

Yves BERTONCINI

Yves Bertoncini enseigne les questions européennes à l'IEP Paris, au Corps des Mines et à l'ENA. Il est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble et du Collège d'Europe à Bruges, administrateur de la Commission européenne (en disponibilité) et Secrétaire Général d'Europanova.

## Démocratie européenne en action

### Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ?

Que représentent les interventions de l'Union européenne (UE) au regard de l'action publique nationale ? L'UE intervient-elle de manière « subsidiaire », comme le proclament les Traité communautaires, où est-elle omniprésente et omnipotente, comme la vox populi le dit parfois ? 80% de la législation nationale est-elle par exemple d'origine communautaire ou, au contraire, une part beaucoup plus réduite ? Alors que les citoyens de l'UE viennent d'élire leurs représentants au Parlement européen pour les 5 prochaines années, il semble plus que jamais nécessaire d'essayer de répondre à ces questions, essentielles d'un point de vue politique, mais qui n'ont pas jusqu'ici fait l'objet de réponses globales très précises.

Cette étude s'efforce de décrire ce que fait l'UE en utilisant des données souvent inédites et en combinant trois séries d'analyses permettant de constater que :

- l'impact des interventions normatives de l'UE est substantiel, mais souvent de portée accessoire ou réglementaire, et au total moins élevé que supposé, sauf dans certains secteurs bien délimités de l'action publique ;
- l'impact des interventions budgétaires de l'UE est globalement limité, conformément à ce qui est souvent indiqué, mais il est cependant très important dans quelques secteurs et pour quelques pays ;
- l'impact des prises de position non contraignantes de l'UE est à la fois relativement réduit sur le plan concret, mais conséquent d'un point de vue politique et médiatique, de sorte qu'il contribue sans doute à conforter l'image d'une UE « en trompe l'œil ».

[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)  
e-mail : [info@notre-europe.eu](mailto:info@notre-europe.eu)

### Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ?

Yves BERTONCINI





## LES INTERVENTIONS DE L'UE AU NIVEAU NATIONAL : QUEL IMPACT ?

PAR YVES BERTONCINI

*Pour Henri, qui vécut dans l'Europe d'hier.*

*Pour Anatolie, qui égaiera celle de demain.*



**Yves BERTONCINI**

Yves Bertoncini enseigne les questions européennes à l'IEP Paris, au Corps des Mines et à l'ENA. Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Grenoble et du Collège d'Europe à Bruges et a également étudié à l'IEP Paris et à l'Université de Californie à Berkeley. Il est administrateur de la Commission européenne (en disponibilité) et travaille actuellement au Centre d'analyse stratégique. Il est Secrétaire général d'Europanova.

Yves Bertoncini a publié plusieurs ouvrages d'analyse politique de la construction européenne : un essai consacré à la démocratisation de l'UE (Europe : le temps des fils fondateurs, Michalon, 2005) et trois notes de la Fondation Schuman consacrées à l'influence française au Parlement européen (2004), à la Constitution européenne (2005) et aux Elections européennes (2009). Il a travaillé sur les enjeux économiques et financiers européens, en publiant notamment un ouvrage sur la Stratégie de Lisbonne (CAS-Fondation Schuman, 2007), un « Tableau de bord des dépenses de l'UE et de ses Etats membres » (CAS, 2009) et en étant Rapporteur général de la mission ministérielle sur « l'Europe dans la mondialisation » confiée à Laurent Cohen-Tanugi. Il a enfin coordonné la rédaction d'un Rapport sur la mobilité des jeunes en Europe (La documentation française, 2008), codirigé un « Dictionnaire critique de l'Union européenne » (Armand Colin, 2008) et publié de nombreux articles et « policy papers » sur l'Europe.

## Notre Europe

**N**otre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien.*  
*Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

## Résumé

---

### **Un impact normatif plus réduit qu'on ne le dit, hors quelques secteurs**

- L'UE a publié environ 2500 actes normatifs (règlements et directives) par an au cours des 20 dernières années, contre environ 10 000 actes normatifs par an (lois, ordonnances, décrets, arrêtés de portée générale) au niveau français. La proportion des normes d'origine communautaire dans le total des normes appliquées en France s'est établie à moins de 15% durant cette période (pages 7 à 10).
- Environ la moitié des règlements et directives adoptés par l'UE concernent les secteurs de l'agriculture et de la pêche, alors que ces deux secteurs ne représentent que 10% de la production normative nationale ; hors agriculture et pêche, la proportion des normes communautaires dans le total des normes appliquées en France est d'environ 6% (pages 10 à 15).
- Environ un quart des directives transposées en France entre 2000 et 2008 avaient une dimension législative, le reste faisant l'objet d'une transposition

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), *Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).*

par voie réglementaire (décrets et arrêtés). En incluant les règlements et en adoptant une hypothèse de travail médiane, on peut estimer qu'environ 1/3 des lois et ordonnances appliquées en France sont d'origine communautaire et que la proportion de 50% est dépassée dans quelques secteurs seulement (agriculture et pêche, économie et écologie) (pages 15 à 25)

### **Un impact budgétaire limité, mais substantiel dans certains secteurs et pays**

- Les dépenses communautaires réalisées en 2006 représentent un peu moins de 1% du PIB de l'UE et environ 2% de l'ensemble des dépenses publiques européennes (un peu plus de 5% si l'on exclut les dépenses liées à la dette, à la protection sociale et à la santé) (pages 27 à 30).
- L'importance des dépenses communautaires est substantielle dans quelques secteurs : elles s'élèvent à plus des 2/3 des dépenses publiques européennes totales dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et du développement rural ; à environ la moitié du total des dépenses de cohésion régionale et à un peu plus d'un tiers des dépenses d'aide humanitaire. Les dépenses communautaires sont également notables dans le domaine de l'aide au développement et de la R&D, mais très limitées dans les autres secteurs (pages 31 à 33).
- L'impact des dépenses communautaires au niveau national varie fortement selon les pays, compte tenu de l'hétérogénéité de leur niveau de richesse et de leur niveau de dépenses publiques : cet impact est très limité aux Pays-Bas (moins de 0,4% du PIB) mais plus élevé en Lituanie (plus de 3%) (pages 35 à 38).
- Le poids relatif des dépenses communautaires « réparties » par rapport aux dépenses publiques totales réalisées au niveau national varie de 2% à 17% selon les pays (hors dépenses de protection sociale et de santé). La proportion des dépenses communautaires en matière agricole dépasse 85% des dépenses publiques totales réalisées au niveau national dans 5 pays de l'UE (pages 38 à 40).

### **Un impact « politique » multiforme mais diffus**

- L'UE a adopté plusieurs centaines d'indicateurs de suivi et d'évaluation des politiques nationales : la stratégie européenne de développement durable en compte par exemple 150 (pages 42 à 46).
- Au 1er avril 2009, l'UE avait adressé près de 1000 recommandations et plus de 500 avis à ses Etats membres afin de les inciter à coordonner leurs politiques nationales. Ces interventions de l'UE reposent sur l'application d'une méthode ouverte de coordination dans 6 domaines économiques et sociaux (pages 48 à 51)
- L'UE a adopté plus de 700 positions et actions communes depuis le lancement de la PESC afin de favoriser la coopération entre ses Etats membres (pages 53 à 55).

## Table des encadrés, tableaux et graphiques

---

Encadré 1 - Jacques Delors et l'influence du droit communautaire sur la législation nationale	P. 8	Tableau 1.11 - Nombre et nature matérielle des actes de transposition des directives communautaires en France pour la période 2000-2008	P. 28
Tableau 1.1 - «Stock» d'actes communautaires en vigueur au 1/07/2008	P. 10	Tableau 1.12 - Nature matérielle des actes de transposition des directives communautaires en France pour la période 2000-2008	P. 30
Tableau 1.2 - Stocks de normes nationales en vigueur au 1/07/2008	P. 11	Tableau 1.13 - Nombre annuel moyen de directives à dimension législative transposées et de normes législatives adoptées en France	P. 31
Tableau 1.3 - Les flux normatifs au niveau communautaire	P. 12	Tableau 1.14 - Nombre de directives à dimension législative transposées en France entre 2000 et 2008	P. 32
Tableau 1.4 - Les flux normatifs au niveau national	P. 13	Tableau 1.15 - Nombre annuel moyen de directives à dimension législative transposées et de lois et ordonnances adoptées en France	P. 33
Tableau 1.5 - Importance quantitative des normes communautaires - données brutes	P.14	Tableau 1.16 - Nature matérielle des projets de directives et règlements soumis au Conseil des Ministres entre 1992 et 2008	P. 35
Tableau 1.6 - Importance quantitative des normes communautaires - données affinées	P. 18	Tableau 1.17 - Nature matérielle présumée des projets de directives et règlements produits par l'UE entre 1992 et 2008	P. 37
Tableau 1.7 - Répartition sectorielle des règlements et directives	P. 19	Tableau 1.18 - Nombre annuel moyen de projets de règlements et de directives à dimension législative et comparaison avec le nombre d'actes législatifs français	P. 38
Tableau 1.8 - Répartition sectorielle des actes normatifs français sur la période 1987-2006	P. 22	Tableau 2.1 - Part des dépenses communautaires dans les dépenses publiques européennes	P. 46
Tableau 1.9 - Importance relative des flux normatifs communautaires et français par secteur pour la période 1987-2006	P. 23	Graphique 2.2 - Répartition des dépenses communautaires en 2006	P. 49
Tableau 1.10 - Actes normatifs adoptés au niveau communautaire et en France et part relative de l'UE	P. 24		
Encadré 2 - Une évaluation surestimant fortement l'importance des «lois» d'origine communautaire	P. 27		

---

<b>Graphique 2.3 - Répartition des dépenses des Etats membres de l'UE en 2006</b>	P. 50	<b>Graphique 2.11 - Part des dépenses communautaires réparties dans les dépenses publiques totales des pays de l'UE pour la rubrique « cohésion »</b>	P. 66
<b>Graphique 2.4 - Répartition des dépenses communautaires dans quelques rubriques</b>	P. 51	<b>Graphique 2.12 - Part des dépenses communautaires réparties dans les dépenses publiques totales des pays de l'UE pour la rubrique « ressources naturelles »</b>	P. 67
<b>Tableau 2.5 - Répartition des dépenses publiques totales par secteur en 2006</b>	P. 52	<b>Tableau 3.1 - Les indicateurs communautaires de suivi des politiques nationales : principaux exemples</b>	P. 72
<b>Graphique 2.6 - Répartition des dépenses européennes pour certains secteurs en 2007</b>	P. 56	<b>Tableau 3.2 - Les principaux indicateurs de suivi des politiques nationales en matière de « réforme économique »</b>	P. 73
<b>Encadré 3 - Les dépenses communautaires réparties</b>	P. 57	<b>Tableau 3.3 - Objectifs et indicateurs de suivi de la Stratégie de Lisbonne à l'horizon 2010</b>	P. 77
<b>Graphique 2.6a - Dépenses publiques totales par Etat membre en 2006</b>	P. 59	<b>Tableau 3.4 - Recommandations et avis formulés par l'UE</b>	P. 83
<b>Graphique 2.6b - Dépenses publiques totales par Etat membre en 2006 hors protection sociale et santé</b>	P. 60	<b>Tableau 3.5 - Principaux domaines d'application de la méthode ouverte de coordination</b>	P. 84
<b>Graphique 2.7a - PIB de chaque Etat membre en 2006 (milliards d'euros)</b>	P. 60	<b>Tableau 3.6 - Actions, positions et stratégies communes adoptées dans le domaine de la PESC</b>	P. 88
<b>Graphique 2.7b - PIB de chaque Etat membre en 2006</b>	P. 61		
<b>Graphique 2.8 - Dépenses communautaires opérationnelles réparties par Etat membre en 2006</b>	P. 62		
<b>Graphique 2.9 - Dépenses communautaires opérationnelles réparties par Etat membre en 2006 hors protection sociale et santé</b>	P. 63		
<b>Graphique 2.10 - Part des dépenses communautaires réparties dans les dépenses publiques totales des pays de l'UE</b>	P. 65		

## Table des matières

<b>Introduction : une vision à la fois transversale et artisanale de l'UE</b>	<b>P. 1</b>		
<b>I - Les interventions normatives de l'UE : prison des peuples ou cage à poule ?</b>	<b>P. 5</b>	<b>II – Les interventions budgétaires de l'UE : des subsides parfois substantiels</b>	<b>P. 43</b>
<b>1.1 Les normes communautaires au niveau national : un volume relatif assez limité</b>	<b>P. 9</b>	<b>2.1 Des interventions budgétaires communautaires dont le poids global est limité</b>	<b>P. 44</b>
1.1.1 Les normes communautaires et nationales en vigueur : état des lieux	P. 9	2.1.1 Des dépenses communautaires d'un niveau très limité	P. 45
1.1.2 Les flux normatifs communautaires et nationaux : état des lieux	P. 12	2.1.2 Des capacités d'intervention globales cependant plus importantes qu'il n'y paraît	P. 45
1.1.3 L'évaluation de l'importance relative des normes communautaires : éléments d'approfondissement	P. 15	<b>2.2 Des interventions budgétaires marquantes dans certains secteurs</b>	<b>P. 48</b>
<b>1.2 Des interventions normatives communautaires concentrées dans quelques secteurs</b>	<b>P. 17</b>	2.2.1 Une structure des dépenses communautaires très atypique	P. 48
1.2.1 Les normes communautaires : une concentration sectorielle marquée	P. 18	2.2.2 Des dépenses communautaires importantes dans quelques rubriques	P. 50
1.2.2 Des interventions normatives communautaires très limitées au regard des interventions nationales, hors quelques secteurs	P. 20	2.2.3 Des dépenses communautaires plus substantielles dans quelques domaines d'intervention précis	P. 51
1.2.3 La dimension transversale de certaines interventions normatives de l'UE	P. 24	2.2.4 L'existence d'importantes dépenses européennes non communautaires	P. 55
<b>1.3 Les normes communautaires en France : une portée matérielle plutôt accessoire</b>	<b>P. 25</b>	<b>2.3 Des interventions budgétaires également non négligeables dans quelques pays</b>	<b>P. 56</b>
1.3.1 L'analyse de la nature des actes nationaux utilisés pour transposer les directives en France : un éclairage utile	P. 28	2.3.1 Un impact relatif des interventions budgétaires communautaires qui varie fortement avec les niveaux de dépenses publiques et de richesse des pays de l'UE	P. 58
1.3.2 Des directives communautaires à dimension législative en nombre limité au regard des lois nationales	P. 30	2.3.2 Des dépenses communautaires dont le poids peut être substantiel au regard du PIB de certains pays	P. 61
1.3.3 L'analyse du caractère législatif ou non des projets d'actes communautaires soumis au Conseil : un éclairage déterminant	P. 34	2.3.3 Des dépenses communautaires importantes au regard des dépenses publiques réalisées dans certains pays	P. 62
1.3.4 L'importance des normes communautaires à dimension législative au regard des lois nationales	P. 37	2.3.4 Des dépenses communautaires parfois considérables dans certains secteurs et dans certains pays	P. 64

## Table des annexes

<b>III - Les interventions «politiques» de l'UE : un «soft power global» en trompe l'oeil</b>	<b>P. 69</b>	Annexe 1 – Précisions méthodologiques	<b>P. 101</b>
<b>3.1 Les interventions communautaires procédant à l'évaluation des politiques nationales</b>	<b>P. 70</b>	Annexe 2 - L'évaluation de l'importance relative des normes communautaires : éléments d'approfondissement	<b>P. 113</b>
3.1.1 Des centaines d'indicateurs répartis en 6 catégories principales	P. 71		
3.1.2 L'existence d'évaluations transversales	P. 73		
3.1.3 Des indicateurs d'évaluation plus ou moins structurants	P. 74		
<b>3.2 Les interventions communautaires visant à la coordination des politiques nationales</b>	<b>P. 78</b>	Annexe 3 - La distinction des actes normatifs selon leurs auteurs : un éclairage lacunaire et trompeur	<b>P. 119</b>
3.2.1 Une coordination fondée sur un triptyque plus ou moins complet	P. 79		
3.2.2 Une coordination parfois renforcée sur la base d'une «méthode ouverte»	P. 83		
<b>3.3 Les interventions de l'UE s'efforçant d'organiser la coopération des Etats membres</b>	<b>P. 86</b>	Annexe 4 - Classement sectoriel des actes normatifs par la base de données Eurlex (JOUE), la nomenclature NOR (JORF) et le Secrétariat général aux Affaires européennes	<b>P. 123</b>
3.3.1 La coopération organisées dans le cadre de la «PESC»	P. 87		
3.3.2 La dimension intergouvernementale de la coopération judiciaire et policière	P. 90		
3.3.3 Les autres types de coopération entre Etats encouragées par l'UE	P. 92	Annexe 5 - La transposition « groupée » des directives en France	<b>P. 129</b>
<b>Conclusion : les interventions de l'UE - par delà les mythes ?</b>	<b>P. 95</b>	Annexe 6 - L'importance des dépenses communautaires en matière de cohésion régionale et agricole : précisions à partir de l'exemple français	<b>P. 131</b>
<b>Annexes</b>	<b>P. 99</b>	Annexe 7 – Situation de la France au regard des indicateurs de suivi de la Stratégie de Lisbonne : état des lieux statistique 2009	<b>P. 134</b>
		Annexe 8 – Les lignes directrices pour la croissance et l'emploi (2008-2010)	<b>P. 137</b>

## **Introduction : une vision à la fois transversale et artisanale de l'Union européenne**

---

Que représentent les interventions de l'Union européenne (UE) au regard de l'action publique nationale ? L'UE intervient-elle de manière « subsidiaire », comme le proclament les Traités communautaires, où est-elle omniprésente et omnipotente, comme la *vox populi* le dit parfois ? 80% de la législation nationale est-elle par exemple d'origine communautaire ou, au contraire, une part beaucoup plus réduite ? Alors que les citoyens de l'UE viennent d'élire leurs représentants au Parlement européen pour les 5 prochaines années, il semble plus que jamais nécessaire d'essayer de répondre à ces questions globales, essentielles d'un point de vue politique, mais qui n'ont jusqu'ici pas fait l'objet de réponses techniques très précises.

Une énorme masse d'expertises relatives à l'UE est certes disponible, qui n'a cessé de se renforcer depuis les années 50, au fur et à mesure des progrès de la construction européenne et de l'approfondissement des études et recherches la concernant. Compte tenu de la grande complexité des enjeux communautaires, ces expertises sont cependant souvent caractérisées par leur hyperspecialisation et leur aridité, de sorte que les analyses proposant une vision à la fois transversale et vulgarisée de l'UE sont assez rares. Ce « flou artistique » est particuliè-

ment dommageable s'agissant de l'impact des interventions communautaires au niveau national, qui constitue un enjeu politique central, sur lequel des prises de positions de toute nature peuvent se développer, faute d'analyses suffisamment étayées.

Ces prises de positions se répandent d'autant plus aisément qu'elles ne sont pas dénuées d'arrière-pensées politiques. Ainsi s'agit-il très fréquemment d'exagérer l'ampleur des actions de l'UE : soit afin de vanter ses mérites réels ou supposés, soit, à l'inverse, pour dénoncer son interventionnisme excessif, soit enfin pour essayer de se défausser sur elle de décisions qui ne lui incombent pas principalement. Il peut aussi s'agir, même si plus rarement, de minorer la portée des interventions de l'UE, dans le souci de ne pas lui accorder trop d'audience et d'importance. Cette situation est dommageable d'un point de vue intellectuel et politique, dès lors qu'elle fait obstacle à une discussion sereine et efficace quant au rôle actuel de l'UE et aux voies et moyens de le renforcer ou de le réduire dans tel ou tel secteur.

Dans ce contexte, l'objectif de la présente étude est à la fois large dans son champ et modeste dans son approche. Large dans son champ, car il s'agit de proposer une vision transversale des interventions de l'UE, en abordant à la fois les registres normatif (l'UE est d'abord une communauté de droit), budgétaire (l'UE a des capacités d'intervention financière) et « politique » (l'UE produit un très grand nombre d'orientations, stratégies, avis et recommandations non contraignants mais très présents dans le débat public). Modeste dans son approche car, face à une tâche d'une telle ampleur, il s'agit de mettre en oeuvre une démarche essentiellement artisanale, pour établir un état des lieux qui nécessiterait nombre d'études extrêmement approfondies. L'objectif est d'exposer à chaque étape de cette étude le cheminement qui a été suivi et de permettre ainsi au lecteur d'en vérifier le bien fondé, tout en lui laissant le loisir de l'améliorer sur tel ou tel point s'il le juge souhaitable ou possible.

Dans cette perspective, on s'efforcera d'évaluer ci-après l'importance des interventions de l'UE au niveau national, sur la base de trois séries d'analyses conduisant à constater que :

- l'impact des interventions normatives de l'UE est substantiel, mais également souvent de portée accessoire ou réglementaire, et au total moins élevé qu'on ne le dit, sauf dans certains secteurs bien délimités de l'action publique ;
- l'impact des interventions budgétaires de l'UE est globalement limité, conformément à ce qui est souvent indiqué, mais il est cependant très important dans quelques secteurs et pour quelques pays ;
- l'impact des prises de position non contraignantes de l'UE est à la fois relativement limité sur le plan concret, mais conséquent d'un point de vue politique et médiatique, de sorte qu'il contribue sans doute à conforter l'image d'une UE « en trompe l'œil ».

## I - Les interventions normatives de l'UE<sup>1</sup> : prison des peuples ou cage à poule ?

---

Le débat public relatif à l'influence des interventions normatives de l'UE sur le droit national se caractérise par deux traits à la fois marquants et paradoxaux :

- ce débat est central, dès lors que l'UE est d'abord une « communauté de droit » produisant nombre de normes qui s'imposent au droit national et régissent la vie des Européens : c'est donc bel et bien sur le registre juridique qu'il faut d'abord mesurer son influence sur nos vies publiques ;
- mais ce débat est également déstructuré, dès lors qu'il donne lieu à des évaluations impressionnistes et totalement contradictoires, laissant pour les autres entendre que « Bruxelles nous gouverne »<sup>2</sup>, et pour d'autres que les interventions communautaires ne sont que très subsidiaires.

Le caractère à la fois essentiel et déstructuré d'un tel débat favorise l'expression de diagnostics dont les fondements techniques sont souvent obscurs, et qui s'appuient pourtant parfois sur des données chiffrées. L'idée selon laquelle 80% du

<sup>1</sup> Je remercie très vivement Jean Maia, auteur d'une analyse fondatrice citée ci-après, pour sa disponibilité et les conseils qu'il m'a prodigués lors de l'élaboration de la présente analyse, dont je reste naturellement seul responsable.  
<sup>2</sup> Selon la judicieuse expression choisie par Jean Quatremère pour intituler un texte publié dans l'ouvrage collectif *Notre Europe*, N. Gnesotto et M Rocard (dir), Robert Laffont, Paris, 2008.

droit ou des lois en vigueur au niveau national est d'origine communautaire s'est ainsi récemment diffusée à une vitesse telle qu'elle semble parfois relever de la vérité d'évidence, pour les contempteurs de la construction européenne comme pour certains de ses zélateurs, alors même qu'elle est, comme on va le voir, très excessive.

Le flou artistique et politique qui entoure l'appréciation exacte de l'impact du droit communautaire sur le droit national a pu donner lieu à des évaluations d'autant plus maximalistes qu'elles prétendent souvent s'appuyer sur des propos attribués à Jacques Delors, et qui ne sont pas forcément interprétés comme ils le devraient (voir Encadré 1).

On se doute bien que, si un tel flou politique et juridique perdure depuis si longtemps s'agissant de l'influence du droit communautaire sur le droit national, c'est aussi parce qu'il est très difficile de la mesurer de manière précise<sup>3</sup>. Dans l'article fondateur qu'il a consacré au sujet<sup>4</sup>, Jean Maïa a bien souligné la complexité technique de la tâche : « *Comment ramener l'articulation de deux ordres juridiques à un pourcentage ? Celui-ci pourrait varier selon qu'il serait calculé loi par loi ou article de loi par article de loi. Il faudrait aussi réussir à préciser s'il y a lieu d'y faire entrer tant les mesures législatives requises par le droit communautaire que des dispositions seulement colorées ou inspirées par ce dernier* ».

Si l'on s'engage malgré tout ici sur un tel terrain, c'est comme on vient de le rappeler parce qu'il est déjà occupé par des analyses politiques peu soucieuses de telles subtilités. C'est aussi avec le seul objectif de réfuter les erreurs d'appréciation les plus grossières, sur la base d'un raisonnement exposé au fil de chaque développement, et afin de parvenir à des ordres de grandeur aussi rapprochés que possible<sup>5</sup>.

Pour limiter au maximum les risques d'imprécision et tirer le meilleur parti des données disponibles<sup>6</sup>, on restreindra ainsi le champ de cette étude au nombre d'actes communautaires et nationaux (et non au nombre d'articles ou de caractères), ainsi qu'aux « mesures directement liées à l'ordre juridique communautaire », et pas seulement inspirées et colorées par lui :

- côté communautaire, il s'agit de privilégier une approche politique en s'en tenant aux actes de « droit dérivé » (essentiellement directives et règlements), qui sont régulièrement adoptés par les institutions de l'UE et ont des effets directs au niveau national, sans mentionner les arrêts de la cour de justice de l'UE, qui procèdent d'une logique à la fois juridictionnelle et ponctuelle.
- côté national, il s'agit de laisser de côté les actes adoptés après que le contrôle de leur compatibilité avec le droit communautaire primaire ou dérivé ait entraîné d'éventuelles modifications : on ne peut en effet considérer ces actes comme étant d'« origine communautaire », dès lors qu'ils sont bel et bien d'origine nationale et que leurs auteurs ont juste vérifié qu'ils ne sont pas contraires au droit de l'UE<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Sur ce sujet, voir notamment La norme internationale en droit français – Etude - Conseil d'Etat – La documentation française - 2000

<sup>4</sup> Jean Maïa, La contrainte européenne sur la loi, Revue Pouvoirs, n°114, 2005

<sup>5</sup> Voir annexe 1 pour plus de précisions méthodologiques.

<sup>6</sup> Je remercie Carine Soulay et Juliette Clavière pour leur disponibilité, leurs conseils ainsi que pour les données SGAE qu'elles m'ont communiquées : celles relatives à la nature législative ou réglementaire des projets d'actes communautaires soumis au Conseil entre 1992 et 2008 d'une part ; celles relatives à la nature des actes de droit national utilisés pour transposer les directives communautaires entre 2000 et 2008 d'autre part.

<sup>7</sup> Il se trouve qu'il serait en outre pratiquement impossible de dénombrer les actes nationaux qui modifiés après que leur non compatibilité avec le droit communautaire ait été constatée (hors ceux qui ont donné lieu à une condamnation juridictionnelle).

**ENCADRÉ 1 - JACQUES DELORS ET L'INFLUENCE DU DROIT COMMUNAUTAIRE SUR LA LÉGISLATION NATIONALE**

SI ON LAISSE DE CÔTÉ LES NOMBREUSES CITATIONS APOCRYPHES QUI LUI SONT ATTRIBUÉES SUR LE SUJET, ON RAPPELLERA QUE JACQUES DELORS A DÉCLARÉ À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN LE 2 FÉVRIER 1987 : « *30% DE LA LÉGISLATION BELGE EST D'ORIGINE COMMUNAUTAIRE ET ( ) CE CHIFFRE DEVRAIT PASSER À 60% DANS LES 10 ANS QUI VIENNENT* ». IL A ÉGALEMENT DÉCLARÉ EN 1988, DEVANT LE CONGRÈS DES SYNDICATS BRITANNIQUES : « *VERS L'AN 2000, 80% DE LA LÉGISLATION ÉCONOMIQUE, PEUT-ÊTRE MÊME FISCALE ET SOCIALE, SERA DÉCIDÉ PAR LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES* »\*.

LES ENSEIGNEMENTS BRUTS ET RATIONNELS QU'ON PEUT TIRER DE TELS PROPOS SONT ASSEZ SIMPLES :

- IL Y A UNE VINGTAINE D'ANNÉES, JACQUES DELORS ÉVALUAIT À 30% L'ORIGINE COMMUNAUTAIRE DES LOIS NATIONALES DANS UN PAYS COMME LA BELGIQUE ;
- ALORS QUE L'ACTE UNIQUE VENAIT D'ENTRER EN VIGUEUR ET QUE PRÈS DE 300 DIRECTIVES ALLAIENT ÊTRE NÉCESSAIRES À LA MISE EN PLACE DU « MARCHÉ UNIQUE » À L'HORIZON 1992, IL PRONOSTIQUAIT QUE CETTE PROPORTION POURRAIT S'ÉLEVER À 60% DIX ANS PLUS TARD, TOUJOURS EN BELGIQUE ;
- S'IL NE SE LIMITAIT PAS À UN SEUL PAYS DE L'UE, LE PRONOSTIC ÉVOQUANT LE CHIFFRE DE 80% DE DROIT NATIONAL D'ORIGINE COMMUNAUTAIRE NE S'APPLIQUAIT PAS À L'ENSEMBLE DE CE DROIT, MAIS SEULEMENT À LA LÉGISLATION ÉCONOMIQUE, VOIRE FISCALE ET SOCIALE.

