

L'influence française à Bruxelles : les voies de la reconquête

par **Pierre-Henri d'Argenson**

Pierre-Henri d'Argenson, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA) et titulaire d'un Master de politique européenne (London School of Economics), est conseiller de tribunal administratif et officier de réserve à l'État-Major des Armées. Il enseigne les questions internationales à l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) et à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris.

L'influence de la France à Bruxelles décline, à la fois parce que les élites françaises semblent mal comprendre la logique de fonctionnement des institutions bruxelloises, et parce qu'en se métamorphosant, l'Europe de Bruxelles devient de moins en moins conforme aux ambitions et projets formés pour elle à Paris. Une adaptation française à la fois psychologique, politique et institutionnelle est nécessaire, pour que l'on puisse imaginer regagner une partie du terrain perdu.

politique étrangère

Nombre d'observateurs ont souligné ces dernières années le déclin de l'influence de la France dans les institutions européennes. Le Conseil d'État lui-même en convient dans son rapport de 2007¹. Les frictions régulières entre la France et la Commission européenne ont en effet révélé un écart croissant entre l'idée que les élites françaises se font de l'Europe, et une Europe de Bruxelles qui n'est plus ni spontanément favorable aux intérêts français, ni nécessairement conforme aux ambitions et aux projets que la France avait nourris pour elle. Seule une révolution culturelle est susceptible de répondre au défi majeur de la mise en œuvre d'une politique d'influence adaptée au système européen, outil incontournable de toute politique européenne. L'enjeu n'est pas seulement d'assurer une meilleure défense de nos intérêts dans les instances communautaires. Il est aussi, à plus long terme, de retrouver les moyens de promouvoir la vision de l'Europe portée par notre pays et susciter ainsi l'adhésion des Français au projet européen.

1. Conseil d'État, *Rapport public 2007 : jurisprudence et avis de 2006. L'Administration française et l'Union européenne : quelles influences ? Quelles stratégies ?*, Paris, La Documentation française, « Études et Documents », n° 58, 2007.

Les leviers perdus de l'influence française

Les dimensions quantitative et institutionnelle de la perte d'influence française se manifestent dans trois domaines : la perte de postes clés dans les dernières années, le recul de l'usage du français dans les institutions européennes, enfin la faible implication française dans le débat d'idées et l'univers des *lobbies* et *think tanks* bruxellois.

Traditionnellement, la France se préoccupait surtout de pourvoir les postes à grande visibilité politique et médiatique, tant dans les institutions européennes que dans les organisations internationales. Qu'en est-il aujourd'hui ? La France a perdu pratiquement tous les postes importants de la Commission européenne : obtention d'un portefeuille « de second rang » pour le Français Jacques Barrot (Transports) ; sous-représentation française dans les cabinets des commissaires (un chef de cabinet et deux adjoints français, pour 27 commissaires) ; perte de postes clés lors du dernier mouvement de directeurs en 2005, la France ne conservant qu'un directeur général à l'Agriculture, poste qui n'est plus considéré comme stratégique. Au regard de la quantité de postes clés de la Commission (et du Conseil) occupés par des Anglo-Saxons, la situation est donc pré-occupante pour la diplomatie française.

Même si la France récupérait des places de prestige à la Commission, quel en serait l'impact réel sur notre capacité d'influence ? Jean-Pierre Robin, qui relève la surreprésentation française à la tête des institutions internationales, pose la question : que nous rapporte-t-elle vraiment ? Le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) ou la Banque centrale européenne (BCE), s'ils sont présidés par des Français, sont de culture anglo-saxonne, et la France néglige « les rôles moins en vue dans la hiérarchie et finalement plus déterminants dans la vie de l'institution² ». Il ne s'agit pas seulement d'une question de nombre : si les Français représentent la première communauté de fonctionnaires européens, ils ne constituent pas pour autant un relais d'influence pour la diplomatie française, pour deux raisons. La première est que nombre d'entre eux, que la haute administration considère comme des outsiders (ayant connu en France un parcours hors grandes écoles et autres filières de prestige), ont intégré les institutions européennes hors de tout lien avec l'administration française, envers laquelle ils n'éprouvent pas de devoir particulier. Les concours européens leur ont ouvert une carrière et procuré une reconnaissance inenvisageables en France. La seconde est le désintérêt de la diplomatie française à l'égard des échelons

2. J.-P. Robin, « Les Français ont-ils vocation à être les hauts fonctionnaires du village mondial ? », *Le Figaro*, 18 juillet 2007.

subalternes de l'administration européenne, contrairement au Foreign Office qui a développé une politique très active de placement et de suivi de ses ressortissants, à la Commission, au Conseil, ou au Parlement européens. Les Britanniques ont compris que tout « petit fonctionnaire » européen pouvait un jour rédiger une directive concernant le quotidien de 500 millions d'Européens.

