

# Renforcer l'influence de la France au sein de l'Union européenne

Béligb Nabli,  
Chef de projet au DSPS

La France est à la fois un Etat *souverain* et un Etat *membre* de l'Union européenne. Les deux qualités sont compatibles. C'est l'hypothèse constitutionnelle défendue par le Titre XV de notre Loi fondamentale<sup>1</sup>. Il n'empêche, l'Etat a dû s'adapter à ce nouveau trait de son identité juridique. Le fait d'appartenir et de participer à l'Union européenne soulève en effet un certain nombre d'enjeux pour l'appareil d'Etat, une problématique dont s'était déjà saisi le Commissariat au Plan, co-auteur en 2002 d'un rapport intitulé « Organiser la politique européenne et internationale de la France »<sup>2</sup>.

L'intégration européenne est aussi une question d'organisation. La qualité d'État membre de l'Union signifie notamment qu'une organisation (stato-nationale) est juridiquement liée à une autre organisation (européenne et commune à d'autres entités étatiques). Cette relation inter-organisationnelle (État/Union) se traduit par une association entre organes étatiques et organes de l'Union dans les processus d'élaboration et d'exécution du/des droit/politiques européen(nes). Ces processus complexes confortent le paradigme d'une gouvernance européenne comprise comme une « gouvernance multiniveaux » dans laquelle l'Etat doit pouvoir peser pour mieux défendre ses positions et intérêts. Or l'Etat français voit son influence concurrencée non seulement par les autres Etats membres, mais aussi par des acteurs extra-étatiques. Bruxelles est aujourd'hui, devant Washington, la ville au monde qui compte le plus de groupes de pression, de représentants d'ONG et de cabinets d'avocats d'affaires.

L'enjeu est d'autant plus prégnant que l'Union est une puissance normative/décisionnelle. Elle dispose en effet d'un pouvoir unilatéral de commandement et de contrainte qui se manifeste par la production d'actes unilatéraux (de nature législative ou réglementaire) doté de la force obligatoire dans les Etats membres. Si l'idée répandue suivant laquelle « 80% des lois françaises seraient d'origine européenne » relève plus du mythe que de la réalité<sup>3</sup>, l'impact de ces normes et décisions de l'Union sur le propre pouvoir normatif et décisionnel national est une réalité marquante de notre système politico-juridique. Une partie de la politique de la nation se décide désormais au niveau européen, en coopération avec les Etats membres et les institutions de l'Union. Les actes juridiques de l'Union tendent à fonder des politiques publiques en général, et à réguler le marché unique, en particulier.

Notre appareil politico-administratif est-il organisé de telle manière à pouvoir influencer efficacement les décisions/normes/politiques européennes ? Loin de se cantonner dans une position où il ne ferait que subir un « droit venu d'ailleurs », l'Etat participe lui-même à l'élaboration des normes/décisions européennes. Son statut de membre de l'Union lui ouvre en effet le droit d'intervenir directement et indirectement dans les processus décisionnels européens. Dès lors, l'un des enjeux stratégiques de notre appartenance à l'Union réside dans notre capacité à

---

<sup>1</sup> Dédié à l'appartenance de la France à l'Union européenne, ce Titre XV de la Constitution contient en particulier un art. 88-1, suivant lequel « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences (...)* ».

<sup>2</sup> N. TENZER et J. LANXADE (pour le Commissariat général du plan), *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Paris, La documentation française, 2002.

<sup>3</sup> Voir M. FEKL et T. PLATT, « Normes européennes, loi française : Le mythe des « 80% », Note pour Terra Nova, 2010. Selon les auteurs, l'impact *a maxima* peut être chiffré à 25% : une loi sur quatre comporte au moins une mesure – parfois marginale – d'origine européenne. Une autre enquête, en 2011, signée par les chercheurs Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König, seuls 19% des lois adoptées par le Parlement français l'ont été sous l'influence européenne. Annette Elisabeth Toeller, professeur à la London School of Economics, a publié, en 2012, un article dans lequel elle estime la part d'"européanisation" des lois, en France, entre 3 et 27%. Si la fourchette est aussi large, c'est parce que finalement tout dépend des secteurs concernés...

influencer les actes qu'elle adopte. Sur ce point, le récent référendum britannique sur le « Brexit » risque de produire des effets non négligeables sur l'équilibre des pouvoirs et les stratégies d'alliance (avec d'autres Etats membres) au sein des institutions de l'UE en général, et au sein du Conseil de l'UE en particulier.

Aussi, l'enjeu de la participation de l'Etat n'est pas que d'ordre juridique et administratif : il relève également d'une problématique démocratique. La montée de la défiance à l'égard de la construction européenne s'explique en partie par le sentiment de perte de pouvoir du politique national au sein d'un monde globalisé, en général, et d'une Europe intégrée, en particulier. Les transferts de compétence vers l'Union et les décisions européennes (qui en découlent) sont contestés car perçus comme une source de dévalorisation du pouvoir démocratique national. Pourtant, les décisions européennes sont en partie des décisions (inter)étatiques par lesquelles la volonté souveraine de la France a pu s'exprimer – sans forcément s'imposer – directement et indirectement. C'est pourquoi le pouvoir d'influence des décisions européennes revêt tant un enjeu de souveraineté démocratique.

Pour influencer les décisions et normes de l'Union européenne, l'Etat peut s'appuyer - au moins indirectement - sur la présence de Français au sein de la fonction publique européenne et des cabinets des principales institutions de l'Union. L'enjeu est stratégique et la France peut se targuer d'une forte présence au sein des cabinets des commissaires et des postes d'encadrement<sup>4</sup>. Reste que l'influence française dépend d'abord et avant de deux paramètres structurels particuliers : l'efficacité de notre organisation politico-administrative et la légitimité démocratique des positions nationales qui contribuent elles-mêmes à l'élaboration des décisions européennes.