ON PEUT TOUT À FAIT ESTIMER, TEL JEAN MAÏA, QUE LES PRONOSTICS FORMULÉS PAR JACQUES DELORS À LA FIN DES ANNÉES 80 CORRESPONDAIENT À « *UN AUGURE SUR LE COURS DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE QUE LES DERNIÈRES ANNÉES ONT INFIRMÉ* »\*\*. ON PEUT ÉGALEMENT ESTIMER QU'ELLES ÉTAIENT PEUT-ÊTRE DAVANTAGE EN PHASE AVEC LES FLUX NORMATIFS DU TOURNANT DES ANNÉES 90 (MISE EN OEUVRE DE L'ACTE UNIQUE, ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE MAASTRICHT) QU'AVEC LES RÉALITÉS LÉGISLATIVES ACTUELLES. CE QUI EST CERTAIN À CE STADE EST QUE, SAUF À FAIRE PREUVE DE MAUVAISE FOI DÉLIBÉRÉE, IL EST ABUSIF DE LES TRANSFORMER EN ÉVALUATIONS SUPPOSÉES PORTER SUR UNE SITUATION DONNÉE, QUI CONCERNERAIT EN OUTRE L'ENSEMBLE DU DROIT NATIONAL.

\* CITÉ PAR JEAN MAÏA, *LA CONTRAINTE EUROPÉENNE SUR LA LOI*, OP.CIT.

\*\* IN JEAN MAÏA, *LA CONTRAINTE EUROPÉENNE SUR LA LOI*, OP.CIT..

Sur ces bases, on s'efforcera ci-après de mesurer au mieux l'importance relative et l'influence du droit communautaire sur le droit national à partir de données relatives aux normes appliquées dans un pays comme la France et en combinant trois approches complémentaires :

- approche globale d'abord, afin de présenter quelques données brutes relatives au nombre de normes communautaires et nationales en vigueur ou produites au cours de la même période ;

- approche sectorielle ensuite, qui conduira à distinguer les domaines dans lesquels les normes communautaires sont quantitativement très nombreuses de ceux dans lesquels elles sont quasiment absentes ;
- approche « matérielle » enfin, qui permettra d'indiquer si les normes sont de portée législative ou réglementaire, de constater que les normes communautaires sont très majoritairement non législatives et donc de mesurer leur importance relative au regard des lois nationales<sup>8</sup>.

## 1.1 Les normes communautaires au niveau national : un volume relatif assez limité

C'est d'abord en dressant un inventaire global des normes produites par l'UE et l'un de ses Etats membres (en l'espèce la France) qu'on peut s'efforcer de mesurer l'importance quantitative<sup>9</sup> des interventions communautaires, aussi bien s'agissant des « stocks » de normes en vigueur que des « flux » normatifs adoptés chaque année.

### 1.1.1 Les normes communautaires et nationales en vigueur : état des lieux

Si on laisse de côté le droit issu des Traités communautaires (droit primaire), une première évaluation globale des actes de droit produits par l'UE (voir Tableau 1.1) conduit à indiquer que 28 031 actes de droit dérivé étaient en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2008, parmi lesquels 9 685 directives et règlements - la date du 1<sup>er</sup> juillet 2008 étant ici choisie pour faciliter la comparaison avec les données disponibles s'agissant du droit national français.

8 Une présentation simplifiée des développements suivants peut être obtenue en consultant « *La législation nationale d'origine communautaire : briser le mythe des 80%* » Bref, Notre Europe, Mai 2009.

9 Précisons que ces comparaisons quantitatives portent ici sur le nombre d'actes, abstraction faite de leur longueur respective (nombre d'articles ou de caractères).

TABLEAU 1.1 « STOCK » D'ACTES COMMUNAUTAIRES EN VIGUEUR\* AU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2008

TYPES D'ACTES	NOMBRE D'ACTES
DIRECTIVES	1 965
RÈGLEMENTS	7 720
DÉCISIONS	11 837
AUTRES ACTES	2 539
ACCORDS INTERNATIONAUX	3 959
<b>TOTAL</b>	<b>28 031</b>
<b>TOTAL ACTES NORMATIFS INTERNES (DIRECTIVES ET RÈGLEMENTS)</b>	<b>9 685 **</b>

SOURCE : JOUE/EURLEX

\* ACTES CONSIDÉRÉS COMME EN VIGUEUR CAR AYANT ÉTÉ PUBLIÉ AU JOUE

NB : REQUÊTE EFFECTUÉE AUPRÈS DE EURLEX LE 15.04.09 (LES CHIFFRES PEUVENT LÉGÈREMENT VARIER D'UN JOUR À L'AUTRE, NOTAMMENT EN RAISON DES TRAVAUX DE « REFONTE » DU DROIT COMMUNAUTAIRE).

\*\* MÊME SI ELLES PRODUISENT DES EFFETS NORMATIFS COMPARABLES À CEUX DES DIRECTIVES, LES QUELQUES DÉCISIONS CADRE ADOPTÉES EN MATIÈRE DE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES (CLASSÉES DANS LA CATÉGORIE « AUTRES ACTES ») NE SONT PAS INCLUSES DANS CE TOTAL (ELLES SONT ÉVOQUÉES DANS LA 2<sup>ÈME</sup> PARTIE DE CETTE ÉTUDE).

Ce sont ces 9 685 directives et règlements que nous retiendrons ci-après comme référence afin de nous concentrer sur les « interventions normatives » de l'UE, c'est-à-dire sur les interventions concernant des « actes de portée générale et obligatoire » - ce qui suppose d'écartier :

- les « décisions », qui ont une portée obligatoire mais non normative car elles s'adressent à des destinataires individuels<sup>10</sup> ;
- les « autres actes » (avis, recommandations, positions communes, etc.), dont la portée peut être générale mais qui ne comportent pas de dimension normative obligatoire<sup>11</sup> ;
- enfin les « accords internationaux », conclus en partie par la Communauté européenne et surtout entre Etats membres : si ces accords ont une portée obligatoire et parfois normative, ils semblent avoir vocation à être traités à part (dans la catégorie « relations extérieures ») dans une étude mesurant l'impact du droit dérivé sur le droit interne.

10 Les « décisions cadre » adoptées dans le domaine de la coopération policière et judiciaire représentent un cas particulier, mais très limité (une quinzaine de décisions cadre ont été adoptées) - évoqué dans la partie sectorielle de la présente étude.

11 Les « décisions cadre » adoptées dans le domaine de la coopération policière et judiciaire représentent un cas particulier, mais très limité (une quinzaine de décisions cadre ont été adoptées) - évoqué dans la partie sectorielle de la présente étude.

Une évaluation du droit national en vigueur en France (voir Tableau 1.2) permet de constater que 26 777 lois, ordonnances et décrets y étaient en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2008.

TABLEAU 1.2 - STOCKS DE NORMES NATIONALES EN VIGUEUR AU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2008 (HORS ARRÊTÉS MINISTÉRIELS)

TYPE DE NORMES	NOMBRE DE NORMES
LOIS*	2 362 **
ORDONNANCES	532 **
DÉCRETS	23 883
<b>TOTAL</b>	<b>26 777</b>

SOURCE : LÉGIFRANCE, CALCULS Y. BERTONCINI

\* LES LOIS DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX SONT INCLUSES

\*\* DONNÉES OBTENUES EN AJOUTANT LE STOCK DE LOIS ET D'ORDONNANCES ESTIMÉS PAR LÉGIFRANCE ET LE 01.07.08 (EN POSTULANT QU'AUCUNE LOI EN VIGUEUR AU 01.07.07 NE L'ÉTAIT PLUS UN AN PLUS TARD).

Une première comparaison de ces éléments chiffrés et du nombre de directives et règlements communautaires en vigueur à la même date fait apparaître que les normes communautaires représentaient :

- 36,2% des lois, ordonnances et décrets (9 685 contre 26 777) en vigueur en France au 1er juillet 2008 ;
- 28,1% du total des normes en vigueur en France au 1er juillet 2008, qu'elles soient d'origine communautaire ou nationale (9 685 sur 34 476).

Cette première comparaison se base cependant sur un total de normes nationales n'incluant pas les arrêtés ministériels de portée générale, et est donc doublement lacunaire :

- d'une part parce que ces arrêtés ministériels sont très nombreux, notamment au regard des lois et ordonnances : à titre indicatif, plus de 8 000 ont été adoptés chaque année au cours de la période 2005-2008, soit un total égal à environ 80% du flux normatif français sur la période ;
- d'autre part parce qu'il est important d'intégrer ces arrêtés dans toute comparaison du droit communautaire et du droit national, dès lors que, comme on

le verra ci-après (voir §-1.3.), nombre de normes adoptées par l'UE seraient (règlements) ou sont (directives transposées) appliquées par voie d'arrêtés en France.

Faute de pouvoir disposer de données précises s'agissant des arrêtés de portée générale en vigueur en France au 1<sup>er</sup> juillet 2008, la présente étude se basera plutôt sur les données relatives aux flux normatifs communautaires et français (que les normes concernées soient encore en vigueur ou non), en postulant que la prise en compte de telles données sur des périodes suffisamment longues conduit à un état des lieux tout aussi illustratif.

### 1.1.2 Les flux normatifs communautaires et nationaux : état des lieux

L'analyse des données relatives aux « flux normatifs » communautaires, c'est-à-dire au nombre de directives et règlements adoptés sur une période donnée, permet de constater que l'UE a en moyenne généré chaque année entre 2 181 (période 1978-2007) et 2 744 (période 1998-2007) directives et règlements (voir Tableau 1.3). De telles données laissent d'ailleurs apparaître une réelle montée en puissance de ces interventions au cours des trente dernières années, même si celle-ci ne semble pas confirmée sur la période la plus récente (données 2005-2007 et 2008)<sup>12</sup>.

TABLEAU 1.3 - LES FLUX NORMATIFS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE (MOYENNES OU CHIFFRES ANNUELS)\*

ANNÉE DE PARUTION AU JOUE	RÈGLEMENTS	DIRECTIVES	TOTAL	ACTES/AN
2008	2 249	247	2 496	2 496
2005-2007	6 629	579	7 208	2 402,6
1998-2007	25 758	1 688	27 446	2 744,6
1987-2006	46 063	3 003	49 066	2 453,3
1978-2007	61 271	4 162	65 433	2 181,1

SOURCE : DONNÉES EURLEX, CALCULS Y. BERTONCINI \* POUR PLUS D'EXPLICATIONS SUR CES CHIFFRES, VOIR ANNEXE 1.

Les données disponibles s'agissant du droit national produit en France permettent de dégager des ordres de grandeur tout aussi utiles (voir Tableau 1.4), et

12 Peut-être ce tassement relatif de la production normative communautaire est-il en partie lié à la mise en oeuvre du programme « mieux légiférer », qui a notamment déjà conduit au retrait de plusieurs dizaines de projets d'actes.

qui indiquent que le nombre d'actes normatifs produits chaque année en France semble demeurer relativement stable autour de 9 500 à 10 000.

TABLEAU 1.4 - LES FLUX NORMATIFS AU NIVEAU NATIONAL (MOYENNES OU CHIFFRES ANNUELS)

ANNÉE DE PARUTION AU JORF	LOIS ET ORDONNANCES*	DÉCRETS	ARRÊTÉS MINISTÉRIELS DE PORTÉE GÉNÉRALE	ACTES/AN
2008	82	1 435,9**	7 771	9 288,9
2005-2007	87,6	1 734,3	8 382,6	10 204,5
1998-2007	69,7	1 435,9		9 735,1
1987-2006	109,5	1 278,4		9 617,4
1978-2007	64,7	1 284,3		9 578,5

SOURCE : DONNÉES LÉGIFRANCE ET JORF (« TABLEAU DIACHRONIQUE » 1997-2006), CALCULS Y. BERTONCINI

\* HORS LOIS DE RATIFICATION D'ACCORDS INTERNATIONAUX \*\* DONNÉES 2008 NON DISPONIBLES, MOYENNE 1998-2007

\*\*\* MOYENNE CALCULÉE SUR LA PÉRIODE 2005-2008 SEULEMENT

Pour comparer les ordres de grandeur relatifs aux flux normatifs communautaires et nationaux, il est possible de se baser :

- soit sur la période 2005-2007, qui est la seule pour laquelle le nombre exact des lois, ordonnances, décrets et arrêtés est disponible (option 1) ;
- soit sur la période 1978-2007, la plus longue et donc la plus illustrative, à condition de prendre comme référence la moyenne annuelle du nombre d'arrêtés ministériels établie sur les années 2005-2008 (option 2).

Si l'on retient la première option (voir Tableau 1.5), on constate qu'entre 2005 et 2007, les actes normatifs communautaires ont représenté :

- un peu plus de 11% des actes normatifs français (2402,6 contre 10 204,5 par an) ;
- environ 10% du total des actes normatifs (d'origine nationale ou communautaire) appliqués en France sur la même période (12 607,1 en moyenne par an).

Si l'on priviliege la seconde option, on constate qu'entre 1978 et 2007, les actes normatifs communautaires ont représenté :

- un peu moins de 15% des actes normatifs français (2181,1 contre 9 578,5 par an) ;

- un peu moins de 13% du total des actes normatifs (d'origine nationale ou communautaire) appliqués en France sur la même période (11 759,6 en moyenne par an).

La convergence assez forte de ces différentes données permet de dégager un premier enseignement assez robuste (pour plus de précisions, voir Annexe 2) s'agissant de l'importance quantitative des normes communautaires au regard des normes nationales, et qui laisse apparaître que :

- le total des normes communautaires représenterait environ 15% du total des normes élaborées en France depuis une trentaine d'années, et autour de 11% sur les dix dernières années ;
- environ 13% des normes appliquées au cours des 30 dernières années en France seraient d'origine communautaire (environ 10% sur les dix dernières années).

TABLEAU 1.5 - IMPORTANCE QUANTITATIVE DES NORMES COMMUNAUTAIRES : DONNÉES BRUTES

EN %	EN PROPORTION DES NORMES ÉLABORÉES EN FRANCE	EN PROPORTION DU TOTAL DES NORMES APPLIQUÉES EN FRANCE
FLUX NORMATIFS 2005-2007*	11,22%	10,08%
FLUX NORMATIFS 1998-2007	11,48%	10,3%
FLUX NORMATIFS 1987-2006	14,53%	12,68%
FLUX NORMATIFS 1978-2007**	14,59%	12,73%

SOURCE : DONNÉES EURLEX, DONNÉES LEGIFRANCE, CALCULS Y BERTONCINI

\* Y INCLUS LES LOIS NATIONALES DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX

\*\* HORS LOIS NATIONALES DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX

NB LA MOYENNE DES ARRÊTÉS DE PORTÉE GÉNÉRALE EST CALCULÉE SUR LA PÉRIODE 2005-2008

### 1.1.3 - L'évaluation de l'importance relative des normes communautaires : éléments d'approfondissement

On signalera pour mémoire qu'une évaluation plus fine de l'importance relative des interventions de l'UE pourrait également tenir compte d'autres éléments d'appréciation (pour de plus amples précisions sur ce point, voir Annexe 2).

Le premier de ces éléments concerne la prise en compte des modes d'interaction entre normes nationales et normes communautaires : nous l'intégrerons dans l'analyse des données fournies dans la suite de cette étude.

Règlements communautaires et actes normatifs nationaux sont dans un rapport de « substitution » les règlements permettent en effet à l'UE d'intervenir en lieu et place de ses Etats membres pour réguler ou administrer tel ou tel secteur d'activité, les Etats membres n'ayant pas a priori à adopter d'autres actes normatifs<sup>13</sup>. D'un point de vue quantitatif, un phénomène de « vases communicants » s'établit donc entre normes nationales et normes communautaires, de sorte que l'on peut assez clairement mesurer l'importance des actes d'origine communautaire (il suffit de comptabiliser le nombre de règlements), mais également leur importance relative (en les ajoutant au total national et en mesurant leur part dans ce total global).

Directives communautaires et actes normatifs nationaux entretiennent en revanche un rapport de « transposition » plus complexe, puisque l'application des directives au niveau national nécessite l'adoption d'actes normatifs complémentaires de la part des Etats membres. Il faut donc s'efforcer d'identifier précisément ces actes nationaux, à la fois pour déterminer plus clairement la part des normes « d'origine communautaire », mais aussi afin de retrancher ces normes du total des normes adoptées au niveau national (et isoler ainsi les normes nationales qui ne sont pas directement d'origine communautaire).

Tenir compte de ces éléments conduit à affiner légèrement les données brutes présentées ci-dessus et à dégager des éléments d'appréciation plus précis (voir Tableau 1.6) et indiquant que :

- le total des normes communautaires représenterait environ 15% du total des normes élaborées en France depuis une trentaine d'années, et autour de 12% sur les dix dernières années ;
- environ 13% des normes appliquées au cours des 30 dernières années en France seraient d'origine communautaire (environ 10% sur les dix dernières années).

<sup>13</sup> Signalons pour mémoire que, dans certains cas assez limités, l'adoption de règlements communautaires peut s'accompagner de l'adoption d'actes normatifs nationaux.

Ce sont d'ailleurs de tels ordres de grandeur que nous retrouverons dans la partie sectorielle de cette étude (§-1.2), avec de fortes variations selon les domaines.

TABLEAU 1.6 IMPORTANCE QUANTITATIVE DES NORMES COMMUNAUTAIRES : DONNÉES AFFINÉES

EN %	EN PROPORTION DES NORMES ÉLABORÉES EN FRANCE	EN PROPORTION DU TOTAL DES NORMES APPLIQUÉES EN FRANCE
<b>FLUX NORMATIFS 2005-2007*</b>	11,66%	10,44%
<b>FLUX NORMATIFS 1998-2007</b>	11,93%	10,66%
<b>FLUX NORMATIFS 1987-2006</b>	15,07%	13,09%
<b>FLUX NORMATIFS 1978-2007**</b>	15,09%	13,11%

SOURCE : DONNÉES EURLEX, DONNÉES LEGIFRANCE, CALCULS Y BERTONCINI

\* Y INCLUS LES LOIS NATIONALES DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX

\*\* HORS LOIS NATIONALES DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX

NB LA MOYENNE DES ARRÊTÉS DE PORTÉE GÉNÉRALE EST CALCULÉE SUR LA PÉRIODE 2005-2008

Le deuxième élément d'appréciation à prendre en compte porte sur la durée de vie moyenne des actes normatifs communautaires et nationaux. La durée de vie particulièrement courte de certains actes normatifs nationaux (exemple des lois de finances) et communautaires (exemple des règlements en matière agricole) conduit en effet mécaniquement à la multiplication de leur nombre ; si cette multiplication est bel et bien révélatrice de la fréquence des interventions normatives nationales ou communautaires, elle a tendance à survaloriser leur importance, à la fois sur le plan global et dans certains secteurs.

Le troisième élément d'appréciation qu'il serait intéressant d'intégrer concerne l'identification de « l'origine » précise de tous les actes normatifs nationaux, qui peut être communautaire (exemple de la transposition d'une directive) mais également nationale. Si l'on regroupait les actes nationaux procédant d'une impulsion normative unique (exemple type : une loi et l'ensemble de ses décrets d'application), on obtiendrait sans doute un état des lieux majoré de l'importance relative du nombre d'actes « d'origine communautaire ». A l'inverse, il doit être

rappelé pour mémoire qu'identifier de manière fine le nombre d'actes nationaux « d'origine communautaire » devrait aussi conduire à distinguer :

- les actes normatifs nationaux qui sont réellement d'origine communautaire, par exemple une loi ou un décret spécifiquement adoptés pour transposer une directive ;
- les actes normatifs qui auraient été adoptés quoiqu'il en soit sous l'impulsion des autorités nationales, et qui font office de « véhicules » incorporant des dispositions visant à transposer le contenu d'une directive<sup>14</sup>, lesquelles ne constituent par ailleurs qu'une petite partie de l'acte considéré.

Si toutes ces nuances doivent inciter à considérer avec prudence les données chiffrées présentées tout au long de cette étude, elles ne semblent pas de nature à mettre en cause la validité des ordres de grandeur ainsi dégagés, ni ceux auxquels il est possible d'aboutir sur la base d'un approfondissement à la fois sectoriel (§-1-2) et matériel (§-1-3).

## 1.2. Des interventions normatives communautaires concentrées dans quelques secteurs

Mesurer l'importance des interventions normatives communautaires sur le droit national doit également conduire à adopter une démarche sectorielle complémentaire, et qui tienne compte du fait que :

- l'UE ne peut produire des actes normatifs que dans les secteurs cités par les Traités, même s'il lui est par ailleurs possible d'intervenir de manière très large en recourant à des actes non normatifs (voir Partie 3 de la présente étude) ;
- une très grande partie des interventions normatives communautaires se concentre dans un nombre assez limité de secteurs d'activité (par exemple l'agriculture), compte tenu de la tonalité fortement économique de la construction européenne.

<sup>14</sup> Cette recherche de « véhicule » normatif national est particulièrement répandue pour les actes de portée législative (exemple type de la « loi de finances ») : c'est d'ailleurs souvent parce qu'un « véhicule » portant sur le même thème que celui de la directive à transposer n'est pas disponible à court terme que la transposition prend du retard

Comme nous allons le voir ci-après, la prise en compte de ces éléments d'appréciation sectoriels conduit à minorer assez nettement l'importance relative des interventions normatives communautaires au regard du droit national dans toute une série de secteurs.

### 1.2.1. Les normes communautaires : une concentration sectorielle marquée

Evaluer le nombre de directives et règlements dans chacun des 20 secteurs identifiés par le répertoire de la base de données « Eurlex » (voir Tableau 1.7) conduit à souligner que 3 de ces secteurs occupent une place prépondérante :

- le secteur de l'agriculture concentre à lui seul un peu moins de la moitié des règlements et directives ;
- le secteur du marché intérieur concentre lui aussi un grand nombre de normes : si l'on s'en tient aux normes en vigueur, celles-ci se montent à 11% du total global pour le seul item « politique industrielle et marché intérieur » ; mais elles s'établissent à 20% de ce même total si l'on intègre les normes relatives à la libre circulation des marchandises (9,8%), et même à près d'un quart du total si l'on agrège les normes relatives à la libre circulation des travailleurs et aux libertés d'établissement et de prestation de services ;
- le secteur des relations extérieure concentre quant à lui près de 10% du total des actes normatifs communautaires en vigueur, et plus de 13% des actes normatifs adoptés entre 1987 et 2006 : il contient notamment nombre de règlements de nature technique et à caractère économique et financier.

TABLEAU 1.7 - RÉPARTITION SECTORIELLE DES RÈGLEMENTS ET DIRECTIVES

SECTEUR	EN VIGUEUR AU 01.07.08		ADOPTÉS ENTRE 1987 ET 2006	
	TOTAL	% DU TOTAL	TOTAL	% DU TOTAL
QUESTIONS GÉNÉRALES, INSTIT. ET FIN.	338	3,0	361	1,3
UNION DOUANIÈRE - LC* MARCHANDISES	952	8,3	3962	14,2
LC* DES TRAVAILLEURS ET POLITIQUE SOCIALE	206	1,8	229	0,8
DROIT D'ÉTABLISSEMENT ET LPS	157	1,4	178	0,6
POLITIQUE ÉCO&MON. ET LC* CAPITAUX	148	1,3	162	0,6
POLITIQUE INDUSTRIELLE ET MARCHÉ INTÉRIEUR	1067	9,4	998	3,6
POLITIQUE DE CONCURRENCE	60	0,5	109	0,4
DROITS DES ENTREPRISES	121	1,1	114	0,4
FISCALITÉ	101	0,9	105	0,4
AGRICULTURE	4821	42,3	13581	48,6
PÊCHE	703	6,2	2378	8,5
POLITIQUE DES TRANSPORTS	382	3,3	423	1,5
ÉNERGIE	55	0,5	69	0,2
POLITIQUE RÉGIONALE	122	1,1	169	0,6
ENVIRONNEMENT, CONSOMMATEURS, SANTÉ	715	6,3	851	3,0
SCIENCES, INFORMATION, ÉDUCATION, CULTURE	76	0,7	76	0,3
RELATIONS EXTÉRIEURES	1068	9,4	3815	13,6
PESC	219	1,9	255	0,9
ESPACE DE LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE	85	0,7	107	0,4
EUROPE DES CITOYENS	7	0,1	10	0
<b>TOTAL SECTEURS **</b>	<b>11403</b>	<b>100</b>	<b>27952</b>	<b>100</b>
<b>ACTES NON AFFECTÉS ***</b>	<b>24</b>		<b>24587</b>	
<b>TOTAL INCLUANT ACTES NON AFFECTÉS.</b>	<b>11427</b>		<b>52539</b>	

SOURCE : DONNÉES EURLEX, CALCULS Y. BERTONCINI \* « LC » : « LIBRE CIRCULATION »

\*\* LES SOMMES TOTALES RELATIVES AUX DONNÉES SECTORIELLES (11 427 ET 52 539) SONT SUPÉRIEURES AUX SOMMES GLOBALES MENTIONNÉS DANS LES TABLEAUX 1.1. (9 685) ET 1.3 (49 066) CAR CERTAINS ACTES NORMATIFS SONT RÉPERTORIÉS DANS DEUX SECTEURS DIFFÉRENTS (DOUBLE COMPTE) : UNE DIRECTIVE LIBÉRALISANT LE MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ SERA PAR EXEMPLE DÉCOMPTÉE À LA FOIS DANS LE SECTEUR MARCHÉ INTÉRIEUR ET DANS LE SECTEUR « ÉNERGIE » (ETC.).

\*\*\* LES ACTES NON AFFECTÉS À DES SECTEURS CORRESPONDENT À DES ACTES RECTIFIANT OU MODIFIANT SUR LA FORME DES ACTES DÉJÀ EXISTANTS (VOIR §-1.3).

Par contraste, il est frappant de constater que :

- l'ensemble des autres secteurs cités par la base de données « Eurlex » génère moins de 20% des normes communautaires (environ 15% des actes en vigueur) ;
- les actes normatifs communautaires produits dans certains secteurs (fiscalité, énergie, sciences, information, éducation et culture) représentent par exemple moins de 1% du total des actes normatifs en vigueur.

On signalera enfin et pour mémoire que deux secteurs dans lesquels les normes communautaires en vigueur sont peu nombreuses constituent des cas particuliers :

- celui de la concurrence d'une part, dès lors que c'est le droit primaire communautaire (texte des Traités) qui fournit une base juridique à nombre d'interventions de l'UE (qui s'avère être très majoritairement des décisions) ;
- celui de l'espace de sécurité, de liberté et de justice, dans lequel les interventions de type normatif peuvent faire l'objet de « décisions cadre » adoptées sur la base d'une coopération intergouvernementale, et qui ont pourtant des effets juridiques proches de ceux des directives.

### 1.2.2. Des interventions normatives communautaires très limitées au regard des interventions nationales, hors quelques secteurs

Les données sectorielles relatives aux normes communautaires peuvent être comparées avec les données nationales fournies par le « Tableau diachronique » réalisé sous l'égide du Secrétariat Général du gouvernement : celui-ci fournit en effet un état des lieux unique et précis des lois, ordonnances et décrets adoptés en France entre 1987 et 2006 et de leur répartition en 13 grands domaines d'acti-

vités (nomenclature « NOR »)<sup>15</sup>. Obtenir une vision exhaustive des actes normatifs français produits sur cette période nécessite d'intégrer les arrêtés de portée générale également adoptés : nous le ferons ici à nouveau sur la base d'une moyenne annuelle portant sur les seules années 2005 à 2008, et après avoir fait affecté ces arrêtés en fonction des 13 catégories de la nomenclature « NOR » (voir Annexe 4).

L'état des lieux ainsi obtenu (voir Tableau 1.8) fournit des ordres de grandeur assez utiles et illustratifs puisqu'ils portent sur une période de 20 ans, et qui font apparaître que les interventions normatives nationales ont été :

- les plus nombreuses dans les secteurs de l'emploi et la santé d'une part, de l'économie d'autre part (environ 18% à chaque fois) ;
- substantielles dans les secteurs de l'agriculture, des transports et de l'équipement et de l'intérieur et de l'outre mer (avec une moyenne proche de 10%) ;
- non négligeables dans une série d'autres secteurs (culture, défense, écologie, justice, éducation).

