

LA FRANCE ET LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EUROPÉEN

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES
AU CŒUR DES RELATIONS PARIS-BRUXELLES

PAR

VIRGINIE LANCERON (*)

Le processus décisionnel particulier de l'Union européenne (UE), caractérisé par la méthode communautaire et une absence de réseau administratif propre, nécessite une adaptation constante des systèmes politico-administratifs nationaux pour permettre leur participation à des travaux communautaires toujours plus importants du fait de l'approfondissement de l'intégration européenne. Ce processus d'eupéanisation (1) s'est traduit par la mise en place de structures assurant un dialogue dynamique entre l'échelon communautaire et l'échelon national, une interaction à la base du fonctionnement même de l'Union européenne.

Ainsi, à l'instar des autres États membres, la France s'est dotée d'une représentation permanente basée à Bruxelles, qui participe à l'élaboration et à la conduite des politiques de l'Union européenne. De plus, les départements ministériels ont été contraints d'adapter leur organisation en créant des cellules spécialisées dans le traitement des affaires européennes, souvent rattachées aux directions juridiques ou aux services chargés des affaires internationales. L'Assemblée nationale et le Sénat ont en outre été respectivement dotés en 1979 d'une «Délégation pour l'Union européenne» ayant pour mission de suivre les travaux conduits à Bruxelles en vue d'assurer l'information de leur assemblée respective et éventuellement de donner un avis sur un projet ou une proposition d'acte communautaire au moyen de résolutions ou de rapports publics. A également été mis en place, sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, un ministre chargé des Affaires européennes, dont la fonction consiste à l'heure actuelle essentiellement à

(*) Doctorante à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Cf. la définition proposée par Jacques ZILLER, «Les administrations doivent faire face à l'élargissement et à l'approfondissement de l'intégration européenne, avec ou sans traité constitutionnel», *in Revue française d'administration publique*, n° 114, 2005, pp. 213-218 : «L'eupéanisation des administrations pourrait être définie comme la somme des changements internes à l'administration qui peuvent être considérés comme la conséquence directe ou indirecte de la participation d'un État aux Communautés et à l'Union européenne : dans la structure institutionnelle et les organigrammes des administrations, dans leurs procédures et routines, dans leur culture organisationnelle et leur manière d'envisager leur rôle.»

communiquer, en particulier à destination des autres États membres, sur la politique européenne de la France.

Toutefois, ce qui apparaît comme le signe le plus évident d'une européanisation des systèmes politico-administratifs est la création de mécanismes et de procédures de coordination interministérielle en vue de définir la position officielle de chaque État membre qui sera défendue à l'occasion des différentes étapes du processus décisionnel communautaire (groupes de travail, COREPER (2), Conseil de l'Union européenne). En France, cette responsabilité a été confiée au Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), devenu Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) en 2005.

La mission originariaire du SGCI, créé par décret du 25 juin 1948 (3) dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération européenne (OECE), consistait à assurer une bonne répartition des fonds transférés par les États-Unis dans le cadre du programme de relèvement européen («Plan Marshall»). Placée sous l'autorité directe du chef du gouvernement, cette administration a fait preuve d'une telle efficacité que sa mission a été renouvelée lorsque de nouveaux besoins de coordination interministérielle dans le cadre européen sont apparus. Le SGCI a ainsi été pérennisé lors de la création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) par le Traité de Paris du 18 avril 1951, puis à la naissance de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique (CEEA) avec la signature des Traités de Rome le 25 mars 1957. Ainsi, au gré des réformes des traités tendant vers une intégration européenne toujours plus renforcée, le SGCI a été conduit à couvrir l'ensemble des domaines définis par le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, à l'exception notable de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui reste de la compétence du ministère des Affaires étrangères. Le changement de dénomination consacré par le décret du 17 octobre 2005 modifiant le décret du 3 avril 1958 n'a fait que mettre en cohérence le fait et le droit.

Du fait de sa mission de coordination interministérielle sur les questions européennes, le SGAE se retrouve au cœur des relations interministérielles, mais également au centre des relations Paris-Bruxelles, une position d'interface qui en fait un acteur-clef en matière européenne. Aussi, afin de mieux comprendre comment la France participe effectivement au processus décisionnel européen, est-il intéressant de s'attarder sur l'action d'une administration encore largement méconnue.

(2) Comité des représentants permanents.

(3) Décret n° 48-1029, 25 juin 1948, *Journal officiel*, 27 juin 1948, p. 6 154.

LA PARTICIPATION DE LA FRANCE
A L'ÉLABORATION DES ACTES COMMUNAUTAIRES

La mission de coordination interministérielle des questions européennes ne peut se réaliser de manière efficace sans que soit prise en compte la manière dont fonctionne le système décisionnel européen. C'est pourquoi il est intéressant de constater que le SGAE, de par son organisation et sa composition, tente de coller à la logique européenne. Une organisation qui lui permet, avec un rattachement au Premier ministre, de remplir efficacement sa mission de coordination interministérielle dans la plupart des situations.