Après avoir établi les principaux traits du dispositif français actuellement en vigueur, la présente contribution se propose d'évoquer quelques pistes pour l'améliorer et ainsi renforcer notre stratégie d'influence au sein de l'Union.

## I – LA DEFINITION CENTRALISEE DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE LA FRANCE

L'élaboration et la définition de la stratégie et position française dans les processus décisionnels européens constituent des activités quotidiennes pour des organes spécialisés de l'appareil d'Etat. Ces missions stratégiques impliquent directement le gouvernement et l'administration centrale/interministérielle agissant sous son autorité hiérarchique. Les assemblées parlementaires tentent de s'affirmer à travers une fonction de contrôle de l'action européenne du gouvernement. Bien que formellement renforcée, cette fonction de contrôle démocratique demeure limitée par le cadre politico-institutionnel de la Ve République.

### A. Des collectivités territoriales exclues de la définition de la politique européenne

Même si son organisation administrative est désormais décentralisée, la France demeure un Etat unitaire, une « République une et indivisible ». Le pouvoir politique est donc centralisé (la Loi est en principe la même sur tout le territoire national) et les fonctions régaliennes – y compris la diplomatie et les négociations internationales - relèvent du pouvoir central. Par extension, la participation à l'élaboration du droit de l'Union concerne les organes nationaux/centraux – et non les organes locaux -, car ils sont seuls à bénéficier des prérogatives liées à la souveraineté de l'Etat et aux droits afférents au statut de membre de l'Union. Bien que les collectivités territoriales soient directement impactées par les décisions/normes/politiques de l'Union, elles se

---

<sup>4</sup> C. de MARCILLY, « L'influence française par la présence dans les institutions européennes », Note Robert Schuman, mars 2015. Pour les données récentes, voir le site internet de la Commission européenne : [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/europa...](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa...)

trouvent marginalisées dans les processus de définition des positions nationales qui s'inscrivent eux-mêmes dans les processus décisionnels ou normatifs européens. Les organes centraux (essentiellement liés à l'exécutif) concentrent les fonctions de « représentation-négociation », de consultation, de contrôle, de « coordination-interface » et de décision<sup>5</sup>.

Hormis le cas particulier des collectivités ultra-marines, le consentement des collectivités territoriales n'est exigé ni pour l'élaboration des positions nationales, ni dans les processus décisionnels européens<sup>6</sup>. Pis, le droit interne ne reconnaît pas aux collectivités métropolitaines - contrairement aux collectivités ultra-marines - de véritable droit à l'information ou à la consultation sur les projets de textes de l'Union<sup>7</sup>. Cette « situation d'exclusion » tranche avec l'implication des entités infra-étatiques des Etats fédéraux ou même régionaux. La participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration du droit de l'Union est de nature essentiellement informelle ou « péri-institutionnelle », indirecte ; elle donne malgré tout lieu au développement d'activités de représentation, de consultation, de veille et d'influence à Bruxelles.

## B. Une politique européenne définie par l'exécutif

Si la politique européenne de la France relève sous la Ve République des fonctions régaliennes du chef de l'Etat, celui-ci exerce son primat essentiellement pour la fixation des orientations générales - y compris au moment de sa participation aux différents Conseils européens et autres Sommets des chefs d'Etat et de gouvernement. Toutefois, s'agissant du suivi quotidien des processus décisionnels européens, la définition de la position nationale relève essentiellement de la compétence du gouvernement qui s'appuie sur le travail préparatoire de l'administration.

La position nationale sur tel ou tel projet de la Commission européenne exprime la volonté de l'Etat membre. Sa définition fait l'objet d'une organisation et d'un travail qui accentuent l'imbrication fonctionnelle de l'administration et du gouvernement. En arrêtant d'abord leur propre position, les ministères concernés prennent part à l'élaboration et à la définition de la position de l'Etat membre sur la proposition de la Commission européenne. Mais conformément au modèle de l'appareil politico-administratif français, la position de l'Etat est avant tout le produit d'une coordination interministérielle centralisée.

Le principe de coordination administrative et politique est inhérent à tout organe collégial effectuant un travail collectif, ce qui impose la fixation de règles strictes et l'aménagement d'une direction unique. L'unité de la volonté de l'Etat est en effet une condition *sine qua non* de l'efficacité de la position nationale. La coordination est caractérisée par une forte interministérialité qui traduit les intérêts de plusieurs départements ministériels dans les négociations communautaires et la nécessité d'une sorte de « *leadership départageur* »<sup>8</sup>. A l'image de l'architecture politique et administrative de la France, la définition de la position nationale naît d'un mécanisme de coordination interministérielle, centralisé et hiérarchique qui met en exergue la fonction arbitrale du Premier ministre.

---

<sup>5</sup> B. NABLI et E. DUBOUT, *Le droit français de l'intégration européenne*, Paris, LGDJ, 2015.

<sup>6</sup> Voir néanmoins la Commission européenne, *Gouvernance européenne*, Livre blanc, OFPCE, 2001, p. 4, qui exprime sa volonté de les impliquer « à un stade précoce de l'élaboration des politiques avec les représentants des collectivités régionales et locales, par le biais d'associations nationales et européennes ».

<sup>7</sup> Sauf à admettre que le Sénat représente les collectivités territoriales (art. 24, alinéa 3 de la Constitution) et leur permet ainsi de bénéficier d'un droit d'information et d'expression « indirect » fondé sur l'article 88-4 de la Constitution.

<sup>8</sup> C. LEQUESNE, « Les Etats membres de l'Union européenne : de la pertinence d'une approche institutionnelle », in J. RIDEAU (dir.), *Les Etats membres de l'Union européenne, adaptations, mutations, résistances*, Paris, L.G.D.J., 1997, pp. 475-495.

