

Témoignage

LES NOUVEAUX LEVIERS DE L'INFLUENCE EUROPÉENNE DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

Arnaud Magnier

Ecole nationale d'administration (ENA) | « [Revue française d'administration publique](#) »

2016/2 N° 158 | pages 361 à 372

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-2-page-361.htm>

Pour citer cet article :

Arnaud Magnier, « Les nouveaux leviers de l'influence européenne du gouvernement français », *Revue française d'administration publique* 2016/2 (N° 158), p. 361-372.
DOI 10.3917/rfap.158.0361

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration (ENA).

© Ecole nationale d'administration (ENA). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Témoignage

LES NOUVEAUX LEVIERS DE L'INFLUENCE EUROPÉENNE DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

Arnaud MAGNIER

*Directeur des affaires européennes et internationales de l'Association française
de gestion financière*

Résumé

En matière d'affaires européennes, la partie de l'influence française passe par l'action efficace du Secrétariat général des affaires européennes. Ce service du Premier ministre a significativement augmenté ses actions d'influence, en misant notamment sur le Parlement européen, le suivi de la présence française dans les institutions et la communication externe. D'importants progrès ont été réalisés et le niveau général de compétence de l'administration s'est sensiblement élevé, mais des marges de progrès existent. L'administration française aurait ainsi tout intérêt à établir plus de passerelles avec le monde économique afin de réaliser des synergies mutuellement profitables et à renforcer ses stratégies de communication institutionnelle.

Mots-clefs

| Influence, Parlement européen, procédure législative, communication, institutions

Abstract

– *The French Government's New Levers of Influence on EU Affairs – French influence in European issues is depending on the efficiency of the General Secretary of European Affairs. This administration has significantly strengthened its actions of influence, especially toward the European parliament, the monitoring of French presence in the European institutions and the corporate communication. Important progress has been carried out and the general level of competence of administration has been noticeably enhanced, but there is still room for improvement. French administration should have interest in building effective bridges with the economic world to obtain mutually profitable synergies and reinforce strategies of institutional communication.*

Keywords

| *Influence, European parliament, Legislative procedure, Communication, Institutions*

La forte centralisation interministérielle du processus de décision et de négociation constitue la colonne vertébrale de l'action politique et administrative française en matière européenne. Même s'il demeure absolument essentiel que les ministères conservent les compétences et le degré d'autonomie d'action utiles à la réalisation de leurs objectifs européens – que ce soit en terme de négociation comme de transposition de la norme en droit national – il est néanmoins évident que sur trois grandes catégories de sujets, le renforcement du rôle du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) depuis 2005 s'est traduit concrètement par une plus grande capacité de la France à faire valoir ses positions sur la scène européenne : l'influence sur les travaux du Parlement européen d'une part, le suivi de la présence et de l'influence françaises dans les institutions de l'Union d'autre part, et le développement d'une stratégie de communication institutionnelle innovante vers différents types de prescripteurs enfin.

L'évolution des rapports de force entre les institutions, qui découle pour partie des traités mais également de la pratique quotidienne bruxelloise (plus ou moins explicitement arrêtée par des accords spécifiques), a considérablement compliqué le jeu au cours des dernières années.

Outre des périodes de forte tension politique, suivant notamment les élections au Parlement européen, on observe également une complexification accrue des relations entre des acteurs dont le nombre s'accroît : le rôle désormais incontournable des séquences de négociation en trilogues, l'opacité dans laquelle un certain nombre d'agences de l'Union européenne produisent les textes d'application dérivés de la législation dite « de niveau 1 » ou encore le renforcement des actions de *lobbying* par des professionnels de l'action publique, quelle que soit la nature des intérêts catégoriels qu'ils représentent, en sont quelques exemples, et contribuent à rendre la production de l'action publique moins intelligible.

Ce faisant, l'écart s'est sensiblement creusé entre des acteurs réellement en mesure de se confronter efficacement à des schémas décisionnels aussi complexes et les autres. Et à cet égard – et contrairement à un schéma de représentation erroné – on ne peut que constater que certains intérêts économiques privés peuvent se trouver plus efficacement défendus à Bruxelles que les intérêts de certains États membres aux capacités administratives affaiblies par la crise européenne des finances publiques. Face à cette redistribution des cartes dans le jeu européen, les États aussi s'adaptent. C'est ce que la France, pourtant souvent jugée rétive à l'adaptation administrative, est parvenue à entreprendre, notamment grâce à l'action permanente du SGAE, devenu progressivement une force d'impulsion et le terrain d'expérimentation privilégié des pratiques européennes de l'État.

Le SGAE, outre sa mission centrale de coordination interministérielle et de préparation des arbitrages politiques pour le cabinet du Premier ministre, a ainsi complété l'arsenal de ses moyens d'action en renforçant ses missions transversales, sous l'égide de plusieurs secrétaires généraux successifs. Cette évolution repose sur un double constat assez simple, mais dont les implications sont difficiles à traduire par une mise en œuvre effective de moyens d'action ou de nouvelles méthodologies : l'influence en Europe est beaucoup plus diffuse et, quelle que soit la nature des acteurs engagés, leurs pratiques tendent à s'homogénéiser.

