



Volumul V, Numărul 8 / 2003

ISSN 1454-9980

**Un exemple de strategie d'influence. L'administration française et
l'Union Européenne**

(pag. 12-17)

Adriana ZAIȚ

Volume V, Issue 1 (8) / 2003

**Cross-cultural
Management
Journal**

UN EXEMPLE DE STRATEGIE D'INFLUENCE. L'ADMINISTRATION FRANCAIS ET L'UNION EUROPEENNE

Michel AUDOUSSET¹

1. Le processus decisionnel dans l'UE

Le processus décisionnel communautaire est particulièrement complexe et fait intervenir une multitude d'acteurs.

Pour pouvoir établir une stratégie au niveau d'un Etat membre il faut saisir les rôles respectifs que peuvent avoir les institutions communautaires de l'U.E.:

- Il y a d'abord la COMMISSION

dont le Président est nommé par le CONSEIL EUROPEEN et les 19 autres membres choisis conjointement par le CONSEIL EUROPEEN et le PRESIDENT de la COMMISSION, pour 5 ans et nommés après approbation du PARLEMENT.

Ils sont responsables solidairement et collectivement devant ce dernier

Ses attributions sont particulièrement importantes puisqu'elle a:

- le monopole de l'initiative pour le 1er pilier (elle fait donc des propositions au CONSEIL)
- la surveillance de l'exécution des traités
- l'application des décisions du Conseil des Ministres
- la représentation de la communauté

Pour cela chaque membre de la Commission est à la tête d'une D.G (Direction Générale) avec de nombreux services administratifs.

La Commission joue donc un rôle de négociation particulièrement important en liaison avec les comités nommés par le Conseil.

- Il y a le CONSEIL EUROPEEN

constitué des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres qui se réunit avec le Président de la Commission au moins deux fois par an et dont la présidence est tournante tous les 6 mois

Il fixe les grandes orientations, donne une impulsion politique, il est le véritable pouvoir législatif puisqu'il est amené à approuver les propositions de la Commission après avis du Parlement (pilier 1: décisions concernant les mécanismes d'intégration) à l'unanimité pour les questions fondamentales (traités, adhésion de nouveaux pays) ou à des majorités différentes selon l'objet des décisions.

Les propositions de la Commission sont examinées préalablement par des comités spécialisés et supervisés par le COREPER (commission des représentants permanents). Il a un rôle de négociation entre les Etats membres pour arrêter des compromis quand ceux ci n'ont pas été déjà réalisés par la Commission et les comités dont nous venons de parler.

Pour les mesures concernant le pilier 1 il émet des orientations et des arbitrages, il a un rôle décisif pour les piliers 2 et 3 (politique

¹ PhD, Professeur à l'Université Paris Sud Orsay, France

étrangère et sécurité commune d'une part et justice et affaires intérieures d'autre part)

Les CONSEILS DES MINISTRES siègent en fonction de l'ordre du jour: formation générale, éducation, agriculture, les propositions de la Commission sont étudiées par les groupes de travail spécialisés.

- Il y a le PARLEMENT EUROPEEN

Les 626 parlementaires européens sont élus au suffrage universel direct pour 5 ans selon une répartition des sièges tenant compte de l'importance des Etats membres. Son bureau est constitué d'un Président et de 14 vice-présidents responsables de 17 commissions.

Ses attributions:

- approbation ou non, codécision suivant les sujets des projets de la Commission
- pouvoir de demander des informations par questions écrites ou orales ou encore par rapports
- pouvoir de sanction par la motion de censure (jamais utilisée)
- pouvoir non négligeable au niveau du budget: peut proposer des modifications pour les dépenses obligatoires et des amendements pour les dépenses non obligatoires, il peut même demander à la commission un nouveau projet.

- Il exerce son contrôle externe (droit de décharge) qui a entraîné par exemple la démission de la Commission présidée par Santer.

Pour exercer une stratégie d'influence, la France devra non seulement bien connaître les divers rouages institutionnels mais également les procédures mises en place par la Commission (exemples: mise en œuvre d'une proposition T2 ou encore de réglementation T3).