Une administration orientée vers Bruxelles

L'administration française, caractérisée par une logique essentiellement hiérarchique, centralisée et conflictuelle, est intrinsèquement peu coutumière d'une approche transversale. En cela, le SGAE constitue une sorte d'exception, tant dans son organisation en secteurs que dans sa composition pluridisciplinaire, qui permettent une meilleure adaptation pour participer au processus décisionnel européen.

Une organisation sectorielle

Le SGAE est organisé depuis son origine en secteurs, dont le nombre a évolué au fur et à mesure de l'augmentation des compétences dévolues à l'Union européenne. On dénombre actuellement vingt-quatre secteurs, dont dix-neuf opérationnels, c'est-à-dire participant effectivement à la mission de coordination interministérielle des questions européennes. Chaque secteur est administré par un chef de secteur collaborant avec en moyenne cinq ou six adjoints. Les chefs de secteur sont à leur tour placés sous la responsabilité de trois Secrétaires généraux adjoints (SGA), eux-mêmes se trouvant sous l'autorité du Secrétaire général des Affaires européennes, qui est à l'heure actuelle Gilles Briatta, conseiller des Affaires étrangères hors classe.

Il en résulte l'organisation suivante : un SGA responsable des secteurs LCP, JUD et SEC (4); un SGA responsable des secteurs FIN, AGRAP, CIAA, OCDE, POLEST, COOP, RELEX (5) et, depuis juillet 2007, des cinq secteurs coordonnant les aspects logistiques autrefois directement rattachés au Secrétaire général (COORD, coordination générale, administra-

(4) LCP, libre circulation des personnes; JUD, espace judiciaire européen; SEC, sécurité de l'espace européen.

(5) FIN, questions économiques et financières; AGRAP, agriculture, alimentation et pêche; CIAA, comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation; OCDE, questions traitées à l'OCDE; POLEST, élargissement, Balkans occidentaux, politique de voisinage (correspondant à l'ancien secteur ELARG-PCC, élargissement de l'Union européenne, les relations de l'UE avec les autres pays d'Europe, communication, point national de contact pour les programmes communautaires de coopération); COOP, coopération au développement et DOM/TOM; RELEX, relations extérieures de l'UE et politique commerciale.

tion du service informatique; GRH, gestion des ressources humaines, du budget et de la logistique; MIT, mission informatique et téléphonie; DOC, documentation et archives; INFO, information sur l'Europe); un SGA responsable des secteurs EURATOM, ITEC, MICA, TESC et TREG (6). A cette liste s'ajoutent, sous la responsabilité directe du Secrétaire général en raison du caractère sensible de leurs attributions, un conseiller juridique assisté de plusieurs adjoints (secteur JUR), une partie des adjoints du secteur PARL (chargés du contrôle de la bonne application de l'article 88-4 de la Constitution) et, depuis juillet 2007, un «conseiller auprès du Secrétaire général coordonnateur pour la présidence française de l'Union européenne», qui est responsable du secteur PFUE, d'une partie des adjoints du secteur PARL (en charge des relations avec les députés français du Parlement européen) et du secteur PIF.

Cette structure toute récente traduit une évolution en étroite relation avec celle de l'Union européenne : la création de ce dernier conseiller répond au besoin de préparer la présidence française du Conseil des ministres, qui interviendra au second semestre 2008. Cette restructuration rappelle la création, en 1994, puis l'évolution du pôle JAI (Justice et affaires intérieures, qui comprend les secteurs LCP, JUD et SEC), après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht sur l'Union européenne le 1^{er} novembre 1993, qui a élargi la coopération des Etats membres en matière d'immigration et d'asile, de politique des visas, de lutte contre la criminalité internationale, ainsi que le terrorisme, les trafics de drogue ou d'armes.

Le SGAE couvre ainsi l'ensemble des domaines définis par les traités relatifs à l'Union européenne, à l'exception notable du deuxième «pilier», soit la coopération en matière de Politique étrangère et de sécurité commune, qui reste de la seule compétence du ministère des Affaires étrangères, pour autant que cette politique ne fasse pas appel à des instruments communautaires. Cela est possible grâce à une adéquation entre la structure du SGAE et la répartition des compétences de l'Union européenne.

En effet, une étude comparative de l'organisation des secteurs et de la liste des formations du Conseil de l'Union européenne montre une concordance intéressante. Depuis une décision du Conseil du 22 mars 2004 (7), le Conseil de l'Union comprend neuf formations : Affaires générales et relations extérieures; Affaires économiques et financières; Justice et affaires intérieures; Emploi, politique sociale, santé et consommateurs; Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche); Transports, télécommunica-

(6) EURATOM, questions relatives au Traité EURATOM; ITEC, industrie, télécommunications, postes, sociétés de l'information, environnement, énergie, compétitivité et recherche; MICA, marché intérieur, consommation, concurrence, aides d'Etat et armement; TESC, travail, emploi, politique sociale, santé, éducation, culture, audiovisuel et sport; TREG, transports et politique régionale.

