

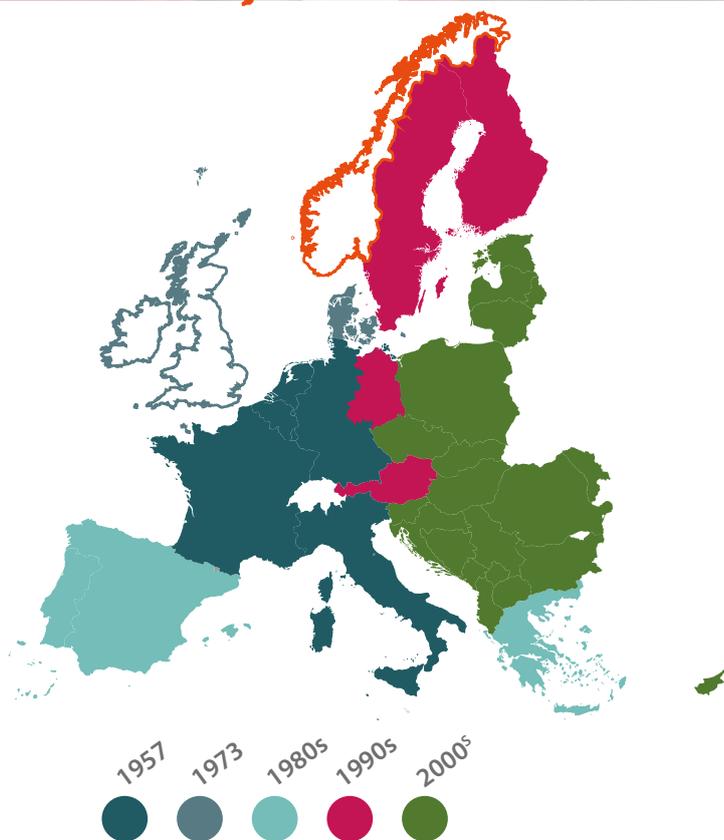
L'UNION EUROPÉENNE EN BREF

LES ORIGINES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne (UE) est une union politique et économique de 27 États membres situés principalement en Europe. Elle est le résultat d'un processus qui a commencé à la fin de la Seconde Guerre mondiale et dont l'objectif était d'instaurer la paix sur le continent.

L'UE ne s'est pas construite en un jour : elle s'est développée petit à petit, de traité en traité. De six pays en 1957, l'UE est devenue une union de 27 pays. Après une tentative ratée de créer une union militaire dans les années 1950, les pays européens ont privilégié la construction d'un marché économique commun avec des règles et des normes communes.

La création de l'UE peut être décrite comme un processus d'intégration (de nouveaux traités sont régulièrement adoptés, ce qui approfondit cette intégration), qui consiste à transférer à l'UE des compétences des États membres. L'UE fait donc face à de constantes tensions et fluctuations.



ÉLÉMENTS CLÉS

Les principes de l'UE

Ces principes essentiels expliquent le comment et le pourquoi du fonctionnement de l'UE :