Par ailleurs, la culture de travail qui prévaut dans les institutions européennes est aujourd'hui complètement anglo-saxonne, bien que l'organisation administrative de la Commission ait historiquement été forgée suivant le modèle français. L'échelle du prestige y est fondée sur la compétence et non sur le statut, ce que les Français ont du mal à admettre.

La culture de travail des institutions européennes est anglo-saxonne

La situation au Parlement européen n'est guère plus brillante. Le rapport du député Jacques Floch³ relève une très faible présence française dans les commissions considérées comme stratégiques (qui traitent notamment des questions économiques), ainsi qu'aux postes de coordinateurs. La prise de conscience de cette absence, notamment par Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État aux Affaires européennes, qui a activement préparé la présidence française de l'Union européenne (UE) de 2008 auprès des députés européens, doit, si elle veut porter ses fruits à long terme, se traduire par des mesures structurelles.

Le recul de l'usage du français dans les institutions européennes constitue un second indicateur de la perte d'influence. La part du français comme langue de travail orale est difficile à mesurer, bien qu'en diminution évidente : en l'absence de traducteurs, il suffit qu'une personne ne parle pas le français dans une réunion pour qu'elle se tienne en anglais. La part des textes initialement rédigés en français est en déclin constant, aujourd'hui moins de 20 % de la production normative, loin derrière l'anglais, au Conseil ou à la Commission, et cette tendance est très certainement appelée à s'accroître (le chiffre ne prend pas en compte les innombrables documents à usage interne, pour beaucoup en anglais). Les verrous dont dispose encore la France, comme la rédaction, en français, du procès verbal des réunions de la Commission, ou du délibéré des juges de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), peinent à masquer la réalité du déclin. Si l'élargissement de l'UE en 1995 aux trois pays nordiques est souvent cité comme une cause du recul du français, il n'a fait qu'accélérer une tendance déjà à l'œuvre dans la plupart des instances

3. J. Floch, *Rapport sur la présence et l'influence française dans les institutions européennes*, Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, n° 1594 du 12 mai 2004.

multilatérales. La chute de l'usage du français dans les institutions européennes constitue l'une des conséquences les plus visibles de notre perte d'influence. *A contrario*, la faible maîtrise des langues étrangères par les diplomates et hauts fonctionnaires français constitue une des causes de cette dernière : sans maîtrise de l'anglais, on est sourd-muet dans la plupart des instances où se fabrique la politique européenne.

Troisième point faible : notre insuffisante implication dans l'un des outils majeurs du processus décisionnel bruxellois, les *lobbies* et *think tanks*. Une étude publiée en 2004 par la Fondation Notre Europe⁴ révélait que sur les 149 *think tanks* de l'UE travaillant sur les questions européennes, l'Allemagne arrivait en première position avec 23 instituts, dont 4 spécialistes de l'Europe. Le Royaume-Uni venait en deuxième position avec 16 *think tanks* (dont 7 sur l'Europe), l'Autriche en troisième position malgré sa faible population (8,1 millions d'habitants), avec 11 *think tanks* (dont 3 sur l'Europe). La Grèce (10,6 millions d'habitants) comptait 8 *think tanks* sur l'Europe, plus que la France (7, dont 5 « spécialistes »), qui n'arrive ainsi qu'en cinquième position. *Think tanks* et *lobbies* sont liés : la plupart des *think tanks* expriment indirectement le point de vue d'un État, d'un parti, d'une sensibilité qui est rarement neutre politiquement ou économiquement ; et les *lobbies* investissent beaucoup dans le débat d'idées européen, parfois sur des sujets sans rapport avec leur activité, à la fois pour étoffer leur carnet d'adresses et pour influencer sur l'orientation du débat public bruxellois.