Cet état des lieux vaut pour la France et différerait naturellement dans d'autres pays de l'UE : il y aurait moins d'interventions normatives nationales dans le domaine agricole dans les pays peu ou pas agricoles, dans le domaine de la défense dans les pays neutres, dans le domaine de l'économie dans les pays très libéraux etc. Il semble cependant suffisamment illustratif pour souligner le caractère fortement atypique des interventions normatives communautaires au regard des interventions nationales, et qui découle du fait que l'UE n'agit que dans les seuls domaines pour lesquels les Traités communautaires lui ont confié une compétence, et qui sont relativement limités à ce jour.

Un tel décalage laisse présager d'une ample variation de l'importance des interventions normatives communautaires selon les secteurs. Pour en prendre la mesure, il est possible de comparer les normes communautaires produites aux actes normatifs français adoptés pendant une même période, sous réserve de faire correspondre les deux nomenclatures : cela suppose d'identifier les actes communautaires en fonction des 13 secteurs de la nomenclature « NOR », en décompo-

<sup>15</sup> Je remercie vivement Olivier Garnier (Direction des Journaux officiels) et son équipe (Pierre Larrède, Louis Martin et Philippe Gibon) de m'avoir communiqué de telles données.

sant les 20 secteurs du « répertoire Eurlex » et en affectant le plus précisément possible chaque catégorie d'actes communautaires (voir Annexe 4).

TABLEAU 1.8 - RÉPARTITION SECTORIELLE DES ACTES NORMATIFS FRANÇAIS SUR LA PÉRIODE 1987-2006

DOMAINE/TYPE D'ACTE	LOIS	ORDO.	DÉCRETS	ARRÊTÉS	TOTAL	% TOTAL
AGRICULTURE	1,9	0,95	83,75	935	1 021,60	<b>10,6</b>
CULTURE	2,4	0,25	48,1	347,5	398,25	<b>4,1</b>
DÉFENSE	1,75	0,2	63,5	474	539,45	<b>5,6</b>
ÉCOLOGIE	1,1	0,45	31,25	390,4	423,20	<b>4,4</b>
ECONOMIE, INDUSTRIE, PME & BUDGET	11,15	2,15	275,65	1447,75	1 736,70	<b>18,1</b>
EDUCATION NATIONALE, JEUNESSE ET SPORTS	2,25	0,35	108	216,25	326,85	<b>3,4</b>
EMPLOI & SANTÉ	8	2,95	211,4	1599,25	1 821,60	<b>18,9</b>
FONCTION PUBLIQUE ET ORGANISATION DE L'ÉTAT	2,3	0,15	48,95	98,25	149,65	<b>1,6</b>
INTÉRIEUR & OUTRE-MER	8,85	5,9	112,25	629,5	756,50	<b>7,9</b>
JUSTICE	9,65	1,55	58,4	358,25	427,85	<b>4,4</b>
PREMIER MINISTRE	0,7		40,2	123,5	164,40	<b>1,7</b>
TRANSPORTS & EQUIPEMENT	4,1	0,9	86,85	843,3	935,15	<b>9,7</b>
AFFAIRES ÉTRANGÈRES	39,05	0,05	110,1	191	340,20	<b>3,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>93,2</b>	<b>15,85</b>	<b>1278,4</b>	<b>8229,75</b>	<b>9 617,20</b>	<b>100,0</b>

SOURCE : DONNÉES SGG/JORF, « TABLEAU DIACHRONIQUE 1987-2006 », CALCULS Y BERTONCINI

Les éléments comparatifs ainsi obtenus (voir Tableau 1.9) permettent tout d'abord de confirmer que la part relative globale des normes communautaires dans le total des normes appliquées en France est inférieure à 20% (et qu'elle s'établit à environ 12%). Ils permettent surtout d'indiquer que cette proportion moyenne cache de très importantes variations selon les secteurs puisque la part relative pondérée des normes communautaires dans le total des normes appliquées en France s'établit à :

- un peu moins de la moitié dans le secteur de l'agriculture ;
- environ 20% dans le domaine de l'économie et dans celui des affaires étrangères ;

- un peu moins de 5% dans le domaine de l'écologie ;
- à des niveaux inférieurs à 2% dans les 10 autres secteurs.

Cette forte variation sectorielle de la part des actes normatifs communautaires dans le total des actes normatifs appliqués en France incite à établir un état des lieux qui isole les principaux secteurs d'intervention de l'UE (voir Tableau 1.10). Un tel état des lieux permet d'indiquer que, hors « agriculture » et « économie », les actes normatifs communautaires représentent un peu plus de 2% des actes normatifs appliqués en France.

TABLEAU 1.9 - IMPORTANCE RELATIVE DES FLUX NORMATIFS COMMUNAUTAIRES ET FRANÇAIS PAR SECTEUR POUR LA PÉRIODE 1987-2006

SECTEURS	DIRECTIVES ET RÈGLEMENTS	LOIS, ORDONNANCES, DÉCRETS, ARRÊTÉS	ACTES UE ET FRANCE	%UE/TOTAL
AFFAIRES ÉTRANGÈRES	89,6	340,2	429,8	<b>20,8%</b>
AGRICULTURE	798,4	1021,6	1820	<b>43,9%</b>
CULTURE	0	397,8	397,8	<b>0%</b>
DÉFENSE	0,9	534,4	535,3	<b>0,2%</b>
ÉCOLOGIE	19,75	434,9	454,65	<b>4,3%</b>
ECONOMIE	423,65	1737,1	2160,75	<b>19,6%</b>
EDUCATION, JEUNESSE & SPORTS	1,7	827,1	828,8	<b>0,2%</b>
EMPLOI ET SANTÉ	14,45	1821,1	1835,55	<b>0,8%</b>
INTÉRIEUR & OUTRE-MER	12,45	1207,7	1220,15	<b>1%</b>
JUSTICE	1,05	689,7	690,75	<b>0,2%</b>
TRANSPORTS & EQUIPEMENT	21,75	1167,2	1188,95	<b>1,8%</b>
<b>TOTAL GLOBAL</b>	<b>1383,7</b>	<b>10178,8</b>	<b>11562,5</b>	<b>12%</b>

SOURCE : DONNÉES SGG (TABLEAU DIACHRONIQUE 1987-2006), DONNÉES EURLEX, CALCULS Y BERTONCINI

NB : LA MOYENNE ANNUELLE DES ARRÊTÉS EST CALCULÉE SUR LA PÉRIODE 2005-2008.

\* LES CHIFFRES AFFINÉS ICI PRÉSENTÉS TIENNENT COMpte DE L'ARTICULATION DIRECTE ENTRE LES DIRECTIVES DE L'UE ET LES ACTES NATIONAUX UTILISÉS POUR LEUR TRANSPOSITION (EN MOYENNE 2,75 ACTES SUR LA PÉRIODE 2000-2008). POUR PLUS DE PRÉCISIONS, VOIR ANNEXE 2.

**TABLEAU 1.10 - ACTES NORMATIFS ADOPTÉS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE ET EN FRANCE ET PART RELATIVE DE L'UE (PÉRIODE 1987-2006) HORS ÉCONOMIE ET AGRICULTURE**

MOYENNE/ZN	DIRECTIVES ET RÈGLEMENTS	LOIS, ORDONNANCES, DÉCRETS, ARRÊTÉS	ACTES UE ET FRANCE	%UE / TOTAL
<b>TOTAL GLOBAL</b>	1383,7	10178,8	11562,5	12%
<b>TOTAL HORS ÉCONOMIE</b>	960,5	8441,7	9401,75	10,2%
<b>TOTAL HORS AGRICULTURE</b>	585,3	9157,2	9742,5	6%
<b>TOTAL HORS AGRICULTURE ET ÉCONOMIE</b>	161,65	7419,3	7580,95	2,1%

SOURCE : DONNÉES SGG-JORF (TABLEAU DIACHRONIQUE 1987-2006), EURLEX, CALCULS Y BERTONCINI

### 1.2.3 – La dimension transversale de certaines interventions normatives de l'UE

On terminera cet état des lieux sectoriel en soulignant que, là encore, l'interprétation des données quantitative exposées ci-dessus mériterait d'être complétée par une approche plus qualitative, qui conduirait à intégrer l'importance concrète de telle ou telle norme. Sans pouvoir se livrer ici à une telle analyse complémentaire, on signalera à titre d'exemple que l'évaluation de l'importance des interventions normatives de l'UE devrait notamment être nuancée par l'évocation de la dimension transversale de certaines de ces interventions.

Les directives de libéralisation adoptées dans le cadre du secteur « marché intérieur » peuvent par exemple concerner nombre d'autres secteurs (exemple de l'énergie, des transports etc.). Elles peuvent avoir un impact général dans des domaines où l'UE n'a pas de compétence directe : ainsi la mise en place de la libre circulation des capitaux ou des travailleurs influencent-elles fortement la manière dont les Etats fixent le niveau de leur fiscalité directe, quand bien même cette fiscalité-là ne fait pas l'objet de décisions normatives de l'UE.

L'exemple des interventions de l'UE en matière de politique commerciale doit également être cité, dès lors qu'elles peuvent avoir un impact considérable sur le fonctionnement de tel ou tel secteur économique. Il va de soi que les protections qui sont par exemple accordées aux industries culturelles européennes jouent un rôle déterminant pour de telles industries : elles sont cependant répertoriées par

la base de données Eurlex dans la rubrique « relations extérieures », tandis que la sous rubrique « culture » restera vide.

On prendra enfin l'exemple du fameux « Pacte de stabilité et de croissance », formalisé par deux règlements appartenant au secteur « politique économique et monétaire », et dont on voit bien qu'il a un impact relativement transversal, puisqu'il peut influencer le niveau des dépenses publiques prévues dans l'ensemble des domaines d'intervention de l'Etat. Tout en rappelant cependant l'influence juridique effective de ce « Pacte » ne sera réelle que dans les Etats qui ont des difficultés à en respecter les règles, et également que les Etats membres conservent quoiqu'il en soit toute leur liberté quant à la répartition sectorielle de leurs dépenses.

Au total, l'existence de normes communautaires à dimension transversale ne semble pas de nature à mettre en cause les ordres de grandeur sectoriels dégagés ci-dessus, et qui peuvent donc servir de base de comparaison utile avec les normes nationales produites par secteurs.

### 1.3. Les normes communautaires en France : une portée matérielle plutôt accessoire

Evaluer l'importance relative des actes normatifs communautaires au regard du droit national doit également conduire à analyser la portée matérielle de ces actes, en indiquant s'ils sont de nature législative ou réglementaire.

Pour ce faire, il pourrait être jugé utile de comparer normes communautaires et nationales en les distinguant selon leur auteur, et en isolant celles qui sont adoptées par des autorités politiques dont on considère communément qu'elles exercent le pouvoir législatif : Parlement au niveau national, Parlement européen en codécision avec le Conseil au niveau communautaire (voir Annexe 3). Une telle analyse ne serait cependant fiable qu'à la condition de considérer que toutes les normes adoptées par le Conseil et le Parlement européen sont de nature législative. Comme nous allons le voir ci-après, ce n'est en réalité pas le cas : ces normes

peuvent en effet aussi relever de domaines parfois accessoires, et qui ne feraient pas l'objet d'une loi au niveau national.

C'est donc sur la base d'une analyse plus précise de la nature matérielle des actes normatifs communautaires et nationaux qu'il faut se fonder, sur la base de flux normatifs établis sur des périodes suffisamment longues pour dégager des éclairages instructifs.

Pour ce faire, nous nous baserons tout d'abord sur l'analyse des données relatives à la transposition des directives communautaires en France entre 2000 et 2008, qui présente un avantage et un inconvénient : l'avantage est qu'elle porte sur des actes normatifs adoptés non pas seulement par le Conseil ou le Parlement mais également par la Commission (dont les directives doivent elles aussi être transposées), et qu'elles peuvent à ce titre nourrir une analyse matérielle transversale ; l'inconvénient est qu'elle ne concerne pas les règlements, beaucoup plus nombreux (plus de 80% du total des actes de l'UE).

Pour compléter cette première approche, nous présenterons l'analyse de la nature matérielle des projets d'actes normatifs communautaires soumis au Conseil des Ministres, et donc aux autorités nationales françaises entre 1992 et 2008 : ces projets d'actes ont été transmis par le SGAE au Conseil d'Etat pendant une quinzaine d'années<sup>16</sup> afin que ce dernier indique s'ils comportaient une dimension législative, et devaient à ce titre être transmis pour examen au Parlement. L'intérêt de telles données est de porter à la fois sur les directives et les règlements ; leur limite est qu'elles ne concernent pas les projets d'actes normatifs adoptés par la Commission, alors que ces derniers constituent plus de la moitié des flux communautaires<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Cet examen a débuté le 1er novembre 1992 (date d'entrée en vigueur de l'article 88.4 de la Constitution) et s'est achevé le 23 juillet 2008 (depuis cette date, l'ensemble des projets d'actes normatifs communautaires doit être soumis au Parlement).

<sup>17</sup> Je remercie vivement Marie Madelpuech, étudiante à l'ESCP et à la Faculté de droit de Sceaux, pour sa contribution décisive à l'analyse des données relatives aux actes soumis au Conseil.

#### ENCADRÉ 2 - UNE ÉVALUATION SURESTIMANT FORTEMENT L'IMPORTANCE DES « LOIS » D'ORIGINE COMMUNAUTAIRE

##### COMPARER LES NORMES COMMUNAUTAIRES À DIMENSION LÉGISLATIVE ET LES LOIS ET ORDONNANCES FRANÇAISES INDUIT MÉCANIQUEMENT UN BIAIS À LA HAUSSE EN FAVEUR DES PREMIÈRES, POUR TROIS RAISONS :

- D'ABORD PARCE QUE LA SIMPLE PRÉSENCE D'UN ÉLÉMENT DE NATURE LÉGISLATIVE SUFFIT À CLASSE L'ACTE COMMUNAUTAIRE CONCERNÉ (DIRECTIVE OU RÈGLEMENT) DANS LA CATÉGORIE DES LOIS, ALORS QUE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS D'UNE LOI FRANÇAISE SONT PAR DÉFINITION DE NATURE LÉGISLATIVE ; NOUS ÉVOQUERONS DONC CI-DESSOUS DES ACTES COMMUNAUTAIRES À « DIMENSION LÉGISLATIVE » (ET NON DE NATURE LÉGISLATIVE), POUR BIEN SOULIGNER QUE CETTE DIMENSION PEUT NE CONCERNER QU'UNE PARTIE RÉDUITE DE LEUR CONTENU ; POUR TENIR COMpte DE CE BIAIS, NOUS PRÉSENTERONS CI-APRÈS DES DONNÉES CHIFFRÉES FONDÉES SUR DEUX HYPOTHÈSES : UNE HYPOTHÈSE HAUTE CONSIDÉRANT QUE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS DES ACTES COMMUNAUTAIRES À DIMENSION LÉGISLATIVE EST DE NATURE LÉGISLATIVE ; UNE HYPOTHÈSE MÉDIANE, ET PLUS RÉALISTE, CONSIDÉRANT QUE SEULE LA MOITIÉ DES DISPOSITIONS DES ACTES COMMUNAUTAIRES À DIMENSION LÉGISLATIVE EST DE NATURE LÉGISLATIVE (EN DIVISANT PAR DEUX LE NOMBRE TOTAL DE DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE IDENTIFIÉES).
- ENSUITE PARCE QUE L'ANALYSE DE LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE MONTRÉ QUE LEUR IMPORTANCE QUANTITATIVE AU REGARD DES LOIS NATIONALES EST DOUBLEMENT LIMITÉE : SOIT PARCE QUE LEURS DISPOSITIONS NE PRÉSENTENT QU'UNE PARTIE DE LA LOI NATIONALE UTILISÉE POUR LA TRANSPOSITION ; SOIT À L'INVERSE PARCE QU'UNE LOI SPÉCIFIQUE PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT COMMUNAUTAIRE EST UTILISÉE AFIN DE PERMETTRE LA TRANSPOSITION DE PLUSIEURS DIRECTIVES À LA FOIS (VOIR ANNEXE 5) ;
- ENFIN PARCE QUE, FAUTE DE DISPOSER DE DONNÉES ÉTAYÉES SUR LE SUJET, NOUS FORMERONS ICI L'HYPOTHÈSE QUE 5% DES ACTES PRODUITS PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE ONT UNE DIMENSION LÉGISLATIVE ; CETTE HYPOTHÈSE CORRESPOND AUX NOMBRES D'ACTES QU'ELLES N'ADOPTE PAS SUR LA BASE D'UNE LÉGISLATION DÉRIVÉE ANTÉCÉDENTE (ET QU'ON NE PEUT DONC CONSIDÉRER COMME DES « DÉCRETS D'APPLICATION ») ; ELLE EST EN LIGNE AVEC LE POURCENTAGE DE DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE ADOPTÉES PAR LA COMMISSION ET TRANSPOSÉES EN FRANCE ENTRE 2000 ET 2008 (VOIR §-1.3.1) ; IL N'EST CEPENDANT PAS CERTAIN QUE 5% D'ACTES ADOPTÉS PAR LA COMMISSION AIT RÉELLEMENT UNE DIMENSION LÉGISLATIVE.

LE FAIT DE PRENDRE L'EXEMPLE DES LOIS FRANÇAISES A CERTES POUR EFFET INVERSE DE MINORER L'IMPACT DES INTERVENTIONS DE L'UE EN MATIÈRE LÉGISLATIVE AU REGARD DE CE QUI SERAIT CONSTATÉ DANS D'AUTRES PAYS DE L'UE\*. AU TOTAL, CE « BIAIS NATIONAL » NE CONTRIBUE SANS DOUTE QU'À LIMITER LÉGÈREMENT LA TENDANCE À LA HAUSSE DÉCRITE CI-DESSUS ET NE FAIT PAS OBSTACLE À LA PRODUCTION DE RÉSULTATS CHIFFRÉS RELATIVEMENT EN LIGNE AVEC CEUX OBTENUS DANS D'AUTRES PAYS\*\*.

\*LE « DOMAINE DE LA LOI » EST EN EFFET DÉFINI DE MANIÈRE RELATIVEMENT RESTRICTIVE PAR LA CONSTITUTION DE LA 5ÈME RÉPUBLIQUE (DANS SON ARTICLE 34), QUI ACCORDE EN PARALLÈLE UNE LARGE PLACE AU « DOMAINE RÉGLEMENTAIRE » OÙ INTERVIENT LE GOUVERNEMENT.

\*\* SUR CE REGISTRE, VOIR PAR EXEMPLE LES ÉTATS DES LIEUX ÉTABLIS POUR L'ALLEMAGNE (THOMAS KÖNIG UND LARS MÄDER « DAS REGIEREN JENSEITS DES NATIONALSTAATES UND DER MYTHOS EINER 80-PROZENT-EUROPÄISIERUNG IN DEUTSCHLAND » IN « POLITISCHE VIERTELJAHRESSCHRIFT » VOLUME 49, NUMBER 3 / SEPT. 2008) ET POUR LE ROYAUME-UNI (HTTP://WWW.PARLIAMENT.UK/COMMONS/LIB/RESEARCH/NOTES/SNIA-02888.PDF

Nous nous livrerons ci-après à cette double évaluation en précisant d'emblée qu'elle est susceptible de fortement surestimer l'importance des normes législatives communautaires au regard des lois nationales, compte tenu du caractère parfois imprécis des données disponibles sur le sujet (voir Encadré 2). On appellera donc à la plus grande prudence dans l'examen des données présentées ci-dessous, qui doivent en tout état de cause être considérées comme des hypothèses hautes s'agissant de l'importance relative des interventions législatives communautaires au regard de la législation nationale.

### 1.3.1. L'analyse de la nature des actes nationaux utilisés pour transposer les directives en France : un éclairage utile

L'analyse des données fournies par le SGAE s'agissant de la transposition des directives en droit français sur la période 2000-2008 permet de constater (voir Tableau 1.11) que :

- 15,6% (326 sur 2 094) des actes normatifs français utilisés pour transposer ces directives étaient de nature législative ;
- la proportion de directives transposées au moyen d'un acte de portée législative s'établit à environ un quart du total (26,6% très exactement, puisque 202 directives sur 759 sont concernées)<sup>18</sup>.

18 Ce chiffre de 26,6% de directives ayant une dimension législative porte sur l'ensemble des directives transposées en France entre 2000 et 2008 : il s'établit à 58,2% pour les directives adoptées par le Conseil seul, 48,1% pour les directives adoptées par le Conseil et le Parlement européen et 3,55% pour les directives adoptées par la Commission. Pour l'ensemble des directives adoptées par le Conseil (avec et sans le PE), le chiffre s'établit à 51,5%. L'analyse des données SGAE-CE, qui portent sur les seuls projets d'actes normatifs soumis au Conseil sur la période 1992-2008, indique que 67% des projets de directives soumis au Conseil comprenaient une dimension législative ; cette proportion est de 68% pour les projets de règlements soumis au Conseil au cours de cette même période.

TABLEAU 1.11 - NOMBRE ET NATURE MATÉRIELLE DES ACTES DE TRANPOSITION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE POUR LA PÉRIODE 2000-2008

TYPES D'ACTES	ACTES DE PORTÉE LÉGISLATIVE			ACTES DE PORTÉE RÉGLEMENTAIRE			TOTAL
	DDADC*	LOIS	ORDONNANCES	DÉCRETS	ARRÊTÉS	DIVERS**	
NOMBRE D'ACTES	61	206	59	669	1066	33	2094
TOTAL LEG/REGL	326			1768			
NOMBRE D'ACTES PAR DIRECTIVE	0,43			2,32			2,75
NOMBRE DE DIRECTIVES CONCERNÉES	202			557			759
NOMBRE DE DIRECTIVES CONCERNÉES/AN	22,4			61,9			84,3

SOURCE : DONNÉES SGAE, CALCULS Y BERTONCINI

\* LES « DDADC » SONT DES LOIS ET ORDONNANCES PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT COMMUNAUTAIRE (VOIR ANNEXE 5).

\*\* LES ACTES DE PORTÉE RÉGLEMENTAIRE « DIVERS » CORRESPONDENT PAR EXEMPLE À DES DÉCISIONS D'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE.

Une analyse plus sectorielle de la nature matérielle des actes utilisés en France pour transposer les directives communautaires (voir Tableau 1.12) permet de constater que cette moyenne globale recouvre d'importantes disparités entre :

- le secteur lié à l'espace de sécurité, de liberté et de justice, dans lequel le nombre d'actes de portée législative s'élève à 2/3 des actes de transposition utilisés (si l'on inclut les décisions cadre) ;
- deux secteurs (« économique et financier », et « travail, emploi, social et culture ») dans lesquels le nombre d'actes de portée législative s'élève à 1/3 des actes de transposition utilisés ;
- les autres secteurs, dans lesquels la proportion des actes de portée législative utilisés pour la transposition est beaucoup plus limitée<sup>19</sup>.

19 Même s'il faut noter que l'ensemble des pourcentages présentés ici constitue des seuils minimaux, dès lors que l'utilisation d'un acte législatif pour transposer une directive s'accompagne fréquemment de l'adoption d'actes réglementaires (décrets et arrêtés), dont le nombre total s'accroît du même coup.

TABLEAU 1.12 - NATURE MATÉRIELLE DES ACTES DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE POUR LA PÉRIODE 2000-2008 (EN % PAR SECTEUR)

SECTEURS*	NOMBRE DE DIRECTIVES	NOMBRE D'ACTES DE TRANSP.	ACTES DE TRANSP/ DIR.	ACTES DE PORTÉE LÉGISLATIVE**	ACTES DE PORTÉE RÉGLEMENTAIRE***
« AGRAP »	290	431	1,5	2%	98%
« FIN »	71	241	3,4	38,6%	61,4%
« MICA »	159	589	3,7	6,5%	93,5%
« JUR »	5	8	1,6	75%	25%
« TESC »	37	136	3,7	33,8%	66,2%
« ITEC »	83	400	4,8	16%	84%
« TREG »	70	189	2,7	12,2%	87,8%
« EURATOM »	4	27	6,8	7,4%	92,6%
« RELEX »	1	2	2,0	0%	100%
« JAI »	39	71	1,8	63,4%	36,6%
<b>TOTAL</b>	<b>759</b>	<b>2 094</b>	<b>2,75</b>	<b>15,6%</b>	<b>84,4%</b>

SOURCE : DONNÉES SGAE, CALCULS Y. BERTONCINI

\* POUR UN DESCRIPTIF PRÉCIS DU CONTENU DE CHACUN DES SECTEURS, VOIR ANNEXE 4.

\*\* LOIS, ORDONNANCES ET LOIS OU ORDONNANCES PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT COMMUNAUTAIRE.

\*\*\* DÉCRETS, ARRÊTÉS ET ACTES DIVERS.

### 1.3.2. Des directives communautaires à dimension législative en nombre limité au regard des lois nationales

L'analyse des données brutes relatives à la législation appliquée en France entre 2000 et 2008 (voir Tableau 1.13) permet d'indiquer qu'en moyenne :

- 22,4 directives ayant une dimension législative ont été transposées chaque année ;
- 76,6 lois et ordonnances nationales ont été adoptées chaque année (hors lois de ratification des accords internationaux).

Si l'on fait abstraction des variations annuelles (de 9 à 35 par an pour les directives à dimension législative) et du fait que plusieurs directives peuvent parfois être transposées par une seule loi ou ordonnance (voir Annexe 5), on peut constater que le total des directives à dimension législative transposées s'est établi en moyenne à :

- un peu moins d'un tiers (29,3%) du total des lois et ordonnances adoptées au

- cours de cette période (hors lois de ratification des accords internationaux) ;
- un peu moins d'un quart (22,6%) du total des normes législatives appliquées en France au cours de cette période (hors lois de ratification des accords internationaux), et environ 12% de ce total si l'on retient l'hypothèse médiane selon laquelle seule la moitié des dispositions des directives de nature législative sont de nature législative.

TABLEAU 1.13 - NOMBRE ANNUEL MOYEN DE DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE TRANSPOSÉES ET DE NORMES LÉGISLATIVES ADOPTÉES EN FRANCE

ANNÉE DE PARUTION	DIRECTIVES TRANSPOSÉES AYANT UNE DIMENSION LÉGISLATIVE	LOIS ET ORDONNANCES*	% DIRECTIVES / LOIS ET ORDONNANCES	% DIRECTIVES / TOTAL DES NORMES LÉGISLATIVES - HYPOTHÈSE HAUTE	% DIRECTIVES / TOTAL DES NORMES LÉGISLATIVES - HYPOTHÈSE MÉDIANE
2000	14	73	19,2%	16,1%	8,7%
2001	9	59	15,3%	13,2%	7,1%
2002	22	46	47,8%	32,4%	19,3%
2003	35	74	47,3%	32,1%	21,5%
2004	30	93	32,3%	24,4%	13,9%
2005	29	135	21,5%	17,7%	9,7%
2006	26	73	35,6%	26,3%	15,1%
2007	24	55	43,6%	30,4%	17,9%
2008	13	82	15,9%	13,7%	7,3%
<b>TOTAL 2000-2008</b>	<b>202</b>	<b>690</b>	<b>29,3%</b>	<b>22,6%</b>	<b>12,8%</b>
<b>MOYENNES/ AN**</b>	<b>22,4</b>	<b>76,6</b>			

SOURCE : DONNÉES LÉGIFRANCE, DONNÉES SGAE/CONSEIL D'ÉTAT, CALCULS D'Y. BERTONCINI

\* HORS LOIS DE RATIFICATION D'ACCORDS INTERNATIONAUX

\*\* LES MOYENNES SONT CALCULÉES SUR LA PÉRIODE 2000-2008. A NOTER QUE LE NOMBRE ANNUEL MOYEN DE LOIS ET D'ORDONNANCES S'EST ÉTABLI À 70 SUR LA PÉRIODE 1986-2006 (HORS LOIS DE RATIFICATION D'ACCORDS INTERNATIONAUX, 109,1 EN INCLUANT CES ACCORDS), SOIT UN ORDRE DE GRANDEUR COMPARABLE À CELUI CONSTATÉ POUR LA PÉRIODE 2000-2008.