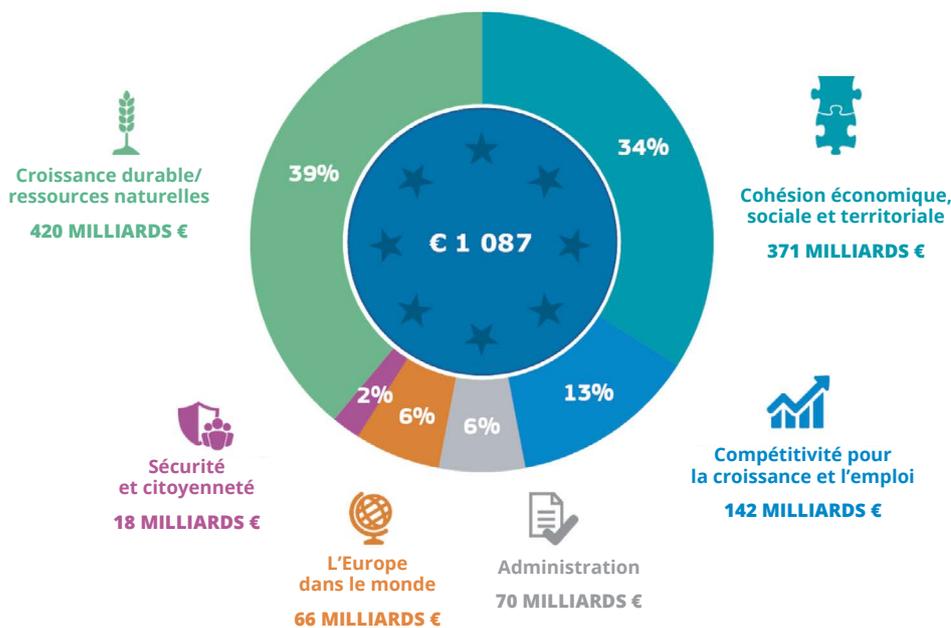
- Principe de l'attribution de compétences : l'UE ne peut intervenir que dans les domaines où ses États membres ont choisi de lui transférer des compétences. Ce sont les traités, approuvés par tous les États membres, qui régissent les compétences de l'UE et son processus décisionnel ;
- Principe de subsidiarité : l'UE privilégiera toujours les solutions au niveau local. Une action de l'UE ne sera proposée que si l'on considère qu'un problème ne peut être résolu de manière plus efficace au niveau national. Toute action de l'UE doit donc apporter une valeur ajoutée.

Le budget de l'UE

Les recettes de l'UE proviennent des droits de douane prélevés sur les marchandises importées dans l'UE, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) prélevée sur tous les achats effectués ou services fournis, mais aussi et surtout des contributions de chaque État membre, calculées à partir de leur produit intérieur brut (PIB).

Ces fonds publics financent la mise en œuvre des politiques de l'UE et le fonctionnement des institutions européennes (présentées ci-après). Les principales dépenses sont expliquées dans l'image ci-dessous :

Budget 2014-2020 de l'Union européenne



Creative common copyright: addi source: EU Commission

Tous les cinq ans, les États membres se rencontrent pour approuver le prochain budget : leur but est de payer le moins possible et d'obtenir un bon retour sur leur contribution. Les pays plus pauvres reçoivent plus d'argent que ce qu'ils payent, faisant des pays plus riches des « contributeurs nets ».

QUELLES SONT LES COMPÉTENCES DE L'UE ?

L'UE n'est compétente que pour les politiques liées au marché européen : les douanes, les règles de fonctionnement du marché commun, la politique monétaire pour les pays qui utilisent l'euro, et les accords commerciaux.

L'UE et ses États membres partagent des compétences dans les domaines suivants : l'emploi et les affaires sociales, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture, la pêche, l'environnement, la protection des consommateurs, le transport, l'énergie, la sécurité et la justice, la santé publique, la recherche et l'espace, la coopération au développement et l'aide humanitaire. Les États membres ne peuvent adopter des lois dans ces domaines que si l'UE n'y a pas encore proposé de lois ou a décidé de ne pas le faire.

Les domaines qui relèvent de la compétence des États membres (et pour lesquels l'UE peut apporter un appui, mais non réglementer directement) comprennent : la santé publique, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation et les formations, la jeunesse et le sport, la protection civile et la coopération administrative.



LA PRISE DES DÉCISIONS DANS L'UE (EN BREF)

Trois institutions principales sont concernées par la prise des décisions dans l'UE : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. L'Union européenne compte deux organes législatifs :