Le Premier ministre fixe les principes d'organisation du travail interministériel et rappelle régulièrement « *l'exigence de cohérence dans les positions françaises* »<sup>9</sup>. Une administration interministérielle rattachée directement au Premier ministre assure la coordination administrative : c'est le SGAE. Celui-ci assure la coordination entre les multiples positions des ministères et arrête une position interministérielle. Les étapes qui jalonnent la procédure de coordination relative à la définition de la position de la France sur la proposition de la Commission, convergent toutes vers cet organe administratif interministériel rattaché traditionnellement au Premier ministre (voir *infra*).

Malgré une mission de plus en plus difficile, le SGAE accomplit assez efficacement la tâche qui lui est assignée. Ses réunions interministérielles aboutissent en règle générale à l'adoption d'un accord sur la position nationale. En cas de différends persistants entre plusieurs ministères, le SGAE arbitre les positions ministérielles opposées et présente une position nationale unique à défendre. Le SGAE tire ici son autorité de sa proximité avec le sommet de l'exécutif. Pourtant, les ministères n'entendent pas renoncer purement et simplement à leur autorité, à leur pouvoir respectif, ni à leur poids politique. Ainsi, le caractère centralisé et hiérarchisé de la coordination interministérielle est tempéré par les initiatives que peuvent prendre des ministères transversaux, ceux de l'Economie et des Finances, des Affaires étrangères et des Affaires européennes.

Dans ce dispositif, le président de la République n'est appelé à intervenir qu'en cas de difficultés politiques nécessitant son ultime arbitrage.

### C. Une politique européenne faiblement contrôlée par le Parlement

La stratégie de la France ne se définit pas au terme d'un processus cloisonné, cantonné dans les limites exclusives de l'exécutif. La position nationale est susceptible d'intégrer les avis exprimés par les assemblées parlementaires par lesquels la stratégie française se trouve soumise à un contrôle démocratique. Si les instruments de contrôle parlementaire des affaires européennes ne cessent de se renforcer depuis les années 1970, ces derniers demeurent enserrés par les logiques structurelles du régime de la Ve République (primat de l'exécutif et « fait majoritaire ») qui en atténuent l'effectivité et la portée.

Au sein des assemblées, outre les traditionnels instruments du travail parlementaire que représentent les auditions et la publication de rapports d'informations, il est remarquable que la séance publique fait une place croissante à l'intégration européenne, avec notamment la consécration d'une séance par mois aux enjeux européens et l'organisation systématique d'un débat préalable à chaque Conseil européen : le gouvernement fait au Sénat et à l'Assemblée nationale une déclaration, laquelle est suivie d'un débat permettant d'associer les parlementaires aux sujets essentiels qui seront traités. Ces débats sans vote ont lieu, sauf exception, en séance publique.

Les commissions des affaires européennes sont au cœur de la fonction de contrôle-influence que permet d'exercer les résolutions de l'article 88-4 de la Constitution. Plus novateur, l'instrument que représente la résolution parlementaire va au-delà du simple droit à l'information sur l'action européenne du gouvernement. Proscrites jusque-là par le Conseil constitutionnel<sup>10</sup>, les résolutions parlementaires ont été réhabilitées par la volonté du pouvoir constituant de renforcer la participation des assemblées dans le processus d'élaboration du droit dérivé<sup>11</sup>. La révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht en 1992 a permis à l'Assemblée nationale et au Sénat d'adopter des résolutions sur les projets ou propositions d'actes des

---

<sup>9</sup> Circulaire du 21 mars 1994, « relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne », *J.O.R.F.* du 31 mars 1994, p. 4783.

<sup>10</sup> Décision n° 59-2 DC, *Règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 58 ; Décision n° 59-3 du 24 juin 1959, *Règlement du Sénat*, Rec. p. 61.

<sup>11</sup> Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, *ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne »*, *JORF* du 26 juin 1992, p. 8406.

Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. À cette obligation s'est ajoutée, dans le cadre du processus de ratification du Traité d'Amsterdam en 1999, la faculté accordée au Gouvernement de soumettre aux assemblées des textes européens qui, bien que n'étant pas de nature législative, peuvent être considérés comme susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire. La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>12</sup> a parachevé l'extension continue du champ d'application de l'article 88-4 de la Constitution en permettant aux assemblées de s'exprimer sur « *tout document émanant d'une institution de l'Union* ». Les commissions des affaires européennes procèdent à l'examen de l'ensemble des projets et propositions d'actes européens que le gouvernement soumet au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution. Enfin, les commissions spécialisées peuvent décider de l'adoption d'une proposition de résolution qui, destinée à exprimer une position de l'assemblée en application de l'article 88-4 de la Constitution, est transmise pour examen à l'une des commissions permanentes compétente au fond et susceptible d'adopter la résolution. Grâce au mécanisme de réserve d'examen parlementaire - introduite en 1994 et définie par la circulaire du Premier ministre du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement au processus décisionnel européen – les assemblées parlementaires peuvent se prononcer sur une proposition d'acte avant son adoption par le Conseil de l'Union.

À la différence de l'adoption de conclusions qui n'engagent que la commission des affaires européennes, les résolutions expriment la position de l'assemblée parlementaire dont l'organe spécialisé relève. La nature de ces textes est comparable à un simple avis juridiquement non contraignant. N'ayant qu'un caractère consultatif, elles ne sauraient être confondues avec un quelconque mandat impératif à l'adresse du gouvernement<sup>13</sup>. Ceci étant, les résolutions de l'article 88-4 permettent aux assemblées de manifester formellement, par un vote, leur position politique sur une proposition d'acte de l'Union. L'adoption de positions propres aux assemblées sur les propositions d'actes de l'Union est destinée moins à condamner les choix et décisions du gouvernement qu'à lui suggérer des orientations lorsqu'il aura à négocier la proposition d'acte de l'Union. Sauf exception<sup>14</sup>, les membres du gouvernement présents en Conseil sont prêts à tenir compte des observations parlementaires qui résultent de la résolution, tant qu'elles ne bouleversent pas les grands axes de la position gouvernementale définie au terme du processus de coordination interministérielle.