NB : « L'HYPOTHÈSE HAUTE » CONSISTE À CONSIDÉRER QUE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS DES ACTES COMMUNAUTAIRES À DIMENSION LÉGISLATIVE EST DE NATURE LÉGISLATIVE ; « L'HYPOTHÈSE MÉDIANE », PLUS RÉALISTE, QUE SEULE LA MOITIÉ DES DISPOSITIONS DES ACTES COMMUNAUTAIRES À DIMENSION LÉGISLATIVE EST DE NATURE LÉGISLATIVE

Le chiffre de 22,4 directives à dimension législative transposées par an en France entre 2000 et 2008 peut être précisé d'un point de vue sectoriel (voir Tableau 1.14) :

TABLEAU 1.14 - NOMBRE DE DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE TRANSPOSÉES EN FRANCE ENTRE 2000 ET 2008 - PRÉCISIONS SECTORIELLES

SECTEUR*	TOTAL 2000-08	MOYENNE/AN
« FIN »	59	6,5
« ITEC »	35	3,9
« JAI »**	32	3,6
« MICA »	24	2,7
« TESC »	21	2,3
« TREG »	19	2,1
« JUR »	5	0,55
« AGRAP »	5	0,55
« EURATOM »	2	0,22
« RELEX »	0	0
<b>TOTAL TOUT SECTEUR</b>	<b>202</b>	<b>22,4</b>

SOURCE : DONNÉES SGAE/CONSEIL D'ETAT, CALCULS D'Y. BERTONCINI.

\* POUR UN DESCRIPTIF PRÉCIS DU CONTENU DES SECTEURS, VOIR ANNEXE 4.

\*\* SONT ICI CONSIDÉRÉES LES DIRECTIVES ET DÉCISIONS CADRE ADOPTÉES DANS LE SECTEUR DE L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE.

Si l'on examine la composition des 202 directives concernées, on constate en effet que :

- 59 d'entre elles (soit 29,2% du total) concernent le seul secteur économique et financier (« FIN »);
- 35 (17,3%) appartiennent au secteur Industrie, technologie, environnement etc. (« ITEC ») ;
- 32 (15,8%) concernent l'espace de sécurité, de liberté et de justice (« JAI »).
- 24 (11,9%) appartiennent au secteur Marché intérieur et Consommateurs (« MICA ») ;

Ces 4 secteurs concentrent un flux moyen annuel de 16,7 directives à dimension législative par an, tandis que l'ensemble des autres ne représente que 5,7 directives à dimension législative par an sur la période 2000-2008.

Il est possible de comparer sur ces nouvelles bases le nombre annuel moyen de directives à dimension législative transposées en France entre 2000 et 2008 et celui des lois et ordonnances qui y ont été adoptées sur une période similaire (voir Tableau 1.15). Cela permet par exemple de constater que les directives à dimension législative ont représenté un peu plus de 12% (22,6% dans l'hypothèse haute) du total annuel de l'ensemble des lois et ordonnances appliquées en France (hors lois de ratification des accords internationaux). Mais aussi qu'elles n'ont représenté que moins de 7% (12,9% dans l'hypothèse haute) de ce total hors « Economie » et « Ecologie ».

TABLEAU 1.15 - NOMBRE ANNUEL MOYEN DE DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE TRANSPOSÉES ET DE LOIS ET ORDONNANCES ADOPTÉES EN FRANCE

SECTEURS*	DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE/AN**	LOIS ET ORDONNANCES/AN ***	%UE/TOTAL - HYPOTHÈSE HAUTE	%UE/TOTAL - HYPOTHÈSE MÉDIANE
<b>TOTAL TOUT SECTEUR</b>	<b>22,4</b>	<b>76,6</b>	<b>22,6%</b>	<b>12,8%</b>
<b>ECONOMIE ET ECOLOGIE</b>	<b>13,65</b>	<b>17,5</b>	<b>43,8%</b>	<b>28,1%</b>
<b>TOTAL HORS ECONOMIE ET ECOLOGIE</b>	<b>8,75</b>	<b>59,1</b>	<b>12,9%</b>	<b>6,9%</b>

SOURCE : DONNÉES SGAE/CONSEIL D'ETAT, DONNÉES SGG/JORF, CALCULS D'Y. BERTONCINI.

\* CORRESPONDANCE NOR/SGAE : « ECONOMIE » ET « ECOLOGIE » = « FIN » + « ITEC » + « MICA »+JUR

\*\* PÉRIODE DE RÉFÉRENCE = 1992-2008 (VOIR TABLEAU 1.25)

\*\*\* PÉRIODE DE RÉFÉRENCE = 2000-2006, SAUF POUR LE CALCUL DE LA MOYENNE ANNUELLE TOUT SECTEUR (PÉRIODE 1987-2006) - DONNÉES N'INCLUANT PAS LES LOIS DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX

NB : « L'HYPOTHÈSE HAUTE » CONSISTE À CONSIDÉRER QUE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS DES ACTES COMMUNAUTAIRES À DIMENSION LÉGISLATIVE EST DE NATURE LÉGISLATIVE ; « L'HYPOTHÈSE MÉDIANE », PLUS RÉALISTE, QUE SEULE LA MOITIÉ DES DISPOSITIONS DES ACTES COMMUNAUTAIRES À DIMENSION LÉGISLATIVE EST DE NATURE LÉGISLATIVE

### 1.3.3. L'analyse du caractère législatif ou non des projets d'actes communautaires soumis au Conseil : un éclairage déterminant

L'analyse des projets d'actes normatifs soumis au Conseil des Ministres entre 1992 et 2008 permet de dégager d'autres éléments d'appréciation très intéressants s'agissant de la nature matérielle des directives et règlements communautaires. (voir Tableau 1.16), et selon lesquels :

- environ 2/3 (68%, ou 62,8% hors relations extérieures) des projets d'actes soumis au Conseil sur cette période comportaient au moins une disposition de nature législative ;
- tandis que le tiers restant ressortait intégralement du domaine réglementaire (une telle proportion étant globalement similaire pour les règlements et les directives).

Cette moyenne globale recouvre d'importantes disparités sectorielles, dès lors que la proportion d'actes comprenant au moins une disposition de nature législative est :

- supérieure à 80% dans 5 secteurs, dont les secteurs « Relations extérieures » (un peu moins d'1/4 des projets d'actes soumis au Conseil) et le secteur économique et financier (FIN), qui représente 16,6% des projets d'actes ;
- supérieure à la moyenne globale dans les secteurs Industrie, transports, énergie (ITEC) et Travail, emploi, sciences et culture (TESC) mais inférieure à cette moyenne dans les secteurs marché intérieur (MICA) et espace de sécurité et de justice (JAI) ;
- inférieure à 50% dans 2 secteurs, dont le secteur « Agriculture, Alimentation et Pêche » (AGRAP), qui concentre 30% des projets transmis au Conseil

TABLEAU 1.16 - NATURE MATÉRIELLE DES PROJETS DE DIRECTIVES ET RÈGLEMENTS SOUMIS AU CONSEIL DES MINISTRES ENTRE 1992 ET 2008\*

SECTEUR**	NATURE LÉGISLATIVE		NATURE NON LÉGISLATIVE		TOTAL D&R
	NOMBRE DE D&R	%	NOMBRE DE D&R	%	
« FIN »	252	83,7	49	16,3	301
« MICA »	62	56,9	47	43,1	109
« TESC »	58	77,3	17	22,7	75
« ITEC »	139	72,7	52	27,3	191
« JUR »	40	86,9	6	13,1	46
« RENET »	8	33,3	16	66,6	24
« TREG »	125	66,9	62	33,1	187
« JAI »	44	60,3	29	39,7	73
« EURATOM »	11	73,3	4	26,7	15
« AGRAP »	253	46,2	294	53,8	547
TOTAL INTERNE (HORS RELEX)	867	62,8%	514	37,2%	1381
« POLEST »	104	80,6	25	19,4	129
« COOP »	74	80,4	18	19,6	92
« RELEX »	187	89	23	11	210
TOTAL GLOBAL	1 357	68%	642	32%	1 999

SOURCE : DONNÉES SGAE - CONSEIL D'ETAT, CALCULS Y BERTONCINI

\* PÉRIODE DE RÉFÉRENCE ALLANT DU 1<sup>ER</sup> NOVEMBRE 1992 (DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ARTICLE 88.4 DE LA CONSTITUTION FRANÇAISE) AU 23 JUILLET 2008 (DATE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉCENTE RÉVISION DE LA CONSTITUTION FRANÇAISE).

\*\* POUR UN DESCRIPTIF PRÉCIS DU CONTENU DE CHACUN DES SECTEURS, VOIR ANNEXE 4.

L'interprétation de ces données doit naturellement être assortie du rappel que les projets d'actes normatifs soumis au Conseil ne représentent qu'une part limitée du total des projets d'actes normatifs communautaires, qui sont en grande majorité adoptés par la Commission. On retiendra à nouveau l'hypothèse de travail selon laquelle les actes normatifs adoptés par la Commission sont de nature plutôt secondaire (c'est-à-dire réglementaire), et que seule une part très limitée d'entre eux peut comprendre des dispositions de nature législative, que nous évaluerons ici à 5% :

- d'une part parce que ce chiffre correspond à la proportion d'actes normatifs adoptés par la Commission et dont la base juridique n'est pas un règlement ou une directive du Conseil ou du PE (ces actes peuvent donc ne pas équivaloir à des « décrets d'application » d'une norme législative)<sup>20</sup> ;
- d'autre part parce que ce chiffre est en ligne avec la proportion moyenne de directives de la Commission transposées en France entre 2000 et 2008 et contenant une disposition de portée législative (ce chiffre s'est établi à 3,55%<sup>21</sup>).

Sur cette base, on constate que la proportion du nombre d'actes communautaires comprenant une disposition législative, tout auteur confondu, baisse radicalement (voir Tableau 1.17) :

- elle n'est plus en effet que d'environ 12% au total, contre 68% pour les seuls actes normatifs soumis au Conseil ;
- elle est également nettement inférieure aux données relatives aux seuls actes normatifs soumis au Conseil dans les autres secteurs (voir exemples ci-dessous) ;
- la proportion d'actes de portée législative se maintient à un niveau comparable dans le seul secteur de l'espace de sécurité, de liberté et de justice, pour lequel le Conseil a adopté l'écrasante majorité des actes normatifs, d'abord dans le cadre du 3ème pilier intergouvernemental, puis dans le cadre du pilier communautaire pour certaines matières (coopération judiciaire en matière civile notamment).

<sup>20</sup> Une telle estimation peut être établie en interrogeant la base de données « Eurlex » via l'option « recherche avancée »  
<sup>21</sup> Ce chiffre de 5% constitue un maximum calculé sur l'ensemble des secteurs : il est par exemple plus élevé dans le secteur économique et financier et plutôt plus bas dans les autres secteurs.

**TABLEAU 1.17 - NATURE MATÉRIELLE PRÉSUMÉE DES PROJETS DE DIRECTIVES ET RÈGLEMENTS PRODUITS PAR L'UE ENTRE 1992 ET 2008\***

DOMAINE	CONSEIL (+/-PE)		COMMISSION		UE	
	ACTES TOTAUX	ACTES LEG	ACTES TOTAUX	ACTES LEG*	ACTES LEG CM + COM	% LEG TOTAL
TOUT SECTEUR	1 999	1 357	14 984	749,2	2 106,2	12,4%
« AGRAP »	547	253	10 242	512,1	765,1	7,1%
« TREG »	187	125	306	15,3	140,3	28,5%
« JAI »	73	44	19	9,5	53,5	57,5%

SOURCE : DONNÉES SGAE-CONSEIL D'ETAT, DONNÉES EURLEX, CALCULS Y. BERTONCINI

\* PÉRIODE DE RÉFÉRENCE : 1ER NOVEMBRE 1992 AU 23 JUILLET 2008. LES ACTES DE LA COMMISSION CONSIDÉRÉS SUR CETTE MÊME PÉRIODE SONT LES ACTES À LA FOIS ADOPTÉS ET PUBLIÉS,

\*\* L'HYPOTHÈSE DE TRAVAIL RETENUE EST QUE 5% DU TOTAL DES ACTES NORMATIFS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION PEUVENT CONTENIR DES DISPOSITIONS DE PORTÉE LÉGISLATIVE.

NB : AGRAP HORS PROTECTION DES ANIMAUX

### 1.3.4 L'importance des normes communautaires à dimension législative au regard des lois nationales

Reunir l'ensemble des ordres de grandeur exposés ci-dessus permet de proposer une évaluation globale de l'importance des normes communautaires à dimension législative au regard des lois et ordonnances produites au niveau national pour l'ensemble des secteurs considérés (voir Tableau 1.18).

Alors qu'elle a comme on l'a souligné été établie sur la base d'hypothèses chiffrées surévaluant fortement l'importance des interventions de l'UE (voir Encadré 2), une telle évaluation permet de constater que la proportion des normes communautaires à dimension législative ne sauraient en tout état de cause dépasser :

- un peu plus de la moitié (55,1%) du total des normes législatives appliquées en France, si l'on retient l'hypothèse haute selon laquelle l'intégralité du contenu des actes communautaires à dimension législative serait de nature législative ;
- un peu plus du tiers (38%) du total des normes législatives appliquées en France, si l'on considère, hypothèse plus réaliste, que seule la moitié du contenu des actes communautaires à dimension législative est de nature législative.

TABLEAU 1.18 - NOMBRE ANNUEL MOYEN DE PROJETS DE RÈGLEMENTS ET DE DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE ET COMPARAISON AVEC LE NOMBRE D'ACTES LÉGISLATIFS FRANÇAIS

ACTES PAR AN / SECTEURS	RÈGLEMENTS À DIMENSION LÉGISLATIVE PAR AN*	DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE PAR AN**	LOIS ET ORDONNANCES PAR AN***	% NORMES « LÉGISLATIVES » UE/ TOTAL - HYPOTHÈSE HAUTE	% NORMES « LÉGISLATIVES » UE/ TOTAL - HYPOTHÈSE MÉDIANE
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE / « RELEX » (HORS PCC)	23,6	0	41,05	36,5%	22,3%
AGRICULTURE ET PÊCHE / « AGRAP »	48,2	0,55	2,85	94,5%	89,5%
ECONOMIE & ECOLOGIE / « FIN, MICA, ITEC, JUR, EURATOM »	28	13,85	14,85	73,8%	58,5%
EMPLOI, SANTÉ, EDUCATION, JEUNESSE, SPORT, CULTURE / « TESC »	1,7	2,3	16,2	19,8%	11%
TRANSPORTS ET ÉQUIPEMENT / « TREG »	5,3	2,1	5	59,7%	42,5%
JUSTICE ET INTÉRIEUR / « JAI »	1,5	3,6	25,95	16,4%	8,8%
TOUT SECTEUR	108,3	22,4	106,35***	55,1%	38%

SOURCE : DONNÉES SGAE/CONSEIL D'ETAT, CALCULS D'Y. BERTONCINI.

\* PÉRIODE DE RÉFÉRENCE POUR LES RÈGLEMENTS = 1992-2008 /\* PÉRIODE DE RÉFÉRENCE POUR LES DIRECTIVES

= 2000-2008 /\* LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE RETENUE POUR LES LOIS ET ORDONNANCES NATIONALES EST LA PÉRIODE 1987-2006, SUR LA BASE DES DONNÉES GLOBALES ET SECTORIELLES FIGURANT DANS LE « TABLEAU DIACHRONIQUE » DÉJÀ CITÉE. POUR INFORMATION, LE NOMBRE ANNUEL MOYEN PUBLIÉ SUR LA PÉRIODE 2000-2006 (125,3) EST SUPÉRIEUR À CELUI CONSTATÉ SUR LA PÉRIODE 1987-2006 (109,05).

\*\*\*\* Ce total n'inclut pas les lois et ordonnances adoptées dans les secteurs « FONCTION PUBLIQUE ET ORGANISATION DE L'ETAT » (2,45 PAR AN) ET « PREMIER MINISTRE » (0,7 PAR AN) : LES INCLURE PERMETTRAIT D'ABOUTIR AU TOTAL DE 109,5.

NB : « L'HYPOTHÈSE HAUTE » CONSISTE À CONSIDÉRER QUE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS DES ACTES COMMUNAUTAIRES À DIMENSION LÉGISLATIVE EST DE NATURE LÉGISLATIVE ; « L'HYPOTHÈSE MÉDIANE », PLUS RÉALISTE, QUE SEULE LA MOITIÉ DES DISPOSITIONS DES ACTES COMMUNAUTAIRES À DIMENSION LÉGISLATIVE EST DE NATURE LÉGISLATIVE

Une analyse plus sectorielle de ces données conduit à constater que la part de la législation communautaire dans le total des normes législatives appliquées en France n'excède la moitié que dans quelques secteurs : ceux de l'agriculture et de la pêche d'une part, ceux (très larges) de l'économie et de l'écologie d'autre part.

Une telle analyse sectorielle permet aussi de constater que les normes communautaires représentent :

- un peu moins de la moitié (45%, contre 62% dans l'hypothèse haute) du total des normes législatives appliquées en France hors secteur « relations extérieures » ;
- un peu moins du tiers (31,9% ; contre 48,2% dans l'hypothèse haute) du total des normes législatives appliquées en France hors relations extérieures, agriculture et pêche ;
- un peu moins de 15% (14,8%, contre un quart dans l'hypothèse haute) du total des normes législatives appliquées en France hors relations extérieures, agriculture et pêche, économie et écologie.

Il convient de préciser que ce dernier chiffre de 15% constitue à la fois un maximum et une moyenne, qui peut s'appliquer de manière diverse aux autres secteurs donnant lieu à des interventions normatives de la part des pouvoirs publics, et dans lesquels on peut estimer que les interventions législatives de l'UE s'avèrent probablement :

- soit limitées : emploi et santé ; intérieur et outre mer ; justice ;
- soit quasi-inexistantes : culture ; défense ; éducation nationale, jeunesse et sports ; fonction publique et organisation de l'Etat.

Là encore, il convient de rappeler que de tels ordres de grandeur sont d'abord quantitatifs, et qu'ils auraient vocation à être complétés et affinés par des évaluations plus qualitatives et plus précises, qui donneraient une vision plus nette de la réalité. A titre d'exemple, on signalera que la part des interventions communautaires dans le secteur de l'environnement (ou de « l'écologie ») est peut être supérieure au chiffre de 58,5% ici retenu, et qu'elle dépasse sans doute les deux tiers des normes législatives en vigueur dans certains domaines bien précis (exemple de la protection de la qualité de l'air).

Quelles que soient ses imprécisions et imperfections, cet état des lieux juridique semble avoir pour résultat essentiel d'établir que, d'un point de vue quantitatif, l'UE n'est pas aujourd'hui à l'origine directe de la majorité des lois et normes appliquées dans un pays comme la France - et, probablement, dans les autres pays de l'UE. Les analyses conduites ci-dessus laissent apparaître qu'environ 15% de l'ensemble des normes appliquées dans un pays comme la France sont d'origine communautaire (13% selon l'approche globale développée au § 1-1, 12,8% selon l'approche sectorielle développée au § 1-2). Une analyse se focalisant sur les seules normes « législatives » (voir §-1.3) élève la proportion probable des normes d'origine communautaire à environ un tiers (38%) du total des lois appliquées en France. Pour résumer d'une formule, on dirait que l'importance des lois nationales d'origine communautaire est plus proche de 20% que de 80%, même si cette moyenne varie très fortement selon les secteurs, et que ce chiffre est beaucoup plus important dans quelques uns de ces secteurs, principalement l'agriculture, la pêche, l'économie et l'écologie.

Par-delà les méandres et les subtilités de cet état des lieux, il est frappant de constater qu'il est en ligne avec ce qu'une analyse raisonnée de la construction européenne et des Traités communautaires permet de subodorer, et face à laquelle le chiffre de 80% apparaît plutôt incongru. Il suffirait d'ailleurs d'essayer d'identifier, parmi les lois nationales françaises des dernières années, celles qui sont d'origine communautaire, pour s'aviser que le chiffre de 80% parfois avancé ne résiste pas à l'examen.

Ceci étant posé, il faut bien sûr préciser qu'un tel état des lieux est purement quantitatif, et qu'il ne préjuge pas de l'influence plus ou moins marquante de telle ou telle norme d'un point de vue qualitatif. A cet égard, deux autres enseignements assez attendus peuvent également être dégagés au terme de cette étude :

- celui soulignant que l'UE s'occupe de la « taille des cages à poule » (des concombres, des paquets de pâtes etc.), c'est-à-dire qu'elle produit parfois des normes extrêmement détaillées, et qui relèveraient en France du domaine réglementaire ;
- celui indiquant que l'UE intervient également parfois sur des enjeux politiques globaux, tel l'encadrement des déficits publics nationaux ou le contrôle des fusions d'entreprises.

L'un des apports de l'analyse détaillée qui précède est d'inviter à résister à la tentation de conjuguer ces deux constats : s'ils sont valides considérés séparément, ils deviennent en effet contradictoires s'ils font l'objet d'un rapprochement entretenant l'idée que les interventions normatives de l'UE portent à la fois sur l'essentiel et l'accessoire. Ce que semble indiquer assez clairement la présente étude est qu'on ne peut dire à la fois que l'Europe s'occupe des « cages à poule », c'est-à-dire qu'elle agit dans de nombreux secteurs comme une simple administration, et qu'elle est dans le même temps une « prison des peuples », qui gouvernerait les Etats membres et dont serait issue la grande majorité des normes législatives appliquées au niveau national. Car si « l'Europe (c'est-à-dire la Commission, le Conseil et le Parlement européen) nous gouverne » en partie, elle ne le fait en réalité que dans quelques secteurs bien délimités, notamment les secteurs économique, financier et agricole, tandis que l'essentiel des normes législatives appliquées dans nombre d'autres secteurs majeurs (éducation, emploi, sécurité, etc.) sont élaborées dans leur quasi totalité au niveau national, voire régional.

Un tel « théorème » a bien sûr l'aridité des synthèses analytiques, alors qu'une évaluation plus fine de l'impact des interventions normatives communautaires au niveau national devrait nécessairement comporter une dimension plus subjective.

Du point de vue juridique, l'étude globale présentée ci-dessus aurait par ailleurs vocation à être approfondie sur la base d'une évaluation plus qualitative du poids relatif des interventions normatives communautaires sur le droit national. Cet approfondissement devrait notamment s'appuyer sur des monographies sectorielles plus détaillées, ainsi que sur une série d'entretiens avec les responsables politiques et administratifs chargés d'élaborer les lois nationales, et qui sont sans doute les mieux placés pour évaluer l'influence exercée par l'UE. Peut-être un tel approfondissement permettrait-il de nuancer plus ou moins fortement l'analyse d'abord quantitative présentée ici, et dont on aura compris que le principal objectif était avant tout de présenter des ordres de grandeur aussi utiles et éclairants que possible.

Face au mythe des « 80% de lois nationales d'origine communautaire », les chiffres avancés ci-dessus peuvent simplement prétendre découler de l'analyse de données publiques fiables, via un cheminement et des calculs clairement exposés. On souhaite que tous ceux qui tentent d'évaluer l'importance relative des lois d'origine communautaire s'efforcent désormais d'adopter une démarche du même type, afin de nourrir le débat public sur des bases mieux étayées.

## II - Les interventions budgétaires de l'UE : des subsides parfois substantiels

---

Il est *a priori* beaucoup plus aisé d'évaluer l'ampleur des interventions budgétaires de l'UE au niveau national que ses interventions juridiques : il est en effet possible d'établir une équivalence directe entre un euro issu du budget communautaire et un euro issu d'un budget étatique, de sorte que le seul inventaire des dépenses effectuées à l'un ou l'autre niveau permet une comparaison très éclairente. Cet exercice de comparaison est d'autant plus praticable lorsqu'on le réduit aux financements issus des budgets annuels votés et exécutés par l'UE et ses Etats membres, qui font l'objet d'un suivi précis. Cela suppose de laisser de côté, comme on le fera ici, d'autres interventions financières européennes, soit parce qu'elles sont exceptionnelles (à l'exemple de celles ayant récemment conduit l'UE à venir en aide à des pays membres touchés par la crise économique), soit parce qu'elles émanent d'organismes prêteurs (exemple de la BEI).

L'évaluation de l'impact des interventions budgétaires de l'UE est bien sûr compliquée par leur grande diversité : les dépenses communautaires s'inscrivent en effet quasiment toutes dans des domaines de compétences « partagées » avec les Etats membres, et se mêlent donc à des dépenses nationales souvent très conséquentes. La mise en perspective des dépenses communautaires et des dépenses nationales

suppose par ailleurs de faire correspondre des types de financements de même nature, ce qui est aisément dans certains secteurs (exemple de l'agriculture), et plus complexe dans d'autres compte tenu des différences de nomenclatures utilisées par l'UE et par ses Etats membres (voir Annexe 1 - précisions méthodologiques). On serait tenté de dire d'emblée que ces quelques difficultés ne sont pas dirimantes dès lors qu'il s'agira d'abord d'établir un constat assez largement connu, même des non-spécialistes : les interventions budgétaires de l'UE sont extrêmement limitées au regard de celles réalisées par ses Etats membres, puisqu'elles ne « pèsent » qu'environ 1% du PIB de l'UE et 2% du total des dépenses réalisées par l'ensemble de ses collectivités publiques européennes (principalement les Etats).

Une analyse plus approfondie est cependant nécessaire pour nuancer cette première évaluation globale et souligner que les dépenses communautaires peuvent également s'avérer substantielles pour certains pays et dans certains secteurs. Nous la conduirons ci-après en nous basant sur les dépenses effectivement réalisées en 2006 par l'UE et ses 25 Etats membres d'alors, de manière à pouvoir utiliser les données disponibles les plus récentes pour ces derniers et esquisser un état des lieux<sup>22</sup> ayant vocation à produire des ordres de grandeur illustratifs, et que les évolutions des dépenses qui sont intervenues depuis lors (notamment au niveau communautaire) ne modifient que très marginalement.

## 2.1 Des interventions budgétaires communautaires dont le poids global est limité

Le budget de l'UE s'est établi depuis près de 20 ans à un niveau très faible, et qui tranche à la fois avec celui des budgets de ses Etats membres et avec celui des budgets centraux d'autres fédérations ou confédérations (USA, Canada et Suisse en particulier). C'est d'abord en rappelant rapidement ce constat d'évidence qu'il faut commencer toute évaluation de l'impact des interventions budgétaires communautaires - ce qui n'exclut pas de lui apporter quelques nuances.

<sup>22</sup> Voir notamment Yves Bertoncini et Amélie Barbier-Gauchard « Tableau de bord des dépenses publiques de l'Union européenne et de ses Etats membres » - Centre d'analyse stratégique, Juin 2009, disponible à l'adresse suivante : [http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=986](http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=986) Les commentaires ci-après sont bien sûr formulés à titre personnel, de même que l'ensemble du contenu de l'étude.

### 2.1.1 Des dépenses communautaires d'un niveau très limité

Le niveau du budget communautaire est considéré comme d'autant plus faible que l'UE est la région du monde où le niveau des dépenses publiques est le plus élevé.

Les dépenses publiques européennes totales (dépenses nationales + dépenses communautaires) se sont élevées à environ 47,6% du PIB en 2006 de l'UE, soit un niveau nettement supérieur à celui enregistré aux USA (33,3% du PIB), au Japon (33,7% du PIB), en Suisse (34,5% du PIB) et au Canada (37,8% du PIB). Mais les dépenses communautaires n'ont représenté qu'un peu moins de 1% du PIB cette même année<sup>23</sup>, contre 46,7% pour les dépenses publiques nationales. Au total, les interventions budgétaires communautaires (qui se sont élevées à 107 milliards d'euros en 2006) ont donc représenté environ 1,9% du total des interventions budgétaires publiques réalisées dans l'UE (voir Tableau 2.1).

Ce pourcentage de dépenses totales effectuées au niveau « central » est très limité au regard de celui constaté cette même année :

- aux USA, où les dépenses publiques réalisées par le budget central ont représenté 61% des dépenses publiques totales ;
- au Canada, où cette proportion s'est établie à 38,2% ;
- en Suisse, où elle s'est établie à 31,3%.

### 2.1.2 Des capacités d'intervention globales cependant plus importantes qu'il n'y paraît

Pour compléter cette évaluation globale et bien mesurer le poids relatif du budget de l'UE au regard de celui de ses Etats membres, il paraît cependant nécessaire d'isoler certains types de dépenses, qui sont de fait inexistantes ou très faibles au niveau communautaire : une telle analyse conduit à majorer quelque peu le poids global des interventions budgétaires de l'UE (voir Tableau 2.1.).

<sup>23</sup> Se baser sur les plafonds de dépenses d'engagement prévus par le cadre financier de l'UE conduit à évaluer le niveau du budget communautaire à un peu plus de 1% du PIB ; la prise en compte des dépenses effectivement réalisées par l'UE conduit en revanche à un chiffre légèrement inférieur à 1% du PIB (de l'ordre de 0,93% en 2006.)