(7) La décision du Conseil de l'Union européenne du 22 mars 2004 portant adoption de son règlement intérieur (2004/338/CE, Euratom) limite le nombre de formations à neuf, alors que le Conseil européen d'Helsinki de 1999 en avait arrêté seize.

tions et énergie; Agriculture et pêche, environnement; Education, jeunesse et culture. Cette liste correspond peu ou prou aux secteurs suivants: RELEX; FIN; pôle JAI (LCP, JUD, SEC); TESC; MICA; TREG et AGRAP, soit les principaux, mis à part les secteurs JUR et PARL, qui ont la particularité d'être transversaux.

Cette organisation correspond donc davantage à une logique européenne qu'à la tradition administrative française, notamment caractérisée par un cloisonnement ministériel important: chacun des secteurs est en contact avec plusieurs ministères pour définir la position française relativement aux domaines de leur compétence. Une organisation calquée sur une structure gouvernementale classique n'aurait pu permettre de réaliser de manière efficace la mission principale du SGAE qu'est la coordination interministérielle sur les questions européennes. Cela facilite la participation de la France au processus décisionnel européen.

Une composition pluridisciplinaire

Cette logique transversale se retrouve également dans la composition du SGAE. En effet, les agents chargés au quotidien de cette mission doivent être capables non seulement de procéder à une expertise technique, mais également d'adopter une approche en surplomb des questions traitées, pour y intégrer une dimension européenne. C'est pourquoi la mise à disposition d'agents publics en provenance de la plupart des ministères constitue le mode de recrutement privilégié pour rendre possible une montée en généralité sur certains sujets pluridisciplinaires. Cependant, le SGAE reste doté de moyens humains limités: cent quatre-vingt-trois agents en 2006, dont seulement une petite centaine effectivement chargée de la coordination interministérielle sur les questions européennes.

Cette logique sectorielle et pluridisciplinaire est censée permettre aux agents du SGAE d'être plus réceptifs aux problématiques européennes, de mieux comprendre et intégrer la logique communautaire souvent en décalage avec la culture administrative nationale, pour permettre de définir une position officielle qui aura des chances d'être entendue. Les membres du SGAE instillent ainsi une logique européenne auprès des ministères trop souvent habitués – la logique conflictuelle étant l'une des principales caractéristiques du système administratif français – à une vision catégorielle des dossiers. La position institutionnelle du SGAE est à cet égard un atout pour s'imposer face à des ministères parfois puissants et *in fine* remplir efficacement sa mission de coordination.

La définition de la position officielle de la France défendue sur la scène européenne

La circulaire du Premier ministre en date du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne rappelle que «*les positions françaises dans toutes les instances de l'Union européenne doivent [...] être exprimées avec clarté et dans la plus grande cohérence*». A cette fin, «*s'agissant des questions communautaires, la position que les représentants français expriment dans ces institutions est arrêtée après concertation interministérielle par le SGCI [SGAE]*» (8).

L'impulsion d'un dialogue entre les ministères sur les dossiers européens en collaboration avec la Représentation permanente

Le travail de coordination interministérielle peut se décomposer en trois étapes, chacune étant l'occasion d'une double conciliation, d'une part, entre les intérêts propres de chaque ministère et, d'autre part, entre les intérêts nationaux et la logique communautaire : diffusion de l'information, «*circularisation*» (9) des contributions, définition d'une position.

S'agissant de la première étape, il est important de souligner que tous les documents officiels de l'Union européenne doivent en principe obligatoirement transiter par le SGAE, pont entre la Représentation permanente (RP) et les ministères. Tous les jours, le SGAE reçoit ainsi de la Commission, *via* la RP, une variété de documents répartis dans les secteurs selon la matière concernée : cela va des propositions d'actes communautaires (directives, règlements) et des communications officielles à des documents moins solennels, comme des *non-papers* ou même des notes informelles reçues par courrier électronique. Les documents sont ensuite envoyés aux chefs et adjoints des secteurs compétents.

Dès leur réception, ces personnes doivent rapidement déterminer quels sont les ministères concernés par le dossier européen traité. Un ministère est dit «*concerné*» lorsqu'il correspond au moins à l'un de ces cas : «*le texte communautaire interfère avec une loi nationale comprise dans son 'portefeuille' législatif; le texte communautaire modifie une partie du corps réglementaire géré par ce département ministériel; le texte communautaire touche à l'organisation ou au fonctionnement d'une profession dont le ministère a la gestion ou tutelle*» (10). Certaines directions, plus «*communautaires*», sont structurellement davantage concernées, mais la participation au processus de coordination dépend pour beaucoup de l'agenda communautaire, qui privilégie à un moment donné telle ou telle politique.

(8) *Journal officiel*, 31 mars 1994, p. 4 783.

(9) Néologisme employé par les acteurs de la coordination interministérielle pour désigner l'échange de réflexions entre les ministères sur une proposition d'un ministère «*chef de file*» *via* le SGAE.

(10) Jean-Luc SAURON, *Droit communautaire et décision nationale*, LGDJ, Paris, 1998.

De plus, malgré une diffusion qui s'effectue essentiellement par voie électronique, il n'est pas rare de constater un décalage de «*timing*», une inadéquation entre le temps décisionnel européen et l'action administrative française, laquelle est traditionnellement plus lente. C'est pourquoi, les agents du SGAE sont tenus de sensibiliser les ministères à un agenda européen très chargé, qui nécessite des réponses rapides de la part des Etats membres. Le rôle du SGAE ne se réduit donc pas à celui d'une simple boîte aux lettres : il est garant d'une participation rapide et pertinente de la France à l'élaboration des actes communautaires.