LE PARLEMENT EUROPÉEN : UN TEST POUR L'INFLUENCE DE L'ÉTAT

Les commentaires sur l'évolution des traités sont assez unanimes à considérer que le Parlement européen a connu une augmentation significative de ses pouvoirs institutionnels, politiques et budgétaires. S'agissant de ce dernier point, c'est objectivement inexact : la procédure budgétaire mise en place par le Traité de Lisbonne, si elle peut donner l'impression d'un alignement sur la procédure législative ordinaire et sur le principe d'équivalence entre le Parlement européen et le Conseil, se traduit, dans la pratique, par une très forte prévalence de ce dernier. Réduit *de facto* à une expression politique souvent excessive, le Parlement européen tend à brandir annuellement la menace fictive d'une crise budgétaire, ce que la presse relaie avec un net manque de discernement. Quant à l'argument juridique repris en boucle au moment de l'explicitation du contenu du Traité de Lisbonne, selon lequel le Parlement européen disposerait désormais d'un droit de *veto* sur le budget de l'Union, il ne résiste pas à l'épreuve des faits, puisque le cas de figure dans lequel il pourrait éventuellement s'appliquer est institutionnellement inenvisageable.

Reste la montée en puissance politique du Parlement, dont le premier indicateur réside dans l'élargissement du périmètre couvert par la procédure législative ordinaire (ex-codécision), c'est-à-dire dans l'extension du domaine de la lutte institutionnelle. À cet égard, le Traité de Lisbonne ne fait que prolonger une évolution historique entamée avec le Traité de Maastricht et confirmée par les textes ultérieurs, notamment le traité d'Amsterdam et ses implications sur le « troisième pilier », qui a marqué un cap décisif : c'est lorsque des administrations régaliennes ont dû adapter leurs pratiques administratives et politiques à une nouvelle réalité institutionnelle que le choc a été le plus rude pour les États. Le milieu des années 2000 a ainsi été marqué, sur les sujets de « Justice et affaires intérieures » notamment, par une série de négociations politiquement sensibles et techniquement complexes (notamment liées aux systèmes communs de contrôle de l'espace Schengen), pour lesquelles les ministères de l'Intérieur des grands États membres ont dû apprendre à compter avec des interlocuteurs auxquels ils n'avaient jusqu'à présent jamais été amenés à se confronter (les députés européens de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures issus de petits États membres en particulier) et à s'approprier des logiques institutionnelles radicalement différentes de celles qu'ils maîtrisaient auparavant (prendre en compte le fait parlementaire qui repose avant tout sur la contrainte majoritaire par exemple). À ce titre, le ministère français de l'Intérieur a incontestablement mis en œuvre une stratégie d'adaptation et d'anticipation remarquable, réorganisant profondément son fonctionnement et formant ses cadres aux processus décisionnels européens, renforçant leur expertise technique et leur sensibilité à la prise en compte des clivages politiques parlementaires. Comme d'autres ministères français, ce processus d'adaptation a également été rendu possible par une impulsion politique due aux circonstances : la présidence française du Conseil de l'Union européenne de 2008 ayant été considérée comme une des priorités du Gouvernement, l'obligation de résultat a évidemment représenté un très puissant incitatif à une adaptation rapide et efficace des pratiques. Le SGAE y avait pris une large part, multipliant les sessions de formation thématiques, sous l'égide de son Secrétaire général adjoint de l'époque et avec le concours de l'École nationale d'administration (ENA).

Sept ans après cette présidence française unanimement considérée par les commentateurs comme une très belle réussite politique et technique (avec près de 90 textes législatifs adoptés), qu'en reste-t-il ? Même si une partie importante du savoir-faire acquis

à cette occasion s'est dispersé avec le mouvement ordinaire des évolutions de carrières de la fonction publique d'État, certains reflexes – qui n'auraient sans doute pas pu être adoptés sans cette émulation collective due à l'exigence politique – sont demeurés, au premier rang desquels l'importance de la prise en compte du Parlement européen dans la négociation. Même si cela semble aujourd'hui étonnant, les praticiens savent qu'en matière parlementaire, l'administration française part de très loin. Jusqu'à la présidence française de 2008, une part importante du temps des agents du SGAE était consacrée à attirer l'attention des ministères sur les risques qu'ils encourraient à ne pas intégrer suffisamment le rythme du débat parlementaire dans leur propre stratégie de négociation. Et il était malheureusement nécessaire de rappeler constamment que, dans une écrasante majorité de cas, une négociation performante au Conseil ne pouvait se dispenser d'une analyse méticuleuse des amendements que le Parlement s'apprêtait à voter en commission et que ces éléments du débat ne pouvaient être tenus pour négligeables au seul motif qu'ils n'étaient pas toujours disponibles en version française... Schématiquement, une double culture dominait : les agents du SGAE et de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE) d'une part, pour qui la prise en compte des amendements du Parlement européen était une condition nécessaire à la mise en œuvre d'une stratégie efficiente de promotion de la position française, et certains agents de ministères ou autorités administratives d'autre part, dont l'acculturation européenne demeurait imparfaite ou lestée de caricatures, au détriment de leurs capacités à négocier. La présidence française, sur les questions parlementaires notamment, a considérablement contribué à résorber l'écart entre ces deux cultures. Les ministères ont dans l'ensemble nettement amélioré leur suivi du Parlement européen, bien que le rôle de vigie du SGAE demeure aujourd'hui encore quotidiennement indispensable.