TABLEAU 2.1 - PART DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES EUROPÉENNES

%	DÉPENSES COMMUNAUTAIRES	DÉPENSES NATIONALES	RAPPORT UE/ETATS MEMBRES
DÉPENSES TOTALES	1,9%	98,1%	1/51
DÉPENSES HORS CHARGE DE LA DETTE	2,1%	97,9%	1/46
DÉPENSES HORS PROTECTION SOCIALE & SANTÉ	4%	96%	1/24
DÉPENSES HORS CHARGE DE LA DETTE ET HORS PROTECTION SOCIALE & SANTÉ	5,2%	94,8%	1/18

SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE – TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ETATS MEMBRES

Il semble tout d'abord nécessaire de comparer interventions budgétaires communautaires et nationales en excluant les dépenses de protection sociale et de santé, qui ne sont pas financées par le budget communautaire et n'ont a priori pas vocation à l'être, au moins dans un avenir prévisible. Sur cette base, on constate alors que :

- le poids relatif des dépenses publiques nationales par rapport au PIB baisse de plus de la moitié (à 22%) tandis que le poids des dépenses communautaires demeure inchangé (à 0,9% du PIB) ;
- et que les dépenses communautaires ont donc représenté environ 4% des dépenses publiques hors protection sociale et santé réalisées dans l'UE, contre environ 96% pour les dépenses nationales.

Il semble également éclairant de comparer interventions budgétaires nationales et communautaires en isolant les dépenses mobilisées pour rembourser des intérêts liés à des dettes publiques. Il se trouve en effet que l'UE n'acquitte pas ce type de dépenses, puisqu'elle a interdiction de présenter un budget en déséquilibre. Les Etats de l'UE présentent à l'inverse des niveaux de dette publique souvent conséquents au regard de leur richesse nationale, et qui occasionnent donc des dépenses importantes : depuis de nombreuses années, le remboursement des intérêts de la dette fait par exemple partie des trois premiers postes de dépenses dans le budget de l'Etat en France, avec l'éducation et la défense, loin

devant des secteurs comme la culture, les transports etc. Une telle comparaison permet d'indiquer que les interventions budgétaires communautaires ont représenté en 2006 2,1% des dépenses publiques nationales hors dépenses couvrant le remboursement des intérêts de la dette. Si l'on raisonne en tenant compte des dépenses publiques hors protection sociale et de santé et hors charges de la dette, le niveau de dépenses communautaires s'élèvent donc à 5,2% environ du total des dépenses publiques européennes.

On signalera également que, si de telles données étaient disponibles pour l'ensemble des Etats membres de l'UE, il serait utile de comparer dépenses publiques communautaires et nationales en isolant les dépenses liées à la rémunération des personnels, afin d'essayer de mesurer l'ampleur des « dépenses d'intervention ». La part relative des dépenses de personnel dans les budgets totaux est en effet beaucoup plus importante au niveau des Etats membres qu'au sein du budget communautaire (elles équivalent à environ 6% de ce budget). A titre d'exemple, de telles dépenses s'élèvent à environ 45% du budget de l'Etat et à un quart du budget des collectivités locales en France ; soit un pourcentage global de dépenses de personnel équivalant à environ 37% des dépenses publiques françaises hors administration de sécurité sociale, si l'on tient compte de l'importance respective des budgets de l'Etat et des collectivités locales (environ 2/3 - 1/3). Si l'on rapportait ce pourcentage aux dépenses de l'ensemble des Etats membres de l'UE, les dépenses d'intervention stricto sensu seraient donc diminuées d'un tiers, tandis qu'elles seraient quasi-stables au niveau communautaire. De sorte que l'écart entre dépenses d'intervention communautaires et nationales serait d'environ 1/14 (et non de 1/51), pour une clé de répartition s'établissant environ à 6,5% pour l'UE et 93,5% pour les Etats membres. Cet ordre de grandeur approximatif a avant tout pour vocation de signaler que, bien que limitées, les dépenses communautaires ne sont pas si infinitésimales que le chiffre emblématique de « 1% du PIB » le laisse présager, comme le confirment des analyses mesurant plus précisément leur impact dans certains secteurs et pour certains pays.

On signalera enfin pour mémoire que, bien que d'un niveau global limité, les interventions budgétaires de l'UE exercent un « effet de levier » non négligeable au niveau des Etats membres, et qui est notamment lié à deux types de mécanismes :

- le mécanisme du cofinancement d'une part, qui conduit l'UE à subordonner son intervention budgétaire à la mobilisation de financements publics nationaux ou locaux complémentaires, le plus souvent dans le cadre d'une programmation conjointe qui lui permet de peser sur l'affectation précise de l'ensemble des financements (exemple type des fonds structurels) ;
- l'adoption de « programmes communautaires » d'autre part, mis en oeuvre sur la base d'objectifs politiques définis par l'UE, et en fonction desquels seront octroyés les subventions communautaires.

## 2.2 Des interventions budgétaires marquantes dans certains secteurs

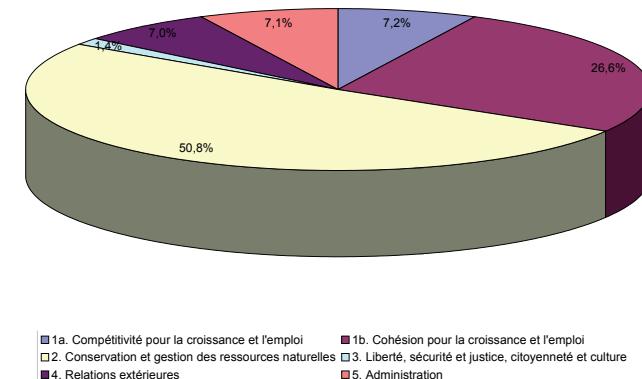
Comme dans le domaine normatif, on ne peut évaluer correctement l'impact des interventions de l'UE en matière budgétaire sans se livrer à une analyse secteur par secteur, et qui fait apparaître que ces interventions peuvent être marquantes dans certains d'entre eux.

### 2.2.1. Une structure des dépenses communautaires très atypique

La répartition sectorielle des dépenses communautaires est très atypique au regard de celle des dépenses étatiques (voir Graphique 2.2) :

- d'une part parce que, comme on l'a déjà souligné, les dépenses communautaires ne couvrent pas la protection sociale et la santé (ou la charge de la dette) ;
- d'autre part parce qu'elles sont majoritairement réalisées dans les domaines de la conservation et de la gestion des ressources naturelles, dont l'agriculture (à hauteur de 51% en 2006) et la cohésion territoriale (27% en 2006).

GRAPHIQUE 2.2 - RÉPARTITION DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES EN 2006 (EN % DU TOTAL)

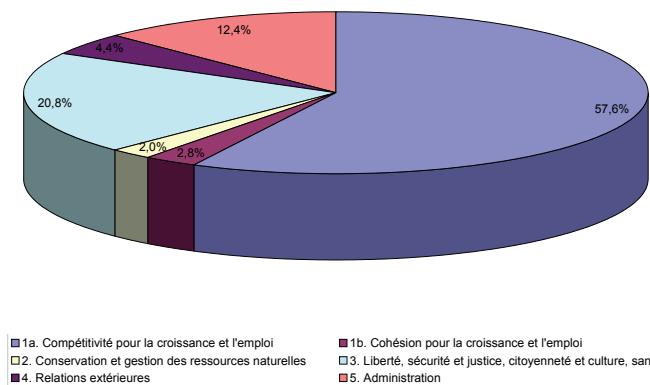


■ 1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi ■ 1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi  
□ 2. Conservation et gestion des ressources naturelles □ 3. Liberté, sécurité et justice, citoyenneté et culture  
■ 4. Relations extérieures  
■ 5. Administration

SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE – TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

En 2006, les Etats membres de l'UE (voir Graphique 2.3) ont quant à eux consacré environ :

- 57,6% de leurs dépenses publiques à des politiques dédiées à la « croissance et à l'emploi » (y inclus la protection sociale) ;
- 20,8% de leurs dépenses publiques à des politiques relevant des domaines sécurité, liberté et justice, citoyenneté et culture (essentiellement police et justice), et santé ;
- 4,5% aux dépenses de relations extérieures, dont la défense ;
- environ 2% aux dépenses dédiées aux ressources naturelles (dont les dépenses agricoles).

**GRAPHIQUE 2.3 - RÉPARTITION DES DÉPENSES DES ÉTATS MEMBRES DE L'UE EN 2006**


SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE – TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

La conséquence d'une telle situation est que, dans les secteurs où les dépenses communautaires sont fortement concentrées, les interventions budgétaires de l'UE peuvent atteindre une importance :

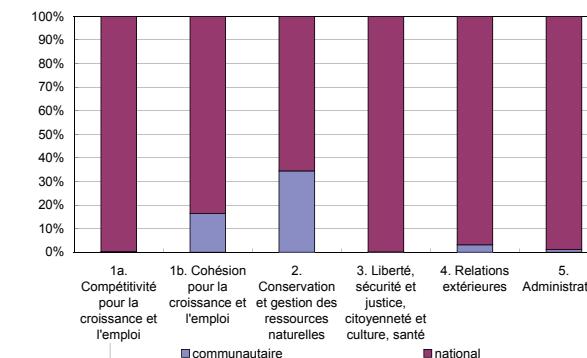
- considérable au regard de celles réalisées par l'ensemble des Etats membres,
- encore plus considérable au regard de celles réalisées par tel ou tel Etat membre pris isolément.

## 2.2.2 Des dépenses communautaires importantes dans quelques rubriques

Une analyse rapide des dépenses réalisées en 2006 par l'UE et ses Etats membres (voir Graphique 2.4) permet de constater que la part moyenne des dépenses communautaires au regard de la dépense européenne totale est :

- substantielle dans la rubrique « conservation et gestion des ressources naturelles » (34,5 % des dépenses totales en moyenne) ;
- importante dans la rubrique « cohésion » (16,4% des dépenses totales en moyenne) ;
- très limitée dans les rubriques « compétitivité » (0,3% protection sociale incluse, 0,9 % hors protection sociale) et « liberté, sécurité, justice etc. »

(0,1% santé incluse, 0,5 % hors santé).

**GRAPHIQUE 2.4 - RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES EUROPÉENNES PAR RUBRIQUE DU CADRE FINANCIER DE L'UE EN 2006 (EN % DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES)**


SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE – TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

## 2.2.3. Les dépenses communautaires peuvent s'avérer plus substantielles dans quelques domaines d'intervention précis

Si l'on affine l'analyse en la situant au niveau de quelques grands secteurs d'intervention (voir Tableau 2.5), on peut constater que la répartition des dépenses européennes entre niveau communautaire et niveau national fait apparaître de très fortes disparités entre :

- des secteurs dans lesquels la dépense publique européenne est fortement communautarisée : agriculture (72% des dépenses européennes totales) ; pêche (71,8%) ; développement rural (67%) ; politique structurelle et de cohésion (50%) - pour quelques précisions et nuances sur ces chiffres, voir Annexe 6 ;
- des secteurs dans lesquels la dépense publique européenne est réalisée de manière massive au niveau des Etats membres avec une contribution notable de l'UE : recherche et développement, relations extérieures ;
- des secteurs dans lesquels la dépense publique européenne est réalisée de manière quasi exclusive au niveau des Etats membres : énergie et transports ; éducation et formation ; « compétitivité et innovation » ; logement ; environnement.

nement ; liberté, sécurité et justice ; citoyenneté et culture ; santé ; politique étrangère et défense.

**TABLEAU 2.5 - RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES PAR SECTEUR EN 2006  
(EN % DE LA DÉPENSE PUBLIQUE TOTALE PAR SECTEUR)**

	communautaire	national
Recherche et développement technologique	6,9%	93,6%
Energie et transports	0,9%	99,1%
Éducation et formation	0,1%	99,9%
Compétitivité et innovation	2,7%	97,3%
Gestion des changements sociaux	0,0%	100,0%
Politique structurelle et de cohésion	50,0%	50,0%
Logement	0,0%	100,0%
Agriculture	72,0%	28,0%
Développement rural	67,0%	33,0%
Pêche	71,8%	28,2%
Environnement	0,2%	99,8%
Liberté, sécurité et justice	0,2%	99,8%
Citoyenneté et culture	0,5%	99,5%
Santé	0,1%	99,9%
Aide publique au développement	11,6%	88,4%
Aide humanitaire	36,7%	63,3%
PESC / Défense	0,0%	100,0%
Administration	1,9%	98,1%
Service de la dette	0,0%	100,0%

**SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE – TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES**

Si l'on approfondit la comparaison dépenses communautaires - dépenses nationales en se plaçant sur des segments plus étroits de politiques publiques, situés à l'intérieur des quelques grands secteurs évoqués ci-dessus, on peut enfin constater que les interventions budgétaires communautaires sont en réalité plus importantes dans plusieurs d'entre eux.

Ainsi des dépenses publiques en matière de recherche et développement, pour lequel un suivi rigoureux est d'ailleurs assuré par l'UE : en 2006, ces dépenses ont été réalisées de manière massive par les Etats membres (pour plus de 93% du

total) et seulement à hauteur d'environ 6,5% au niveau du Programme cadre de recherche et de développement financé par l'UE (pour environ 5 milliards d'euros).

On peut tout d'abord signaler que cette part relative de l'UE dans le total global est légèrement plus importante si l'on tient compte des dépenses de R&D financées par les fonds structurels (environ 200 millions d'euros annuels pour la R&D dans la période 2000-2006) ou par le nouveau programme communautaire pour la « compétitivité et l'innovation » lancé en 2007 (et qui prévoit environ 200 millions d'euros par an pour la R&D jusqu'à 2013).

Mais il faut surtout souligner que les dépenses communautaires sont plus substantielles au regard des dépenses nationales si l'on s'en tient aux seules dépenses d'interventions destinées à financer des projets de recherche, et qu'on laisse de côté le financement des frais de fonctionnement de la recherche (et notamment les rémunérations des chercheurs). En France, la contribution de l'UE au financement de la recherche par projets s'est ainsi élevée à environ 10% du total en 2006 ; si l'on analyse les données relatives au financement de la mobilité des chercheurs, on peut aussi constater que la contribution de l'UE est supérieure à celle de l'ensemble des Etats membres pris isolément (grâce au programme communautaire « Marie Curie », qui consacre un important volet à ce financement).

Le cas des dépenses publiques européennes d'énergie et de transports est tout aussi intéressant, dès lors que la quasi-intégralité de ces dépenses est réalisée par les Etats membres, l'UE représentant moins de 1% du total. On peut cependant remarquer que la contribution de l'UE en 2006 :

- s'élevait à un peu plus de 1,6% des dépenses totales si l'on s'en tient au seul financement des réseaux européens de transport et d'énergie ;
- dépassait 10% des dépenses publiques totales bénéficiant aux réseaux transeuropéens de transports et d'énergie jugés « prioritaires » par l'UE (RTE-Transports ou RTE-Energie) ;
- pouvait s'élever jusqu'à 50% du financement des études associées à la mise en oeuvre des projets de RTE.

On peut ajouter que, selon une estimation récente de la Commission européenne<sup>24</sup>, près d'un tiers des ressources investies depuis 1996 dans le financement des RTE de transports provenait de « sources communautaires », en précisant cependant que cette estimation prend en compte non seulement le budget « RTE-T », mais aussi les Fonds de cohésion et de développement régional, et enfin les prêts de la Banque européenne d'investissement.

L'analyse approfondie des dépenses réalisées dans le secteur des « relations extérieures » permet enfin de confirmer que le niveau des interventions budgétaires communautaires peut être beaucoup plus important qu'il n'y paraît au premier abord.

Les dépenses publiques européennes affectées aux « relations extérieures » (qui se sont effet élevées à 236 milliards d'euros en 2006), ont été en très grande partie réalisées par les Etats membres de l'UE, cette dernière ne contribuant qu'à hauteur d'un peu plus de 3% des dépenses totales. Si dans certains sous-secteurs, comme celui de la défense, la contribution du budget communautaire est nulle ou quasi-nulle, il n'en va cependant pas de même en matière d'aide extérieure :

- les dépenses publiques européennes affectées à l'aide au développement et à l'aide humanitaire ont en effet été réalisées au niveau communautaire à hauteur de 12,6% en 2006 ; si l'on prend en compte les dépenses réalisées dans le cadre du « Fonds européen de développement », géré en marge du budget communautaire et qui bénéficie aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, on constate que la part relative de l'UE se monte à 16,2% des dépenses totales ;
- une analyse portant sur les seules dépenses européennes d'aide humanitaire fait d'autre part apparaître que plus du tiers (36,7%) de ces dépenses a été réalisé par l'UE en 2006 - ce qui signifie que l'UE est de loin le plus grand bailleur d'aide humanitaire si on la compare à ses Etats membres pris isolément.

<sup>24</sup> Voir « RTE-T: un réexamen des politiques – Vers une meilleure intégration du réseau transeuropéen de transport au service de la politique commune des transports ». Livre vert COM (2009) 44 final, février 2009.

## 2.2.4 L'existence d'importantes dépenses européennes non communautaires

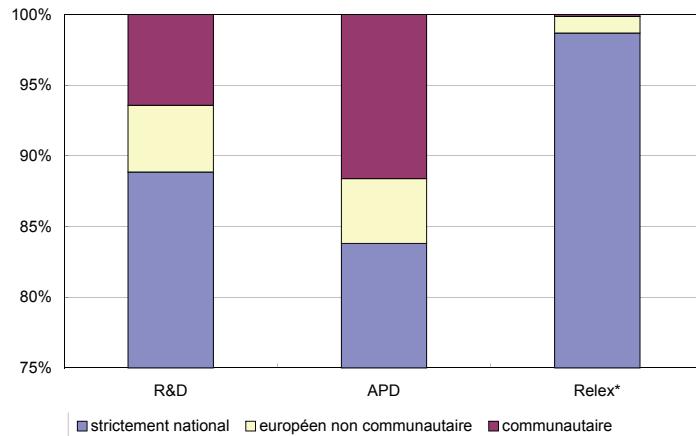
On signalera pour mémoire que si « l'europeanisation » des dépenses publiques passe principalement par le budget de l'UE, des « dépenses européennes non communautaires »<sup>25</sup> se sont également développées en marge du budget communautaire, notamment dans deux secteurs d'intervention (voir Graphique 2.6) :

- celui de la recherche et du développement technologique (exemples de l'Agence spatiale européenne ou du Centre européen de recherche nucléaire), où elles se sont élevées à plus de 3,8 milliards d'euros en 2006, soit près des 3/4 des dépenses communautaires du même secteur.
- celui des relations extérieures (exemple du Fonds européen de développement), où elles ont atteint 4,6 milliards d'euros en 2006, soit près des 3/4 des dépenses communautaires du même secteur.

Au total, la prise en compte de ces dépenses conduit à majorer encore l'importance des dépenses publiques engagées dans un cadre européen (communautaire ou non) au regard des dépenses nationales en fonction du secteur concerné

<sup>25</sup>Pour plus de précisions sur ce point, voir Y Bertoncini et A Barbier-Gauchard, Les dépenses européennes non communautaires : une réalité substantielle et en devenir? La Note de veille, Centre d'analyse stratégique, n° 105, Juillet 2008.

**GRAPHIQUE 2.6 - RÉPARTITION DES DÉPENSES EUROPÉENNES POUR CERTAINS SECTEURS EN 2007**  
(EN % DE LA DÉPENSE PUBLIQUE TOTALE DANS CHAQUE SECTEUR)



R&D = RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT / APD = AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

\* DÉPENSES DE RELATIONS EXTÉRIEURES HORS AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET AIDE HUMANITAIRE

SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE - TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

## 2.3 Des interventions budgétaires également non négligeables dans quelques pays

Il est enfin possible de mieux mesurer le poids relatif des interventions budgétaires de l'UE au niveau national en analysant le niveau des dépenses « réparties » (voir Encadré 3) sur le territoire des Etats membres, et en le rapportant aux niveaux de dépenses publiques et de richesse de ces Etats.

On ne peut en effet mesurer correctement l'impact relatif des interventions budgétaires communautaires au niveau des Etats membres de l'UE en s'en tenant aux moyennes européennes précédemment évoquées (notamment 0,9% du PIB et de 1,9% des dépenses publiques nationales). Cet impact est de fait très variable d'un pays de l'UE à l'autre : en petite partie parce que les dépenses communautaires sont réparties de manière différenciée selon les Etats membres, mais aussi et surtout parce que les pays de l'UE présentent une forte hétérogénéité en termes de niveaux de dépenses publiques et de richesse.

### ENCADRÉ 3 - LES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES RÉPARTIES

LES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES « RÉPARTIES » PAR ÉTAT MEMBRE COMPRENNENT L'ENSEMBLE DES DÉPENSES ENGAGÉES PAR L'UE SUR LE TERRITOIRE DE CES ÉTATS MEMBRES ; ELLES N'INCLUENT PAS LES DÉPENSES EXTÉRIEURES, QUI SONT ENGAGÉES HORS DU TERRITOIRE DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES. CES DÉPENSES RÉPARTIES SONT RÉGULIÈREMENT IDENTIFIÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE, QUI PREND CEPENDANT SOIN DE PRÉCISER QUE L'AFFECTATION DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES À TEL OU TEL ÉTAT MEMBRE EST UN EXERCICE FORMEL COMPORTANT DE NOMBREUSES LIMITES COMPTABLES (UNE SUBVENTION ATTRIBUÉE À UN PAYS PEUT PAR EXEMPLE ÊTRE UTILISÉE POUR ACHETER DES BIENS DANS UN AUTRE PAYS, AUQUEL ELLE BÉNÉFICIE DE FAIT IN FINE). CE CALCUL PUREMENT COMPTABLE NE DONNE PAR AILLEURS AUCUNE INDICATION QUANT AUX AUTRES AVANTAGES QU'UN PAYS RETIRE DE SON APPARTENANCE À L'UE, NOTAMMENT EN TERMES ÉCONOMIQUES, COMMERCIAUX ET DE STABILITÉ\*.

LA MAJEURE PARTIE DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES (DÉPENSES STRUCTURELLES ET AGRICOLES) EST RÉPARTIE EX ANTE, AU MOMENT DES NÉGOCIATIONS SUR LE CADRE FINANCIER. LA RÉPARTITION DES AUTRES DÉPENSES EST CONSTATÉE EX POST (EXEMPLE DES DÉPENSES DE R&D), EN FONCTION DE L'UTILISATION EFFECTIVE DES FONDS COMMUNAUTAIRES DANS TEL OU TEL PAYS DE L'UE.

LES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES RÉPARTIES SONT ESSENTIELLEMENT OPÉRATIONNELLES (RUBRIQUES 1 À 3 DU CADRE FINANCIER). ELLES COMPRENNENT ÉGALEMENT DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES, RÉALISÉES PAR L'UE DANS LES PAYS OÙ LES INSTITUTIONS ET AGENCES COMMUNAUTAIRES ONT LEUR SIÈGE. LA RÉPARTITION DE CES DÉPENSES ADMINISTRATIVES EST TRÈS ATYPIQUE PUISQU'ELLES BÉNÉFICIENT TRÈS LARGEMENT À LA BELGIQUE (À HAUTEUR D'ENVIRON 1% DE SON PIB) ET AU LUXEMBOURG (À HAUTEUR D'ENVIRON 3% DE SON PIB). C'EST DONC SUR LES DÉPENSES OPÉRATIONNELLES RÉPARTIES QU'IL EST INTÉRESSANT DE FOCALISER L'ANALYSE RELATIVE AU POIDS DU BUDGET COMMUNAUTAIRE, COMME NOUS LE FERONS CI-APRÈS.

SI L'ON S'EN TIENT AUX SEULES DÉPENSES OPÉRATIONNELLES RÉPARTIES, EN EXCLUANT LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES (0,06% DU PIB) ET EXTÉRIEURES (0,06% DU PIB), RÉALISÉES HORS DU TERRITOIRE DE L'UE, LE POIDS DU BUDGET COMMUNAUTAIRE PAR RAPPORT AU PIB S'ÉTABLIT À 0,8% DU PIB ET NON PLUS 0,93% COMME INDiqué DANS LES TOTAUX GLOBAUX PRÉCÉDENTS.

DE MÊME, LA SEULE PRISE EN COMPTE DES DÉPENSES OPÉRATIONNELLES RÉPARTIES CONTRIBUE À MODIFIER LA PART RELATIVE DE CES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES AU REGARD DE L'ENSEMBLE DES DÉPENSES PUBLIQUES NATIONALES (TOUS SECTEURS CONFONDUS) :

- LA PROPORTION DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES PAR RAPPORT AUX DÉPENSES TOTALES N'EST PLUS DE 1,95% MAIS DE 1,78%, PUISQU'ON RETIRE LES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES EXTÉRIEURES (0,09% DU TOTAL UE) ET LES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES ADMINISTRATIVES (0,08% DU TOTAL UE).
- LA MOYENNE UE HORS PROTECTION SOCIALE ET SANTÉ N'EST PLUS DE 4,06 % MAIS DE 3,71%, PUISQU'EN ONT ÉTÉ RETIRÉES LES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES EXTÉRIEURES (0,2% DU TOTAL HORS PROTECTION SOCIALE ET SANTÉ) ET LES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES ADMINISTRATIVES (0,15% DU TOTAL HORS PROTECTION SOCIALE ET SANTÉ).

\*POUR PLUS DE PRÉCISIONS SUR CE POINT, VOIR JACQUES LE CACHEUX BUDGET EUROPÉEN : LE POISON DU JUSTE RETOUR NOTRE EUROPE, DÉCEMBRE 2005

Dans ce contexte, il doit donc être souligné que :

- un euro issu du budget communautaire aura un impact très limité s'il est dépensé dans un pays « riche » et dont le niveau de dépenses publiques est très élevé (exemple type : la Suède) ;
- ce même euro aura en revanche un impact beaucoup plus important s'il bénéficie à un pays « pauvre » dont le niveau de dépenses publiques est assez limité (exemple type : la Lituanie).

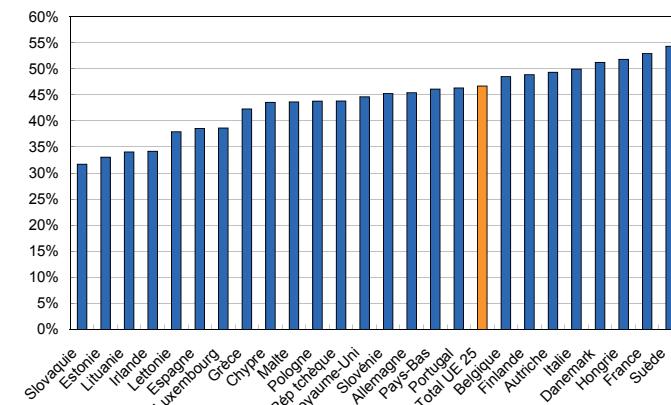
C'est en prenant en compte ces deux types de données qu'on peut constater que les dépenses communautaires peuvent en fait s'avérer substantielles au regard du PIB ou des dépenses publiques nationales de nombre d'Etats membres de l'UE.

### 2.3.1 Un impact relatif des interventions budgétaires communautaires qui varie fortement avec les niveaux de dépenses publiques et de richesse des pays de l'UE

Le niveau moyen de dépenses publiques par Etat membre (hors dépenses communautaires) est tout d'abord relativement disparate au regard de la moyenne européenne (46,7% du PIB au niveau national<sup>26</sup>), puisqu'il oscille de 54,3% (Suède) à 31,7% du PIB (Slovaquie) (voir Graphique 2.6a) :

- 8 pays de l'UE présentaient en 2006 un niveau de dépenses publiques supérieur à la moyenne européenne, dont la France (près de 53% du PIB) ;
- 10 pays de l'UE présentaient en 2006 un niveau de dépenses publiques compris entre 40 et 46,6% du PIB, dont le Royaume Uni (44,6%) et l'Allemagne (45,4%) ;
- 7 pays de l'UE présentaient en 2006 un niveau de dépenses publiques inférieur à 40% du PIB, dont l'Espagne (38,6%) et l'Irlande (34,2%).

GRAPHIQUE 2.6A - DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES PAR ÉTAT MEMBRE EN 2006 (EN % DU PIB)



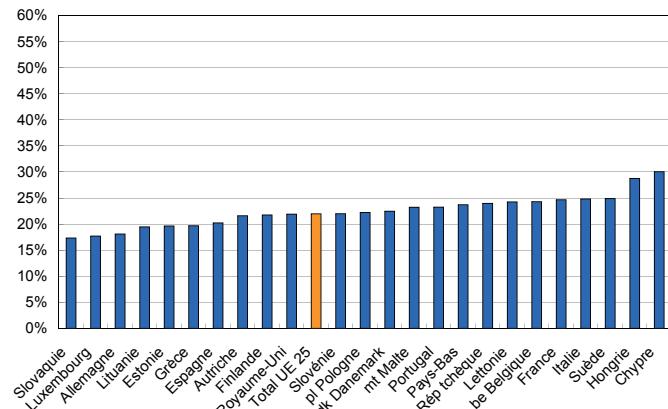
SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE - TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

Le niveau moyen de dépenses publiques hors protection sociale et santé par Etat membre est lui aussi relativement disparate au regard de la moyenne européenne (22% du PIB au niveau national), même si un peu moins hétérogène (voir Graphique 2.6.b) :

- en 2006, 14 pays de l'UE présentaient un niveau de dépenses publiques hors protection sociale et santé supérieur à la moyenne européenne et oscillant de 22% (Slovénie) à 30% du PIB (Chypre), la France se situant à 24,7% du PIB ;
- les 11 autres pays de l'UE présentaient un niveau de dépenses publiques hors protection sociale et santé inférieur à la moyenne européenne et compris entre 21,9% (Royaume-Uni) et 16,7% du PIB (Slovaquie).