Le *lobbying* est constitutif de la vie politique des institutions européennes. Pour Jacques Floch, il constitue « le point de rencontre de tous ceux qui font l'Europe au quotidien⁵ ». La Commission européenne est naturellement réceptive à l'action des *lobbies*, appuis et sources intarissables de propositions législatives qui viennent bouleverser les traditions des États membres : les initiatives des *lobbies* sont souvent couronnées de succès au niveau communautaire, à tel point que les États eux-mêmes peuvent y avoir recours. La faible présence française dans cette nébuleuse informelle et pourtant déterminante pèse lourd dans sa perte d'influence.

Des politiques européennes peu conformes aux ambitions françaises

Si la capacité de la France à peser sur les politiques européennes est moins aisée à mesurer, nombre d'indices laissent penser que l'Europe produit aujourd'hui des normes et des politiques qui entrent plus souvent qu'hier en conflit avec les intérêts français. On ne compte plus

4. S. Boucher (dir.), *L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli - une analyse des think tanks spécialistes de l'Europe au sein de l'Union européenne élargie*, Paris, Fondation Notre Europe, « Études et Recherches », n° 35, octobre 2004.

5. Conseil d'État, *op. cit.* [1].

les différends qui ont opposé la France à la Commission ces dernières années : en 2004, la nomination de Franco Frattini au poste de commissaire chargé du portefeuille Justice et Affaires intérieures, en lieu et place de Jacques Barrot ; à l'été 2005, l'affaire des quotas de textile chinois ; à l'hiver 2005, le différend relatif au déblocage de fonds pour réparer les dommages des émeutes urbaines de novembre 2005 ; le compromis de décembre 2005 sur les perspectives financières 2007-2013, très nettement favorable aux Britanniques ; les nombreux conflits avec le commissaire européen Peter Mandelson sur les questions commerciales ; le rejet par les milieux européens en 2006 du concept de patriotisme économique européen proposé par Dominique de Villepin ; les désaccords sur les politiques de la pêche, de l'immigration, de la concurrence, de la politique régionale... Les observateurs étrangers datent la perte visible de l'influence française⁶ au moins de la négociation du traité d'Amsterdam (1997). On sait par ailleurs combien le traité de Nice, négocié sous la présidence française de 2001, a été décrié.

En résumé, la France rêvait d'une Europe européenne et sociale, ouverte à l'intérieur mais protectrice vis-à-vis de l'extérieur, d'une Europe puissance et d'une Europe politique ; et elle se retrouve isolée dans une Europe marché, atlantiste, libérale, libre-échangiste par principe, rétive à toute idée de préférence communautaire, fondée sur le modèle apolitique du règne de la règle de droit.

Si la France peut faire des propositions, elle n'est plus en mesure de faire en sorte, à l'instar des Britanniques ou des Allemands, que ce soient les institutions européennes elles-mêmes qui portent des projets allant dans le sens de ses préférences. Or le vrai pouvoir est là en Europe : arriver à susciter en amont une proposition législative qui sera présentée avec le label de l'intérêt communautaire. Il semble même que la France soit considérée avec un certain dédain à Bruxelles, à tel point que la Commission, lorsque naît un désaccord, ne prend plus nécessairement les précautions diplomatiques du passé pour signifier une fin de non-recevoir⁷.

6. Voir par exemple A. Moravcsik et K. Nicolaïdis, « Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions », *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 1, mars 1999, p. 59-85.

7. L'interview de Peter Mandelson publiée par *Le Monde* du 21 juillet 2007 est révélatrice. Sans ménagement, il y dit son opposition à l'ensemble des propositions et idées défendues par la France, à savoir une approche plus protectrice en matière commerciale, le refus de sacrifier l'agriculture, la prolongation des quotas « textile » sur les produits les plus exposés à la concurrence chinoise, le prélèvement d'une taxe « carbone » sur les produits originaires de pays qui ne font aucun effort pour réduire leurs gaz à effets de serre, le développement de champions européens, la limitation en Europe des investissements des fonds d'État étrangers dans les secteurs stratégiques. Le plus marquant n'est pas tant que P. Mandelson s'y oppose, mais qu'il soit assez sûr que la France n'ait aucun moyen de peser en sens contraire pour afficher ses positions sans la plus élémentaire retenue de langage.