La circulaire du Premier ministre de 1995 fixant le cadre des relations entre les autorités françaises et les institutions européennes, accompagnait très utilement l'implémentation des innovations du Traité de Maastricht. Elle est demeurée le texte de référence, même si des mises à jour ont été réalisées depuis, notamment pour intégrer le rôle de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette circulaire a notamment fixé l'obligation pour les ministères de se doter d'une capacité autonome de suivi des questions parlementaires, en créant la fonction de chargé de mission Parlement européen. Rattaché aux services du ministère, il est responsable de la gestion d'un double flux : de Paris vers le Parlement, le chargé de mission doit informer les députés européens des positions françaises ; et du Parlement européen vers Paris, il doit irriguer les services de son administration avec des informations utiles à la décision. Au secteur Parlement européen (Parl) du SGAE revient la charge de coordonner ce réseau de chargés de mission et de vérifier qu'aucun sujet majeur en débat au Parlement n'échappe à l'expertise de l'État. Évidemment, ce dispositif n'est réellement optimal qu'à certaines conditions : le chargé de mission doit bénéficier d'un positionnement au sein de son administration qui le place au carrefour des informations utiles. Il en va de sa crédibilité (et donc de celle de son ministère) auprès des parlementaires européens ainsi que de leurs assistants, qui doivent également pouvoir compter sur sa célérité à remonter ou redescendre la bonne information au moment utile d'une procédure décisionnelle complexe. En la matière, les pratiques divergent encore trop sensiblement. Des chargés de mission parfaitement formés, établissant un lien permanent entre les députés européens et leur administration ont témoigné avoir conduit des missions d'influence enthousiasmantes, au carrefour entre le technique et le politique, dans des environnements multiculturels et polyglottes humainement très stimulants. Inversement, des chargés de missions déconnectés de leur hiérarchie, contraints de justifier le moindre déplacement à Bruxelles, sans les ressources minimales nécessaires

à l'entretien d'un réseau actif (on ne parle ici que de deux ou trois déjeuners par an auxquels convier des interlocuteurs de référence) n'étaient pas en situation de remplir efficacement leur mission. D'autres conditions peuvent être mentionnées : des relations de travail constantes avec les agents du SGAE et de la RPUE qui suivent en miroir les travaux des mêmes commissions parlementaires qu'eux (le SGAE assurant la coordination interministérielle du suivi des commissions et la RPUE effectuant le lien avec les travaux en cours dans les groupes de travail du Conseil et avec la présidence en exercice), des compétences linguistiques appropriées qui permettent d'éviter l'écueil de ne traiter exclusivement qu'avec des députés français en excluant systématiquement tous les députés européens non-francophones de leur périmètre d'action et, enfin, un lien régulier avec les cabinets des ministres, auxquels incombe la responsabilité essentielle d'entretenir un rapport politique direct avec la classe politique européenne dans son ensemble. Il ne s'agit pas là de paramètres d'une grande sophistication conceptuelle, mais simplement de bon sens et d'un alignement sur les meilleures pratiques observées chez les fonctionnaires d'autres États membres, voire chez les meilleurs lobbyistes d'entreprises publiques ou privées. Aujourd'hui, l'hétérogénéité des profils des chargés de mission ministériels en charge du suivi des travaux du Parlement européen reste un handicap pour l'influence française. Même si les progrès réalisés au cours des dernières années sont très significatifs et s'il ne faut pas négliger l'importance des efforts d'adaptation consentis par certaines administrations, les lacunes restent trop importantes et certaines politiques publiques, par exemple en matière sociale, sont insuffisamment couvertes. Avec 300 notes de position envoyées en moyenne chaque année par le SGAE aux parlementaires européens français, la France bénéficie néanmoins d'un des systèmes les plus performants.