<sup>26</sup> Le niveau des dépenses publiques européennes totales s'est établi à 47,6% du PIB en 2006 : 46,7% du PIB pour les dépenses nationales et 0,9% du PIB pour les dépenses communautaires.

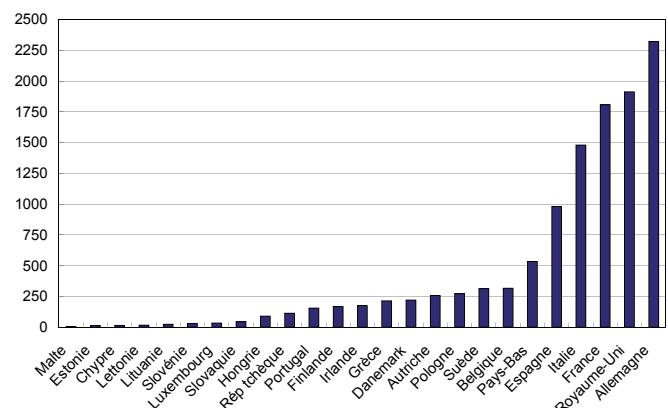
**GRAPHIQUE 2.6B ÉPENSES PUBLIQUES TOTALES PAR ÉTAT MEMBRE EN 2006 HORS PROTECTION SOCIALE ET SANTÉ (EN % DU PIB)**



SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE - TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

Si l'on se base sur les niveaux absolus des PIB mesurés en 2006 (voir Graphique 2.7a), on peut constater qu'ils variaient de 1 à 457 au sein de l'UE (écart entre Malte et l'Allemagne).

**GRAPHIQUE 2.7A - PIB DE CHAQUE ÉTAT MEMBRE EN 2006 (EN MILLIARDS D'EUROS)**

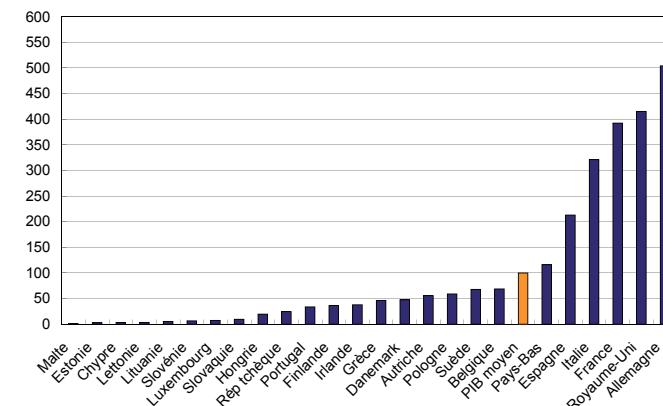


SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE - TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

Si l'on mesure le niveau de richesse relatif des différents pays de l'UE (voir Graphique 2.7b), on peut constater qu'en 2006 :

- 6 pays de l'UE 25 présentaient un niveau de PIB supérieur à la moyenne communautaire, et pouvant atteindre 500% de cette moyenne (Allemagne) ;
- les 19 autres pays présentaient un niveau de PIB inférieur à la moyenne communautaire et pouvant atteindre 1% de cette moyenne (Malte) ;

**GRAPHIQUE 2.7B - PIB DE CHAQUE ÉTAT MEMBRE EN 2006 (BASE 100 POUR LA MOYENNE DE L'UE 25)**



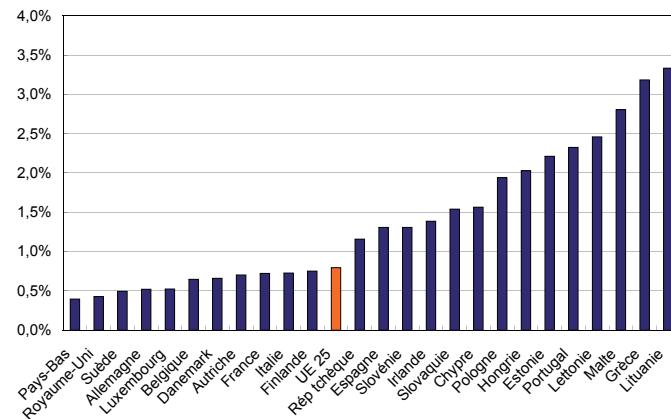
SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE - TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

C'est en prenant en compte ces différentiels de niveaux de dépenses publiques et de niveaux de richesse qu'on peut mieux mesurer le poids réel extrêmement variable des dépenses communautaires dans tel ou tel pays, comme nous allons le faire ci-après.

### 2.3.2 - Des dépenses communautaires dont le poids peut être substantiel au regard du PIB de certains pays

Les dépenses communautaires opérationnelles représentent au total 0,79% du PIB de l'UE, mais elles sont réparties de manière très différente selon les Etats membres, de sorte que le poids relatif de ces dépenses peut être 4 fois supérieur à cette moyenne au regard du PIB de certains de ces pays (voir Graphique 2.8).

**GRAPHIQUE 2.8 - ÉPENSES COMMUNAUTAIRES OPÉRATIONNELLES RÉPARTIES PAR ÉTAT MEMBRE EN 2006 (EN % DU PIB DE CHAQUE ÉTAT MEMBRE)**



SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE - TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

Trois groupes de pays de l'UE peuvent en effet être distingués :

- 7 pays bénéficient de dépenses communautaires opérationnelles dépassant 2% de leur PIB : il s'agit des 3 pays baltes, de la Hongrie, de la Grèce, du Portugal et de Malte, la Lituanie obtenant la contribution la plus importante par rapport à son PIB (à hauteur de 3,33%) ;
- 7 pays bénéficient d'un niveau de dépenses communautaires opérationnelles variant entre 1,94% (Pologne) et 1,16% (République tchèque) de leur PIB : à ces 2 pays s'ajoutent l'Espagne, l'Irlande, Chypre, la Slovénie et la Slovaquie ;
- les 11 autres pays de l'UE bénéficient de dépenses communautaires opérationnelles d'un niveau inférieur à 0,79% de leur PIB et variant de 0,75% (Finlande) à 0,4% (Pays-Bas), ce chiffre s'établissant à 0,72% du PIB pour la France.

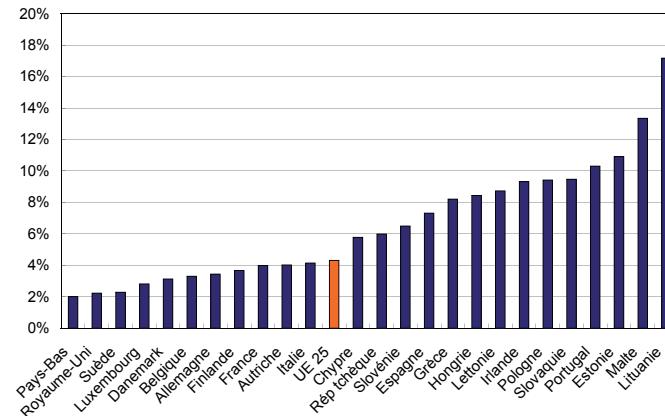
### 2.3.3. Des dépenses communautaires importantes au regard des dépenses publiques réalisées dans certains pays

Les dépenses communautaires opérationnelles réparties représentent en moyenne 4,31% des dépenses publiques totales de l'UE si l'on exclut les secteurs protection sociale et santé du total des dépenses nationales (3,71% lorsqu'on les maintient dans le total national). Mais cette moyenne cache là encore d'importantes disparités entre Etats membres, de sorte que la part relative des dépenses communautaires dans les dépenses totales est beaucoup plus élevée dans certains d'entre eux (voir Graphique 2.9).

Trois groupes de pays peuvent être distingués au regard de cette moyenne européenne :

- 14 pays bénéficient de dépenses communautaires opérationnelles dépassant 4,31% des dépenses publiques totales hors protection sociale et santé dans ces pays : il s'agit des 10 pays d'Europe Centrale et Orientale, de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce, la Lituanie obtenant la contribution la plus importante (à hauteur de 17,17% des dépenses publiques totales) ;
- 7 autres pays bénéficient d'un niveau de dépenses opérationnelles en dessous de la moyenne européenne de 4,31% mais supérieur à 3% et variant de 3,14% (Italie) à 3,13% (Danemark), ce chiffre s'établissant à 3,99% pour la France ;
- les 4 autres pays de l'UE bénéficient de dépenses opérationnelles d'un niveau inférieur à 3 % des dépenses opérationnelles totales dans ces pays et variant de 2,81% (Luxembourg) à 2% (Pays-Bas).

**GRAPHIQUE 2.9 - DÉPENSES COMMUNAUTAIRES OPÉRATIONNELLES RÉPARTIES PAR ÉTAT MEMBRE EN 2006**  
(EN % DES DÉPENSES TOTALES HORS PROTECTION SOCIALE ET SANTÉ)



SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE - TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

A noter que ces ordres de grandeurs sont sensiblement modifiés pour un certain nombre de pays, dès lors que les dépenses communautaires opérationnelles réparties sont rapportées aux dépenses publiques nationales plutôt qu'aux dépenses publiques totales. Pour la Grèce, le Portugal, l'Estonie, Malte ou encore la Lituanie, le poids des dépenses communautaires varie ainsi de plus de 11 % à plus de 20 % des dépenses publiques nationales (hors protection sociale et santé), la Lituanie obtenant la contribution relative la plus importante (à hauteur de 20,78%).

### 2.3.4 Des dépenses communautaires parfois considérables dans certains secteurs et dans certains pays

Au total, l'ampleur relative des interventions budgétaires communautaires peut donc fortement varier autour de la (faible) moyenne globale communément retenue par les observateurs :

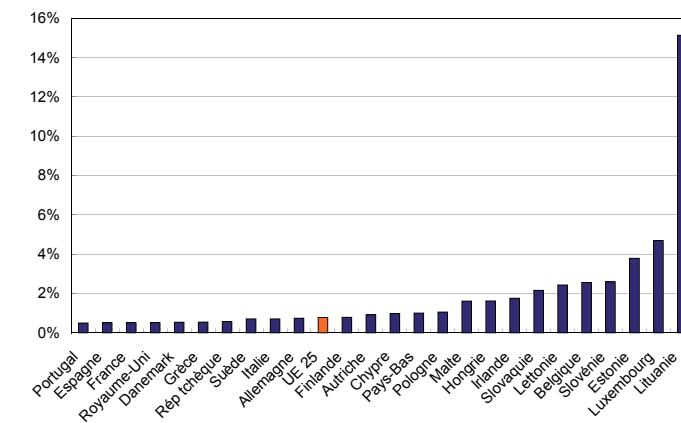
- d'une part en raison des différentiels de niveau de dépenses publiques réalisées par les Etats membres et des différentiels de richesse entre Etats membres ;
- d'autre part parce que les dépenses communautaires effectuées dans tel ou tel secteur sont réparties de manière différenciée entre Etats membres.

Dans ce contexte, les trois exemples ci-dessous confirment que l'impact relatif des dépenses communautaires peut parfois s'avérer d'autant plus substantiel dans certains secteurs.

Dans la rubrique compétitivité (hors protection sociale) du cadre financier, on peut ainsi constater qu'en 2006, le poids des dépenses communautaires réparties dans les dépenses totales (voir Graphique 2.10) était :

- en moyenne de 0,8% ;
- inférieur à la moyenne, et donc particulièrement faible, pour 10 Etats membres, dont la France ;
- mais supérieur à la moyenne européenne pour les 15 autres pays, en dépassant 3% de la dépense totale pour trois d'entre eux (à hauteur de 15% pour la Lituanie).

**GRAPHIQUE 2.10 - PART DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES RÉPARTIES DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES DES PAYS DE L'UE (EN %) POUR LA RUBRIQUE 1A (« COMPÉTITIVITÉ »)**



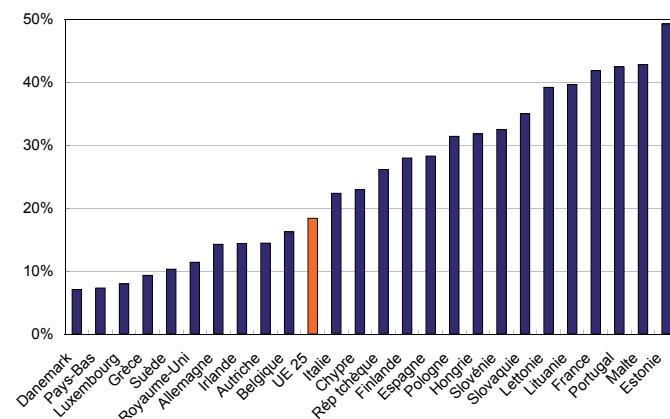
SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE - TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ÉTATS MEMBRES

Dans la rubrique « cohésion » (y compris logement) du cadre financier, on peut constater que le poids des dépenses communautaires réparties (voir Graphique 2.11) équivalait en 2006 :

- en moyenne à 18,4% des dépenses totales ;

- à moins de cette moyenne pour 10 Etats membres ;
- in niveau supérieur à la moyenne pour les 15 autres pays, dont la France, et qu'il dépassait 40% de la dépense totale pour 4 de ces pays (à hauteur de 49,3 % pour l'Estonie).

**GRAPHIQUE 2.11 - PART DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES RÉPARTIES DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES DES PAYS DE L'UE (EN %) POUR LA RUBRIQUE 1A (« COHÉSION »)**

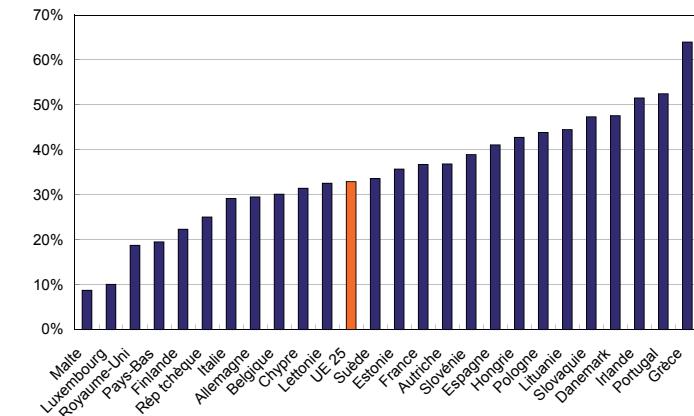


SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE - TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ETATS MEMBRES

Dans la rubrique « conservation et gestion des ressources naturelles » du cadre financier, on peut enfin constater que le poids des dépenses communautaires réparties dans les dépenses totales (voir Graphique 2.12) était en 2006 :

- en moyenne de 32,9% ;
- inférieur à cette moyenne dans 11 Etats membres ;
- mais supérieur à cette moyenne pour les 14 autres pays, au point de dépasser le seuil de 50% des dépenses pour trois d'entre eux (Irlande, Portugal et Grèce) et le seuil de 40% des dépenses pour 6 autres.

**GRAPHIQUE 2.12 - PART DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES RÉPARTIES DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES DES PAYS DE L'UE (EN %) POUR LA RUBRIQUE 2 (« RESSOURCES NATURELLES »)**



SOURCE : CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE - TABLEAU DE BORD DES DÉPENSES DE L'UE ET DE SES ETATS MEMBRES

Si l'on restreint l'analyse de la rubrique 2 aux seules dépenses agricoles, on constate que la part relative des dépenses communautaires par rapport aux dépenses sectorielles totales était beaucoup plus grande :

- elle s'élevait en moyenne à 71% ;
- elle était inférieure à cette moyenne dans 14 pays de l'UE 25 ;
- elle était supérieure à cette moyenne dans les 11 autres pays et pouvait même dépasser 85% des dépenses publiques agricoles directes effectuées dans 5 de ces pays (Danemark, Espagne, Grèce, Portugal, Slovaquie).

Au total, ce bref aperçu de la répartition des dépenses publiques sectorielles entre niveau communautaire et niveau national permet de faire apparaître des ordres de grandeur parfois non négligeables pour les interventions budgétaires de l'UE, surtout si l'on considère que celles-ci sont :

- seulement deux fois moindres que les dépenses nationales lorsqu'elles approchent le seuil de 33% des dépenses totales ;
- d'un niveau comparable à celui des dépenses nationales lorsqu'elles correspondent à 50% du total.

\*\*\*

L'ensemble des données financières exposées ci-dessus fournit des ordres de grandeur utiles pour mieux apprécier l'impact des interventions budgétaires de l'UE au niveau de ses Etats membres. Bien que rappelant le faible niveau global de ces interventions budgétaires, cette brève présentation permet de nuancer fortement l'idée très répandue selon laquelle le budget communautaire serait insignifiant : sur ce registre, c'est à une position inverse de celle établie en matière normative qu'on aboutit, en majorant assez fortement le poids relatif de l'UE au regard de celui de ses Etats membres.

Il faut donc souligner que les interventions budgétaires communautaires sont d'ores et déjà stratégiques dans certains secteurs et pour certains pays ; si cette réalité est sans doute bien perçue par les parties prenantes concernées au sein des « secteurs » et « pays » en question, il serait sans doute utile qu'elle le soit davantage aux yeux du grand public pour lui donner une vision plus juste de l'impact des interventions de l'UE.

### **III - Les interventions « politiques » de l'UE : un « soft power » global en trompe l'oeil**

---

Les actes juridiques et budgétaires précédemment évoqués sont emblématiques des interventions de l'UE et lui permettent de donner un contenu concret aux diverses politiques qu'elle entend conduire. Mais ils ne résument pas complètement la manière dont l'UE intervient dans la vie publique de ses Etats membres : ils cohabitent en effet avec tout un ensemble de prises de position visant à influencer la mise en oeuvre de politiques qui demeurent nationales, et qu'on qualifiera ici et faute de mieux d'interventions « politiques ».

Ces interventions politiques se caractérisent par trois traits communs :

- elles ont lieu dans des domaines où les Etats membres demeurent pleinement ou largement compétents ;
- elles visent à apporter une valeur ajoutée communautaire vis-à-vis des politiques nationales, notamment sur la base de l'idée qu'il est utile d'organiser l'échange d'information et la coopération entre Etats membres ;
- elles n'ont aucun effet contraignant d'un point de vue juridique, et l'ampleur de leur impact est entièrement liée à la bonne volonté du ou des Etats membres concernés.

Dans ce contexte, il n'est guère étonnant que de telles interventions politiques se soient développées de manière considérable au cours des 15 dernières années :

- d'une part parce qu'elles sont souvent privilégiées par les institutions communautaires afin de permettre à l'UE de prendre pied dans des secteurs où elle n'a pas de compétences explicites ;
- d'autre part parce qu'elles rencontrent une résistance assez limitée de la part des Etats membres : soit parce que ces derniers considèrent qu'elles peuvent être utiles : soit qu'ils estiment qu'elles sont de beaucoup préférables par rapport à des interventions juridiques contraignantes.

L'étendue des interventions « politiques » de l'UE est aujourd'hui si vaste qu'on n'aura pas ici la prétention de les présenter dans leur intégralité. Leur impact n'est sans doute pas négligeable, mais il est si diffus que nous ne ferons qu'évoquer indirectement les politiques nationales correspondantes, beaucoup plus concrètes et substantielles. De sorte que nous présenterons ci-après les principales « interventions politiques » de l'UE à titre illustratif, en les répartissant selon les trois principaux registres qui les caractérisent :

- d'abord en évoquant les interventions de l'UE procédant à l'évaluation des politiques nationales ;
- ensuite en décrivant les interventions de l'UE visant la coordination des politiques nationales ;
- enfin en présentant les domaines dans lesquels l'UE s'efforce d'organiser la coopération de ses Etats membres.

### **3.1. Les interventions communautaires procédant à l'évaluation des politiques nationales**

L'UE intervient tout d'abord de manière marquante dans l'évaluation des politiques conduites par ses Etats membres : cette évaluation peut soit porter sur les situations constatées dans ces différents Etats (exemples du taux de chômage, du pourcentage de diplômés, etc.), soit plus directement sur les politiques nationales elles-mêmes, lorsqu'il s'agit par exemple d'évaluer le niveau de dépenses publiques affectées à telle ou telle priorité ou la qualité de la réglementation.

Ces interventions de l'UE se fondent sur l'idée qu'une évaluation commune permet de mettre en lumière les bons résultats et les « bonnes pratiques » de certains Etats et peut ainsi servir de source d'inspiration utile pour les autres. La multiplication de ce type d'évaluations conduit un très grand nombre de politiques nationales à être aujourd'hui mises en oeuvre sous le regard de l'UE, qui fait le pari qu'une forme de « convergence par la connaissance » finira par en découler.

Ces interventions de l'UE peuvent fréquemment s'intégrer dans une stratégie politique plus vaste et servir de base à une coordination des pratiques des Etats membres. Mais elles demeurent non contraignantes et doivent à ce titre être clairement distinguées du suivi des engagements juridiques pris par les Etats membres, par exemple assuré par le « Tableau de bord du marché intérieur » (qui vérifie notamment la bonne transposition des directives).

#### **3.1.1 Des centaines d'indicateurs répartis en 6 catégories principales**

Une consultation rapide du site internet de l'agence européenne de statistiques (« Eurostat ») permet de constater que près de 450 indicateurs relatifs à la situation des pays de l'UE sont aujourd'hui disponibles, qui constituent autant de critères d'évaluation possible des politiques conduites par les Etats membres et de bases de comparaison de leurs situations respectives<sup>27</sup>. Sans naturellement entrer ici dans le détail de leur contenu, on signalera que ces indicateurs peuvent être répartis en 6 catégories principales (voir Tableau 3.1) :

- les indicateurs relatifs au « contexte économique général » (exemples du taux de croissance ou du niveau de productivité), fréquemment invoqués lors des Conseils européens de printemps ;
- les indicateurs relatifs à l'emploi (exemple du taux de chômage) : en juin 2007, le « Comité emploi », présidé par la Commission et qui réunit des représentants des Etats membres, a distingué 28 « indicateurs de contrôle » et 35 « indicateurs d'analyse » ;
- les indicateurs de réforme économique (exemple du prix des télécommunications ou du niveau des aides d'Etat par rapport au PIB) ;
- les indicateurs relatifs à « l'innovation et à la recherche » (exemple du niveau de dépenses consacrées à la R&D) ;

<sup>27</sup>Voir [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural\\_indicators/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/introduction)

- les indicateurs de « cohésion sociale » (exemple des inégalités dans la répartition des revenus) : en mai 2006, le Comité de protection sociale de l'UE a établi une liste de 17 indicateurs transversaux, et la Commission européenne a précisé en juillet 2008 que 12 d'entre eux pouvaient être considérés comme des « indicateurs européens » ;
- enfin les indicateurs liés à l'environnement (exemple de la quantité d'énergie provenant d'énergies renouvelables).

TABLEAU 3.1 - LES INDICATEURS COMMUNAUTAIRES DE SUIVI DES POLITIQUES NATIONALES : PRINCIPAUX EXEMPLES

NOMBRE	INDICATEURS « STRUCTURELS »	STRATÉGIE DE LISBONNE	STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE
CONTEXTE ÉCONOMIQUE	9	14 INDICATEURS COMMISSION 9 OBJECTIFS CONSEIL EUROPÉEN	52 INDICATEURS DE NIVEAU II 98 INDICATEURS DE NIVEAU III
EMPLOI	11		
RÉFORME ÉCONOMIQUE	15		
INNOVATION ET RECHERCHE	16		
COHÉSION SOCIALE	9		
ENVIRONNEMENT	18		
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>23</b>	<b>150</b>

SOURCE : DONNÉES EUROSTAT, CALCULS Y. BERTONCINI

Pour chacune de ces 6 catégories, la Commission européenne a identifié une série d'indicateurs principaux, considérés comme « structurels » et relatifs au suivi des réformes conduites par les Etats membres. Mais ces indicateurs n'épuisent pas le nombre d'indicateurs disponibles, comme en témoigne l'exemple de ceux utilisés en matière de « réforme économique ». Sur ce registre, les 15 « indicateurs structurels » retenus par la Commission font ainsi partie d'un ensemble beaucoup plus vaste de critères d'évaluation (voir Tableau 3.2), notamment utilisés par les exercices et documents suivants :

- comme leur nom l'indique, les « Price and cost competitiveness reports » évaluent le niveau de prix et de compétitivité des pays de l'UE sur la base de 6 indicateurs principaux ;
- la base de données sur les réformes du marché du travail (« Labour market reform database ») s'appuie sur 37 indicateurs répartis en 8 catégories ;
- le tableau de bord relatif aux marchés et aux consommateurs (« Consumer

- Markets scoreboard ») comporte notamment 5 « indicateurs clés » relatifs à l'environnement domestique des consommateurs (plaintes, niveau des prix, degré de satisfaction, changement de vendeur, sécurité), et qui sont eux mêmes subdivisés en un total de 38 indicateurs ;
- enfin, « l'observatoire européen des PME »<sup>28</sup> utilise une trentaine d'indicateurs pour évaluer la situation des PME dans l'ensemble des pays de l'UE.

TABLEAU 3.2 - LES PRINCIPAUX INDICATEURS DE SUIVI DES POLITIQUES NATIONALES EN MATIÈRE DE « RÉFORME ÉCONOMIQUE »

TYPE D'INDICATEURS	NOMBRE D'INDICATEURS
INDICATEURS STRUCTURELS	15
« PRICE AND COST COMPETITIVENESS REPORT »	6
« CONSUMER MARKETS SCOREBOARD »	38
« LABOUR MARKET REFORM DATABASE »	37
OBSERVATOIRE EUROPÉEN DES PME	30

SOURCE : DONNÉES COMMISSION EUROPÉENNE, CALCULS Y. BERTONCINI

### 3.1.2 L'existence d'évaluations transversales

Les indicateurs de suivi sectoriels qui précèdent peuvent être repris par des exercices d'évaluation transversaux conduits par les institutions européennes, et dont deux méritent plus particulièrement d'être signalés compte tenu de leur importance politique :

- le premier est lié à la mise en oeuvre de la Stratégie lancée à Lisbonne en 2000, qui prévoit une série de réformes structurelles en matière économique, sociale et environnementale à l'horizon 2010, et fait l'objet d'évaluations annuelles basées sur une liste restreinte de 14 indicateurs structurels retenus par la Commission européenne ; la prise en compte de ces 14 indicateurs conduit à dresser un état des lieux annuel détaillé de la situation de chaque pays de l'UE, et qui peut naturellement servir de base de comparaison aisée (voir Annexe 7 : état des lieux statistique pour la France en 2009) ;
- le second exercice correspond au suivi de la mise en oeuvre de la « stratégie européenne de développement durable » lancée à Göteborg en 2001 : cette

<sup>28</sup> Voir [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/analysis/observatory\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/analysis/observatory_en.htm)

stratégie englobe une série de 10 thèmes économiques, sociaux, environnementaux et institutionnels, et prévoit une évaluation fondée sur 52 indicateurs de niveau II (plus importants) et 98 indicateurs de niveau III (qui permettent de mesurer l'amélioration des indicateurs de niveau II).

Les critères sectoriels évoqués précédemment peuvent aussi être utilisés dans le cadre d'évaluations transversales portant sur un domaine d'action précis :

- les indicateurs de suivi retenus en matière d'éducation et de formation appartiennent ainsi aux catégories « emploi », « innovation » et « cohésion sociale » : le Conseil en a identifié 16 comme critères de référence, tandis que la Commission a retenu une liste de 31 indicateurs, dont 5 principaux<sup>29</sup>, dans le cadre de son programme de travail « éducation-formation 2010 » ;
- les « chiffres et faits principaux » relatifs à l'énergie et au transport publiés chaque année par la Commission européenne reposent sur 26 indicateurs liés au secteur de l'énergie, 72 indicateurs relatifs aux transports et 16 indicateurs relatifs à l'environnement : ils émergent donc eux aussi sur plusieurs des 6 catégories principales retenues pour présenter succinctement les indicateurs en vigueur au niveau communautaire.

### 3.1.3 Des indicateurs d'évaluation plus ou moins structurants

Si les centaines d'indicateurs communautaires que nous venons de citer n'épuisent pas la liste des critères d'évaluation des politiques conduites par les Etats membres, leur abondance et leur diversité suffisent cependant à confirmer qu'une grande majorité de ces politiques est désormais mise en œuvre sous le regard plus ou moins aiguisé de l'UE.