Le mécanisme d'adoption des résolutions européennes prévues par l'article 88-4 a inspiré celles portant avis sur la conformité d'un acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'article 88-6 de la Constitution, dont la rédaction a été modifiée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, organise en effet l'exercice par le Parlement français d'une forme novatrice de contrôle. Il s'agit pour les assemblées parlementaires de pouvoir s'assurer elles-mêmes - par un mécanisme de contrôle politique *a priori* et un éventuel contrôle juridictionnel *a posteriori* - de la conformité des actes législatifs européens au principe de subsidiarité<sup>15</sup>.

Les motions susceptibles d'être votées en vertu de l'article 88-7 de la Constitution sont plus contraignantes, puisqu'elles expriment la faculté d'opposition du Parlement à la modification des règles d'adoption de certains actes de l'Union européenne<sup>16</sup>. Ce droit de veto est limité à deux

---

<sup>12</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions de la Ve République, JORF n° 171 du 24 juillet 2008. Voir aussi la circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen, JORF n°0142 du 22 juin 2010 page 11232.

<sup>13</sup> Décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, Rec. p. 127, cons. 7.

<sup>14</sup> De manière symbolique et extrême, un ancien ministre des Affaires européennes a reconnu qu'« (...) *en Conseil des ministres à Bruxelles (...) muni d'un avis de l'assemblée qui différait des instructions du Premier ministre, je me suis permis de désobéir au Premier ministre pour suivre les orientations de l'Assemblée nationale. C'est dire la portée de la réforme de 1992* » ; A. LAMASSOURE, JOAN Débats, séance du 29 juin 1994, p. 3811.

<sup>15</sup> L'article 88-6 de la Constitution résulte du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>16</sup> Un droit reconnu par l'article 48 du TUE et l'article 81 du TFUE.

hypothèses de modification des règles d'adoption d'actes de l'Union comportant une « clause passerelle » : la première correspond aux procédures de révision dite « simplifiée » prévues par l'article 48 TUE et mettant en œuvre des « clauses passerelles » pouvant jouer dans deux cas<sup>17</sup> ; la seconde hypothèse où un « veto parlementaire » est applicable en vertu de l'article 88-7 concerne la modification des règles d'adoption des actes relevant de la « coopération judiciaire civile » entre les États membres<sup>18</sup>.

Il n'empêche, malgré le renforcement des moyens de contrôle parlementaire sur les affaires européennes, le cadre constitutionnel et politique de la Ve République dans ces dispositifs s'inscrivent continuent à en limiter la portée réelle<sup>19</sup>. Ainsi, en pratique, « *les membres de la majorité gouvernementale considèrent que leur rôle principal est d'alerter le Gouvernement sur les questions qui pourraient se révéler sensibles. Les chambres du Parlement sont des « scrutatrices » disciplinées mais leur activité a principalement pour but de rassembler de l'information et de stimuler le débat public, pas d'imposer au Gouvernement de rendre des comptes* »<sup>20</sup>.

Cette situation est le reflet de la faiblesse générale du parlement français au sein du système institutionnel de la Vème République. Le parlement français n'est pas, comparé aux autres parlements de l'Union, plus faible sur les questions européennes que ce qu'il est sur les autres aspects du travail parlementaire. En revanche, le parlementarisme rationalisé tel que prévu par la Constitution de la Vème République freine le développement d'instruments puissants et coercitifs de contrôle du Gouvernement sur les questions européennes. Ainsi, la mise en place d'un système de mandat contraignant pour le Gouvernement, sur le modèle nordique, nécessiterait une révision constitutionnelle.

Malgré les progrès apportés par la révision constitutionnelle de 2008, le Gouvernement garde la main sur une grande partie de l'ordre du jour, et le contrôle du Parlement sur les affaires européennes reste un contrôle dépendant de la volonté du Gouvernement. Ainsi, des débats avec vote en application de l'article 50-1 de la Constitution ont eu lieu sur des sujets européens majeurs au cours des dernières années (votes sur le programme de stabilité ; vote sur l'accord européen relatif à la Grèce), mais la décision d'organiser ces débats et de les assortir d'un vote relève pleinement du Gouvernement, et en aucun cas ce vote ne peut engager la responsabilité de celui-ci.

Enfin, la prééminence du fait majoritaire limite la volonté du Parlement de se distinguer des positions prises par le Gouvernement auprès de nos partenaires européens. Elle limite également le recours à des instruments qui pourraient contraindre le Gouvernement, comme la réserve d'examen parlementaire, levée systématiquement dès que le Gouvernement en fait la demande. Au Danemark, au contraire, la succession de gouvernements minoritaires a considérablement favorisé l'émergence d'un contre-pouvoir parlementaire en matière européenne.

Si l'organisation politico-administrative de la France permet de définir des positions nationales uniques, elle tend encore à marginaliser les assemblées parlementaires et les collectivités territoriales.

## II - RENFORCER L'EFFICACITE DE L'INFLUENCE DE L'ETAT AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

---

<sup>17</sup> Voir le troisième alinéa du 7 de l'article 48 du traité UE.

<sup>18</sup> Voir l'article 81 du TFUE.

<sup>19</sup> Voir Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur le traitement des affaires européennes à l'Assemblée nationale n° 3195 déposé le 3 novembre 2015 par MM. Philip Cordery et Pierre Lequiller.