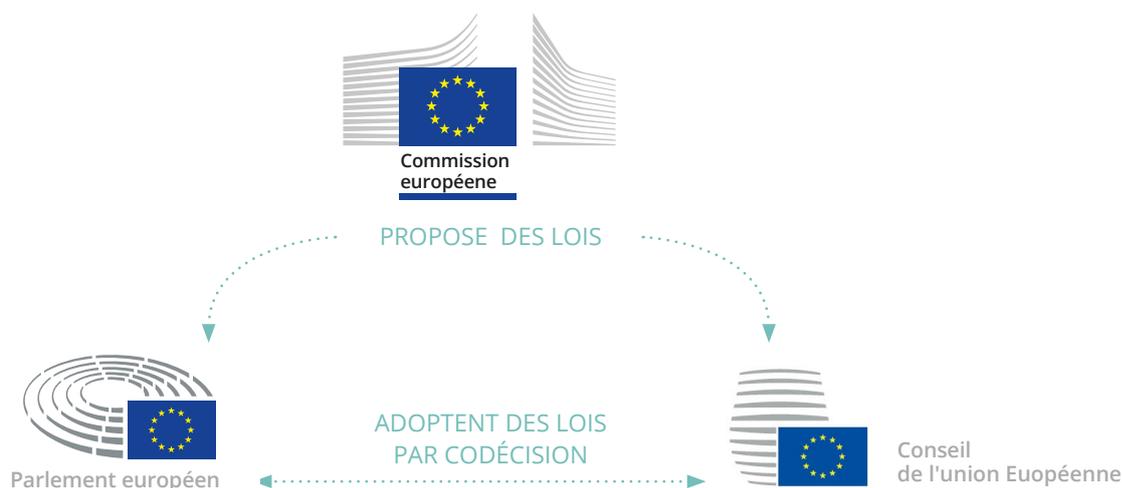
- le Parlement européen (similaire à un parlement national qui représente les citoyens) basé à Bruxelles et Strasbourg, dont les membres sont directement élus par les citoyens européens ;
- le Conseil (similaire à une chambre haute, comme un Sénat qui représente les régions), basé aussi à Bruxelles, composé de représentants des gouvernements des 27 États membres.

Comment les lois prennent forme au sein de l'UE

Il faut environ trois ans pour élaborer ou réviser une loi de l'UE. Ce processus comprend plusieurs étapes et prévoit la contribution de différents acteurs et des consultations. Il existe de nombreuses occasions d'influencer sa progression.

Déroulement du processus :

- la Commission européenne rédige un projet de loi. Dans ce cadre, elle effectue généralement une analyse d'impact et organise une consultation publique pour connaître les différents points de vue ;
- puis la Commission européenne propose une loi ;
- le Parlement européen et le Conseil arrêtent ensuite leurs positions respectives et proposent des modifications. Ces positions ne sont approuvées que si elles recueillent la majorité des votes (au Conseil, la majorité qualifiée équivaut à 55 % des États membres et 65 % de la population de l'UE) ;
- la Commission, le Conseil et le Parlement se réunissent alors dans le cadre de « trilogues », en vue de parvenir à un compromis final.



Le processus législatif européen fonctionne sur la base de la codécision (ce qui veut dire que le Parlement et le Conseil décident ensemble d'adopter ou non une loi). C'est ainsi que sont élaborées 80 % des lois de l'UE. Cependant, il y a des exceptions. Dans certains domaines, notamment pour la conclusion d'accords commerciaux, l'unanimité est requise au Conseil (tous les États membres doivent donner leur accord).

Dans d'autres domaines, le Parlement européen a des pouvoirs plus limités. Cela vaut, par exemple, pour les accords de libre-échange : le Parlement européen n'est doté que de la compétence formelle d'accepter ou de rejeter un accord de libre-échange, il ne peut pas modifier le texte.

GUIDE SUCCINCT DU FONCTIONNEMENT

DE CHAQUE INSTITUTION

LA COMMISSION EUROPÉENNE

LA COMMISSION EUROPÉENNE EST UN ORGANE EXÉCUTIF INDÉPENDANT DONT LA DIRECTION EST DÉSIGNÉE PAR LES ÉTATS MEMBRES, MAIS QUI RÉPOND POLITIQUEMENT AU PARLEMENT.

