

Appel à contributions

Revue Française d'Administration Publique (ENA)

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique.htm>

Numéro thématique n°159, été 2016

La coordination nationale aux affaires européennes : de la négociation à l'influence ?

sous la direction de **Michel Mangenot**, Professeur de science politique à l'Université de Lorraine

La coordination nationale aux affaires européennes constitue la face nationale de la gouvernance européenne¹. Au sens strict, elle consiste à envisager comment sont élaborées les « positions nationales » des Etats membres sur les propositions de la Commission dans le système décisionnel de l'Union européenne.

Après *Paris-Bruxelles*, le travail pionnier en 1992 de Christian Lequesne² consacré à la France, deux grandes synthèses, aux niveaux « domestique » et européen, ont comparé ces processus de coordination, respectivement en 2000 et 2001³. Cette question est depuis délaissée par la science politique et/ou administrative. Si elle affleure dans de très nombreux travaux sectoriels, elle est souvent diluée dans la notion assez floue de « réseaux de politiques publiques ». Les travaux sur le système politique de l'UE négligent cette dimension s'inscrivant encore dans une séparation étanche entre Etats et institutions européennes selon une certaine fiction juridique, entretenue par les journalistes ayant inventé la figure de « Bruxelles ».

En quinze à vingt-cinq ans, les structures institutionnelles du système politique de l'UE ont profondément transformé les conditions d'appartenance des Etats membres à l'Union, constituant un nouveau « droit interne de l'intégration européenne »⁴. Les nouvelles formes de la gouvernance européenne (structures en piliers, renforcement du Parlement européen, MOC, institutionnalisation du Conseil européen, développement des Agences, traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance...), rendent nécessaire un nouvel état des lieux. Comment les Etats membres se sont adaptés aux nouveaux modes⁵ de gouvernance européenne ?

¹ Selon le titre de l'ouvrage de Franck Petiteville : *La face nationale de la gouvernance européenne*, Maastricht, IEAP, 1999.

² *Comment se fait la politique européenne de la France ?* (Presses de Sciences Po). Christian Lequesne a dirigé depuis avec Simon Bulmer un ouvrage collectif davantage centré sur l'europanisation que sur les mécanismes de coordination eux-mêmes : *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, 2^e édition, 2012.

³ Hussein Kassim, Guy Peters, Vincent Wright eds., *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, 2000 ; Hussein Kassim, Anand Menon, Guy Peters, Vincent Wright eds., *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford University Press, 2001. Un article plus récent actualise cette synthèse de façon typologique : Laura Gärtner, Julian Hörner, Lucas Obholze, « National Coordination of the EU Policy: A Comparative Study of the Twelve New Members States », *JCER*, 2011/1.

⁴ Edouard Dubout, Bélig Nablé, *Droit français de l'intégration européenne*, Paris, LGDJ, 2015.

⁵ Par « implication, délégation, réputation et intégration » selon Laurie Boussaguet et Sophie Jacquot, « Les nouveaux modes de gouvernance » in Renaud Dehousse, dir., *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

Face à ces transformations, c'est bien la question de la centralité de l'Etat qui est ici questionnée : existe-t-il encore un mode de « commandement » hiérarchique de l'Etat en affaires européennes, ou, au contraire, est-ce une nouvelle fragmentation à laquelle on assiste ? La thèse de Morten Egeberg, sur l'émergence de partenariats entre les Agences européennes, la Commission et les agences nationales de régulation qui contourneraient partiellement les ministères⁶ doit être étayée empiriquement. En effet, les membres des Conseils d'administration des Agences européennes de régulation restent des représentants des Etats membres. L'Union obéit encore à un principe d'administration indirecte, les administrations nationales restant les « services extérieurs » de la Commission européenne. Comme le rappelle Jacques Ziller, l'Union forme un « fédéralisme inversé » car les politiques les plus régaliennes (diplomatie, armée et police) sont les moins européanisées et « sans fédéralisme administratif » car les administrations nationales gardent un poids considérable par rapport au centre, contrairement aux Etats-Unis.

