



RAPPORT PUBLIC 2007 DU CONSEIL D'ÉTAT

Considérations générales :

L'administration française et l'Union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

I - Des choix politiques, en temps et au niveau utiles et plus largement anticipés

- ✓ Recenser avec une **vision stratégique et de moyen terme** les réformes susceptibles d'être proposées ou d'être ralliées par la France au vu des informations recueillies par les ministères auprès des principaux milieux concernés.
- ✓ **Répondre en concertation** avec les partenaires économiques et sociaux, avec les autorités administratives indépendantes et avec les collectivités territoriales aux questionnaires et consultations lancées par la Commission sur la base de Livres verts et souvent mises en ligne sur internet.
- ✓ **Provoquer très tôt les arbitrages politiques** sur ces propositions avant même que ne commence leur examen au Conseil et au Parlement européen.
- ✓ **S'appuyer sur le Parlement et sur le réseau des Parlements nationaux** à tous les stades de l'examen des propositions et lors de leur application.
- ✓ **Agir de façon plus systématique auprès du Parlement européen** en assurant une présence administrative et politique régulière et soutenue.
- ✓ **Mobiliser les collectivités territoriales** et les associer aux évaluations préalables, à la définition des positions de négociation et à la solution des précontentieux les impliquant.
- ✓ **Construire des alliances** avec les autres États membres après l'écoute attentive de leurs difficultés et de leurs propositions.

II - Une évaluation administrative le plus en amont possible de l'impact des réformes et des intérêts en présence

- ✓ Elaborer, dès les premières consultations de la Commission, les instruments de navigation que sont les études d'impact, les tableaux de concordance et les **mémoires explicatifs** en vue de les diffuser le plus largement, aux décideurs politiques, aux collectivités territoriales, aux autorités administratives indépendantes et aux acteurs de la société civile concernés. Les mémoires explicatifs comportent une série de questions soumises à l'arbitrage politique du Parlement et du Gouvernement.
- ✓ Créer sur les principales propositions et perspectives de propositions de texte communautaire des **groupes de travail ad hoc**, à l'image des comités danois ou des pratiques britanniques, associant représentants de l'administration, parlementaires et partenaires privés concernés, appelés à se réunir tout au long de la négociation et de la transposition, sous la responsabilité conjointe du secrétariat général du Gouvernement et du secrétariat général des affaires européennes
- ✓ **Associer les partenaires économiques et sociaux** afin de diagnostiquer très tôt les arbitrages politiques à venir entre les divers intérêts en présence au terme d'une information et d'une concertation la plus large et la plus ouverte possible
- ✓ Saisir plus souvent le Conseil d'État de demandes **d'expertise juridique** lors de l'élaboration ou lors de l'examen des propositions de texte.

III - La continuité de la coordination interministérielle jusqu'aux arbitrages du Président de la République

- ✓ Instituer auprès du Président de la République un « **conseil stratégique sur l'Europe** » composé du Premier ministre, du ministre des affaires étrangères, des affaires européennes, de l'économie et des finances et tout autre ministre intéressé par l'ordre du jour¹.

Il viendrait compléter les réunions ministérielles organisées pour préparer les échéances immédiates : son rôle serait d'identifier les secteurs sur lesquels la France pourrait proposer des initiatives au regard des indications, observations ou suggestions recueillies par les ministères auprès des milieux intéressés, mais aussi auprès des collectivités territoriales ou des autorités administratives indépendantes.

Il pourrait également délibérer sur les échéances prévisibles à cinq ans : réouverture du dossier de la politique agricole commune prévue en 2009, examen à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013, réforme institutionnelle à la suite des deux référendums négatifs ou encore priorités de la présidence française de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2008.

¹ Proposition inscrite dans le rapport établi par le Commissariat général du plan, groupe présidé par l'amiral Lanxade, La Documentation française, 4^{ème} trimestre 2002. Il y était notamment souligné que : « L'un des défauts les plus alarmants concerne la difficulté dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie européenne... Il existe dès lors un retard dans la réflexion gouvernementale par rapport au Royaume-Uni et à l'Allemagne... La nécessité d'une coordination politique au plus haut niveau est apparue indispensable à la majorité des responsables politiques et administratifs... ».