À l'issue des dernières élections au Parlement européen, une réflexion approfondie a été conduite par le SGAE pour améliorer encore certains éléments du dispositif. Deux catégories d'évolutions se dessinent pour les années à venir. D'une part, des évolutions de méthode, qui doivent permettre d'aller vers une plus grande anticipation de la transmission des positions françaises aux parlementaires (répondant ainsi à une demande récurrente de ces derniers). Il s'agit notamment de mieux anticiper les analyses des amendements de compromis, dont la négociation s'impose désormais comme l'étape cruciale du processus parlementaire précédent le vote en commission. Il s'agit également d'intégrer une évolution majeure des dernières années : la montée en puissance des trilogues. Bien que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne n'en fasse pas explicitement mention, ces enceintes de négociation sont progressivement devenues incontournables et, paradoxalement, c'est de très loin celles qui sont les moins bien suivies. La Direction générale des politiques internes du Parlement européen (DG-IPOL) a établi à plus de 1 000 par an le nombre de ces conclaves plus ou moins formels (soit une dizaine de trilogues par texte adopté selon la procédure législative ordinaire) qui rassemblent à huis clos – et sans interprétation – les principaux acteurs d'une négociation donnée à chaque étape majeure. Les trois délégations impliquées, Commission, Conseil et Parlement, comprennent au total une vingtaine de membres environ et, désormais, la question de leurs mandats, des résultats obtenus, voire simplement du calendrier de leurs réunions, occupent une part significative du temps de tous les agents d'influence, quel que soit leur statut, qui gravitent dans la périphérie de la décision européenne. Si on constate que les pratiques de ces agents se sont homogénéisées, c'est en très grande partie parce que les trilogues cantonnent tous ceux qui n'y assistent pas à un rôle de veille, tous soumis aux mêmes contraintes de fiabilité d'une information difficilement accessible.

La question des trilogues et des nombreuses implications de leur opacité dans le système décisionnel européen justifierait pleinement un chantier en soi pour la sociologie

politique. On se limitera à indiquer ici que l'amélioration du dispositif interministériel de suivi des trilogues devrait être une priorité : par un renforcement du rôle du réseau des chargés de mission auprès du Parlement européen et donc par un élargissement du périmètre de participation aux réunions mensuelles tenues par le SGAE à d'autres acteurs (permettant ainsi que des autorités administratives, des institutions publiques mais également des représentants des entreprises, mettent en commun leurs ressources). Bien sûr, de nombreux ministères ont pris l'habitude de consulter les acteurs économiques ou la société civile sur les textes européens. Et il ne s'agit pas seulement de se prémunir contre la critique mille fois entendue que les affaires européennes se font dans le dos des citoyens et des entreprises, qui seraient fatalement condamnés à subir l'application d'un droit auquel ils ne contribuent jamais. Il s'agit surtout pour eux d'aller chercher chez les utilisateurs finaux de la norme européenne une catégorie d'expertise essentielle à la négociation et dont les ministères ne peuvent pas toujours disposer en interne, et par là, de conforter techniquement la position française, notamment en anticipant les éventuelles implications négatives de la transposition future. Des ministères font ainsi relire officieusement et pour avis, à des entreprises ou des confédérations professionnelles avec lesquelles ils ont construit des rapports de confiance réciproques, des textes de compromis du Conseil avant leur adoption au niveau du *Coreper* ou des notes de commentaires sur des amendements du Parlement européen. Mais pour tenir son rang dans la compétition généralisée des influences à Bruxelles (dans laquelle sont également impliqués de nombreux agents extra-européens), la France doit aller plus loin en généralisant et en encadrant ces pratiques collaboratives encore ponctuelles. Les débats et les votes au Parlement européen devraient pouvoir servir de support à une coordination accrue des diverses catégories d'intérêts. Les avantages de cette mutualisation des ressources publiques et privées de l'expertise et du lobbying sont faciles à appréhender : il y a des enceintes de décisions européennes dans lesquelles le poids de la société civile peut être au moins égal voire supérieur au poids des Etats. Toute concertation en amont servirait plus utilement les intérêts nationaux. D'autres Etats ont déjà fait un pas important en cette direction. Mais cela supposerait une évolution de certaines cultures administratives, encore parfois réticentes à considérer les porteurs d'intérêts de la société civile comme des interlocuteurs légitimes.

La question de l'action interministérielle vis-à-vis du Parlement européen suppose de mentionner brièvement le sujet sensible du siège de Strasbourg. Il ne saurait être question de trancher ici un dossier aux ramifications historiques complexes, mais uniquement de rappeler les importantes ressources publiques mobilisées sur ce thème depuis plus de vingt ans. Les grandes lignes de la polémique sont connues : le siège du Parlement est fixé à Strasbourg, ses commissions et ses mini-sessions se réunissent à Bruxelles et son Secrétariat général ainsi que l'essentiel de ses services administratifs supports sont installés à Luxembourg. Les partisans de cette situation arguent que les Traités la sanctuarisent et que le polycentrisme est consubstantiel à l'histoire institutionnelle de la construction européenne, ses contempteurs sont ulcérés des dépenses induites par ce qu'ils ont baptisé le *travelling circus*.