La deuxième étape de la coordination débute lorsque les ministères destinataires des documents en provenance d'un secteur du SGAE décident de contribuer à la définition d'une position française. Une fois que toutes les administrations intéressées se sont fait connaître, une «réunion de cadrage» est organisée au SGAE, rassemblant les représentants des ministères (au niveau des services) et le chef de secteur concerné, éventuellement accompagné d'un ou plusieurs adjoints. Pour les questions les plus sensibles, le Secrétaire général adjoint compétent peut y participer. La RP est également présente dans la plupart des cas, grâce à la technique de la visioconférence, ce qui garantit des contacts permanents avec les représentants français à Bruxelles, lesquels ne peuvent pas toujours se déplacer à Paris, mais dont la sensibilité à l'«ambiance bruxelloise» est indispensable pour éviter de définir une position française inappropriée. Mis à part cette réunion qui permet de faire ressortir les éléments les plus intéressants du texte grâce aux explications données par le secteur et à la vision plus communautaire de la RP, les ministères se réunissent peu au SGAE, les échanges se réalisant essentiellement désormais par courriers électroniques, lesquels encouragent, en principe, une plus grande réactivité. Le secteur organisera une nouvelle réunion, de sa propre initiative ou sur demande d'une administration, seulement s'il existe des éléments qui demandent éclaircissements ou des blocages interrompant le cours normal des discussions interministérielles.

Après cette première réunion, qui permet au SGAE de donner un cadre principal de réflexions au processus de coordination – lequel sera ponctué de rappels à l'ordre pour respecter les délais bruxellois –, le ministère «chef de file» ou «pilote», c'est-à-dire celui responsable de la législation qu'on sera amené à modifier le temps venu pour respecter le droit communautaire, élabore une proposition de position commune. Celle-là est envoyée au secteur du SGAE compétent, qui la transmet aux administrations «concernées» pour leur permettre, si elles le souhaitent, de proposer des amendements. Il s'ensuit un travail administratif d'allers et retours, dont l'objectif est d'harmoniser l'ensemble des contributions ministérielles, en prenant en compte les intérêts des uns et des autres, afin d'obtenir une position française transmise à la RP sous forme d'un message d'instructions. Cette phase de

«circularisation» menée par le SGAE impulse le dialogue entre des administrations généralement plutôt cloisonnées et attentives à la défense d'intérêts catégoriels. La définition d'une position française repose ainsi davantage sur une logique européenne caractérisée par une culture de réseau et de compromis, que sur une approche conflictuelle marquée par la défense d'intérêts particuliers, deux éléments traditionnellement rattachés à l'administration française. En grande partie grâce aux contacts quotidiens avec les agents du SGAE davantage sensibilisés à cette manière d'agir, la plupart des ministères ont plutôt bien intégré cette pratique.

A cet égard, la collaboration de la RP avec le SGAE est indispensable pour assurer la pertinence des positions françaises au regard des tendances qui se dessinent au cours des négociations communautaires. La présence permanente de conseillers à Bruxelles permet en effet des contacts quotidiens avec des homologues étrangers, les représentants ministériels des capitales, des rencontres régulières avec les «Français de l'Union européenne» qui travaillent dans les institutions communautaires ou encore avec les députés européens. Ce réseau de relations est utile pour apporter un éclairage européen lors de la définition d'une position française, afin que celle-là ne soit pas en contradiction avec la logique bruxelloise, une situation qui compromettrait l'influence de la France lors du processus décisionnel européen.

A l'occasion de cette phase de «circularisation», tous les ministères concernés qui souhaitent participer à l'élaboration d'instructions de négociation pour la France doivent préparer une position argumentée. Cela nécessite une «pré-coordination intra-ministérielle»: chaque ministère interroge les différents services techniques concernés par le dossier européen en question. En outre, il est intéressant de noter que certains départements ministériels organisent également des réunions pour consulter la «société civile», c'est-à-dire les associations, syndicats, entreprises, groupes de pression... intéressés. Ce que ne peut faire le SGAE, lequel ne doit avoir pour seuls interlocuteurs que les ministères.

Tout ce travail de consultations et de coordinations intra- et inter-ministériels doit aboutir à la définition d'une résolution commune: la position officielle française qui sera défendue à Bruxelles. Cela nécessite obligatoirement que le triumvirat SGAE/RP/cellules européennes des ministères techniques s'entendent, ce qui est le cas pour environ quatre-vingt-dix pour cent des dossiers. Une coordination réussie dépend essentiellement de deux facteurs: d'une part, le caractère plus ou moins transversal de la question traitée, car plus il y a de ministères concernés, plus, logiquement, une position commune est difficile à trouver, contrairement à certains sujets «mono-ministériels», voire «mono-directionnels»; d'autre part, les rapports de force entre ministères, sachant que les plus puissants ont tendance à vouloir imposer leurs vues au détriment d'une logique de compromis. En effet,

comme l'a noté Vincent Wright, la «*culture de confrontation et de conflit*» étant «*un trait organisationnel*» (11) de l'administration française, le désaccord peut perdurer et nécessiter de recourir à un arbitrage politique au niveau du cabinet du Premier ministre, voire du Premier ministre lui-même pour les dossiers les plus stratégiques.