<sup>20</sup> A. THOMAS et A. TACEA, "The French Parliament and the European Union : "Shadow control "through the Government majority", dans *The Palgrave Handbook of National parliaments and the European Union*, 2015.

Le renforcement de notre capacité d'influence au sein de l'Union européenne exige la définition d'une vision stratégique, une clarification de notre appareil organisationnel, mais il dépend aussi d'un effort d'acculturation de nos acteurs politiques et administratifs.

## A - La nécessité de définir une vision stratégique lisible

Dans les processus de décision européens, la capacité d'influence dépend de notre capacité à définir le plus en amont possible notre position/intérêt national(e) auprès des institutions européennes, y compris le Parlement européen, compte tenu du renforcement de ses compétences législatives et budgétaires. Toutefois, au-delà des processus de décision qui rythment la gouvernance européenne, la France souffre d'un déficit de lisibilité de sa vision stratégique sur le sens de sa propre participation à l'UE. Pour influencer, il faut avoir des idées : la France a proposé le plan Schuman de mai 1950, elle a créé l'Euratom, elle co-initié la politique monétaire commune, puis la monnaie commune... Il y a un déficit de vision aujourd'hui : *quid* de l'Europe de la défense, de l'Europe sociale, de l'Europe politique, ... avec qui et dans quel cadre ?

Les positions nationales se définissent au cas par cas (selon les textes, les secteurs, les ministères), sans véritable cohérence d'ensemble prédéfini, sans véritable mise en perspective à long terme. Pourtant, la succession des crises politiques, migratoires et économiques commande une telle réflexion stratégique. Il s'agit là aussi d'un enjeu démocratique, au sens où les citoyens s'interrogent également sur le sens de notre engagement européen. Or paradoxalement, ni les élections européennes, ni l'élection présidentielle n'offrent l'occasion (en pratique) de débattre *clairement* de cette question afin de fixer les orientations stratégiques générales, voire de trancher certains points. Cela participe au déficit de « lisibilité » et de « visibilité » des priorités françaises.

Signe de cette défaillance, force est de constater l'absence de structure de réflexion stratégique sur les affaires européennes, au moment même où le projet lui-même traverse une crise existentielle sans précédent. Même s'il arrive que le SGAE mène de telles réflexions – sur ces points ponctuels – cette activité ne relève pas de sa mission générale, qui demeure concentrée sur la gestion quotidienne de la coordination administrative interministérielle. Le SGAE est absorbé par son rôle d'arbitrage interministériel et de « boîte aux lettres » diffusant des instructions et recevant des comptes rendus, de fait, la réflexion stratégique n'est pas son « cœur de métier ». Aussi, des « Think tanks » - généralistes ou spécialisés - français font montre désormais d'une capacité à produire des analyses stratégiques sur les questions européennes. Au sein de l'appareil d'Etat, « France stratégie » apparaît comme l'institution idoine pour répondre à cette exigence. Sa capacité d'analyse, de prospective et de stratégie devrait l'amener à s'investir de manière plus appuyée encore sur la dimension européenne de sa mission générale. Le rapport du groupe de travail présidé par l'amiral Jacques Lanxade avait déjà perçu dans le Commissariat général du Plan, l'avantage de dépendre du Premier ministre, d'avoir une vocation interministérielle et d'être rompu au travail de concertation. Cette dernière fonction devrait mieux inclure la société civile eu égard à la crise de confiance entre les citoyens et les institutions européennes.

Pour sa part, le Conseil d'État a proposé dans son rapport public annuel de 2007 d'instituer auprès du Président de la République un "Conseil stratégique sur l'Europe", réunissant le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Economie et des Finances, le ministre en charge des Affaires européennes et tout ministre intéressé par l'ordre du jour. Son secrétariat serait assuré par le Secrétaire général des affaires européennes qui serait en même temps conseiller du Président de la République pour les affaires européennes. Son rôle serait d'identifier les secteurs sur lesquels la France pourrait proposer des initiatives au regard des indications, observations ou suggestions recueillies par les ministères auprès des milieux intéressés, mais aussi auprès des collectivités territoriales ou des autorités administratives indépendantes. Le « conseil stratégique sur l'Europe » pourrait également délibérer sur les échéances prévisibles à moyen et

long terme. Il aurait également compétence pour déterminer, de façon prospective, les initiatives, les impulsions ou les propositions susceptibles d'être promues par la France auprès de ses principaux partenaires à propos des grands dossiers transversaux jugés prioritaires.

## B – Clarifier notre organisation institutionnelle spécialisée

L'élaboration de la politique européenne de la France souffre d'une architecture institutionnelle peu lisible, et d'une répartition des rôles souvent approximative entre les services. La France doit rendre plus cohérent l'appareil national de préparation des décisions européennes. Il convient aujourd'hui de s'interroger sur les moyens d'améliorer l'élaboration de la politique européenne de la France en vue d'influencer les prises de décision dans l'Union européenne.

### *- Clarifier le rôle du ministre délégué ou Secrétaire d'Etat aux affaires européennes*

Après une brève expérience sous la IV<sup>e</sup> République, l'idée d'instituer un poste ministériel chargé spécifiquement du suivi des affaires européennes s'est progressivement imposée sous la V<sup>e</sup> République<sup>21</sup>. Placée au rang de ministre délégué ou de Secrétaire d'État au gré des alternances et des remaniements ministériels, cette création institutionnelle traduit l'ambivalence de l'appareil d'Etat dans sa conception de l'intégration européenne : si celle-ci n'est plus assimilable (purement et simplement) aux affaires étrangères, sa « nationalisation » ou « internisation » n'est pas pleinement admise. Ambivalence révélée par son décret de nomination, qui précise à la fois son rattachement au ministère des Affaires étrangères (son ministère de tutelle auquel il est donc soumis hiérarchiquement) et son champ de compétence particulièrement large (il traite, par délégation du ministre des affaires étrangères, l'ensemble des questions relatives à la construction européenne).