Sur instruction constante des cabinets des Premiers ministres successifs, le SGAE a toujours maintenu sa mission transversale de vigilance sur ce sujet qui menace en permanence de déraiper, notamment au détour des débats budgétaires réguliers sur la pertinence des allocations des ressources financières de l'Union. Deux observations : premièrement, le soutien à la cause du siège du Parlement européen à Strasbourg faiblit graduellement. Il suffit de décortiquer les résultats des votes sur les résolutions parlementaires ou les amendements aux rapports annuels sur la décharge budgétaire pour disposer d'une analyse

quantitative et qualitative extrêmement précise des majorités en présence. Par ailleurs, bien que cela ne soit jamais dit *on the record*, il est plus qu'évident que le soutien de la classe politique française dans son ensemble, comme de la fonction publique, s'est évaporé. Nier ces deux évidences empêche l'élaboration d'une solution appropriée. Deuxièmement, la France se décrédibilise en campant une posture dont l'ambiguïté est évidente : incapable de trancher entre la fatalité d'une évolution historique qui contraint à la rationalisation systématique de toute dépense publique d'une part et la crainte non-avouée que toute ouverture sur ce sujet soit immédiatement sur interprétée comme un aveu de faiblesse et de renoncement à un enjeu de prestige national d'autre part. Il y aurait pourtant un énorme avantage à sortir par le haut de cette impasse. Beaucoup d'interlocuteurs des autorités françaises sont persuadés que celles-ci ont un « plan B » en réserve. On ne peut que leur répondre que – malheureusement – non, elles n'en n'ont pas (encore).

LA PRÉSENCE ET L'INFLUENCE FRANÇAISE EN EUROPE : DES AMBIGUÏTÉS À LEVER

L'écart entre le sérieux des enjeux traités par le secteur « Présence et influence française en Europe » et le caractère un peu ridicule de son acronyme administratif (PIF) relèverait presque de l'humour britannique. Pourtant, peu de secteurs transversaux sont autant en prise avec la dure réalité du terrain des institutions que celui-ci. Très faiblement doté (un chef de secteur et son adjoint) le secteur PIF a pourtant un vaste périmètre d'attributions : outre la lourde charge administrative du suivi des « Experts nationaux détachés » (END) dont il valide et transmet les candidatures conformément à un plan interministériel, ce secteur est supposé suivre en temps réel l'ensemble des évolutions de tous les organigrammes de toutes les directions générales de toutes les institutions et agences de l'UE ! Il réalise ce travail de veille, d'*Intelligence* au sens anglo-saxon du terme, grâce à l'appui de ses interlocuteurs de la RPUE, avec lesquels l'entente et la confiance mutuelle sont des conditions *sine qua non* de la performance française en la matière. Alors que peu d'études le mettent en évidence et que les manuels académiques de droit communautaire fassent l'impasse sur cette réalité de terrain, les institutions européennes sont le théâtre d'importantes confrontations entre écuries politiques et/ou sensibilités nationales concurrentes. Bien que la presse se contente de se focaliser sur l'attribution des portefeuilles aux commissaires européens (Le commissaire français aura-t-il une responsabilité éminente ? Qui des 27 aura l'agriculture ? La concurrence reviendra-t-elle au ressortissant d'un pays rétif à la notion même d'aide d'État ?), il est pourtant évident qu'il ne s'agit là que de la partie émergée de l'*iceberg* politico-administratif européen. En 2014, la compétition acharnée pour les postes de membres des cabinets des commissaires a pris en compte un nombre très élevé de variables : aux critères habituels bien connus (les candidats sont-ils issus de la fonction publique européenne en générale et de l'administration de la Commission en particulier ? Maîtrisent-ils la langue natale du commissaire auprès duquel ils candidatent ? Sont-ils clairement soutenus par la hiérarchie de la Commission, les directeurs généraux faisant fonction de « faiseurs de cabinets » ?, *etc.*), d'autres sont venus s'ajouter (les candidats sont-ils favorablement connus des parlementaires européens de référence dans le secteur d'activité du Commissaire et seront-ils soutenus politiquement ? Peuvent-ils se prévaloir du soutien d'autres États membres?...). On le voit, les combinaisons de critères sont vertigineuses, même si quelques lignes directrices peuvent être identifiées : (1) les candidats issus des fonctions publiques nationales n'ont

quasiment plus aucune chance de succès dans cette entreprise hautement subjective de recrutement qui prend l'aspect d'une véritable campagne électorale ; (2) les compétences linguistiques et culturelles sont essentielles ; (3) le soutien politique des autorités nationales et des parlementaires est indispensable. En conséquence, d'une part le nombre de candidats réellement aptes à se présenter est relativement limité et d'autre part, personne ne fera mieux sa promotion que le candidat lui-même, pour autant qu'il remplisse les critères ci-dessus énumérés. L'époque où un coup de fil autoritaire des grandes capitales suffisait pour placer un ressortissant semble révolue et les États ont perdu du terrain dans le *mercato* des institutions. C'est aussi un signe de maturité sociologique de la part de ces dernières. À cet égard, la France risque de rater un virage majeur, pour des raisons aussi bien techniques que politiques, comme l'a clairement démontré la campagne 2014 de recrutement des cabinets des commissaires européens.