Comme on l'a déjà précisé, un tel regard n'emporte aucune conséquence juridique directe dans la quasi-totalité des cas, dès lors que seuls quelques uns de ces indicateurs sont adossés à un dispositif de suivi contraignant, prévu par les Traités ou des actes de droit dérivé (directive ou règlement) :

<sup>29</sup> La liste retenue par le Conseil comprend 4 des 5 indicateurs principaux identifiés par la Commission : proportion de jeunes ayant atteint le niveau d'enseignement supérieur ; proportion d'adultes participant à la formation tout au long de la vie ; taux d'abandon prématûr des études ; niveau de compétence en lecture. Seul le nombre de diplômés en maîtrise de sciences et technique n'en fait pas partie.

- ainsi des indicateurs relatifs au niveau de déficit et de dette publics des Etats membres, liés au contexte économique général : ces indicateurs font l'objet de mécanismes de surveillance spécifiques notamment fixés par le « pacte de stabilité et de croissance » et formalisés par deux règlements du Conseil ;
- ainsi également de certains indicateurs relatifs au marché intérieur figurant dans la catégorie « réforme économique » : s'ils peuvent servir de base à des sanctions contre les Etats membres lorsqu'ils portent sur la bonne transposition des directives, ils demeurent à l'inverse dépourvus de tout effet juridique lorsqu'ils mesurent le niveau d'aides d'Etat dans chaque pays (seul le caractère équitable de ces aides d'Etat fait par exemple l'objet d'un contrôle juridique communautaire) ;
- ainsi enfin de quelques indicateurs environnementaux figurant parmi les 10 indicateurs de suivi retenus dans le cadre du « 6<sup>ème</sup> programme d'action pour l'environnement » et qui se rattachent à des engagements juridiques contractés par les Etats membres de l'UE (notamment ceux relatifs au taux d'émission de gaz à effet de serre, aux quotas de pêche et au respect des habitats naturels).

Ces quelques exceptions ne font cependant que confirmer la règle selon laquelle la quasi-totalité des indicateurs de suivi communautaires n'a d'autre effet que de rendre possible la comparaison des situations nationales et d'inciter les Etats membres à améliorer leurs performances relatives, en misant sur l'émulation et la « pression des pairs » qui découlent de cette simple comparaison.

S'ils peuvent être utilisés librement par la communauté académique et l'ensemble des observateurs intéressés par les « Affaires européennes », la force politique des indicateurs de suivi des politiques conduites par les Etats membres varie surtout avec l'usage institutionnel qui en est fait.

Certains de ces indicateurs de suivi sont ainsi souvent invoqués par les institutions européennes (notamment la Commission) dans leurs documents officiels et constituent la base d'évaluations récurrentes : les « rapports compétitivité » annuels produits par la Commission européenne évaluent par exemple la situation de chaque pays de l'UE au regard de 24 indicateurs micro-économiques ; sur un registre voisin, il en va de même des évaluations annuelles présentant la situation

des pays de l'UE au regard des 14 indicateurs de suivi de la Stratégie de Lisbonne retenus par la Commission européenne (voir Annexe 7 déjà signalé<sup>30</sup>).

Lorsque ces évaluations communautaires sont fréquentes, par exemple sur une base trimestrielle (exemple du « Price and competitiveness report ») ou annuelle (exemple du « Rapport emploi »), elles traduisent l'intensité du contrôle exercé par l'UE, même si l'impact politique de ce contrôle peut aussi pâtrir du caractère trop rapproché des interventions de l'UE. Lorsque ces évaluations sont à l'inverse pluriannuelles (exemples du rapport de l'observatoire des PME ou du Rapport « Cohésion »), elles traduisent un suivi beaucoup plus distant, mais dont la rareté peut davantage créer l'événement et renforcer l'impact politique.

Le fait que certains des très nombreux indicateurs communautaires puissent être considérés comme des objectifs à atteindre par les institutions européennes leur confèrent également une force politique particulière, quand bien même le fait de ne pas les atteindre n'expose pas les Etats à d'éventuelles sanctions. C'est particulièrement le cas lorsque ces objectifs sont fixés par des conclusions du Conseil européen, qui leur accorde ainsi une portée politique accrue. On peut d'ailleurs constater que les dits « indicateurs » ont souvent une dimension politique visible et consensuelle : les chefs d'Etat et de gouvernement pourront par exemple juger utile de distinguer l'objectif du taux d'enfants accueillis dans des structures subventionnées s'ils l'estiment important pour favoriser l'emploi des femmes. A l'inverse, les indicateurs retenus par la Commission européenne pourront être à la fois plus précis techniquement et moins consensuels politiquement : il est par exemple plus aisé pour la Commission européenne de mettre en avant le taux de chômage des pays de l'UE, alors que les Etats en difficulté sur ce registre recignieront à valoriser ce type d'évaluation (voir Tableau 3.3., exemple de la Stratégie de Lisbonne).

Bien que dépourvu d'effets juridiques contraignants, l'ensemble de ces indicateurs de suivi des politiques nationales et les évaluations auxquelles ils donnent lieu sont une source inépuisable d'analyses et de commentaires, qui dépassent souvent le strict cadre du microcosme des spécialistes des Affaires européennes.

<sup>30</sup> Pour consulter l'ensemble des évaluations statistiques par pays, voir <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200812-annual-progress-report/stats.pdf>

A chaque fois qu'ils sont évoqués par les médias et émergent dans le débat public, le plus souvent lorsque le pays concerné est dans une situation peu favorable, ils contribuent cependant à accréditer l'idée que les politiques nationales sont conduites sous le regard attentif de l'UE : il n'est alors pas certain que les observateurs les moins avertis fassent la différence entre ce type d'interventions communautaires et celles qui participent de l'exercice d'un réel pouvoir de décision par l'UE.

TABLEAU 3.3 - OBJECTIFS ET INDICATEURS DE SUIVI DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE À L'HORIZON 2010

DOMAINES	OBJECTIFS FIXÉS PAR LE CONSEIL EUROPÉEN	INDICATEURS STRUCTURELS RETENUS PAR LA COMMISSION
CONTEXTÉ ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL	TAUX DE CROISSANCE DE 3%	NIVEAU DE PIB/HABITANT PAR RAPPORT À LA MOYENNE EUROPÉENNE NIVEAU DE PRODUCTIVITÉ PAR RAPPORT À LA MOYENNE EUROPÉENNE
EMPLOI	TAUX D'EMPLOI TOTAL SUPÉRIEUR À 70% TAUX D'EMPLOI FÉMININ SUPÉRIEUR À 60% TAUX D'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE 6 ANS DANS DES STRUCTURES SUBVENTIONNÉES TAUX D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS ÂGÉS SUPÉRIEUR À 50% ÂGE DE SORTIE MOYEN DU MARCHÉ DU TRAVAIL	TAUX D'EMPLOI TOTAL SUPÉRIEUR À 70% TAUX D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS ÂGÉS SUPÉRIEUR À 50%
INNOVATION ET RECHERCHE	85% DES 20-24 ANS AYANT ATTEINT AU MOINS UN NIVEAU D'ÉTUDES SECONDAIRES SUPÉRIEURES TAUX DE SORTIE PRÉMATURE DU SYSTÈME ÉDUCATIF DES 18-24 ANS INFÉRIEUR À 10% DÉPENSE INTÉRIEURE DE R&D SUPÉRIEURE OU ÉGAL À 3% DU PIB	85% DES 20-24 ANS AYANT ATTEINT AU MOINS UN NIVEAU D'ÉTUDES SECONDAIRES SUPÉRIEURES DÉPENSE INTÉRIEURE DE R&D SUPÉRIEURE OU ÉGAL À 3% DU PIB

<b>RÉFORME ÉCONOMIQUE</b>	DETTE PUBLIQUE INFÉRIEURE À 60% DU PIB * DÉFICIT PUBLIC INFÉRIEUR À 3% DU PIB * NIVEAU D'AIDE D'ETAT RÉDUIT PAR RAPPORT À CELUI DE 2001 DÉFICIT DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES INFÉRIEUR À 1,5%	NIVEAU DES PRIX COMPARÉS PAR RAPPORT À LA MOYENNE EUROPÉENNE NIVEAU D'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES EN % DU PIB
<b>COHÉSION SOCIALE</b>	BAISSE DU TAUX DE CHÔMAGE DES JEUNES DE 18-À 24 ANS	TAUX DE RISQUE DE PAUVRETÉ APRÈS TRANSFERTS SOCIAUX TAUX DE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE DISPERSION DES TAUX D'EMPLOI RÉGIONAL
<b>ENVIRONNEMENT</b>	RÉDUCTION DE 8% DU TAUX D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE PAR RAPPORT AU NIVEAU DE 1990 RÉDUCTION DE 8% DU TAUX D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE PAR RAPPORT AU NIVEAU DE 1990 **	RÉDUCTION DE 8% DU TAUX D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE PAR RAPPORT AU NIVEAU DE 1990 INTENSITÉ ÉNERGÉTIQUE DE L'ÉCONOMIE VOLUME DU TRANSPORT DE FRET PAR RAPPORT AU PIB

SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, CONSEIL EUROPÉEN, INVENTAIRE Y BERTONCINI

\* LE CONSEIL EUROPÉEN A SOULIGNÉ À PLUSIEURS REPRISES L'IMPORTANCE DE CES OBJECTIFS, FIXÉS PAR LE TRAITÉ DE MAASTRICHT PUIS LE PACTE DE STABILITÉ, ET DONT LE SECOND (NIVEAU DE DÉFICIT) FAIT L'OBJET D'UNE PROCÉDURE DE SURVEILLANCE COERCITIVE.

\*\* LE CONSEIL EUROPÉEN A FIXÉ DES OBJECTIFS PLUS AMBITIEUX À L'UE À L'HORIZON 2020 (UNE RÉDUCTION DE 20% DU TAUX D'ÉMISSION DE GAZ À EFFET DE SERRE DE L'UE EST NOTAMMENT ENVISAGÉE).

### 3.2. Les interventions communautaires visant la coordination des politiques nationales

L'existence d'indicateurs de suivi et d'évaluation peut dans certains cas servir de base aux interventions de l'UE visant à coordonner les politiques nationales : sur ce registre, son intervention se fonde sur la présence réelle ou supposée d'« externalités »<sup>31</sup> ou d'économies d'échelle potentielles, qui justifie d'agir de concert afin d'accroître l'efficacité des politiques publiques. Si de tels phénomènes d'externalités ou d'économies d'échelle peuvent dans certains cas conduire à la mise en

place de politiques communes (exemple de la PAC), on s'en tiendra ici à évoquer les cas où les politiques demeurent nationales, mais dans lesquels l'UE s'efforce de favoriser leur coordination. On signalera également pour mémoire que les interventions de l'UE peuvent alors donner lieu à la production d'actes juridiques, mais que ceux-ci ne sauraient viser l'harmonisation des normes nationales : il ne s'agit donc ni de directives, ni de règlements mais d'avis, de recommandations ou encore de positions communes<sup>32</sup>.

#### 3.2.1 Une coordination fondée sur un triptyque plus ou moins complet

La coordination des politiques nationales organisée sous l'égide de l'UE repose le plus souvent sur trois types d'instruments, qui peuvent soit coexister au cœur de la même démarche, soit être utilisés isolément :

- d'abord l'adoption de stratégies et d'orientations communes ;
- ensuite l'évaluation des politiques des Etats membres, qui peuvent dans certains cas être invités à présenter des « plans d'actions » nationaux ;
- enfin la production d'avis et de recommandations éventuels à l'égard des situations ou des politiques nationales.

Ces trois instruments sont par exemple présents dans le dispositif de coordination des politiques économiques nationales mis en place au niveau de l'UE, et qui doit d'emblée être évoqué pour illustrer ce type d'interventions communautaires. Depuis 1992, l'article 4 du Traité sur la Communauté européenne prévoit en effet « *l'instauration d'une politique économique fondée sur l'extrême coordination des politiques économiques des Etats membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs* ». Cette coordination, qui a pour vocation de compléter la mise en place d'une politique monétaire unique pour les pays ayant adopté l'euro, est souvent présentée comme le « pilier économique » de l'Union économique et monétaire. Elle se matérialise principalement par l'adoption des Grandes orientations de politique économique (ou « GOPE » dans le jargon communautaire) : celles-ci sont réparties en orientations macro-économiques (par exemple pour appeler à la stabilité des prix) et micro-économiques (par exemple relatives à l'amélioration de l'environnement des entreprises), qui indiquent dans

31 Par exemple en matière de politique économique, dès lors que l'amélioration/la détérioration de la situation d'un pays a des conséquences positives/négatives sur la situation des pays voisins, compte tenu du niveau des échanges qui lient les pays de l'UE.

32 Ces actes sont répertoriés dans la rubrique « autres actes » de la base de données « eurlex ».

quelle direction il est souhaitable que les Etats membres dirigent leurs actions. Mais de telles orientations ne sont aucunement contraignantes pour ces Etats, à la seule exception de celles relatives aux déficits budgétaires : prévues par le « Pacte de stabilité et de croissance », ces orientations ont en effet été formalisées par deux règlements du Conseil, dont l'un prévoit des sanctions à l'encontre des Etats dont le déficit public dépasse le fameux seuil des 3% du PIB.

Outre les politiques économiques, d'autres politiques nationales font elles aussi l'objet d'une coordination au niveau communautaire : on signalera notamment les politiques de l'emploi, pour lesquelles l'UE adopte depuis 1997 des « lignes directrices ». Depuis 2005, ces 8 « lignes directrices pour l'emploi » et les « GOPE » ont d'ailleurs été réunies sous la forme de 24 « lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi », dont le contenu a été récemment révisé pour la période 2008-2010 (voir Annexe 8).

Un exemple plus récent de lignes directrices peut également être signalé : celles relatives à une approche intégrée de la politique maritime, qui ont fait l'objet d'une Communication de la Commission en juin 2008 et visent à rapprocher les politiques conduites par les Etats membres de l'UE. Il faut cependant rappeler que de telles « lignes directrices », purement incitatives, ne doivent pas être confondues avec celles qu'adoptent parfois l'UE pour expliquer en fonction de quelles logiques elle conduit les politiques qui lui incombent de plein droit (par exemple en matière de politique de la concurrence).

L'adoption d'orientations communes sous l'égide de l'UE peut enfin prendre la forme de « Pactes », qui formalisent la convergence de vues des Etats membres mais ont avant tout le statut de déclarations d'intentions : la portée de tels « Pactes » ne sauraient dès lors être assimilée à celle du déjà évoqué « Pacte de stabilité et de croissance » et des deux règlements du Conseil qui l'accompagnent.

Ainsi du « Pacte européen pour la jeunesse » adopté par le Conseil européen en mars 2005, et qui prévoit un très grand nombre d'orientations réparties en 3 dimensions : les premières sont relatives à l'emploi et à l'intégration sociale, les secondes à l'éducation, à la formation et à la mobilité, les troisièmes à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Ainsi également du « Pacte

européen sur l'immigration » adopté par le Conseil européen en octobre 2008, qui fixe les éléments d'une doctrine commune en matière de lutte contre l'immigration clandestine et de régularisations, en matière d'accueil de l'immigration régulière tout en évoquant les relations avec les pays d'origine. Si le caractère inédit du contenu d'un tel document communautaire a à juste titre été relevé, il ne comporte à ce stade aucune dimension contraignante au regard des politiques migratoires nationales, que les Etats membres demeurent libres d'adapter à leurs situations et philosophies propres.

L'adoption de « plan d'actions » par les Etats membres, qui sont ensuite évalués par l'UE, constitue parfois le deuxième élément du triptyque communautaire organisant la coordination des politiques nationales.

Sur ce registre, on citera à nouveau l'exemple emblématique des programmes de stabilité (pour les Etats ayant adopté l'euro) ou de convergence (pour les autres pays) présentés par l'ensemble des pays de l'UE, et qui détaillent la manière dont ils comptent gérer leurs finances publiques sur une période de quelques années, dans la perspective de conserver ou d'atteindre une situation d'équilibre (absence de déficit). La présentation de ces programmes s'apparente en effet à une démarche de coordination non coercitive, aussi longtemps que les Etats membres de la zone euro ne dépassent pas le seuil de 3% de déficit public (auquel cas les sanctions prévues par un règlement du Conseil peuvent être prises).

Les « programmes nationaux de réforme » que les Etats membres doivent présenter depuis 2005 dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne font eux aussi figure d'exemple emblématique<sup>33</sup>. Ils conduisent les Etats à indiquer quelles réformes économiques et sociales ils prévoient d'engager au cours des 3 prochaines années et font l'objet d'évaluations annuelles de la part de la Commission européenne, qui en communique la teneur au Conseil européen de printemps. Chaque Etat membre est par ailleurs tenu d'élaborer un rapport annuel de suivi indiquant comment il a effectivement mis en oeuvre les réformes annoncées, et pour quels résultats.

<sup>33</sup> A noter que, depuis 2005, l'UE adopte elle aussi un programme communautaire de Lisbonne inventoriant les mesures qui relèvent de ses compétences propres.

D'autres exemples de plans ou de programmes d'action nationaux peuvent être cités : ainsi de ceux présentés par les Etats dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale ou encore ceux relatifs aux mesures qu'ils entendent prendre pour « mieux légiférer », notamment en réduisant les charges pesant sur l'activité économique. L'ensemble de ces plans d'action ne confrontent les Etats membres à aucune obligation de résultats, mais seulement à une « obligation de moyens » : cette dernière n'en constitue pas moins une sorte de contrainte « administrative », tout en visant à permettre à l'UE d'exercer une certaine pression politique en évaluant le contenu et les résultats des plans d'action proposés.

La formulation d'avis ou de recommandations à l'attention des Etats membres peut constituer le troisième élément du triptyque communautaire organisant la coordination des politiques nationales.

Deux « recommandations » prévues par les Traités communautaires méritent d'être particulièrement signalées : il s'agit de celles relatives à la mise en oeuvre des « GOPE » par les Etats membres d'une part (article 99), de celles relatives à la mise en oeuvre des lignes directrices pour l'emploi d'autre part (article 118). Ces recommandations sont adressées chaque année aux Etats membres par le Conseil sur la base d'une proposition formulée par la Commission européenne : elles expliquent souvent de manière détaillée ce que sont les points forts et les points faibles des Etats et le type de réformes qu'ils pourraient avantageusement conduire au cours des prochains trimestres.

De nombreux autres « recommandations » ou avis aux Etats membres sont par ailleurs formulés chaque année par le Conseil ou la Commission européenne, qui prennent place parmi les « autres actes » inventoriés par le Journal officiel des communautés européennes, aux côtés des classiques directives et règlements. Ces recommandations et avis sont moins nombreux que les actes normatifs produits par l'UE : à titre d'exemple, environ 1 500 d'entre eux étaient en vigueur en avril 2009, contre plus de 2000 directives (voir Tableau 3.4). Ils peuvent cependant porter sur un grand nombre de politiques nationales, sans avoir d'autres effets que sur le plan intellectuel (idées produites) et sur le registre politique (en formalisant une certaine pression exercée par la Commission ou les autres Etats).

TABLEAU 3.4 - RECOMMANDATIONS ET AVIS FORMULÉS PAR L'UE (AU 10.04.09)

AUTEUR	CONSEIL	COMMISSION	AUTRES AUTEURS	TOTAL
RECOMMANDATIONS	229	436	328	993
AVIS	177	261	127	565
TOTAL	406	697	455	1 558
DIRECTIVES (P.M.)	1 249*		789	2 038

SOURCE : DONNÉES EURLEX, CALCULS Y BERTONCINI

\* 408 DE CES DIRECTIVES ONT ÉTÉ ADOPTÉES PAR LE CONSEIL ET LE PARLEMENT EUROPÉEN.

### 3.2.2 Une coordination parfois renforcée sur la base d'une « méthode ouverte »

Les trois éléments du triptyque que nous venons d'évoquer fournissent depuis une quinzaine d'année les fondements d'une nouvelle méthode d'intervention de l'UE au niveau national, théorisée sous le nom de « méthode ouverte de coordination » (ou « MOC » en jargon communautaire) et parfois présentée comme l'un des modes d'intervention majeurs de l'UE, aux côtés de ses interventions normatives et budgétaires.

Evoquée ça et là par les traités communautaires, la « MOC » vise à faciliter la coordination des politiques nationales « *notamment par des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques* »<sup>34</sup>. Cette méthode repose donc sur un processus d'autoévaluation volontaire des Etats membres, fondé sur des objectifs communs, et passe fréquemment par la préparation de plans d'actions nationaux, ou à défaut par l'évaluation directe des situations des Etats membres.

Si l'on place à part le cas de la coordination des politiques économiques, qui fait partie intégrante de l'Union économique et monétaire et contient une dimension contraignante en matière de surveillance des déficits budgétaires, on peut constater que cette « méthode ouverte de coordination » est d'ores et déjà appliquée à d'importantes politiques nationales (voir Tableau 3.5).

<sup>34</sup> Formule communément utilisée dans le texte du Traité sur la Communauté européenne.

TABLEAU 3.5 - PRINCIPAUX DOMAINES D'APPLICATION DE LA MÉTHODE OUVERTE DE COORDINATION

PRÉVUS PAR LE TCE ACTUEL*	AJOUTÉS PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE
EMPLOI (ARTICLES 128 ET 129)	SANTÉ PUBLIQUE (ARTICLE 168 TFUE)
POLITIQUE SOCIALE (ARTICLES 137.2 ET 140)	POLITIQUE SOCIALE (ARTICLE 156 TFUE) : CHAMP D'APPLICATION ÉTENDU
EDUCATION (ARTICLE 149)	INDUSTRIE (ARTICLE 173 TFUE)
FORMATION PROFESSIONNELLE (ARTICLE 150)	RECHERCHE & DÉVELOPPEMENT (ARTICLE 181 TFUE)
RÉSEAUX TRANSEUROPÉENS (ARTICLE 155)	

SOURCE : TRAITÉS COMMUNAUTAIRES, DONNÉES EURLEX, INVENTAIRE Y BERTONCINI

\* LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES EST CONSIDÉRÉE COMME UN CAS PARTICULIER.

Parmi les principaux domaines d'application actuels de la méthode ouverte de coordination, on citera :

- l'emploi, qui a bénéficié en 1997 de la première application explicite de la « MOC » au niveau communautaire, au moment du lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) : cette « MOC Emploi » vise principalement à organiser la mise en oeuvre des lignes directrices intégrées pour l'emploi adoptées depuis lors et donne notamment lieu à la publication annuelle d'un « Rapport conjoint sur l'emploi » de la Commission et du Conseil ;
- la politique sociale, à partir de 2000 : la « MOC » a été appliquée successivement à la politique d'inclusion sociale, à la politique en matière de pensions, puis à la politique relative aux soins de santé et aux soins de longue durée ; ces trois volets distincts ont ensuite été réorganisés en une seule « MOC » intégrée pour la protection sociale et l'inclusion sociale ;
- la Stratégie de Lisbonne, lancée en 2000, et qui est devenue l'un des domaines d'application emblématique de la « MOC » : cette dernière vise à inciter les Etats membres à bien mettre en oeuvre les 24 lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi et repose comme on l'a signalé sur la présentation de « programmes nationaux de réforme », ainsi que sur la formulation de recommandations annuelles en matière de politique économique et de politique de l'emploi ;
- on citera également les domaines de l'éducation et de la jeunesse : le premier fait l'objet d'une « MOC » très sophistiquée, qui vise à favoriser la mise en oeuvre du programme « éducation et formation 2010 » ; le deuxième a donné

lieu à une « MOC » qui vise à décliner une partie du « Pacte européen pour la jeunesse » mais ne repose pas sur des objectifs chiffrés aussi précis que ceux fixés en matière d'éducation ;

- on signalera enfin que la « MOC » est également appliquée sur une base informelle dans le domaine de la « recherche et développement » : sa mise en oeuvre a en effet été décidée par le Conseil européen de mars 2003 pour les politiques liées à l'investissement dans la recherche et aux ressources humaines (y inclus la mobilité des chercheurs) ; ce recours à la « MOC » est intervenu après que le Conseil européen de Barcelone eut fixé l'objectif d'une dépense intérieure de R&D égale ou supérieure à 3% du PIB et vise donc notamment à inciter les Etats à se mobiliser pour atteindre un tel objectif<sup>35</sup> ; s'il est adopté, le Traité de Lisbonne fournira une base formelle à cette « MOC R&D », en même temps qu'il étendra l'application de la « MOC » à plusieurs autres domaines (voir Tableau 3.5).

Ce recours accru à la « méthode ouverte de coordination » traduit la volonté de l'UE d'influencer de manière de plus en plus nette le contenu des politiques conduites par ses Etats membres. Cette influence communautaire peut-être plus ou moins forte selon la variante de la « MOC » appliquée :

- si la Commission européenne « recommande » des orientations ou des lignes directrices, le Conseil a la possibilité de les modifier à la majorité qualifiée ; si elle présente une proposition formelle, cette dernière ne peut être modifiée qu'à l'unanimité ;
- le fait pour les Etats membres d'avoir à présenter un « plan d'action » les place davantage face à leurs responsabilités ; l'examen de ce plan ou des situations nationales fait l'objet d'une pression politique maximale s'il a lieu au Conseil européen, et moindre s'il a lieu au Conseil ou, à défaut, s'il est confié à la Commission ;
- les recommandations aux Etats membres formulées par l'UE n'ont pas la même portée politique selon qu'elles émanent de la Commission ou du Conseil ; dans ce dernier cas, leur caractère plus ou moins net peut varier selon que l'Etat concerné est autorisé ou non à prendre part au vote qui porte sur sa situation propre.

<sup>35</sup> Pour en savoir plus sur la « MOC R&D », voir [http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01_en.htm).

Quelle que soit la variante retenue, il faut cependant rappeler que la « MOC » et l'ensemble des dispositifs de coordination prévus par l'UE ont en commun d'être dépourvus d'effets juridiques contraignants sur les Etats membres auxquels ils s'adressent, et que leur efficacité repose donc principalement sur le degré de pression politique qu'ils permettent d'exercer et la bonne volonté des Etats membres. A cet égard, il faut bien constater que les nombreuses orientations, évaluations et recommandations sur lesquelles ils reposent nourrissent très fréquemment l'actualité communautaire, et qu'elles parviennent quelques fois à déborder le cercle des initiés pour émerger dans les débats publics nationaux. Sans doute contribuent-elles alors à renforcer l'idée que de très nombreuses politiques nationales sont désormais conduites sous la supervision de l'UE : là encore, il n'est pas certain que les observateurs les moins avertis fassent la différence entre ce type d'interventions communautaires et celles qui participent de l'exercice d'un réel pouvoir de décision par l'UE.

### **3.3. Les interventions de l'UE s'efforçant d'organiser la coopération des Etats membres**

Certaines interventions « politiques » de l'UE peuvent enfin avoir pour objectif d'organiser la coopération de ses Etats membres : il ne s'agit pas alors de coordonner les politiques à visée nationale conduites par ces Etats, mais bel et bien de les mobiliser au service d'actions à finalité européenne. Les coopérations engagées en matière de politique étrangère et de sécurité d'une part, en matière policière et judiciaire d'autre part, sont les exemples emblématiques de telles interventions politiques ; elles ont d'ailleurs emprunté des voies spécifiques, en marge de la méthode communautaire classique, dans le cadre intergouvernemental défini par les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> « piliers » institués par le Traité de Maastricht (et qui correspondent aux titres V et VI de l'actuel Traité sur l'Union européenne).

L'originalité de telles coopérations intergouvernementales a été progressivement relativisée, notamment en matière policière et judiciaire : transfert de certaines compétences vers le pilier communautaire (accords de Schengen, politique d'asile) ; adoption de décisions cadres qui s'apparentent à des « directives » ; suppression de la structure en piliers programmée par le Traité de Lisbonne, de

même que fusion des fonctions de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité et de celles de Commissaire chargé des relations extérieures.

Pour autant, à l'exception notable de la vingtaine de décisions cadre adoptées depuis les années 90 en matière policière et judiciaire (évoquées dans la première partie de cette étude), les coopérations intergouvernementales mentionnées ci-après reposent sur la production d'actes « atypiques » et non contraignants pour les Etats membres. Si ces derniers doivent respecter un devoir de loyauté vis-à-vis de l'UE et sont parfois tenus de consulter leurs homologues, rien ne les oblige donc juridiquement à s'engager dans les voies prévues par de telles coopérations intergouvernementales.

#### **3.3.1 La coopération organisée dans le cadre de la « PESC »**

Instituée par le Traité de Maastricht, la « politique étrangère et de sécurité commune » (ou « PESC ») a eu depuis lors pour vocation de rapprocher le point de vue des diplomatie nationales, qui demeurent souvent diverses au sein de l'UE.