Une légitimité politique particulière facilitant l'arbitrage et la définition d'une position commune

L'objectif de la coordination interministérielle est de définir un accord entre les ministères, qui deviendra la position française officielle défendue à Bruxelles. Le SGAE doit donc chercher à rapprocher tous les points de vue des ministères, afin de trouver une solution qui convienne à l'ensemble des protagonistes, un office qu'il remplit dans environ quatre-vingt-dix pour cent des cas sans en appeler à l'arbitrage de Matignon.

Ainsi, n'ayant qu'un statut de service – certes du Premier ministre –, le SGAE n'en est pas moins capable, à travers l'action de ses agents coordonnateurs, de mettre d'accord plusieurs administrations souveraines parfois très influentes. Le SGAE tient probablement cette efficacité d'une légitimité particulière, que lui confèrent les compétences techniques de ses agents regroupés selon leur domaine d'expertise, mais également ses relations pluri-quotidiennes avec la RP, qui l'informe de l'état d'esprit à Bruxelles. En effet, le SGAE bénéficie d'une position en surplomb, qui lui permet de pouvoir apprécier les intérêts ministériels pour les concilier avec la logique des négociations communautaires en vue d'aboutir à une position commune adaptée.

Dès lors, les affaires qui font l'objet d'un arbitrage à Matignon, à la demande du SGAE ou, moins fréquemment, des ministères, sont rares (12) : il s'agit essentiellement de questions politiquement sensibles, pour lesquelles l'arbitrage technique du SGAE ne suffit pas, et de celles qui font l'objet d'un blocage interministériel insurmontable sans l'intervention du Premier ministre. Il arrive cependant que certains sujets très politiques remontent sans passer par une tentative préalable au SGAE, la plupart du temps sur auto-saisine du cabinet du Premier ministre.

La plupart du temps en effet, en cas de difficultés tenant généralement au caractère politiquement sensible du dossier, les chefs de secteur ont le réflexe de ne pas directement «monter au bleu» : ils s'en réfèrent d'abord aux Secrétaires généraux, ces derniers pouvant demander conseil auprès de la Secrétaire générale, qui peut à son tour consulter les conseillers du Premier ministre avec lesquels elle travaille quotidiennement. Puis, l'information redescend jusqu'aux secteurs et permet souvent de résoudre les diffi-

(11) Vincent WRIGHT, «*Démocratiser l'élite administrative française*», *Pouvoirs*, n° 80, 1997.

(12) Environ 10 % des dossiers traités par le SGAE.

cultés rencontrées sans avoir eu à solliciter l'arbitrage officiel de Matignon. Les ministères sont en effet conscients que, derrière la proposition de compromis du SGAE, se «cache» souvent le cabinet du Premier ministre, qu'il n'est pas opportun de consulter lorsque leur position a peu de chance de l'emporter.

Cette situation tient à «la double-casquette» du Secrétaire général, qui fait le lien entre la coordination technique et la décision politique. En effet, bien qu'aucun texte officiel ne le mentionne explicitement, la direction du SGAE est traditionnellement confiée à un conseiller politique du Premier ministre, voire du Président de la République. Ainsi, peu présent physiquement au SGAE, l'influence du Secrétaire général des affaires européennes n'en est pas moins considérable grâce aux contacts quotidiens que ce dernier entretient avec les Secrétaires généraux adjoints et parfois les chefs de secteurs. Essentiellement informels (appels téléphoniques, courriers électronique), ces contacts permettent au SGAE, d'une part, de renseigner le cabinet du Premier ministre sur les dossiers les plus sensibles et, d'autre part, de recevoir des éléments sur la position du Premier ministre, qu'il doit prendre en compte pour conduire les ministères à un compromis satisfaisant.

En proposant un arbitrage qui tienne tout autant compte de l'ensemble des positions ministérielles, des priorités du Premier ministre et des contraintes européennes, le SGAE a en réalité déjà un pied dans la sphère décisionnelle. Son action dans la définition de la politique européenne de la France est ainsi loin d'être négligeable. Cette situation permet une coordination interministérielle efficace, favorisant la prise en compte d'une logique consensuelle par des ministères qui y sont peu habitués.

Toutefois, le processus décisionnel européen ne se réduit pas à la participation d'un Etat membre à l'élaboration des actes communautaires : leur application au niveau national est également une phase très importante. Celle-là traduit l'implication effective d'un Etat dans le fonctionnement de l'Union européenne, du début à la fin du processus décisionnel.

LE CONTRÔLE DE LA BONNE APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN FRANCE

S'agissant de l'application du droit communautaire sur la scène nationale, dernière étape du processus décisionnel, l'état de la transposition des directives apparaît comme un élément d'évaluation intéressant de l'engagement européen. Les difficultés rencontrées en la matière par la France s'expliquent surtout par un décalage entre deux logiques décisionnelles.