Le résultat français a été très mitigé, en dépit du discours officiel laudateur de l'administration en la matière. Le nombre de membres français de cabinets a subi un recul et n'évite l'effondrement qu'en intégrant dans le bilan final les binationaux. C'est en effet la double nationalité de certains conseillers qui a opportunément permis d'atteindre sur le papier l'objectif français en matière de quota de ressortissants nommés. Les apparences sont sauvées, mais on ne peut s'en contenter. Les raisons de cette contre-performance sont complexes et certaines échappent en partie à l'efficacité de l'action publique : les institutions sont beaucoup plus indépendantes que par le passé et une génération de hauts fonctionnaires de la Commission entend conduire souverainement ses propres stratégies de réseaux. D'autres cependant s'expliquent par un certain flottement dans la conduite des opérations, qui traduit la difficulté à gérer ce type d'ambitions : S'agit-il d'une stratégie dont le pilotage revient à la RPUE, qui est au contact direct et quotidien des décideurs et de leurs entourages ? D'une stratégie interministérielle portée par le SGAE et dont le pilotage revient au cabinet du Premier ministre en lien avec le Quai d'Orsay dont le réseau diplomatique dans les États membres pourrait davantage être mis à contribution ? Est-ce tout simplement aux candidats eux-mêmes lorsqu'ils l'estiment nécessaire, d'actionner les autorités françaises pour solliciter un soutien précis auprès d'interlocuteurs qu'ils auraient préalablement identifiés en visant le moment le plus opportun de la décision finale ? Toutes ces approches sont parfaitement recevables, mais, pour ne pas avoir voulu trancher entre plusieurs méthodes, l'action de la France est souvent apparue confuse (plusieurs candidats soutenus concomitamment), peu coordonnée (plusieurs messages adressés par différents canaux aux mêmes destinataires) et peu intelligible (quels critères faut-il donc remplir pour pouvoir se prévaloir du soutien de Paris ?). Politiquement, l'affaire apparaît encore plus évidente : qui est le responsable politique national en charge de l'influence française dans les institutions européennes ? Personne. En Allemagne, ce responsable est identifié, il s'agit ni plus ni moins de la Chancelière fédérale, dont on nous dit qu'elle considère comme relevant de son niveau (celui de la femme la plus puissante du monde, donc) de décrocher son téléphone pour appeler personnellement le Président-désigné de la Commission européenne, ou de futurs commissaires européens, voire des directeurs généraux, pour placer aux postes stratégiques de l'administration européenne des individus, qu'ils soient de nationalité allemande ou non, mais qui sont des soutiens avérés des positions défendues par Berlin. Que cette implication personnelle de la Chancelière soit vraie ou qu'elle relève en partie des mythes bruxellois conduit exactement au même résultat : un schéma de représentation dans lequel « on sait que » les allemands défendent leurs positions et « on sait que » les français le font moins. Vrai ou faux, c'est une grille de lecture qui a le mérite de la simplicité et qui crédibilise l'influence des premiers au détriment des seconds.

Cette situation n'est en rien inéluctable. Comme pour le Parlement européen cité précédemment, de remarquables progrès ont été réalisés et l'administration française a atteint un niveau d'expertise remarquable, avec lequel seul un très petit nombre d'États de l'UE peuvent rivaliser. Les informations sensibles remontent à Paris avec rapidité, elles sont souvent très fiables – et les services français de renseignement y prennent une part active – et sont traitées avec toute la minutie attendue (il s'agit de traiter non pas des dossiers mais des personnes et donc d'accorder toute l'attention requise au facteur humain). Les autorités politiques disposent ainsi en permanence d'une cartographie à haute résolution de « qui fait quoi et dans l'intérêt de qui » au sein des institutions. Cette Europe de Bruxelles qu'on décrit parfois comme abstraite et lointaine, prend, vue depuis le SGAE, l'apparence d'organigrammes composés d'hommes et de femmes, qui ont des noms, des nationalités, des parcours, des sensibilités et des projets. Mais aucun outil n'est efficace, quel que soit son degré de sophistication, si on hésite sur l'usage à lui assigner. C'est pourquoi il conviendrait de redéfinir la répartition des missions entre les secteurs influence du SGAE et de la RPUE, d'alléger la charge du suivi administratif des END pour se focaliser sur des missions plus qualitatives, et là encore, d'ouvrir plus largement le périmètre de l'action de l'État. Tout est prêt pour mettre en œuvre cette nouvelle étape, sauf peut-être la volonté politique, qu'on peine à discerner en la matière. L'influence serait-elle cette nitroglycérine politique à ne manipuler qu'avec d'innombrables précautions ? Pourtant, l'influence doit impérativement être considérée comme une politique publique à part entière, ce qu'elle ne représente pas pleinement aujourd'hui, en lui fixant un cadre d'organisation clair, en lui assignant des objectifs, des indicateurs de performance et les moyens humains et budgétaires appropriés, et en définissant une autorité politique de tutelle qui en rendra compte devant un parlement qui exercera son pouvoir de contrôle. Dans l'appareil d'État, tout le monde y aurait intérêt : les administrations bien sûr, qui ressentent la frustration de naviguer à vue sur des sujets qui supposent parfois de prendre des risques sans jamais se sentir couverts, mais également les parlementaires nationaux qui devraient se saisir de l'influence française en Europe comme d'une dimension majeure de l'exercice de contrôle démocratique sur l'action du gouvernement, et surtout le Secrétaire d'État aux Affaires européennes qui, assisté des services d'un ministère qui est supposé être celui de l'influence entre tous, répondrait peut-être enfin ainsi à cette question ironique et lancinante : « Mais à quoi sert-il donc ?! »