Elle est composée des branches suivantes :

- une branche politique – institutionnalisée par la fonction du/de la président(e) de la Commission, des vice-président(e)s et un « collègue » de commissaires, qui sont des responsables politiques désignés par les États membres et chargés d'un portefeuille spécifique ;

- une branche administrative composée de 27 directions générales (DG) (similaires à des ministères) et d'autres agences ou services spécialisés. Chaque DG est responsable d'un domaine stratégique (par exemple, DG Commerce, DG Environnement, DG Agriculture). Les DG sont composées de fonctionnaires et dirigées par un directeur ou une directrice général(e), qui est rend des comptes au commissaire compétent. Chaque DG comprend différentes directions, à leur tour divisées en unités.

La Commission remplit les rôles suivants :

- c'est la seule institution qui a le pouvoir de définir le programme législatif et de proposer de nouvelles lois ;
- elle veille au respect des traités de l'UE ;
- Elle veille à la mise en application des lois de l'UE ;
- elle représente l'UE dans le monde.

Bien que la population vote directement pour élire les eurodéputés et qu'environ

30%

du droit national trouve son origine dans le droit de l'UE, les citoyens européens continuent de se sentir déconnectés des institutions européennes.

LE CONSEIL

LE CONSEIL REPRÉSENTE LES GOUVERNEMENTS NATIONAUX DES ÉTATS MEMBRES ET IL EXERCE SIX RESPONSABILITÉS CLÉS :

- adopter les lois et valider les budgets de l'UE, généralement en collaboration avec le Parlement ;
- coordonner les politiques économiques générales des États membres ;
- développer la politique étrangère et de sécurité commune.

Deux fois par an, le Conseil se réunit au niveau des chefs d'État. Ces réunions s'appellent des « sommets ». Il se réunit plus souvent au niveau ministériel, selon le sujet de discussion (environnement, finances, etc.). Les représentants du Conseil changent donc en fonction du sujet des discussions.

Tous les six mois, un État membre différent exerce la présidence du Conseil. Cet État prend alors les rênes des processus législatif et décisionnel.

Il est beaucoup plus compliqué d'influencer le Conseil que le Parlement, étant donné qu'il faut agir à la fois au niveau national et au niveau de l'UE.



De gauche à droite :
Ursula von der Leyen, présidente de la CE
David Maria Sassi, président du PE
Charles Michel, président du Conseil européen

Photo : Étienne Ansotte



LE PARLEMENT EUROPÉEN

LE PARLEMENT EUROPÉEN EST LA SEULE INSTITUTION DE L'UE ÉLUE DE MANIÈRE DÉMOCRATIQUE ET DIRECTE. ELLE EST DONC LA PLUS SENSIBLE À L'OPINION PUBLIQUE. IL EST COMPOSÉ DE 704 MEMBRES (EURODÉPUTÉS) ÉLUS PAR LES CITOYENS EUROPÉENS TOUS LES CINQ ANS.

Le Parlement remplit les rôles suivants :

- avec le Conseil, il a le pouvoir d'adopter des lois et de valider le budget de l'UE ;
- il exerce une surveillance démocratique de toutes les institutions de l'UE, et en particulier de la Commission.
- Il organise des débats sur des sujets d'importance publique et peut soumettre des questions à la Commission et au Conseil. Il joue donc un rôle essentiel en élargissant la portée des discussions sur l'élaboration des politiques.

COMMENT LE PARLEMENT LÉGIFÈRE-T-IL ?

Le Parlement fonctionne en commissions (par exemple, la commission de l'environnement, la commission des affaires étrangères, la commission du développement), qui proposent et adoptent des amendements aux propositions de la Commission (qui plus tard deviendront des lois). Pour chaque proposition, un « rapporteur » est désigné par ses pairs : cet eurodéputé (et ses conseillers) est chargé de rédiger le texte. En parallèle, chaque groupe désigne des « rapporteurs fictifs » – des eurodéputés qui coordonnent les positions de leurs groupes sur le texte.