La difficile transposition des directives en France

Régulièrement surveillée par la Commission européenne, qui diffuse chaque semestre un tableau de bord comparant les efforts des Etats membres, la transposition des directives peut être considérée comme l'un des révélateurs de l'implication effective d'un Etat dans le processus décisionnel de l'Union européenne. La participation à l'élaboration d'un acte communautaire est un élément indispensable, mais pas suffisant.

Un mauvais classement

A l'inverse du règlement et de la décision, qui bénéficient d'une applicabilité immédiate dans les Etats membres sans qu'il soit nécessaire de prendre de mesures supplémentaires pour les incorporer dans le droit national, l'application des directives doit faire l'objet d'une démarche active de la part des dirigeants : la transposition (13). Ce terme désigne toute mesure contraignante, de nature législative ou réglementaire, prise par toute autorité compétente d'un Etat membre afin d'incorporer dans l'ordre juridique national les obligations, les droits et les devoirs prévus dans les directives et les décisions-cadres.

En la matière, la France ne s'est pas fait remarquer par son efficacité, ce qui lui a valu de faire l'objet de plusieurs remontrances de la part de la Commission européenne pour défaut ou absence d'application de la législation communautaire, voire parfois d'être inquiétée par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Cependant, depuis la circulaire du Premier ministre n° 2004-09-27 du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et des décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes (14), la France a réalisé des progrès substantiels. Se substituant à une précédente circulaire du 9 novembre 1998, ce texte, qui préconise une «*démarche intégrée*», débutant dès la négociation de l'acte communautaire et s'achevant avec la notification des dispositions internes de transposition, répond ainsi au souhait de la Commission européenne, que les Etats considèrent la transposition correcte et dans les délais «*comme une priorité politique et opérationnelle permanente*» (15). Il confirme le rôle moteur du SGAE, lequel se retrouve en charge de la préparation et du suivi de la transposition des directives en France.

(13) La transposition concerne les directives prévues à l'article 249 TCE, selon lequel «*la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens*», mais également les décisions-cadres de l'article 34 TUE.

(14) Circulaire n° 2004-09-27, 27 sept. 2004, *Journal officiel*, n° 230, 2 oct. 2004, p. 16 920.

(15) Recommandation de la Commission européenne adoptée le 12 juillet 2004.

Des efforts certains, mais toujours insuffisants

La circulaire du 27 septembre 2004 précitée confie au SGAE le soin de demander aux ministères concernés d'engager, le plus tôt possible, un travail d'anticipation d'éventuelles difficultés juridiques, voire politiques, liées aux actes dont la négociation s'annonce. Ce travail doit se matérialiser sous la forme de l'élaboration de fiches d'impact simplifiées. Réalisées par les ministères concernés, celles-là permettent de dresser un état des lieux des textes nationaux dont l'élaboration ou la modification sera nécessaire en cas d'adoption de la directive, tout en indiquant les probables difficultés de transposition déjà identifiées.

En cours de négociation, le SGAE doit veiller à ce que l'étude d'impact, ébauchée avec les fiches, soit enrichie et adaptée selon les modifications adoptées lors des débats : à cet effet, il appartient au secteur compétent pour suivre la négociation de demander au(x) ministère(s) concerné(s) une étude d'impact rédigée selon l'état d'avancement de la négociation. Le secteur juridique est alors à la disposition des secteurs chargés de la négociation pour apprécier le degré de fiabilité des éléments transmis par les ministères. S'il identifie des difficultés juridiques sérieuses durant la négociation, le secteur compétent sur le fond peut les signaler au secteur juridique, lequel a alors la possibilité de conduire une expertise interministérielle sur l'opportunité de saisir le Conseil d'Etat.

Dès sa publication, l'acte communautaire est transmis par le secteur du SGAE concerné au ministère désigné en qualité de chef de file, aux ministères intéressés et au Secrétariat général du Gouvernement (SGG). Dans un délai fixé par le SGAE – qui ne saurait excéder trois mois après transmission –, chacun des ministères qui participent à la transposition adresse au secteur compétent un échéancier d'adoption des textes accompagné d'avant-projets de rédaction.

En outre, des réunions interministérielles sont convoquées à échéances régulières par le secteur JUR (juridique), en liaison avec les autres secteurs qui ont déjà tenus des réunions avec les ministères au sujet de directives relevant de leurs domaines de compétence, afin de faire le point, pour chaque domaine, de l'avancement des travaux de transposition. Ces rencontres servent à vérifier, environ tous les trois mois pour chaque secteur, le respect des échéanciers indicatifs et de tenir à jour la base de données interministérielles sur la transposition tenue par le secteur JUR et disponible en temps réel sur l'Intranet du SGAE; elles permettent en outre à ce dernier de rendre compte au cabinet du Premier ministre de l'avancement des travaux de transposition et de répondre, *via* la RP, aux demandes des services de la Commission qui sont chargés, en principe deux fois par an, d'établir un «tableau d'affichage du marché intérieur» et qui s'adressent au SGAE en cas de mise en demeure d'un ministère pour qu'il lui transmette l'information.