Il aurait également compétence pour déterminer, de façon prospective, les initiatives, les impulsions ou les propositions susceptibles d'être promues par la France auprès de ses principaux partenaires à propos des grands dossiers transversaux jugés prioritaires tels que la préservation des services publics au regard de la politique de concurrence, l'élaboration d'une politique sociale européenne plus protectrice, les mesures à envisager en vue d'assurer la protection du milieu rural. A ce niveau seraient sélectionnées les contributions susceptibles d'être déposées par la France à l'exemple des récentes démarches suivies pour le dépôt des mémorandums français relatifs à une politique européenne de l'énergie², à une nouvelle stratégie pour le marché intérieur³ ou aux étapes vers l'Europe numérique⁴.

Ses réunions pourraient être, au préalable, préparées par le comité interministériel sur l'Europe réunion chaque mois par le Premier ministre.

✓ **Renforcer l'autorité du secrétaire général des affaires européennes** en lui confiant le secrétariat du conseil stratégique sur l'Europe et la fonction de conseiller du Président de la République pour les affaires européennes, afin de prendre acte de l'évolution du rôle et des compétences du Conseil européen voulue par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice.

La coordination interministérielle assurée par le secrétariat général des affaires européennes, qui en tant qu'administration, resterait sous l'autorité du Premier ministre, pourrait ainsi se poursuivre de façon continue à toutes les étapes du processus de décision européen y compris lorsque les dossiers relèvent in fine de l'arbitrage du président de la république en vue des Conseils européens à venir.

Trois avantages principaux seraient donc susceptibles de résulter du maintien de la coordination interministérielle à toutes les étapes du processus de négociation européenne :

. Les contacts avec les autres États membres seraient simplifiés par cette harmonisation avec leur propre organisation. Leur serait ainsi épargnée la multiplicité des interlocuteurs français sur un même dossier, ainsi que la coupure, souvent dénoncée par les parlementaires, entre les réflexions administratives et les choix politiques.

. L'autorité du secrétaire général des affaires européennes en sortirait renforcée, tant vis-à-vis des conseillers des chefs d'État ou de gouvernement des autres États membres, qui ne connaissent pas pour la plupart la dyarchie à la tête du pouvoir exécutif, que pour les arbitrages internes.

. La continuité de la négociation communautaire jusqu'au Conseil européen serait mieux assurée.

✓ Etablir une correspondance entre l'organisation du secrétariat général du Gouvernement et celle du secrétariat général des affaires européennes, en renforçant les moyens du secrétariat général du Gouvernement, notamment pour l'évaluation de

² « Mémorandum de la France pour une relance de la politique énergétique européenne dans une perspective de développement durable », 20 janvier 2006.

³ « Vers une nouvelle stratégie pour le marché intérieur », septembre 2006.

⁴ « Contribution pour une Europe numérique », présentée officiellement par la France au Conseil télécommunications du 8 juin 2006.

l'impact des réformes en préparation et l'évaluation de leur insertion dans l'environnement juridique, économique et social.

✓ Etendre les compétences du « groupe à haut niveau sur l'adaptation au droit communautaire » et du comité interministériel sur l'Europe à l'ensemble des procédures d'infraction.

✓ Créer ou maintenir au sein des ministères des cellules en charge des affaires européennes chargées de l'impulsion, de la coordination et de l'expertise juridique pour préparer la négociation, assurer le respect des calendriers de transposition, créer des parcours européens pour les fonctionnaires, développer les formations sur les questions européennes.

IV - Des réflexes européens plus marqués

✓ Prendre systématiquement la mesure, à l'occasion de toute réforme nationale, du droit communautaire applicable à la matière traitée, ainsi que des normes applicables dans les principaux États membres. **Joindre cette présentation à tout projet de loi ou d'ordonnance.**

✓ Favoriser **l'accessibilité du droit communautaire** au sein des bases de données juridiques informatiques, nationales et communautaires, en accélérant préalablement les travaux de refonte des directives, et ériger cet impératif en projet fort de la Présidence française à venir de l'Union européenne.

✓ **Présenter sur les sites internet des ministères les consultations lancées par la Commission**, ainsi que le droit communautaire applicable dans leurs domaines de compétence respectifs.

V - Des formations et des parcours européens

✓ **Créer des cycles de formation aux questions européennes**, ouverts aux ressortissants communautaires, sur le modèle du cycle de hautes études sur les questions européennes créé au sein de l'École nationale d'administration depuis le 1^{er} janvier 2007, dans les écoles de fonctionnaires.

✓ Développer la place de l'Europe dans les concours, dans les formations initiales et continues des fonctionnaires, et mettre en place, à leur intention, **des parcours professionnels européens**, sur le modèle du "european fast stream" britannique.

✓ **Valoriser les expériences** acquises lors du retour des experts nationaux détachés.