Il faut également intégrer dans l'analyse la grande diversité des pratiques selon les traditions administratives. D'un point de vue historique, deux modèles s'opposent en matière de coordination : le modèle français, centralisé, autour d'un organe dédié à Paris (le SGCI devenu en 2005 SGAE), et un modèle décentralisé allemand dans lequel deux Ministères se partagent la coordination. Le Royaume-Uni, entre les deux, tend à davantage responsabiliser les Ministères avec la notion de « ministère pilote » ainsi que sa Représentation permanente à Bruxelles. Est-ce que cette classification est toujours pertinente ?

Ce que coordonner veut dire ?

Au-delà des pratiques et modèles, quelles sont les finalités de la coordination ? Si défendre une « position nationale » est une nécessité structurelle du système institutionnel de l'UE, que désigne la notion « d'intérêt national » ? Celui-ci existe-t-il encore quand tous les Etats n'ont pas sur tous sujets un « intérêt » constitué⁷ ? Comment les intérêts nationaux se forment-ils en interaction avec Bruxelles ? Que visent alors les procédures de coordination : la cohérence de la position défendue face aux partenaires ou le contrôle des acteurs ministériels et sectoriels ? Quel est l'objectif de la coordination : la conformité aux instructions politiques ou le respect des procédures ? La coordination peut être replacée ici dans une analyse en termes d'instruments d'action publique.

Ce numéro n'adopte pas, dans la mesure du possible, une approche géographique d'études de cas par Etats membres mais une approche thématique, autour d'une question transversale : le passage d'une logique de la négociation au(x) Conseil(s), classiquement intergouvernementale, à une logique d'influence, notion beaucoup plus large et protéiforme, à replacer dans de multiples enceintes (Agences, Comités, Parlement...).

Pour suivre le Parlement européen, le SGCI-SGAE dispose, par exemple, depuis 1985 d'un secteur, d'abord dédié à l'information des députés français, puis chargé d'animer depuis 1993 un réseau des chargés de mission de chaque ministère. Ce réseau a élargi sa stratégie depuis 2004 en développant les contacts avec tous les rapporteurs des textes jugés prioritaires. De négociateurs, les fonctionnaires nationaux sont devenus lobbyistes. Ils sont associés en amont à la préparation des initiatives déposées par la Commission, les différentes administrations

⁶ « L'administration de l'Union européenne : niveaux multiples et construction d'un centre », *RFAP* n°133, 2010/1, p. 24

⁷ Yves Buchet de Neuilly, « Sous l'emprise de la présidence. Déplacements structurels, construction des intérêts et stratégies des diplomates au Conseil », *Politique européenne* n°35, *Présider l'Union européenne*, 2011/3.

nationales cherchant à modifier le texte de la Commission avant son dépôt formel. Comment ce changement s'est-il opéré exactement et quelles sont les incidences en termes d'organisation des instances chargées de la coordination ?

D'une nécessité fonctionnelle, la Commission a fait de cette consultation un outil de facilitation de la négociation de sa proposition au Conseil (puis parallèlement au Conseil et au Parlement) et enfin une ressource stratégique en se constituant ainsi un réseau de destinataires dans les administrations nationales. Certains de ceux-ci rejoignent même ensuite la Commission comme experts nationaux détachés.

Les circuits de coordination en matière de consultation préparatoire (Comités d'experts) et également d'exécution (Comités de comitologie) sont plus complexes. Les flux d'information se sont multipliés. Avec les messageries électroniques, les réseaux sont devenus plus personnels, plus informels. Les enjeux sectoriels prennent le dessus sur la défense des « intérêts » nationaux. La socialisation prend une forme différente. En effet, des loyautés institutionnelles nouvelles apparaissent du fait de spécialisations professionnelles accrues et d'enjeux de carrière. Des comités parallèles, voire concurrents au COREPER, se sont créés en matière de coopération judiciaire et de politique étrangère et de sécurité. Comment fonctionnent-ils ? La PESC depuis 1993 a d'ailleurs toujours échappé, dans le cas français, à la coordination du SGAE. La Méthode Ouverte de Coordination (MOC) a développé des stratégies mono-ministérielles impossibles avec la méthode communautaire. Le cas de l'Emploi et des Affaires sociales en est une bonne illustration dans le cadre également de l'OCDE⁸. Quelles sont les politiques autonomes de représentation et d'influence des ministères nationaux ? Réussissent-ils à s'allier au niveau européen « contre » leurs instances nationales de coordination ou d'arbitrage ?