La France a ainsi perdu le contrôle au sein des institutions, notamment au profit des Britanniques qui sont aujourd'hui les plus fins manœuvriers de la Commission, des *lobbies*, du processus décisionnel, de la culture politique, économique et juridique, et bien sûr linguistique des institutions européennes.

Les paradoxes et les tournants manqués de l'histoire

Comment en est-on arrivé là ? L'idée d'Europe comme communauté politique est une idée française. Du « Grand dessein » du duc de Sully à Robert Schuman, en passant par l'abbé de Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau et Victor Hugo, les penseurs français ont de tout temps projeté sur l'Europe leurs utopies politiques, si bien que l'Europe moderne s'est construite avec la certitude en France que cette familiarité idéologique issue de l'histoire ne pourrait avoir que des résultats positifs. L'étonnant paradoxe des 60 dernières années est que la construction européenne n'a cessé de s'éloigner, dès ses fondements, des conceptions philosophiques communément défendues en France à son sujet.

Jean Monnet lui-même, personnage d'ailleurs peu populaire en France, incarne une première forme de rupture avec la tradition française. En inspirant la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)⁸ en 1951, il suit une conception de l'intégration européenne fondée sur le primat et l'interdépendance des structures économiques, dont le principe fondamental se retrouve dans les théories fonctionnalistes. Cette idée, très influencée par les États-Unis, est peu en phase avec la primauté du politique chère à l'esprit français. On peut supposer que la construction européenne n'aurait jamais démarré sans cette sorte de ruse de l'histoire. Mais la France aimerait visiblement pouvoir se débarrasser de ce « logiciel » de départ, de cet économisme fondateur qui continue de marquer en profondeur la dynamique de la construction européenne.

Le deuxième tournant, dans la lignée de la CECA, est le traité de Rome de 1957, qui consacre définitivement la matrice européenne comme un empire de la règle de droit au service de l'économie intégrée des États membres, définie essentiellement comme espace de libre circulation des hommes, des biens, des services et des capitaux⁹. S'y ajoute une conception européenne de la libre concurrence, qui doit beaucoup aux penseurs allemands de l'École de Fribourg, qui ont développé dans les années 1930

8. À moins que ce ne soit là une reconstruction téléologique d'un traité dont les implications immédiates étaient perçues comme tout autres à l'époque.

9. C'est surtout la Cour de justice des Communautés européennes qui fera de l'Europe un « empire de la règle » (Jean-Paul Fitoussi), mais le traité porte déjà cette potentialité.

l'idée que les problèmes du marché provenaient d'une incapacité à garantir une juste répartition du pouvoir économique entre les entreprises¹⁰. Cette approche demeure aujourd'hui dans le refus européen de donner suite aux suggestions françaises de développer des « champions européens », perçus comme menaçants. Le traité de Rome était à ce point éloigné des préoccupations françaises que, comme le rapporte Florence Autret¹¹, notre diplomatie négligeait de se faire représenter au sein du groupe juridique qui le rédigeait, estimant que seule la Communauté de l'énergie atomique compterait à l'avenir. La France n'a pas participé à la rédaction du traité de Rome, et cette absence explique dans une large mesure la difficulté des Français à comprendre le système politique européen, et donc à le manœuvrer. Cette erreur historique d'appréciation se paye encore aujourd'hui : ainsi voit-on la France tenter d'introduire dans les traités, sans réel succès, des notions absentes de la mouture originelle, comme celle de service public et d'Europe sociale, ou de relativiser le caractère absolu de la libre concurrence. Lorsque Nicolas Sarkozy déclare le 30 juin 2008 qu'« il y a eu erreur dans la façon de construire l'Europe¹² », il exprime ce sentiment profondément ancré en France que la matrice de l'Europe actuelle n'est pas vraiment celle que nous espérons.