Le compromis est au cœur de l'élaboration des politiques au Parlement, étant donné qu'aucun groupe n'a la majorité. Un « bon » rapporteur parviendra à écouter et à trouver un accord avec les « rapporteurs fictifs ». Une fois cet accord trouvé, le texte est soumis au vote de la commission, avant d'être soumis au vote de l'ensemble des eurodéputés en séance plénière.

Le Parlement européen est par ailleurs un outil important qui permet au public d'« exercer des pressions ». Ces pressions peuvent prendre la forme de questions, de rapports et d'audiences.

L'ORGANISATION DU PARLEMENT

La plupart des eurodéputés appartiennent à un « groupe » politique et à une « délégation nationale ». Les groupes réunissent au niveau de l'UE des partis aux idées similaires. Par exemple, le Groupe des socialistes et démocrates au Parlement européen (S&D) réunit des partis nationaux socialistes comme le Parti socialiste français ou le Sozialdemokratische Partei Deutschlands. Ces « groupes » renferment des « délégations nationales », qui réunissent les eurodéputés appartenant à un même parti et originaires d'un même pays.

Tous les groupes ne sont pas idéologiquement homogènes. Il peut y avoir des divergences de positions liées au pays d'origine des eurodéputés. Par exemple, en général, les Européens du nord sont beaucoup plus favorables au libre-échange que les Européens du sud. Les Européens de l'est sont généralement moins sensibles aux enjeux climatiques que les Européens de l'ouest.

Le Parlement compte sept groupes politiques, de l'extrême gauche à l'extrême droite, comme l'illustre l'image ci-dessous :



Les Verts (partis écologistes) sont le groupe le plus idéologiquement homogène : ils sont très cohérents dans leurs votes. Par contre, les socialistes ou les conservateurs sont beaucoup plus divisés, en fonction de leur pays d'origine.

Traditionnellement, le Parlement présente une majorité consistant en une coalition entre le centre-droit (les conservateurs, à savoir le Parti populaire européen [PPE]), et le centre-gauche (les socialistes). Cependant, lors des élections de 2019, ces deux partis ont pour la première fois perdu leur majorité et ont dû trouver un accord avec les libéraux (Renew Europe).

QUELQUES CONSEILS POUR LA PRÉPARATION DE RÉUNIONS AVEC DES DÉCIDEURS EUROPÉENS

Un point clé à ne pas oublier est que, malgré un haut niveau d'intégration, et au contraire des pays fédéraux, il n'existe pas d'identité européenne commune forte. Bien que la population vote directement pour élire les eurodéputés et qu'environ 30 % du droit national trouve son origine dans le droit de l'UE, les citoyens européens continuent de se sentir déconnectés des institutions européennes. Dans nos analyses, il convient dès lors de garder à l'esprit que les politiques européennes sont définies davantage par des intérêts nationaux que par un intérêt public européen inexistant.

Accéder aux institutions de l'UE

Lorsque l'on rencontre des décideurs politiques européens, il est important d'adapter son langage à l'interlocuteur. Certains seront plus sensibles aux arguments politiques, et d'autres, à l'expertise technique. Les principaux types d'acteurs que vous rencontrerez sont brièvement décrits ci-dessous. Nous espérons que ces précisions vous aideront à préparer vos réunions ou vos appels.

Le Parlement européen

«Le Parlement est l'institution de l'UE la plus facile d'accès.» C'est l'institution la plus « accessible » : c'est la plus démocratique et la plus ouverte. Il est donc plutôt facile d'organiser une réunion avec un eurodéputé ou son assistant. Cela expose le Parlement au lobbying. Les groupes sont plus ou moins intéressés par les contributions de la société civile : généralement, les partis de gauche, les Verts et les S&D, sont plus ouverts que le PPE de centre-droit, mais il y a beaucoup d'exceptions.

Certains eurodéputés ont en outre plus de pouvoir que d'autres : les chefs de délégation, les chefs de groupe et de commission. En général, les eurodéputés qui ont déjà été élus plusieurs fois ont aussi plus d'influence que les eurodéputés élus plus récemment, puisque ces derniers ont besoin de temps pour comprendre les règles du jeu.