Du reste, la nature et la place ambiguës du ministre des Affaires européennes nourrit des déficiences politiques et administratives qui pèsent sur sa capacité à mener une action autonome et efficace. Malgré son ancrage dans l'organigramme gouvernemental, il ne dispose ni d'une administration ou services propres<sup>22</sup>, ni de crédits propres<sup>23</sup>. La tutelle du ministre des Affaires étrangères et le primat présidentiel dans les affaires européennes sapent son autorité et sa capacité d'influence tant dans ses rapports avec les autres membres du gouvernement, que dans ceux qu'il entretient avec les acteurs politico-institutionnels de l'Union et des autres États membres.

Signe de cette dévalorisation politico-institutionnelle, lors de la formation (ou le remaniement) du gouvernement, le ministre délégué ou Secrétaire d'État aux Affaires européennes paraît essentiellement comme étant une simple variable d'ajustement, permettant au président de la République et au Premier ministre de satisfaire des exigences d'équilibre politique interne (au sein de la majorité présidentielle). Ce phénomène nourrit l'instabilité ministérielle qui frappe cet organe gouvernemental<sup>24</sup>. La nomination de Harlem Désir le 9 avril 2014<sup>25</sup> est la douzième au poste de ministre délégué ou Secrétaire d'État français aux affaires européennes en douze ans. Depuis Pierre Moscovici, qui fut ministre chargé des affaires européennes pendant cinq ans dans le gouvernement Jospin de 1997 à 2002, le portefeuille n'est jamais resté plus de deux ans aux mains du même titulaire.

---

<sup>21</sup> À partir de 1978 - et hormis le premier « gouvernement Chirac » (avril-août 1986) de la première cohabitation -, un poste ministériel dédié aux affaires européennes a été pourvu sans discontinuer.

<sup>22</sup> Outre son propre cabinet, le ministre ou Secrétaire d'État peut simplement s'appuyer sur les fonctionnaires de la direction de l'Union européenne du ministère des Affaires étrangères et du SGAE.

<sup>23</sup> Les crédits d'intervention et de communication mis à sa disposition sont inscrits dans la mission « Action extérieure de l'État » du ministère de tutelle, le Quai d'Orsay, et plus particulièrement dans le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ».

<sup>24</sup> B. NABLI et G. SUTTER, « L'instabilité sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n° 6, 2009, p. 1599.

<sup>25</sup> Décret du 9 avril 2014 relatif à la composition du Gouvernement, *JORF* n°0085 du 10 avril 2014, p. 6560.



Cette situation juridico-politique est critiquable au regard de la nature même des affaires européennes, à savoir des affaires « internes » et transversales, qui s'inscrivent dans le temps long. C'est pourquoi la fonction de Secrétaire d'Etat aux affaires européennes suppose un rattachement direct au Premier ministre ou mieux au chef de l'État, compte tenu de l'équilibre institutionnel de la V<sup>e</sup> République et de la primauté présidentielle en matière européenne. Un tel lien organique serait également susceptible de stabiliser le titulaire de la fonction.

## *2 – Clarifier le rattachement institutionnel du SGAE*

La question de la tutelle du SGAE se pose de manière récurrente. Dès sa naissance, deux ministères revendiquent leur légitime autorité sur l'ex-SGCI : le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie et des Finances. Après une très brève période où le SGCI a été placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, le rattachement au Premier ministre s'est imposé au regard de la centralité de Matignon dans le travail gouvernemental et le pouvoir hiérarchique du Premier ministre sur l'administration d'Etat. C'est aussi pourquoi les diverses expériences qui ont consisté à placer l'ex-SGCI sous l'autorité du nouveau ministre délégué aux Affaires européennes<sup>26</sup> se sont soldées par un échec. Le développement continu des compétences des Communautés, puis de l'Union a conforté la solution primo-ministérielle. Cette tutelle se traduit traditionnellement par le cumul des fonctions de secrétaire général du SGAE et de conseiller aux affaires européennes au sein du cabinet du Premier ministre par une seule et même personne. Un tel lien entre Matignon et le SGAE souligne aussi l'importance croissante que prennent les affaires européennes dans les affaires de l'État<sup>27</sup>. Du reste, il arrive que le Secrétaire général soit rattaché à la présidence de la République. Même si le SGAE demeure administrativement rattaché aux services du Premier ministre, le symbole est fort et revêt une double signification : une reprise en main politique des dossiers européens par la présidence de la République et l'implication accrue du SGAE dans la préparation des conclusions du Conseil européen, véritable clef de voûte des institutions de l'Union au sein de laquelle le seul président de la République représente l'État. Cette évolution souligne ainsi une double adaptation à la réalité institutionnelle et politique de la V<sup>e</sup> République et de l'Union européenne. Elle n'en soulève pas moins des interrogations en termes de fonctionnement démocratique, car le Premier ministre est politiquement responsable de l'action européenne de l'exécutif devant le Parlement. Le discours portant sur le déficit démocratique (interne) de la participation française à l'Union risque de se renforcer. Si rien n'indique que cette pratique s'institutionnalisera, elle correspond en réalité à l'esprit et à l'équilibre présidentialiste du régime.