Le troisième tournant a lieu dans les années 1960-1970 : c'est la mise en place de l'Europe des *lobbies*, à laquelle la diplomatie française ne prête pas attention. Jeune administration en quête de légitimité et de programme d'action, la Commission européenne est alors réceptive aux propositions des groupements professionnels, multinationales, *think tanks*, cabinets de *public affairs* et autres institutions privées. Les multinationales américaines ou japonaises voient le bénéfice qu'elles peuvent tirer d'un *lobbying* à l'échelle d'un marché européen en voie d'intégration, alors qu'elles trouvaient porte close dans les capitales nationales. Le *lobbying* va ainsi s'inscrire au cœur de la culture politique des institutions européennes, et Bruxelles devenir sa première place au monde après Washington. Les premiers *lobbyistes* bruxellois seront des Britanniques, avant même leur entrée dans la Communauté, suivis par les Américains. Cette culture de l'influence, aujourd'hui institutionnalisée, n'a toujours pas été admise ni comprise par la France, dont la culture diplomatique reste marquée par la

La France n'a pas prêté attention à la mise en place de l'Europe des *lobbies*

10. On a ainsi pu estimer que l'approche européenne tendait à protéger les concurrents plus que la concurrence, à l'inverse de l'approche américaine.

11. F. Autret, *L'Amérique à Bruxelles*, Paris, Le Seuil, 2007, p. 32.

12. Intervention télévisée sur *France 3* pour présenter les priorités de la présidence française du Conseil de l'UE.

méfiance à l'égard d'un modèle qu'elle considère comme hostile à l'idée de la primauté de l'intérêt général.

Le dernier tournant manqué par la France est celui de la compréhension des conséquences de l'élargissement, qui s'est accompagné mécaniquement d'une diminution de l'influence politique, culturelle et linguistique des grands États. Dans l'Europe élargie, la diplomatie classique fondée sur le poids économique et démographique des pays membres, est obsolète : on ne peut faire prévaloir son point de vue et ses intérêts qu'à travers une stratégie multidirectionnelle (placement et suivi des fonctionnaires, *think tanks*, lobbies, groupes de députés, participation au débat public bruxellois, etc.), usant de tous les leviers possibles, avec pour objectif d'alimenter la machine institutionnelle européenne de ses préférences, en amont du processus décisionnel. Le modèle français de la grande proposition, suivie de la tournée européenne des capitales pour gagner l'adhésion d'une coalition d'États, est simplement dépassé. À Bruxelles, contrairement à un préjugé tenace en France qui voudrait que les *lobbies* et *think tanks* ne s'occupent que de la défense d'intérêts matériels, la bataille des idées fait rage, et le consensus évolue en fonction de la prévalence de l'idéologie dominante.

La conséquence de ces évolutions est que l'idéal européen continue d'être contraint par des forces structurelles issues de l'histoire de l'intégration qu'il importe de correctement prendre en compte dans l'élaboration de la politique européenne de la France.

Une culture diplomatique inadaptée

L'histoire n'explique pas tout. Dans le domaine de l'influence, deux cultures diplomatiques s'opposent : la Britannique, à l'aise avec la machine communautaire, et la Française, réticente à jouer le jeu de l'Europe de Bruxelles.

Une faible efficacité des modes d'action français

La Commission européenne, pour s'en tenir à cette seule institution, est avant tout un acteur politique cherchant à maximiser son influence, en restant perméable aux intérêts concurrents des États et groupes de pression. Comprendre la dynamique communautaire, c'est savoir qu'il n'est pas un dossier, pas une proposition de législation émanant de la Commission, qui n'ait pour objectif un accroissement, même minime, de ses compétences et de son champ d'action. La Commission européenne a un comportement d'agence : elle travaille à l'édification de son influence, en rivalité avec le Conseil, avec le concours de la CJCE et dans une moindre

mesure du Parlement européen¹³. Mais il ne faut pas réduire le jeu politique européen à une lutte entre Commission et États membres : il s'agit plutôt d'une lutte entre États membres, ou entre groupes d'intérêts utilisant la Commission comme source de législation ; la vraie bataille serait plutôt pour la maîtrise de la Commission. Les États sont les premiers demandeurs de législations communautaires, sous la forme de coalitions partageant conjoncturellement des intérêts. La Commission prélève son « tribut » en accroissement de compétences, au besoin en suivant des stratégies de long terme facilitées par son absence de soumission aux échéances électorales. On pourrait ne pas s'inquiéter du déclin de l'influence française dans la Commission si cette dernière était sourde aux inspirations extérieures. Ce n'est pas le cas : les législations qu'elle propose, les politiques qu'elle promeut, ne sont pas neutres quant aux intérêts nationaux ou à la forme de la construction européenne. L'irrésistible fascination de l'élite administrative française pour la méthode communautaire, jugée seule authentiquement européenne, a jusque-là empêché l'émergence d'une forme de *Realpolitik* dans les affaires européennes.