Pour être efficace dans ses négociations la France devra toujours avoir le souci:

- de s'éloigner du simple rappel des intérêts de la France devant les instances communautaires car chacun des partenaires a aussi ses intérêts,
- de faire en sorte que la position française intègre les contraintes de ses partenaires (ou de la plupart) pour espérer obtenir une majorité qualifiée au Conseil, de même qu'elle doit connaître les préoccupations des autres parlementaires européens pour pouvoir les convaincre, elle ne peut se limiter aux 87 députés français qui, appartenant

à divers groupes politiques, peuvent avoir des positions différentes.

Partie prenante depuis 1952 au processus d'intégration européenne, l'administration centrale de la France a dû adapter ses méthodes de travail afin de répondre aux négociations et aux obligations découlant de cet engagement.

Tous les ministères et une grande partie des fonctionnaires sont aujourd'hui concernés par les politiques et les actions communes élaborées au sein de l'Union Européenne ce qui a nécessité le renoncement à certaines attributions traditionnelles et l'adaptation à des missions nouvelles.

2. Comment le gouvernement français s'est-il organisé pour pouvoir travailler dans le cadre communautaire, de quels instruments dispose-t-il?

ROLE MOTEUR DU PREMIER MINISTRE ET DE SES SERVICES:

Après la 2^{ème} guerre mondiale pour optimiser l'utilisation des fonds distribués dans le cadre du Plan Marshall Robert SCHUMAN Président du Conseil de l'époque avait créé:

- un comité interministériel pour les questions de coopération économique - européenne placé sous son autorité composé de:

membres permanents: M F et MAE

et de membres tournants: M dont les dossiers sont évoqués,

ce comité étant chargé d'élaborer les instructions pour les négociations, de préparer les décisions du conseil des Ministres et de prescrire les mesures d'exécution nécessaires.

- un secrétariat général du Comité Interministériel (SGCI) chargé en liaison avec l'ensemble des administrations de préparer les délibérations et les décisions du comité interministériel et de veiller à leur exécution.

Depuis 1948 le SGCI a eu une extension continue de son champ de compétence du fait de son efficacité et surtout du rôle pivot qu'il exerce entre l'administration et le monde politique, depuis 1958 le SG du SGCI est aussi conseiller au cabinet du Premier Ministre ou du

Président de la République ce qui permet d'influencer en amont le SGCI.

En juin 2001 le SGCI compte 191 personnes réparties en 25 secteurs (T organigramme du SGCI), chacun des secteurs a à sa tête un haut fonctionnaire mis à disposition par son ministère d'origine.

Son rôle est devenu tel, que le journal les Echos voit dans le SGCI «une officine administrative au rôle méconnu et à l'importance considérable»

- un ministre délégué pour les Affaires européennes placé auprès du ministre des Affaires étrangères depuis 1978, il participe à Bruxelles au sein du Conseil ministériel européen au conseil des Affaires générales avec le MAE et au Conseil Marché Intérieur.

L'exigence communautaire est soutenue au sein du travail interministériel par:

- le conseiller pour les AE du Premier Ministre souvent SG du SGCI
- le MAE européennes
- les agents du SGCI qui apportent leur expertise et leur compétence aux demandes des premiers

c'est ce que certains appellent le «triangle vertueux».

3. Comment développer une stratégie d'influence, quels canaux peuvent être utilisés ?

Il s'agit des opérations qui, à un moment ou à un autre, visent à faire prendre en compte par les textes communautaires le maximum des thèses ou des intérêts nationaux possibles.

Avec la règle de l'unanimité au Conseil Européen, un Etat pouvait toujours compter modifier les propositions de la Commission.

En revanche avec la règle de la majorité qualifiée la possibilité de trouver des partenaires avec lesquels les points de convergence soient assez nombreux pour arriver au même résultat qu'avec la règle de l'unanimité est plus hasardeuse. Des lors il convient que l'administration ne limite plus sa stratégie aux négociations menées au Conseil mais agisse en amont sur la Commission et sur chaque Etat membre.

Pour aborder la négociation communautaire il faut d'abord avoir une visibilité sur les divers enjeux nationaux, une connaissance des contraintes internes...