Autrement dit, il convient de choisir entre la primauté donnée à la logique institutionnelle (rattachement au président de la République) et démocratique (rattachement au premier ministre). La possibilité pour le gouvernement de devoir répondre politiquement de son action européenne – dont le SGAE est en partie responsable - devant les parlementaires/représentants de la nation semble opportune compte tenu de la crise démocratique dans laquelle est engluée la construction européenne

## *3 – Réactiver le « Comité interministériel sur l'Europe » ou « européeniser » le Conseil des ministres ?*

Au lendemain du rejet - par la voie du référendum du 29 mai 2005 - du projet de loi de ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Premier ministre de l'époque, Dominique de Villepin, a exprimé la volonté de donner aux questions européennes une place

---

<sup>26</sup> Décret n° 81-689 du 3 juillet 1981, JORF du 4 juillet 1981, p. 1874 ; Décret n° 83-314 du 19 avril 1983, *J.O.R.F.* Lois et décrets du 20 avril 1983, p. 1229 ; Décret n° 84-752 du 2 août 1984, JORF du 3 août 1984, p. 2568. Le SGAE est alors mis à la disposition du ministre délégué aux Affaires européennes. Décret n° 90-980 du 31 octobre 1990 relatif aux attributions du ministre délégué aux Affaires européennes, JORF du 4 novembre 1990, p. 13461.

<sup>27</sup> J. VIDAL, « Le SGAE et Matignon », *ENA mensuel*, n° 282, 1998, p. 10.

centrale dans le débat politique français. La décision<sup>28</sup> de créer un « Comité interministériel sur l'Europe »<sup>29</sup> (CIE) procède de ce volontarisme politique. Or une fois l'effet d'annonce - de la création du Comité - passé, le recours à cet organe interministériel s'est fait de plus en plus irrégulier. Le Comité est tombé dans une forme de désuétude après le gouvernement de Dominique de Villepin (mai 2005-mai 2007), comme en témoignent les rares réunions organisées par ses successeurs à Matignon. En dépit du volontarisme politique exprimé à sa création, le CIE n'a pas réussi à s'ancrer dans l'ordre institutionnel ni à s'imposer dans le travail gouvernemental. Il conviendrait poser la question de l'opportunité de remobiliser et de réactiver cet outil politico-institutionnel conformément à sa vocation originelle : donner aux questions européennes une place centrale dans le débat public et rapprocher les citoyens des enjeux politiques européens. Présidé par le Premier ministre, le CIE réunit les membres du gouvernement (ministres ou même secrétaires d'Etat) concernés par l'ordre du jour qu'il a lui-même arrêté. Le CIE comprend néanmoins des « membres permanents » qui siègent auprès du Premier ministre, quel que soit l'ordre du jour. Compte tenu de l'absence du président de la République, l'on peut s'interroger quant à l'adaptation du CIE à la réalité politico-institutionnelle de la V<sup>e</sup> République. Le CIE est-il l'organe de direction idoine, compte tenu de l'absence en son sein du président de la République, l'organe étatique principalement en charge de la définition de la politique européenne (sur le fondement de les articles 5 et 52 de la Constitution) de la France et habilité à l'incarner au sein du Conseil européen (véritable clef de voûte des institutions de l'Union) ? L'incidence de l'intégration européenne sur l'ensemble des politiques publiques ne devrait-elle pas conduire à imposer l'examen systématique des questions européennes à l'ordre du jour du Conseil des ministres<sup>30</sup> présidé par le chef de l'Etat ? En effet, le Conseil des ministres symbolise du point de vue fonctionnel la plaque tournante de l'activité de l'Etat<sup>31</sup>. Ce cadre de prise de décision politique ou juridique permet au président de la République, à l'occasion de l'exercice de la présidence de ce conseil, de mettre en œuvre un pouvoir d'action et/ou une certaine faculté d'empêcher.

## C – Consulter les collectivités territoriales

Le droit français ne reconnaît pas aux collectivités territoriales métropolitaines de « droit à être consulté », ni même à être informé sur les projets de textes de l'Union. Partant, leur information ou consultation est à la discrétion du gouvernement. Dans la lignée de la volonté exprimée par la Commission européenne<sup>32</sup>, une circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005<sup>33</sup> préconise

<sup>28</sup> Signe de la solennité accordée à cette décision, son annonce publique est intervenue le 30 juin 2005 à l'Hôtel Matignon, à l'occasion de la première conférence de presse du nouveau Premier ministre Dominique de Villepin.

<sup>29</sup> Décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005, JORF du 18 octobre 2005, p. 16488. Le Comité interministériel sur l'Europe succède au « Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne ». Créé en 1948, à la faveur du plan Marshall et de la création de l'OECE qui avait pour mission la mise en œuvre du plan de redressement (financier) européen, dit « plan Marshall ».

<sup>30</sup> En ce sens, J.-L. SAURON, « L'adaptation de l'administration d'Etat à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne », in J. DUTHEIL de la ROCHERE et J.-B. AUBY (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Bruylant, 2014, pp. 951-963, spéc. p. 953.

<sup>31</sup> J. GICQUEL et J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Domat Montchrestien, 2014, p. 598.

<sup>32</sup> Commission européenne, *Gouvernance européenne*, Livre blanc, OFPCE, 2001, p. 17 ; voir aussi communication relative au « Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne », COM [2003], 811 final, 19 décembre 2003.

<sup>33</sup> Circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005 relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décision européen, JORF du 9 février 2006, p. 2073. JORF n° 34 du 9 février 2006 page 2073 : « Avec les collectivités territoriales et les élus locaux :

1. Vous devrez inviter les assemblées locales à débattre des questions européennes dans le cadre de leurs compétences.

2. Vous devrez consulter plus systématiquement les associations d'élus sur les projets de textes européens.

3. Vous bénéficierez à cet effet d'une réorganisation de la fonction de veille du secrétariat général des affaires européennes et de la représentation permanente pour que l'interface entre les autorités européennes et les collectivités territoriales sur les questions européennes soit mieux assurée. »

que les assemblées locales puissent débattre des projets d'actes de l'Union affectant leurs compétences, et que le gouvernement consulte systématiquement les associations d'élus sur ces mêmes textes. Toutefois dans la pratique, cette volonté est loin de se traduire en acte.