Il n'est pas besoin, *a contrario*, d'insister sur le pragmatisme de la diplomatie britannique : elle n'a pas les mêmes réticences que la France à aborder l'Europe de manière neutre, à la traiter comme un moyen, et non comme une chose sacrée. L'enseignement des questions européennes en Grande-Bretagne diffère profondément de celui dispensé en France : l'approche britannique est politique, elle cherche à identifier, étudier à l'appui, les ressorts du processus décisionnel européen là où l'enseignement français adopte une approche neutre et technique, orientée vers la promotion de l'idée européenne¹⁴.

La France est en réalité mal à l'aise avec l'idée même d'une politique d'influence, pour deux raisons. D'une part, chercher à influencer la machinerie communautaire serait reconnaître que cette dernière ne produit pas spontanément un ordre heureux. Les élites françaises préfèrent épargner le mythe européen, plutôt que d'attenter à la perfection conceptuelle d'une Europe incarnant le Bien et le Progrès. Le résultat est connu : la défiance s'est installée à l'égard d'une construction européenne dont les mérites trop vantés inquiètent. D'autre part, la politique d'influence,

La politique d'influence est vue en France comme moralement condamnable

13. Voir par exemple S. K. Schmidt, « Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers », *European Union Politics*, vol. 1, n° 1, 2000.

14. La référence majeure de la politologie européenne, (J. Weiler, *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*, Cambridge (USA/UK), Cambridge University Press, 1999) n'a même pas encore été traduite en français !

assimilée au secret, à la manipulation, au contournement, à l'opacité, est considérée comme négative, vulgaire, moralement condamnable. On retrouve ici la même prévention que celle qui frappe les métiers du renseignement, à l'exact opposé de la culture anglo-saxonne.

Le jeu complexe des influences parallèles est étranger à notre culture nationale et donc à notre diplomatie. Or c'est en amont du processus normatif que tout se joue : une fois que la Commission a approuvé une proposition et l'a transmise au Conseil et au Parlement, la possibilité de la modifier n'existe plus qu'à la marge. Tout se joue lors de l'élaboration de la proposition : certains États, dont le Royaume-Uni, mobilisent toutes leurs ressources pour influencer la norme avant qu'elle ne soit figée dans un Livre vert ou blanc. La diplomatie française pratique une approche « positionnaliste » : elle attend l'entrée du texte dans le circuit institutionnel ouvert pour élaborer une position, qui peut rarement faire évoluer la norme discutée. Notre insuffisante maîtrise du jeu européen se traduit *in fine* par les coups d'éclat qui émaillent l'actualité, et pourraient, si l'on n'y prend garde, déboucher sur une crise majeure entre la France et la Commission.

À tout cela s'ajoute un dernier révélateur : le « splendide isolement » de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles, la plus éloignée géographiquement des institutions européennes (avec la Pologne), alors que tous les autres États, régions et nombre de *lobbies* sont installés à deux pas de la Commission et du Parlement. Or, les représentations nationales, à Bruxelles, ne sont finalement rien d'autre que les *lobbies* des États membres – le travail de certains diplomates consistant à arpenter les couloirs des institutions simplement afin de nouer d'amicales relations intéressées.

Faut-il pour autant s'aligner sur le modèle britannique ? Au bout de la logique anglo-saxonne, il n'y a guère que l'Europe des marchands. Mais il faut savoir faire preuve de cohérence dans nos projets : comment les Français espèrent-ils faire prévaloir leurs ambitions, s'ils ne sont pas capables de bâtir les réseaux de leur propre influence ?

Un exemple : la formation et le suivi de carrière des hauts fonctionnaires

La question de la formation et du suivi de la carrière des fonctionnaires à Bruxelles constitue un cas d'école. À la différence de la France, il existe au Royaume-Uni une filière européenne pour les hauts fonctionnaires appelés à exercer des responsabilités à Bruxelles. La haute fonction publique du Royaume-Uni est recrutée *via* le système du *fast stream*, qui donne à la jeune recrue, à la suite de la réussite au concours d'entrée, le