LA REPRESENTATION PERMANENTE ET LA QUALITE DES RELATIONS ENTRE LE SGCI ET LA RP:

Toute l'organisation française repose sur le dialogue entre:

- le SGCI à Paris
- la RP à Bruxelles

La Représentation Permanente est une ambassade auprès de l'organisation communautaire. Ainsi la France comme ses partenaires a une ambassade à Bruxelles. Elle est composée actuellement de 54 membres: 18 provenant du MAE (dont le Représentant Permanent et le RP adjoint) et 36 fonctionnaires issus de ministères techniques.

Elle joue un rôle très important pour l'adaptation des positions françaises aux contraintes de la négociation: elle permet de trouver le point d'équilibre entre les contraintes nationales et communautaires

Les relations entre Bruxelles et Paris se font ainsi:

- La RP transmet au SGCI la proposition du texte communautaire
- Le SGCI diffuse cette proposition aux ministères concernés

Ensuite une réunion interministérielle est organisée au SGCI au cours de laquelle le ministre « chef de file » présentera une analyse fouillée du texte communautaire, Cette réunion permettra d'examiner la proposition de la Commission article par article en définissant ce qui est acceptable ou non par la France. Elle pourra proposer des amendements alternatifs, des expertises complémentaires, des consultations juridiques pour examiner si la proposition est compatible avec le droit communautaire ou national.

L'envoi de télégrammes diplomatiques aux postes français des 14 autres Etats membres est fait pour mieux connaître les positions de ces Etats et de définir des stratégies de négociation.

Ces points font l'objet d'une validation interministérielle.

- Le SGCI envoie à la RP le mandat français qui servira de cadre de négociation au sein des groupes de travail du Conseil.
- La RP envoie le compte rendu des groupes de travail. Ce compte rendu permettra aux ministères de repositionner les demandes françaises (équilibre de la négociation)

C'est donc de l'interface Paris-Bruxelles (SGCI-RP) que dépend l'efficacité et la viabilité du dispositif de négociation français.

L'INTEGRATION DU PARLEMENT EUROPEEN DANS LA STRATEGIE D'INFLUENCE FRANCAISE

La cellule de coordination et de suivi des travaux européens du SGCI regroupe le secteur PARL du SGCI, les chargés de mission des ministères et le conseiller technique du ministre des Affaires Européennes. Ce dernier est amené à rencontrer les présidents des délégations françaises des groupes politiques pour évoquer les grands dossiers européens d'actualité.

Un dossier constitué d'une sélection de notes rédigées sur la base du rapport définitif est envoyé aux députés français. Les argumentaires préparés pour les membres des diverses commissions permanentes du Parlement européen ont également pour cible les parlementaires des autres pays membres ce qui nécessite de bien connaître leurs propres préoccupations. Selon Jean Luc SAURON «Le travail de persuasion et le choix des arguments devra, à l'avenir, se rapprocher de plus en plus d'un mode de relation du type des lobbyistes au Congrès américain».

ROLE DES DELEGATIONS POUR L'UNION EUROPEENNE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE ET DU SENAT

Elles sont composées chacune de 36 membres qui ont pour mission de suivre les travaux conduits par les institutions de l'UE. les membres sont désignés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes.

Les délégations invitent à participer à leurs travaux les membres français du Parlement européen compétents pour les dossiers techniques qu'elles examinent.

Les délégations pour l'UE ont la possibilité de déposer des propositions de résolution qui sont transmises à une commission permanente.

Le Sénat a mis en place une antenne administrative permanente à Bruxelles afin «d'être informé en temps réel» et d'offrir une assistance technique aux collectivités territoriales.

D' AUTRES EXEMPLES D' INTERACTION ENTRE LES ADMINISTRATIONS, LES GRANDS CORPS CONSTITUES ET L'UE

Il serait difficile de relater tous les liens qui ont été tissés au fil des années entre les administrations, les corps constitués, les organisations économiques, socioprofessionnelles, syndicales, politiques et l'UE ; mais on peut dire que tous ces liens contribuent à renforcer l'influence de la France.

A titre d'exemple:

La Cour des Comptes: elle contrôle les fonds communautaires utilisés sur le territoire français (lutte contre les fraudes) en liaison avec la Cour des Comptes Européenne.

Le Comité des Régions: 24 représentants français choisis parmi les CR, CG, municipalités donnent un avis sur tous les projets européens intéressant les collectivités territoriales: réseau de transport, aménagement, santé publique ...