Certes, la France dispose de deux instances auxquelles participent des représentants des collectivités territoriales, sont susceptibles d'exprimer un avis sur des projets d'actes de l'Union. Ainsi, la Conférence nationale des exécutifs (CNE) est une instance délibérante chargée notamment du suivi des projets et propositions de réforme européens qui les concernent. La pratique montre néanmoins qu'elle est loin de s'être spécialisée dans les affaires européennes : peu active, la CNE se focalise de fait sur des problématiques financières/fiscales locales, sans encore avoir établi de lien avec les obligations européennes applicables en la matière. Le même constat s'impose pour l'ancienne Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Certes, la commission devait être obligatoirement consultée sur les propositions d'actes législatifs de l'Union (par définition, contraignants et de portée générale) ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales<sup>34</sup>. La saisine de la CCEN incombait au SGAE. Or, si les avis rendus de la Commission étaient juridiquement obligatoires, en pratique elle était rarement saisie des projets d'actes législatifs de l'Union. Le SGAE privilégiait en effet une appréciation restrictive de l'impact technique et financier pour des actes de l'Union sur les collectivités territoriales<sup>35</sup>. Le remplacement du CCEN par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) n'a pas encore permis d'améliorer cette situation, du fait notamment que sa saisine continue de dépendre de l'appréciation discrétionnaire du gouvernement et du SGAE<sup>36</sup>.

Face à ces insuffisances, il conviendrait de formaliser un « droit de participation » des collectivités territoriales sous la forme que suggérait le Conseil d'État (en référence aux expériences d'autres États de l'Union), à savoir la création d'un organe *ad hoc* représentant les collectivités territoriales et consulté par le Sénat, dont le rôle « *serait de donner, le plus en amont possible du processus de décision communautaire afin d'être compatible avec les délais qu'il impose, un avis sur l'impact technique et financier des avant-projets de textes puis des propositions de textes communautaires touchant aux compétences des collectivités territoriales* »<sup>37</sup>.

## Conclusion et mise en perspective politique

La question de la stratégie d'influence de la France dans les affaires européennes est l'un des enjeux majeurs de la réforme de l'État. Elle entretient aussi un lien étroit avec la crise démocratique qui sévit au double niveau national et européen.

La place du peuple souverain reste à définir dans et au-delà de l'organisation politico-administrative de l'État. Si l'appartenance et la participation de la France à l'Union européenne reposent sur un acte de souveraineté (matérialisé par la ratification des traités fondateurs et modificatifs), le peuple (comme source de la légitimité politique nationale) et les citoyens (à titre individuel) disposent de peu d'opportunités pour intervenir et s'exprimer directement et/ou régulièrement dans les processus de décision européen. Il s'agit là d'une situation paradoxale, car non seulement les normes et politiques européennes régissent en partie la vie économique et sociale nationale, mais la « démocratie » fait partie des valeurs constitutives de la construction européenne telles qu'énoncées dans le préambule du traité de Lisbonne. Paradoxale, certes, mais une situation qui n'est pas propre au fonctionnement et à la prise de décision au sein de l'Union européenne : la crise démocratique nationale se nourrit également par la faiblesse des moyens/modalités de participation (politique) des citoyens dans la vie démocratique, en dehors des seules échéances électorales et autres référendum.

<sup>34</sup> Article L. 1211-4-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) introduit par la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007.

<sup>35</sup> Si le SGAE décide de la saisine de la commission, c'est le ministère chef de file dans la négociation européenne qui est censé élaborer la fiche d'impact et la transmettre à la commission.

<sup>36</sup> Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013.

<sup>37</sup> Conseil d'État, *Collectivités territoriales et obligations communautaires : étude adoptée le 23 octobre 2003 par l'assemblée générale du Conseil d'État*, Paris, La Documentation française, 2004, p. 57.

Au niveau de l'Union européenne, le mode de gouvernance demeure encore trop caractérisé par ses dimensions diplomatique et techno-bureaucratique. D'un côté, les décisions intergouvernementales sont arrêtées au terme de négociations diplomatiques peu transparentes et suivant des voies qui n'ont rien d'une délibération démocratique et publique. De l'autre, l'élaboration des projets de décision européenne relève essentiellement de l'administration de la Commission européenne, qui travaille elle-même en concertation avec les administrations nationales concernées. Ce travail préparatoire inclut également la consultation des experts sectoriels et des groupes d'intérêts privés. Si le Traité de Lisbonne a consacré un renforcement des moyens de participation des parlements nationaux aux processus de décision européens (voir *supra*), ceux-ci demeurent peu mis en œuvre. Un déficit d'effectivité qui se vérifie également pour deux instruments de participation/consultation des citoyens eux-mêmes : les pétitions et l'initiative citoyenne européenne (ICE). Leur effectivité supposent manifestement de mieux informer de leur propre existence et de faciliter leur procédure de mise en œuvre.

Il n'empêche, la réponse aux déficits démocratiques de la construction européenne ne réside pas dans les seules solutions de réformes procédurales et institutionnelles. L'essentiel réside dans la capacité à définir un projet fort d'une légitimité populaire ? Les élections présidentielle et législatives offrent ce moment de vérité où les responsables politiques ont l'opportunité de *proposer clairement leur vision* de l'Europe et de *s'engager ainsi à la mettre en œuvre* en cas d'élection. *A contrario*, s'abstenir de défendre toute vision de notre engagement européen et/ou ne pas suivre la stratégie européenne que l'on s'était engagé à suivre, ne sauraient qu'aggraver la crise démocratique.