Les eurodéputés sont des hommes et femmes politiques, et ils seront donc plus sensibles aux arguments qui convaincront leurs électeurs et leurs homologues politiques, plutôt qu'aux arguments techniques. Ils seront par ailleurs probablement disposés à participer à des activités (photo, courrier, etc.) qui leur donneront plus de visibilité.

La Commission européenne

La Commission réunit deux types d'acteurs : des politiques et des techniciens. Le plus haut niveau est composé des commissaires et de leurs cabinets. Ils sont désignés au niveau politique et ont une mentalité politique. Les membres des cabinets sont censés bien connaître le sujet dont ils traitent et comprendre les objectifs politiques de leur commissaire. Ce sont eux qui jouent le rôle d'intermédiaires entre les parties prenantes (comme vous) et les décideurs politiques. Ils seront donc sensibles aux arguments politiques et à une vision globale. Les commissaires peuvent prendre des décisions de manière indépendante et il est donc intéressant d'essayer de les convaincre de s'engager à agir.

«La Commission réunit deux types d'acteurs : des politiques et des techniciens.» Les fonctionnaires qui travaillent à la Commission sont de purs techniciens. Ce sont des experts dans leur domaine et ils sont disposés à discuter de questions précises. Quand vous les rencontrez, il est important de bien maîtriser le sujet de la réunion, et d'être prêts à vous appuyer sur des données et arguments factuels. Ils sont généralement heureux de discuter avec des personnes qui maîtrisent leur jargon. Ils ne seront pas sensibles aux arguments politiques et souvent, ils ne pourront pas prendre de mesures concrètes à l'issue de votre réunion, puisqu'ils n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions. Ce constat vaut tout particulièrement pour les interlocuteurs situés aux échelons les plus bas de la hiérarchie. Toutefois, si vos arguments les convainquent, ils pourraient faire remonter le dossier à leurs supérieurs. Les fonctionnaires situés à des échelons moins élevés peuvent constituer une bonne source d'informations et de conseils, et ils vous aideront peut-être officieusement.

Le Conseil

Le Conseil est l'institution la plus difficile d'accès. Vous aurez dès lors rarement l'occasion de rencontrer des personnes travaillant au Conseil à Bruxelles. Il est beaucoup plus probable que vous les rencontriez au niveau national, au sein du ministère compétent.

Si vous rencontrez des fonctionnaires qui travaillent dans une représentation permanente, votre approche devrait être similaire à celle adoptée pour les techniciens de la Commission européenne.

Si vous rencontrez un représentant permanent (dont les fonctions sont similaires à celles d'un ambassadeur), prenez en considération ses intérêts politiques, puisque son rôle est de représenter les intérêts de son pays. Vous devriez vous adresser à eux comme vous parleriez à un commissaire ou à un membre de son cabinet.

«Le Conseil est l'institution la plus difficile d'accès.»

« Lorsque vous rencontrez des décideurs politiques européens, il est important d'adapter votre discours à votre interlocuteur.»



AVERTISSEMENT DE L'AUTEUR :

Ce guide ne se veut ni scientifique ni exhaustif. Son contenu est le fruit de dix ans de travail avec les institutions européennes, dont le Parlement européen. L'objectif est de donner au lecteur une idée générale des dynamiques observées dans l'arène politique européenne et de permettre aux organisations de la société civile non européennes ainsi qu'aux dirigeants d'organisations représentant les populations autochtones et défendant les forêts de mieux comprendre le type d'acteurs qu'ils rencontreront à Bruxelles, afin qu'ils puissent mieux défendre les droits des populations qui vivent dans les forêts au niveau de l'UE.

Contact : Pierre-Jean Brasier, pierre-jean@fern.org



MAKING THE EU WORK
FOR PEOPLE & FORESTS

www.fern.org



www.filinvisible.org



La publication a été réalisée avec l'aide du programme Life de l'Union européenne et de la Fondation Ford. Les opinions exprimées ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant les vues des donateurs.