Les organisations socioprofessionnelles:

Elles sont consultées sur les projets de législation communautaire dans le cadre du Conseil Economique et Social européen où siègent 24 français représentant les familles, les entreprises, les salariés, les agriculteurs.

Les partenaires sociaux européens négocient des accords européens: congé parental, travail à temps partiel...

Le Conseil d'Etat: aide à la négociation communautaire pour surmonter les **difficultés juridiques et éviter ainsi que certaines décisions soient déclarées inconstitutionnelles.**

Par ailleurs la France comme tous les autres partenaires nomme des français qui doivent agir en toute indépendance par rapport à leur pays d'origine:

Cour de Justice européenne, Cour des Comptes européenne etc...

UN OUTIL DE STRATEGIE A NE PAS NEGLIGER POUR RENFORCER SON INFLUENCE: LA FORMATION

La formation des cadres pour l'Europe se fait aujourd'hui soit dans des Ecoles dont c'est la vocation, soit dans des Universités.

A titre d'exemple:

CEES: Centre des Etudes Européennes de Strasbourg

ENA: Ecole Nationale d'Administration

IIAP: Institut International d'Administration Publique

FNSP: Fondation Nationale des Sciences Politiques

Universités ayant des départements juridiques, économiques... européens

Il serait peut être intéressant de favoriser plus de synergie entre elles et entrevoir une stratégie d'ensemble coordonnée par la

Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP).

Face au développement des politiques européennes les pays membres ont dû adapter, de gré ou de force, leurs systèmes administratifs. S'il a fallu attendre le traité de Maastricht (1992) pour que l'union européenne entre dans les constitutions nationales, les pratiques administratives avaient depuis longtemps pris la mesure du phénomène.

La France a su trouver très tôt des méthodes d'organisation pour participer au mieux aux différentes étapes des décisions communautaires: l'axe SGCI-RP lui permet de peser sur les propositions qui seront faites par la Commission à Bruxelles tout en tenant compte des avis des divers partenaires nationaux.

Elle a su aussi au cours du temps développer une stratégie d'influence en tenant compte des intérêts des autres pays membres sans négliger la formation.

4. Les institutions communautaires

- LA COMMISSION

- LE CONSEIL EUROPEEN
LES CONSEILS DES MINISTRES

- LE PARLEMENT EUROPEEN

Et:

- LE COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

- LA COUR DE JUSTICE

- LA COUR DES COMPTES

5. Les liens entre l'Administration française et l'Union Européenne.

Synthese structurelle

COMMENT LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS S'EST IL ORGANISE POUR POUVOIR TRAVAILLER DANS LE CADRE COMMUNAUTAIRE, DE QUELS INSTRUMENTS DISPOSE T IL ?

- LE COMITE INTERMINISTERIEL

- LE SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL: SGCI

- LE MINISTRE DELEGUE POUR LES AFFAIRES EUROPEENNES

6. Comment développer une stratégie d'influence, les canaux utilisés

- LA REPRESENTATION FRANCAISE ET LES RELATIONS RP-SGCI
- L'INTEGRATION DU PARLEMENT EUROPEEN DANS LA STRATEGIE
- LES DELEGATIONS EUROPEENNES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE ET DU SENAT
- AUTRES EXEMPLES D'INTERACTION ENTRE LES ADMINISTRATIONS FRANCAISES ET COMMUNAUTAIRES
- LA FORMATION OUTIL A NE PAS NEGLIGER

L'AXE PARIS-BRUXELLES

Premier Ministre SGCI 180 personnes réparties dans
2 diffusion Paris 35 secteurs spécialisés

Réunion interministérielle + SGCI
3 Détermination position française

M des A.E
M délégué aux Affaires Européennes

Ministres concernés
+ administrations concernés
(ex:transposition)
Assemblées:
Assemblée Nationale
Sénat

4 Mandat français

1 Proposition texte communautaire

RP
Bruxelles

5 Recherche du point d'équilibre

Collègues des autres
RP

Services de la
Commission

6 Détermination de la marge de négociation
compte tenu des priorités des Etats partenaires

7 envoi

SGCI
1^{er} Ministre

Conseil Européen