Si des obstacles dans la conduite de la procédure de transposition apparaissent, ces réunions sont également l'occasion, pour le SGAE, de «rappeler à l'ordre» les ministères défaillants. Le SGAE joue ainsi un rôle d'alerte, en sensibilisant, le cas échéant, les correspondants chargés de la transposition au sein des cabinets ministériels. Les difficultés de fond peuvent donner lieu à l'organisation de réunions *ad hoc*, présidées par le chef de secteur compétent, avec le concours, si cela s'avère nécessaire, du secteur JUR, en la personne du conseiller juridique ou d'un chargé de mission transposition / pré-contentieux. En cas de fortes divergences, un arbitrage du Premier ministre peut être sollicité à la lumière des positions exprimées par le SGAE.

Cette nouvelle démarche volontaire mise en place par la circulaire du 27 septembre 2004 a porté ses fruits, puisque, en six mois, la France est passé du quinzième et dernier rang de l'Union à Quinze au dixième rang (16). La situation s'est encore améliorée depuis lors : le dernier tableau de bord rendu public par la Commission en juillet 2007 constate que 98,8 % des directives ont été transposées à la date fixée, le meilleur résultat depuis la création de cet instrument de mesure en 1997. Toutefois, ces bons résultats ne doivent pas cacher que la France reste l'un des Etats qui rencontrent le plus de difficultés pour résorber le stock de directives accusant un retard de transposition supérieur à deux années (17).

Prenant la mesure du caractère néfaste d'un tel classement en matière de légitimité de la France à participer au processus décisionnel, différents rapports du Conseil d'Etat se sont penchés sur ces difficultés de transposition du droit communautaire en France. Le premier d'entre eux, rendu public en décembre 1989 (18), mettait surtout en avant plusieurs dysfonctionnements de nature structurelle, au premier rang desquels une insuffisante formation des fonctionnaires en matière communautaire et une faible implication des administrations concernées. Ces quelques éléments traduisent un certain décalage entre la culture administrative française et la logique communautaire.

Le nouveau dispositif mis en place en 2004, qui implique de manière active tous les acteurs de la transposition sous l'impulsion du SGAE, semble apporter des gages d'efficacité. Toutefois, le Conseil d'Etat continue encore aujourd'hui de pointer des éléments structurels à modifier pour que les procédures administratives françaises correspondent davantage à une logique communautaire, une évolution qui apparaît indispensable pour améliorer encore l'efficacité de la procédure. Un atout pour l'influence de la voix fran-

(16) Délégation de l'Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la transposition des directives européennes*, présenté par Christian Philip, 4 juillet 2006.

(17) Le délai moyen de transposition en France est de 15 mois (juillet 2006), soit le plus long délai, à égalité avec l'Allemagne.

(18) La section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat avait été saisie par le gouvernement après le peu de résultats positifs de la réforme de 1986 centralisant la procédure de transposition pour reposer sur le SGG et le SGCI.

gaise sur la scène européenne, surtout à la veille de la présidence de l'Union qui aura lieu au second semestre 2008.

La nécessité d'une meilleure adaptation du système national au processus décisionnel européen

La position institutionnelle du SGAE, sa mission de coordination orientée vers Bruxelles, son organisation et sa composition permettent d'instiller un peu de logique européenne auprès de ses correspondants. Cependant, cela ne semble pas suffire : la tradition essentiellement hiérarchique, centralisée et conflictuelle persiste, rendant le traitement des affaires européennes particulièrement délicat.

Un décalage entre deux logiques décisionnelles

Le poids de la culture politico-administrative française se traduit tout d'abord par des dysfonctionnements quotidiens néfastes à l'efficacité de la coordination interministérielle. L'une des principales difficultés relevées concerne la diffusion, par le SGAE, des documents en provenance de l'Union européenne, sans forcément procéder à un filtre préalable pour bien cibler les ministères réellement concernés. Ces derniers reçoivent ainsi quotidiennement un magma d'informations, dont ils ne ressortent pas forcément les éléments les plus importants qui nécessiteraient une participation de leur part à l'élaboration d'une position officielle. Cette situation révèle que l'organisation en secteurs, correspondant davantage à la répartition matérielle de l'Union qu'au découpage ministériel national, ne suffit pas : il existe toujours un décalage. En fait, il reste difficile, pour certains sujets, de définir précisément quelles seront les administrations concernées, la pluri-ministèrialité étant le plus souvent la règle s'agissant des dossiers européens, alors que les ministères français ont l'habitude de relations caractérisées par une logique conflictuelle. Cette diffusion parfois précipitée s'explique également par des difficultés en termes de *timing*, le temps décisionnel européen étant bien souvent plus rapide que le temps décisionnel français : les agents du SGAE travaillent en effet dans l'urgence, les délais accordés par l'Union pour définir une position française étant souvent brefs – il arrive ainsi que le SGAE reçoive des documents en provenance de Bruxelles, sur lesquels il faut se prononcer dans un délai de deux ou trois jours, voire parfois en vingt-quatre heures.

Un autre élément témoigne bien de la persistance d'une approche essentiellement souveraine et hiérarchique des questions européennes : le ministère des Affaires étrangères continue de « *bénéficiaire d'un droit de regard horizontal sur toutes les initiatives émanant des institutions communautaires* » (19).