statut de fonctionnaire junior. Dans le *fast stream* existe une voie d'élite, sous la haute main du Foreign Office : le *European fast stream*, où sont sélectionnés chaque année une quinzaine de hauts fonctionnaires appelés pour une partie de leur carrière à Bruxelles. Si l'on voulait comparer avec l'École nationale d'administration (ENA) française, c'est comme si les élèves sortis dans la « botte », au lieu d'opter pour le Conseil d'État ou l'Inspection des Finances, choisissaient un poste à Bruxelles. L'« École européenne de gouvernance » (second intitulé de l'ENA depuis 2006) a donc encore des leçons d'Europe à prendre auprès de ceux que les élites françaises traitent volontiers d'euroceptiques. Le Conseil d'État reconnaît par ailleurs dans le rapport précité que le passage des fonctionnaires français par Bruxelles représente un frein à leur carrière, contrairement à leurs homologues britanniques pour lesquels il ouvre des perspectives de promotion. Cela explique en partie la faible proportion d'anciens élèves de l'ENA en poste à la Commission (une trentaine environ).

Il convient enfin de mentionner le cas des experts nationaux détachés (END) qui sont des fonctionnaires spécialisés que les États mettent à la disposition de la Commission ou du Conseil pour une durée déterminée. Pour les États, les END sont partie intégrante de la stratégie d'influence. Contrairement aux END d'autres pays de l'UE qui ont la culture du réseau et de l'intérêt national, les END français perdent souvent tout lien avec leur ministère d'origine pendant leur détachement. La culture européenne de l'administration française est si faiblement développée que ni le fonctionnaire, qui ne perçoit aucune perspective de promotion à son retour, ni l'administration, qui ne comprend pas la nécessité d'une bonne appréhension des dossiers communautaires en amont, ne trouvent d'intérêt au dialogue.

Propositions pour une reconquête

On ne décrète pas une réforme d'ordre avant tout culturel. Mais on peut formuler des propositions pour mieux préparer la France à défendre ses ambitions en Europe et pour l'Europe.

Aucun haut fonctionnaire ne devrait être envoyé à Bruxelles sans que l'administration se soit assurée de sa maîtrise de l'anglais et d'une seconde langue étrangère. Il est aujourd'hui possible d'entrer à l'ENA sans parler de langue étrangère¹⁵, alors que sortent de cette école les futurs diplomates chargés des affaires européennes. La posture défensive aujourd'hui à l'œuvre est contre-productive : son seul effet est de dispenser nos

15. L'épreuve de langue vivante n'est obligatoire qu'à l'oral, et n'a pas de coefficient discriminant.

diplomates de bien maîtriser les langues étrangères. Toutes les grandes écoles de la République doivent faire de la maîtrise des langues étrangères une priorité. De même, l'épreuve de « questions européennes » devrait être obligatoire au concours d'entrée à l'ENA. La mission de cette dernière ne doit plus être en effet de fournir aux futurs hauts fonctionnaires un enseignement technique, qui doit être déjà acquis avant le concours, mais de proposer une formation politique aux affaires européennes.

Deuxièmement, un mécanisme doit être trouvé pour rendre attractif le passage par les institutions européennes. Par exemple au moyen d'une garantie statutaire de promotion, inscrite dans les textes, à l'issue de la période passée à Bruxelles. Parallèlement, et en contrepartie, un protocole de relation avec l'administration d'origine, uniforme et obligatoire pour l'ensemble des ministères, serait signé par l'intéressé. Par ailleurs, tout fonctionnaire appelé à Bruxelles suivrait une formation¹⁶ visant à lui donner les clés du fonctionnement politique de l'UE, à cadrer le sens de sa mission future et de sa présence à Bruxelles, avec pour programme la présentation de l'Europe des jeux d'acteurs, des batailles d'influence, des guerres économiques.

Encore plus en amont, il est urgent d'introduire en France un enseignement de science politique européenne tel qu'il existe, entre autres, au Royaume-Uni, avec pour vocation d'ouvrir les étudiants français à la réflexion sur le système européen, mais aussi d'attirer vers la France penseurs et chercheurs sur l'Europe, et donc une partie du débat public européen de haut niveau, en faisant appel aux disciplines universitaires et aux méthodes de recherche les plus avancées.