L'INFORMATION ET LA COMMUNICATION : FRANCHIR LE PAS

En dépit des nombreux rapports qui se sont empilés sur l'enjeu d'une communication efficace sur les questions européennes, l'administration française continue de tâtonner, hésitant sans fin entre la tentation de rester silencieuse et la difficulté d'assumer ce silence dans un espace public de sur-communication. À cet égard, le lancement en février 2014 d'une « Lettre du SGAE », destinée à informer de façon synthétique sur l'avancement de la campagne électorale européenne, en France mais également dans les autres États, a marqué une évolution très significative et largement saluée. Souhaitée par Serge Guillon, à l'époque Secrétaire général des affaires européennes et Conseiller « Europe » du Premier ministre, cette Lettre a permis, avant et après l'élection au Parlement européen, d'attirer l'attention de son lectorat (ministères, cabinets ministériels, parlementaires nationaux et européens, fonctionnaires français des institutions, *think tank* et universitaires...) sur l'état des rapports de force politiques en Europe (primordiaux pour

anticiper la composition du nouveau Parlement et son barycentre politique, nœud des futurs alliances de votes) ainsi que sur certaines procédures institutionnelles et politiques à venir (modalités d'audition des commissaires-désignés, élection du Président de la Commission, désignation des enceintes de gouvernance du parlement, réforme du vote à la majorité qualifiée au Conseil...). Dans une version ultérieure, cette publication aurait dû permettre une communication publique des positions françaises sur un certain nombre de sujets identifiés comme politiquement prioritaires. Ce projet n'a pas abouti. Interrompue dès avril 2015 car jugée trop sensible, cette Lettre est un parfait exemple des contradictions de l'exécutif, tiraillé entre sa prise de conscience des enjeux d'une communication plus offensive et sa réticence culturelle évidente à dévoiler, même très partiellement, certains éléments de ses positions de négociations. Les risques liés à ce support de communication n'étaient effectivement pas complètement maîtrisés : difficile en effet de fixer par écrit une position stable sur des sujets en cours de discussion, qui sont par nature susceptibles d'évoluer d'un jour à l'autre, sans risquer que des partenaires vous l'opposent ou s'en servent pour semer la confusion. Cela supposait évidemment un choix méticuleux des sujets abordés, toujours à des moments pertinents du processus de négociation, et un circuit de validation inévitablement fastidieux. Pour autant, même en prenant en compte ces contraintes, cet exercice valait que le risque (mesuré) fût pris. Le plus grand dommage que courent les autorités françaises aujourd'hui n'est pas que leurs positions soient mal interprétées, c'est qu'elles ne soient plus prises en considération ailleurs qu'au Conseil, où elles sont institutionnellement incontournables. Le Parlement européen est très représentatif de la concurrence que se livrent les acteurs de l'influence en Europe. Les représentants des États s'y croisent en moins grand nombre que les lobbyistes de toutes obédiences (représentants des entreprises et des cabinets d'avocats ou d'affaires publiques inscrits au registre de transparence ou accrédités ponctuellement, experts de la société civile, des organisations non gouvernementales (ONG), des syndicats, participants à des auditions des commissions parlementaires ou des réunions des intergroupes...), venus délivrer chacun leurs arguments. Le Parlement européen lui-même, sous l'impulsion de son Secrétaire général, convaincu que l'émergence d'un parlementarisme transnational passera par une capacité d'expertise autonome pour les députés, a nettement renforcé ses moyens humains et budgétaires en la matière, créant en 2013 une nouvelle Direction générale spécifiquement dédiée à la recherche et l'analyse des politiques publiques. Une option possible à moyen terme, en réaction à l'attrition attendue du volume des initiatives législatives européennes lancées par la Commission européenne, voulue par le Président Juncker, soutenue par les États membres et contrôlée par le vice-président Timmermans, serait de prolonger le raisonnement en créant une direction générale en charge d'évaluer la qualité de l'application du droit de l'Union, au plus près des citoyens. Qu'il s'agisse d'influencer la norme en amont au niveau du débat d'idée ou en aval au niveau de la transposition, l'influence prend de plus en plus l'apparence d'un conflit entre des schémas de persuasion : la qualité des arguments expertisés compte au moins autant, sinon plus, que le statut de celui qui les expose. Cette évolution est essentielle car elle relativise le poids des représentants des États. Il convient désormais d'administrer la preuve que la position défendue est non seulement pertinente, mais plus pertinente encore que les positions concurrentes également sur la table. Au-delà de la qualité technique des arguments, la capacité à démontrer un lien direct avec les contraintes effectives de l'application des normes sur le terrain de la pratique quotidienne, pèse désormais très lourd, de même que la qualité des supports de communication. À ce jeu, les lobbyistes ou représentants des intérêts industriels, économiques ou financiers ont beaucoup à apprendre à la puissance publique, traditionnellement