(19) Christian LEQUESNE, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la FNSP, Paris, 1993, p. 59.

Le rôle de ce dernier reste particulièrement important en matière de contentieux communautaire, la Direction des affaires juridiques (DAJ) étant la seule compétente pour rédiger, grâce à la coordination interministérielle organisée par le secteur JUR du SGAE, un mémoire en défense, lorsque la France fait l'objet d'une procédure pré-contentieuse ou contentieuse (20). Outre l'action de la DAJ, la Direction de la Coopération européenne (DCE) peut participer, au même titre que les autres administrations concernées, à la coordination interministérielle lorsqu'il s'agit d'un domaine qui l'intéresse. Une situation plutôt rare en pratique, la DCE étant peu présente lorsqu'il s'agit de questions techniques et préférant s'intéresser à certains dossiers à forte dimension politique, d'où une collaboration essentiellement dirigée vers les secteurs JUR (juridiques), PARL (Parlements national et européen) et PIF (Présence et influence françaises).

Cependant, cette dualité s'est surtout traduite par la création, par le décret du 12 juin 1981 (21), d'un poste de ministre des Affaires européennes, le plus souvent délégué auprès du ministre des Affaires étrangères ou Secrétaire d'Etat aux côtés de ce dernier, comme cela est le cas à l'heure actuelle. Dès lors, il semblerait que la situation mérite un éclaircissement, que le récent changement de dénomination peut contribuer à impulser. En effet, il est désormais explicite que les Affaires européennes font l'objet d'un double traitement, auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes et auprès du Premier ministre : ne peuvent-elles donc être regroupées autour d'une seule institution et, si oui, laquelle ? Compte tenu de son action effective, le SGAE semble en meilleure position, la question importante n'étant pas qui représente la politique européenne, mais qui fait la politique européenne. Cependant, cette évolution ne semble pas réalisable dans l'immédiat : le MAE détient encore le monopole des négociations sur certaines questions européennes, telle la PESC et le SGAE ne disposant pas de moyens suffisants, aussi bien matériels qu'humains – pour lesquels il dépend encore du MINEFI –, pour combiner les fonctions de coordination et d'anticipation.

Les défis à relever

Ce qui manque peut-être le plus au SGAE est une approche prospective des dossiers. Le travail de coordination quotidien oblige les agents à adopter une posture réactive plutôt qu'anticipatrice. Cette situation traduit un décalage évident entre le *timing* européen et celui de l'administration française, complexe et moins rapide, résultat d'une tradition hiérarchique et conflictuelle qui allonge le processus décisionnel. La principale question qui se pose à l'heure actuelle peut se résumer ainsi : comment mieux adapter la

(20) Il s'agit des procédures en manquement de l'article 226 du TCE, de l'exécution des arrêts en manquement prévu à l'article 228 TCE et des recours préjudiciels prévus à l'article 234 du TCE.

(21) Décret n° 81-689, 3 juillet 1981, *Journal officiel*, 4 juillet 1981, p. 1 874.

sphère politico-administrative française pour améliorer la participation de la France au processus décisionnel européen ?

A cet égard, le dernier rapport public du Conseil d'Etat donne quelques éléments de réflexion, en proposant « *de prendre conscience que le temps européen est un temps long et qu'un changement de la culture administrative et politique française, qui privilégie le temps court, s'avère nécessaire* » (22). A cette fin, cinq priorités sont annoncées : permettre « *des choix politiques, en temps et au niveau utiles et plus largement anticipés* » ; définir « *une évaluation administrative le plus en amont possible de l'impact des réformes et des intérêts en présence* » ; assurer « *la continuité de la coordination interministérielle jusqu'aux arbitrages du Président de la République* » ; inciter à « *des réflexes européens plus marqués* » ; enfin, encourager « *des formations et parcours européens* ».

Ces mesures sont intéressantes, car elles tentent de remédier aux principaux points faibles qui persistent au sein de la sphère politico-administrative française, néfastes à son européanisation. Le rapport propose en effet d'insister sur plusieurs éléments nécessaires à une meilleure adaptation pour participer au processus décisionnel européen de manière efficace : l'anticipation et la stratégie ; l'ouverture à la société civile dans un esprit décisionnel plus consensuel que conflictuel ; la socialisation des citoyens et, plus particulièrement, des agents publics à la logique européenne. Les changements institutionnels sont en effet insuffisants pour jouer sur les représentations négatives de l'Union européenne, encore très présentes en France, comme en témoigne notamment le résultat du référendum du 29 mai 2005 par lequel les Français ont majoritairement rejeté la ratification du Traité constitutionnel européen.

La présidence française de l'Union du second semestre 2008, qui pour la première fois a fait l'objet de préparations anticipées, sera l'occasion de démontrer si la France entend s'impliquer davantage dans le processus décisionnel européen en s'adaptant mieux à la logique bruxelloise.

(22) Rapport public 2007 du Conseil d'Etat, Considérations générales, *L'Administration française et l'Union européenne : quelles influences ? quelles stratégies ?*, pp. 227-419.