Quatrièmement, la diplomatie française doit moderniser ses méthodes, et investir dans une politique d'influence. Il faut avoir les moyens de recruter à Bruxelles des personnes que l'on puisse placer dans tous les organismes qui comptent, être à l'écoute du débat public, proposer et financer des interventions de personnalités, bref être présent partout. Paris ne doit pas avoir honte de missionner des cabinets de relations publiques, doit pouvoir recruter des diplomates sur titre comme le font les Américains, et envoyer des fonctionnaires occuper des postes stratégiques dans le conseil d'administration des *think tanks* européens. Enfin, il est nécessaire d'ouvrir un dialogue avec les fonctionnaires européens de nationalité française (et les autres). Derrière ces suggestions se profile évidemment une réforme de la gestion des ressources humaines et de la culture diplomatique en vigueur au Quai d'Orsay.

16. Les formations, qui commencent à être proposées par le Centre des études européennes de Strasbourg, pôle européen de l'ENA, gagneraient à être systématisées.

Le personnel politique est tout aussi concerné par une telle « révolution dans les affaires européennes ». La transformation récente des deux Délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat en Commissions (août 2008) est un signe positif, mais il ne faut pas en surestimer l'effet. Si le pouvoir de contrôle des Assemblées sur les normes européennes a été renforcé par la réforme constitutionnelle de juillet 2008, celle-ci n'a pas d'impact sur l'élaboration de la norme européenne elle-même. En revanche, le rôle croissant du Parlement européen dans le processus législatif communautaire appelle un choix plus responsable de la part des partis pour les investitures aux élections européennes : il faut cesser de les considérer comme l'occasion de « caser » des hommes politiques en fin de carrière ou ayant échoué dans les élections locales ou nationales.

Il nous faut une véritable « révolution dans les affaires européennes »

Il faut enfin créer un lieu où se pense et se décide la politique européenne de la France, en particulier sa politique d'influence. On pourrait imaginer à cette fin la création d'une direction de la stratégie européenne, placée sous l'autorité du Premier ministre, en lien permanent avec la cellule européenne de l'Élysée. Elle aurait en charge le pilotage politique des questions sensibles au niveau européen et de l'élaboration de la stratégie adéquate le plus en amont possible des dossiers, sa mise en œuvre effective restant l'apanage de l'actuel secrétariat général des Affaires européennes (SGAE, ex-secrétariat général du Comité interministériel, SGCI), en coordination avec les directions concernées du Quai d'Orsay. Elle serait dotée d'une cellule prospective pour la réflexion de long terme. Elle disposerait d'une antenne dans chaque ministère, à la fois courroie de transmission et organe de contrôle. Elle aurait par ailleurs la charge du suivi des nominations de hauts fonctionnaires français aux postes européens : elle disposerait à cet effet d'une commission d'évaluation chargée de vérifier l'adéquation des compétences techniques et linguistiques des candidats avec les postes à pourvoir.

Le déclin de l'influence française dans les institutions européennes est réel et profond. En dépit du raz-de-marée anglo-saxon qui doit beaucoup au rôle discret mais très actif des États-Unis, la France est assurée, par son poids démographique, économique et militaire, de pouvoir peser au moins en surface dans un certain nombre de dossiers. Mais elle a perdu à Bruxelles la bataille des idées et des projets. Pour le Conseil d'État, « si la France n'alimente pas le système européen de décision de ses ambitions et propositions, elle sera inéluctablement acculée à des positions purement

défensives, face à d'autres conceptions dont elle éprouvera le plus grand mal à éviter qu'elles ne triomphent¹⁷ ». Ces autres conceptions triomphent déjà, et il faut souhaiter, lorsqu'elles sont bonnes, que l'orgueil national s'efface devant les succès tangibles. Une partie du déclin de l'influence française est en effet la conséquence du caractère périmé de certaines de nos politiques publiques, en matière sociale, éducative et dans la gestion des dépenses de l'État. Si nous refusons d'entrer sur le champ de bataille des influences à Bruxelles, qui obéit à des règles qui nous sont pour beaucoup encore inconnues, l'Europe risque de représenter une source croissante de difficultés et de frustrations, à mesure que les politiques historiquement favorables aux intérêts français (politique régionale, agriculture) perdront en importance. Quel que soit l'avenir de l'Europe, il serait dommage que la France renonce aux moyens de façonner son destin.



MOTS CLÉS

Union européenne
Influence française
Lobbying
Langue française

17. Conseil d'État, *op. cit.* [1].