installée sur sa rente de situation institutionnelle. Les États refusent d'admettre que leur efficacité à convaincre n'est pas supérieure à celle des géants américains, notamment dans les nouvelles technologies ou l'industrie financière (Microsoft ou Blackrock disposent de moyens colossaux pour mener efficacement leurs stratégies de conviction) et pensent encore pouvoir se passer de méthodes nouvelles, plus informelles. Le secteur « Procoord » du SGAE a conduit au cours des dernières années plusieurs initiatives prometteuses, partant d'un constat extrêmement simple : l'État n'étant pas en situation de mobiliser de nouveaux moyens financiers, les capacités d'influence françaises doivent être « leveragées » en optimisant les synergies de l'administration avec des relais prescripteurs. Le Royaume-Uni a ainsi démontré que ses universitaires pouvaient être des relais extrêmement utiles sur les questions juridiques et institutionnelles, mais également liées aux libertés de circulation et de prestation dans l'espace Schengen et le marché intérieur. Un réseau des universitaires français spécialistes des questions européennes a ainsi été constitué. Encore embryonnaire, il apporterait pourtant un concours précieux lorsqu'une nouvelle modification des traités sera mise sur le métier. De même, britanniques et allemands trustent les *think tank* les plus écoutés, les plus lus, ceux dont le programme de travail façonne les débats dans l'espace public européen bruxellois. Un réseau des principaux *think tank* français à vocation européenne a donc été mis sur place. Ses membres sont « débriefés » de façon privilégiée des résultats des travaux du Conseil européen, dès les jours qui suivent, ce qui leur permet d'apprécier la nature des lignes politiques fixées par les chefs d'États et de gouvernements. Ces deux initiatives peuvent sembler secondaires, mais on notera qu'auparavant, ni les universitaires-chercheurs ni les experts des *think tank* français n'avaient de contacts réguliers avec l'État et qu'une véritable muraille de Chine les isolait. Dernière initiative, encore plus prometteuse, le réseau des présidents et responsables français des fédérations professionnelles européennes, mis en place avec le soutien du MEDEF et du président de sa commission « Europe », à l'initiative de Philippe Leglise-Costa, Secrétaire général des affaires européennes et alors conseiller Europe du Président de la République. Couvrant des secteurs d'activités très divers, les membres de ce réseau ont la capacité de faire remonter les attentes et les recommandations des acteurs économiques les plus proches du terrain.

La deuxième catégorie d'évolutions à anticiper, c'est celle qui conduira à une meilleure intelligibilité du discours français. Nous négocions aujourd'hui dans l'ère du 3.0, tout se commente en temps réel et, dans le combat frénétique des postures, il est devenu absolument vital de faire vite passer des messages clairs, qui seront largement rediffusés par la suite. Les tentatives très limitées et peu convaincantes des administrations pour faire vivre leurs positions sur les réseaux sociaux devraient conduire à tirer des enseignements. À cet égard, l'accueil très positif réservé chaque semestre au « Dossier présidence » du SGAE, qui passe en revue de façon exhaustive l'ensemble des textes inscrits à l'ordre du jour des travaux du Conseil, résume l'historique de la négociation, les enjeux pour la France et l'état des travaux dans les institutions. Plus de 700 pages et près de 150 thèmes traités, est illustratif. Peu digeste et adressé à un nombre limité de destinataires, ce document initié en 2008 fait aujourd'hui figure de référence sur la scène bruxelloise et démontre la force de frappe de l'expertise administrative française, comme l'importance de savoir occuper le terrain, et constitue un marqueur très fort de la cohérence avec laquelle la France négocie ses intérêts.

*
* *

En conclusion de ce tour d'horizon de trois sujets transversaux majeurs, le Parlement européen, la présence française dans les institutions et la communication, on ne peut qu'insister sur le rôle éminent joué par le SGAE et par ses agents, leur professionnalisme et leur entêtement dans l'action. Une ligne générale se dessine pour l'influence européenne de la France dans les années à venir, exigeante mais porteuse de grandes potentialités : une meilleure affectation des ressources humaines et budgétaires pour développer les logiques de réseaux et les vecteurs d'information, en ligne avec des choix politiques clairs. Le SGAE est aussi un des lieux, rares au sein de l'État, où, grâce à l'ouverture d'esprit de ses Secrétaires généraux, il reste possible d'innover au service de l'intérêt général, démontrant ainsi que la matière européenne est tout sauf inerte.