Parallèlement à l'institutionnalisation du Conseil européen, on observe également une élévation du niveau décisionnel en matière de coordination. Ces deux mouvements sont-ils contradictoires ? Dans un premier temps depuis 1993, la gouvernance européenne s'est fragmentée et, avec elle, la coordination. Ce processus se poursuit. Mais depuis 2009, la centralité du Conseil européen conduit parallèlement à une forme de « présidentialisation » de la coordination. Par présidentialisation, on entend une reprise en mains par les chefs de gouvernement et leurs entourages directs et non strictement par les Présidents, au sens de chefs d'Etat, car en dehors de la France, de Chypre (seul régime présidentiel des Vingt-Huit), de la Lituanie et de la Roumanie, ce sont les vingt-quatre chefs de gouvernement qui composent le Conseil européen. Quelles sont les formes de cette présidentialisation ? Quelle place pour les ministres et ministères des Affaires étrangères qui ont perdu l'accès aux Conseils européens depuis Lisbonne ? Assiste-t-on à une (re)politisation de la politique européenne des Etats membres et donc des dispositifs de coordination ?

Exemples de contributions recherchées

1. Méthodes

- 1.1. Comment s'adaptent les Etats membres aux nouveaux modes de gouvernement de l'Union ?
- 1.2. Les formes nouvelles d'influence : en amont de la décision, stratégies de personnel, « jouer » le Parlement contre le Conseil...

⁸ Vincent Gayon, « Homologie et conductivité internationales. L'Etat social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements », *Critique internationale*, n° 59, 2013/2.

- 1.3. Quelle coordination nationale de la Méthode ouverte de coordination ?
- 1.4. Qui coordonne la mise en œuvre nationale du TSCG ?

2. Acteurs et lieux

- 2.1. Que reste-t-il la concurrence structurelle entre les Ministères des Finances et des Affaires étrangères ?
- 2.2. Comment est arrêtée la position des représentants des Etats membres au sein des Conseils d'administration des Agences ?
- 2.3. La sélection et le mandat des membres des Comités d'experts (préparatoires) et des Comités de Comitologie (chargés de l'exécution)
- 2.4. Les Représentations permanentes à Bruxelles : quelle délégation de compétences ?

3. Domaines

- 3.1. La coopération judiciaire : des réseaux parallèles de coordination ?
- 3.2. Quelle élaboration des positions nationales au sein de l'Union économique et monétaire ? Quelles sont les modalités de relations entre leurs Etats membres et les gouverneurs ou présidents (indépendants) des Banques centrales nationales en tant que membres du Conseil des gouverneurs de la BCE ?
- 3.3. Politique étrangère et de sécurité : qui coordonne la position des Etats au COPS et au Conseil des Affaires étrangères ?
- 3.4. Quels sont et comment fonctionnent les organes chargés de suivre pour le Conseil les négociations de traités internationaux pour lesquels l'UE est compétente à titre exclusif ou mixte ?
- 3.5. Quels liens avec la coordination des positions nationales au sein des organisations internationales ?

Agenda et procédure :

- **Date limite de dépôt des propositions de contributions : 31 mai 2015** par voie électronique à Michel MANGENOT, Professeur de science politique à l'Université de Lorraine et responsable du numéro thématique : michel.mangenot@univ-lorraine.fr avec en copie François Lafarge, rédacteur en chef adjoint de la RFAP : francois.LAFARGE@ena.fr
- Format des propositions : 6000 à 8000 caractères (espaces compris) **en français ou anglais** comprenant une brève présentation de l'auteur, une description détaillée de la problématique envisagée, le cadre théorique dans lequel elle s'inscrit, la méthodologie et le matériel empirique utilisés et quelques références bibliographiques.
- Le résultat sera communiqué aux auteurs au plus tard le **30 juin 2015**.
- Les textes complets **en français ou anglais** devront être envoyés le **1^{er} novembre 2015 au format suivant : 40 000 signes espaces et notes compris** selon les consignes de la *Revue française d'administration publique* (RFAP) disponibles en ligne : <http://www.ena.fr/index.php?/fr/recherche/publications/rfap/contact-rfap>
- Sous réserve d'une évaluation positive, ils seront publiés à **l'été 2016** dans le numéro n°159 de la RFAP.