Sa mise en oeuvre conduit parfois l'UE à adopter des règlements de portée normative ou des décisions de portée individuelle, mais ceux-ci concernent quasiment toujours des tiers extérieurs à l'UE, sans viser directement ses Etats membres (qui sont cependant tenus de s'associer à la mise en oeuvre de ces décisions). Lorsqu'il s'agit de geler les avoirs d'une organisation terroriste ou d'un chef d'Etat, les Etats membres se doivent par exemple de mobiliser leurs administrations afin de faire en sorte que les établissements financiers concernés procèdent effectivement à un tel « gel ».

Au-delà de ces quelques cas bien particuliers, la mise en oeuvre de la PESC repose cependant principalement sur trois types d'outils définis par les Traité de Maastricht et d'Amsterdam, et qui ont été diversement utilisés depuis lors (voir Tableau 3.6) :

- les « actions communes », qui prévoient la mobilisation de ressources diverses (financières, humaines etc.) pour atteindre un objectif concret (exemples des opérations de maintien de la paix, de la nomination d'un représentant de l'UE etc.) ;

- les « positions communes », qui définissent la doctrine de l'UE vis-à-vis de certaines régions du monde, de situations de crise ou de thèmes transversaux (exemple de la non prolifération) ;
- les « stratégies communes », adoptées dans les domaines où les Etats membres estiment avoir des intérêts communs importants.

TABLEAU 3.6 - ACTIONS, POSITIONS ET STRATÉGIES COMMUNES ADOPTÉES DANS LE DOMAINE DE LA PESC

TYPES D'ACTES	NOMBRE TOTAL	ACTES EN VIGUEUR AU 10.04.09
ACTIONS COMMUNES	386	141
POSITIONS COMMUNES	352	154
STRATÉGIES COMMUNES*	3	0
<b>TOTAL</b>	<b>741</b>	<b>295</b>

SOURCE : EURLEX, CALCULS Y BERTONCINI

\* ADOPTÉE EN 2003 ET RÉVISÉE EN 2008, LA STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ NE FAIT PAS FORMELLEMENT PARTIE DE CES « STRATÉGIES COMMUNES », QUI ONT CONCERNÉ LA RUSSIE, L'UKRAINE ET LA MÉDITERRANÉE.

Le point commun de l'ensemble de ces outils diplomatiques est d'avoir une portée essentiellement déclarative. Comme le précisent les Traités, ils « engagent les Etats membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action ». Les Etats membres, qui les ont adoptés, auront plutôt tendance à respecter leur contenu, sinon à la lettre, au moins dans son esprit. Reste que rien ne les oblige juridiquement à le faire, et qu'ils gardent la possibilité d'ajuster leurs choix diplomatiques s'ils l'estiment utiles.

Si, par ailleurs, une action commune prévoit par exemple une intervention de maintien de la paix (par exemple en ex-Yougoslavie ou en Afrique), elle a bien sur des conséquences financières et logistiques pour les Etats membres : mais seuls ceux qui auront décidé, sur une base volontaire, de faire participer des personnels ou des troupes à une telle opération auront de fait à en assumer une partie des coûts (lesquels sont répartis en fonction de l'implication effective exacte des Etats).

La convergence des politiques étrangères et de défense conduites par les Etats membres de l'UE peut aussi être recherchée via la fixation d'objectifs communs (par exemple en matière de niveau d'aide extérieure ou de capacités militaires).

L'exemple du niveau d'aide publique au développement est emblématique d'un tel procédé. Un « consensus européen sur le développement » a en effet été formalisé par la Commission, le Conseil et le Parlement européen au printemps 2005, qui prévoit que l'UE contribue amplement à la réalisation des « objectifs du Millénaire » fixés par l'ONU. Dans cette optique, des conclusions du Conseil adoptées en mai 2005 invitent les Etats membres de l'UE à porter leur effort d'aide au développement au niveau de 0,7% de leur PIB à l'horizon 2015 (le seuil de 0,33% du PIB étant fixé pour les Etats ayant adhéré à l'UE après 2002). Rien n'oblige cependant les Etats membres à atteindre effectivement un tel niveau, que la crise économique actuelle pourrait d'ailleurs rendre inaccessible pour nombre d'entre eux.

La convergence des politiques étrangères et de défense nationales a enfin vocation à être favorisée par la création d'agences mises en place sur la base d'« actions communes », et où se côtoient des responsables et experts de nombreux pays membres :

- il en est ainsi de l'« Institut d'études de sécurité de l'Union européenne », qui a pour objectif de créer une culture commune de la sécurité européenne, en produisant des données et des recommandations utiles à la mise en oeuvre de la PESC ;
- il en est également ainsi du « Centre satellitaire de l'Union européenne », chargé de l'exploitation et de la production des informations résultant de l'analyse des images satellites de la terre et qui visent à éclairer les décisions prises par l'UE en matière de PESC ;
- il en est ainsi enfin de « l'Agence européenne de défense », qui a pour principales missions de définir et de répondre aux besoins de la politique européenne de sécurité et de défense et de promouvoir les actions de coopération entre les Etats membres de l'UE dans le domaine des équipements de défense.

C'est aussi cette volonté de favoriser le rapprochement des analyses et positions des Etats membres et de l'UE qui a présidé au projet de création d'un « service européen pour l'action extérieure », prévu par le Traité constitutionnel européen et le Traité de Lisbonne (article 27 du TUE). Placé sous la responsabilité du Haut représentant pour la PESC, ce service réunira en effet des fonctionnaires des directions des relations extérieures de la Commission et du Conseil, mais aussi des diplomates détachés par les Etats membres : l'idée sous-jacente est que leur travail conjoint contribuera à l'émergence d'une culture politique commune et à la convergence des politiques étrangères nationales.

C'est sur la base de l'ensemble de ces mécanismes que la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE est supposée prendre corps : compte tenu de leur caractère à la fois hétéroclite, épars et non contraignant, on comprend que des politiques étrangères nationales parfois très diverses puissent continuer à coexister au sein de l'UE. Dans ce contexte, on comprend aussi qu'un observateur aussi avisé que Jacques Delors ait mis en garde au moment de l'élaboration du Traité de Maastricht contre l'utilisation de l'expression « politique étrangère et de sécurité commune », en objectant qu'elle promettait beaucoup plus que ce que l'UE ne pourrait tenir. Sa suggestion de n'évoquer que des « actions communes de politique étrangère » n'ayant pas été retenue, on peut aujourd'hui constater que l'institution de la « PESC » aura eu un double effet politique : celui de laisser croire que l'UE avait à terme vocation à orienter, voire à diriger les diplomatie des Etats membres ; celui de permettre à nombre d'observateurs de nourrir le procès récurrent de sa timidité et son évanescence sur la scène extérieure au regard de ses ambitions proclamées.

### 3.3.2 La dimension intergouvernementale de la coopération judiciaire et policière

La coopération policière et judiciaire organisée dans le cadre du troisième pilier de l'UE ne présente pas les mêmes limites politiques apparentes que la « PESC » :

- d'une part parce que, comme son nom l'indique, elle vise à faire travailler ensemble les Etats membres, sans prétendre instituer une politique européenne commune en lieu et place des politiques nationales ;
- d'autre part parce qu'elle a pu s'appuyer sur des outils juridiques ayant les

- mêmes effets contraignants que les directives (les décisions cadre) ;
- enfin parce qu'une part des domaines que cette coopération recouvre (notamment la coopération judiciaire en matière civile) a progressivement été transférée vers le pilier communautaire.

Si l'on s'en tient, comme ci-après, aux aspects purement intergouvernementaux d'une telle coopération, on peut cependant constater qu'ils ne comportent pas non plus une dimension juridiquement contraignante vis-à-vis des Etats membres.

En matière de coopération judiciaire dans le domaine pénal, l'agence « Eurojust » a ainsi pour mission de favoriser la coopération entre Etats membres s'agissant du déclenchement des enquêtes et des poursuites. Si ses activités pourraient préfigurer l'institution d'un véritable « parquet européen », dont le champ d'exercice initial serait sans doute restreint, elles s'inscrivent à l'heure actuelle dans une perspective délibérément incitative vis-à-vis des Etats membres.

Le champ de la coopération policière est lui aussi le théâtre d'interventions de l'UE visant à rapprocher les politiques conduites par les Etats membres, dans une logique non contraignante. Cette coopération associe toutes les autorités compétentes des Etats membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière. Elle peut elle aussi s'appuyer sur l'existence d'« agences » où se côtoient des responsables et experts de nombreux pays membres :

- il en est ainsi de l'Office européen de police « Europol », qui a pour mission d'aider les Etats membres à coopérer dans la prévention de la criminalité internationale organisée (trafic de stupéfiants, filières d'immigration clandestine, trafic de véhicules volés, terrorisme etc.), en facilitant l'échange d'informations entre pays, en fournissant des analyses opérationnelles et en contribuant aux opérations conduites par ces mêmes Etats ;
- il en est également ainsi du « Collège européen de police », qui réunit des hauts fonctionnaires de police de toute l'Europe dans le but d'encourager la coopération transfrontalière dans la lutte contre la criminalité et le maintien de la sécurité et de l'ordre publics ;

- il en est ainsi enfin de l'agence « Frontex », chargé de coordonner les actions des États membres mettant en oeuvre des mesures communautaires relatives à la gestion des frontières extérieures, et qui assiste en outre ces Etats pour la formation des garde-frontières nationaux, effectue des analyses de risques et fournit aux États membres son appui pour organiser des opérations de retour conjointes.

Pour utiles qu'elles puissent être, toutes ces interventions de l'UE dans le champ de la coopération intergouvernementale en matière judiciaire et policière n'ont aucun effet contraignant sur les Etats membres de l'UE, qui demeurent juridiquement libres d'agir comme bon leur semble et en fonction de leurs intérêts spécifiques.

### 3.3.3 Les autres types de coopération entre Etats encouragées par l'UE

On signalera enfin de manière succincte et pour mémoire que des interventions de l'UE visent également à favoriser la coopération entre Etats membres dans nombre d'autres domaines, là encore sur une base purement incitative :

- en matière d'aide au développement ou d'aide humanitaire, et en parallèle des propres fonds qu'elle engage, l'UE s'efforce par exemple d'orienter les financements octroyés par les Etats membres vers des projets d'intérêt commun ;
- sur la base des « compétences d'appui et de coordination » que lui accordent les traités actuels et à venir (Traité de Lisbonne), l'UE invite très régulièrement les Etats membres à s'engager dans des initiatives communes (par exemple en matière de protection civile) ;
- une bonne partie des agences communautaires mises en place dans le cadre du « premier pilier » ont enfin pour objectif implicite ou explicite de rapprocher les analyses et pratiques des Etats membres, par exemple en leur permettant de disposer de données comparables (exemple du Centre européen pour la formation professionnelle ou de l'Agence européenne des droits fondamentaux).

\*\*\*

Qu'elles visent l'évaluation, la coordination ou la coopération des politiques nationales, les interventions « politiques » évoquées ci-dessus occupent aujourd'hui une place très importante au sein du système institutionnel communautaire et

dans les débats publics suscités par l'UE. L'impact de ces différentes interventions politiques est probablement loin d'être négligeable. Même si elles ne produisent ni contrainte juridique ni incitation budgétaire, elles reposent sur une forme combinée d'émulation et de « pression des pairs » qui peut dans de nombreux cas conduire à une convergence accrue des positions et pratiques des Etats membres, et améliorer l'efficacité des politiques qu'ils conduisent. L'influence ainsi exercée par l'UE est cependant très diffuse : elle ne pourra jamais être mesurée avec autant de netteté que l'impact d'une directive à transposer ou d'un financement accordé, de sorte qu'elle peut donner lieu à des interprétations « impressionnistes » pouvant aussi bien exagérer que minorer l'impact des interventions communautaires.

Est-il abusif de souligner que la place occupée par ces interventions « politiques » est disproportionnée au regard de leurs effets concrets ? On peut à tout le moins constater que cette place dépend du degré de priorité et de visibilité accordée à de telles interventions, et que celui-ci semble particulièrement élevé au regard de leur impact effectif sur les politiques conduites par les Etats membres. Une telle « surexposition » semble découler à la fois :

- du mode de rédaction des Traités communautaires, qui confèrent à l'UE toute une série de compétences nominales (« l'emploi », la « politique sociale », la « PESC » etc.), et qui demeurent en réalité très largement exercées par les Etats membres ;
- des prises de positions des autorités communautaires, qui peuvent parfois considérer comme prioritaires des enjeux et politiques qui sont là encore très largement du ressort des Etats membres : l'exemple de la Stratégie de Lisbonne, au moins depuis sa « relance » de 2005, illustre bien une telle situation.

Dans ce contexte, il n'est guère étonnant que de nombreux analystes déplorent la confusion ainsi entretenue par ces interventions politiques s'agissant de la valeur ajoutée concrète de l'UE au regard de ses Etats membres, tout en soulignant le risque d'éviction exercé à l'encontre de ses interventions normatives et budgétaires. Et qu'ils notent également que les interventions politiques de l'UE dessinent en creux l'image d'une organisation à laquelle peu de champs de l'action publique nationale échappe, quand bien même ses pouvoirs se résument souvent à décrire et à observer ce que font et décident les Etats membres. De sorte que de

telles « interventions politiques » contribuent sans doute à conforter l'image d'un pouvoir bruxellois très intrusif, mais dont les productions et réalisations concrètes demeurent relativement difficiles à identifier : une forme de « soft power » à la fois omniprésent et en trompe l'oeil, et dont les multiples manifestations entretiennent puissamment le flou qui entoure l'impact réel ou supposé des interventions de l'UE au niveau national.

### **Conclusion : Les interventions de l'Union européenne - par delà les mythes ?**

---

**A**u terme de l'état des lieux à la fois juridique, budgétaire et politique établi ci-avant, on serait tenté de dire que ses principaux enseignements ne sont guère surprenants :

- les Etats membres de l'UE font partie d'une « communauté de droit » qui détermine une part substantielle même si minoritaire des dispositions normatives s'appliquant sur leur territoire (plutôt 20% que 80%), et qui n'est importante que dans quelques secteurs (principalement l'agriculture, la pêche et les enjeux économiques et financiers) ;
- les subsides communautaires sont globalement très limités (1% du PIB de l'UE), mais ils sont très substantiels au regard des dépenses nationales dans quelques secteurs (agriculture, pêche et cohésion) et dans quelques pays (notamment les moins riches en termes de PIB/habitant) ;
- les prises de position de l'UE sont d'autant plus innombrables qu'elles ne produisent pas d'effets contraignants et qu'elles permettent à l'UE d'intervenir dans des domaines sur lesquels les Etats membres entendent globalement garder la main.

Au total, cette évaluation cursive de l'impact des interventions de l'UE au niveau national confirme globalement ce qui ressortirait d'une analyse raisonnée de l'histoire et des Traités communautaires. Si on voulait la résumer sur un mode sectoriel, on dirait que l'UE s'occupe d'une part de politiques économiques et de son marché intérieur, d'autre part d'agriculture et de pêche, enfin de sa cohésion, et très peu de tout le reste des politiques, qui demeurent très largement nationales (voire régionales dans nombre d'Etats membres). Là encore, rien de très surprenant au regard de l'histoire de la construction européenne et de la vigueur des Etats nations.

On n'est pourtant pas certain qu'une telle étude, quels que soient ses mérites et ses limites, contribuera à dissiper complètement le flou qui entoure aujourd'hui la portée réelle des interventions de l'UE au niveau national. L'évaluation de l'impact des interventions de l'UE n'est en effet pas une donnée technique parmi d'autres : elle semble même au contraire happée par des logiques de projection qui contribuent à entretenir les mythes politiques, et qu'il n'est sans doute pas aisément de désamorcer.

Ainsi des logiques idéologiques consistant à projeter sur l'UE ce qu'on voudrait qu'elle soit ou, à l'inverse, ne soit pas. Sur ce registre, on soulignera avec Jean-Louis Bourlanges la convergence *a priori* paradoxale qui s'est établie entre fédéralistes et « anti-européens », qui ont en commun de voir « l'UE en grand » et de lui tailler un costume beaucoup plus ample qu'il ne l'est en réalité : « *Contrairement à une légende tenace, 90 % des politiques et 98 % des financements restent nationaux. Qu'il s'agisse de l'éducation et de la recherche, du droit du travail et de la protection sociale, de l'organisation administrative des territoires, de la justice et de la police, de la défense et de la politique étrangère et même, malgré Maastricht, des politiques budgétaires et fiscales, l'essentiel du pouvoir reste dans les Etats. Dans ces domaines, l'Europe fait semblant. Semblant d'être une solution aux yeux de ses promoteurs et, à l'inverse, d'être une menace aux yeux de ses adversaires qui lui attribuent abusivement la responsabilité de tous les bouleversements économiques, financiers, sociaux et culturels qui procèdent de la mondialisation.*<sup>36</sup> ». Les forces politiques militent pour une intégration européenne accrue et celles qui la combattent avec vigueur étant les plus actives dans le débat public sur l'Europe, il

<sup>36</sup> Jean-Louis Bourlanges - Entretien avec Le Monde - 2 décembre 2007

est inévitable que leur surestimation de l'ampleur des interventions de l'UE finisse par marquer les esprits.

Ces mécanismes de projection idéologiques coexistent en outre avec des mécanismes de transferts de responsabilité, qui sont également loin d'être l'apanage des seuls « adversaires » de la construction européenne. Ils prospèrent en effet eux aussi sur la base d'une confusion entretenue à la fois par les responsables politiques nationaux et communautaires. On connaît la tendance classique des premiers à se défausser sur de prétendues « contraintes bruxelloises » souvent réelles, mais fréquemment illusoires et bien commodes pour faire admettre des décisions impopulaires. Il faut aussi souligner que, soucieuses de renforcer leur légitimité et leur image en montrant qu'elles agissent « concrètement-sur-le-terrain-dans-la-vie-quotidienne-des-citoyens », les autorités communautaires sont souvent promptes à se « hausser du col » en prétendant exercer une influence politique qui n'est considérable que dans quelques secteurs (la concurrence est l'exemple type), et de fait réduite voire très réduite dans la plupart des autres<sup>37</sup>.

Dans ce contexte, on conclura cet état des lieux transversal en espérant qu'il soit aussi éclairant et utile que possible, et surtout en souhaitant qu'il puisse être complété, précisé et affiné par d'autres études, à la fois plus qualitatives et sectorielles, notamment sur le registre juridique. Etablir de manière claire et rigoureuse ce qu'est aujourd'hui l'ampleur des interventions communautaires dans les vies publiques nationales et locales ne constitue en effet pas seulement une œuvre de salubrité publique et intellectuelle. Il ne s'agit pas non plus seulement de nourrir le débat sur la communautarisation accrue de certaines politiques nationales ou sur l'éventuelle « renationalisation » de certaines politiques européennes. Il s'agit surtout de mieux structurer la réflexion et la discussion sur l'avenir de l'UE en rappelant que, telle la plus belle femme du monde, « elle ne peut donner que ce qu'elle a » - sans naturellement exclure qu'elle puisse donner bien davantage à l'avenir.

<sup>37</sup> La tendance à envoyer d'ex-responsables politiques de haut rang à Bruxelles, et notamment d'anciens Premiers Ministres, contribue sans doute à entretenir une telle confusion.

## Table des annexes

Annexe 1 – Précisions méthodologiques	P. 101
Annexe 2 - L'évaluation de l'importance relative des normes communautaires : éléments d'approfondissement	P. 113
Annexe 3 - La distinction des actes normatifs selon leurs auteurs : un éclairage lacunaire et trompeur	P. 119
Annexe 4 - Classement sectoriel des actes normatifs par la base de données Eurlex (JOUE), la nomenclature NOR (JORF) et le Secrétariat général aux Affaires européennes	P. 123
Annexe 5 - La transposition « groupée » des directives en France	P. 129
Annexe 6 - L'importance des dépenses communautaires en matière de cohésion régionale et agricole : précisions à partir de l'exemple français	P. 131
Annexe 7 – Situation de la France au regard des indicateurs de suivi de la Stratégie de Lisbonne : état des lieux statistique 2009	P. 134

## Annexe 1 : Précisions méthodologiques

---

### I - Analyse des données normatives (partie 1)

#### A - Sources des données utilisées

La partie normative de cette étude est basée sur de nombreuses données communautaires et nationales, pour certaines inédites, et qui ont pu être obtenues auprès de différentes sources :

**1** - Les données relatives aux actes normatifs communautaires ont été obtenues via la consultation de la base de données « Eurlex » (voir <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>), établie et mise à jour par le service des Journaux officiels de l'Union européenne (JOUE). Cette consultation a été facilitée par les conseils que m'ont donnés Michael Duero et Brigitte Delville, que je remercie.

**2** - Les données relatives aux actes normatifs nationaux ont été obtenues grâce aux précieux conseils que m'a donnés Jean Maia (Secrétariat Général du Gouvernement), et via des contacts établis avec la Direction des Journaux officiels, où j'ai été reçu par Olivier Garnier et son équipe (Pierre Larrède, Louis Martin, Philippe Gibon), que je remercie.

Les données dont disposent la Direction des Journaux officiels m'ont été fournies sous deux formes :

- d'une part via la communication d'un « Tableau diachronique » établi en Août 2007 et inventoriant les lois, ordonnances et décrets numérotés parus au JORF depuis 1987 (dit « Table des NOR des lois, ordonnances et décrets numérotés par année de publication au JO de 1987 à 2006 ») par secteur d'activités (voir nomenclature NOR Annexe 4) ;
- d'autre part via la communication d'état des lieux relatifs à la production des arrêtés ministériels nominatifs et de portée générale en France entre 2005 et 2008 par secteur d'activités.

La consultation du site Legifrance ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)) a permis de compléter les données obtenues.

**3 -** Les données relatives au traitement des actes normatifs communautaires par les administrations nationales ont été obtenues auprès du Secrétariat Général des Affaires européennes, placé auprès du Premier Ministre, grâce à la disponibilité et à la coopération de Karine Soulay et de Juliette Clavière, que je remercie.

- une première série de données a permis l'identification des actes utilisés (lois, ordonnances, décrets, arrêtés etc.) pour transposer les directives communautaires en France entre 2000 et 2008 par secteur d'activités (voir nomenclature SGAE Annexe 4);
- une seconde série de données a permis d'identifier la nature matérielle (législative ou réglementaire) des projets d'actes de directives ou de règlements soumis au Conseil (et donc aux autorités françaises) entre le 1<sup>er</sup> Novembre 1992 et le 23 Juillet 2008. Le début de cette période de référence correspond à l'entrée en vigueur de l'article 88.4 de la Constitution Française, qui prévoyait de transmettre pour avis au Parlement les projets d'actes de nature législative. La fin de cette période correspond à l'entrée en vigueur d'une nouvelle version de cet article 88.4, suite à la révision constitutionnelle de Juillet 2008, et qui prévoit que l'ensemble des projets d'actes communautaires sera désormais transmis au Parlement (d'où l'inutilité d'analyser leur nature matérielle depuis lors). Ces données émanent d'une analyse conduite par les services du Conseil d'Etat et sont elles aussi classées selon la nomenclature du SGAE. Je remercie vivement Marie Madelpuech, étudiante à l'ESCP

et à la faculté de droit de Sceaux, pour sa contribution décisive à l'analyse de ces données.

## B - Remarques sur le degré de fiabilité des données utilisées

Les données normatives utilisées pour l'élaboration de cette étude émanent de services du Gouvernement français et de l'Union européenne et peuvent être considérées comme très fiables et robustes. Les quelques difficultés apparues au cours de l'analyse de ces données ne semblent en rien altérer cette fiabilité mais appellent les remarques suivantes :

**1 -** Une première remarque peut être faite s'agissant des données communautaires utilisées dans cette étude : elle concerne l'existence de nombreux actes normatifs comptabilisés dans les totaux relatifs aux flux normatifs communautaires, mais qui ne le sont plus lorsqu'on procède à une répartition sectorielle de ces actes (ils sont alors placés dans une rubrique « nu »). La raison en est qu'il s'agit en réalité d'actes modificatifs ou correctifs amendant sur la forme des normes déjà en vigueur (corrections des juris-linguistes notamment). Ces actes sont particulièrement nombreux sur longue période : entre 1987 et 2006, ils ont par exemple représenté la moitié des actes normatifs comptabilisés dans la base de données « Eurlex »(voir Tableau 1). La présente étude exclue de tels actes normatifs informels des données communautaires qu'elle analyse, ce qui permet en outre de disposer d'une base de comparaison adéquate avec les flux normatifs nationaux.

TABLEAU 1- RÉPARTITION SECTORIELLE DES ACTES NORMATIFS ADOPTÉS PAR L'UE ENTRE 1987 ET 2006

	RÈGLEMENTS	DIRECTIVES	TOTAL
<b>TOTAL GLOBAL</b>	46 063	3 003	<b>49 066</b>
<b>TOTAL SECTORIEL</b>	49 057	3482	<b>52 539</b>
<b>ACTES NON RÉPARTIS PAR SECTEURS (1)</b>	23 588	999	<b>24 587</b>
<b>TOTAL 20 SECTEURS</b>	<b>25469</b>	<b>2483</b>	<b>27 952</b>

SOURCE : DONNÉES EURLEX, CALCULS D'Y BERTONCINI

**2** - Une deuxième remarque peut être faite s'agissant des données communautaires utilisées dans cette étude : elle concerne l'existence de « double compte » à chaque fois qu'est présentée une répartition sectorielle des actes normatifs. A titre d'exemple, une directive libéralisant le marché de l'énergie est comptabilisée à la fois dans le secteur « énergie » et dans le secteur « marché intérieur ». Le total des différentes rubriques sectorielles est donc légèrement plus important que le total obtenu lorsqu'on interroge la base de données « Eurlex » sur une base générale, sans distinguer par secteur. Cet inconvénient est limité dans la mesure où les comparaisons entre normes communautaires et nationales ont été effectuées soit sur une base globale, soit sur une base sectorielle, avec les données correspondant à ces deux approches.

**3** - Une troisième remarque peut également être faite s'agissant des données nationales utilisées dans cette étude : elle concerne les données relatives aux arrêtés ministériels de portée générale (ou nominative – ces derniers étant exclus du champ de cette étude) obtenues auprès de la Direction des Journaux officiels et portent sur deux points :

- il s'agit d'une part de souligner que ces données ne sont disponibles que pour les années 2005 à 2008, alors que celles relatives aux lois, ordonnances et décrets couvrent au moins la période 1987-2006, et pour certaines en deça et au-delà. Compte tenu du caractère à la fois plus réduit et plus récent de cette période de référence, les moyennes annuelles calculées pour ces arrêtés peuvent donc s'avérer moins illustratives que celles établies pour les autres actes normatifs français.
- il s'agit d'autre part de signaler que le classement sectoriel des arrêtés ministériels se conforme à la délimitation des départements ministériels concernés. Cette délimitation est mouvante (des Ministères changent d'intitulé, des services sont rattachés à un autre Ministère) ; elle ne correspond pas complètement à celles des secteurs d'activités de la nomenclature « NOR » (voir Annexe 4). Il a donc fallu procéder à des ajustements afin de bien identifier la proportion moyenne des arrêtés de portée générale à ajouter aux lois, ordonnances et décrets attribués à tel ou tel secteur.

Cette délimitation est mouvante (des Ministères changent d'intitulé, des services sont rattachés à un autre Ministère) ; elle ne correspond pas complètement à celles des secteurs d'activités de la nomenclature « NOR » (voir Annexe 4). Il a donc fallu procéder à des ajustements afin de bien identifier la proportion moyenne des arrêtés de portée générale à ajouter aux lois, ordonnances et décrets attribués à tel ou tel secteur.

**4** - Une quatrième remarque concerne les données fournies par le SGAE et relative aux actes normatifs nationaux utilisés pour transposer les directives en France entre 2000 et 2008.

Elle conduit tout d'abord à signaler que ces données portent sur 864 directives, dont 759 (soit 87,8% du total) ont pu être pleinement exploitées. Mais également que, sur les 105 directives restantes :

- environ la moitié n'a pas fait l'objet d'actes de transposition car le droit français était déjà conforme aux dispositions des directives concernées ;
- pour l'autre moitié, les données fournies par le SGAE ne sont pas disponibles ou exploitables (absence de mention indiquant comment la transposition a eu lieu) : cette marge d'incertitude porte donc sur un peu moins de 6% du total des directives examinées et ne paraît pas de nature à mettre en cause les ordres de grandeur présentés dans cette étude.

Il faut d'autre part signaler que, pour les 759 directives pleinement exploitées, le descriptif des mesures de transposition adoptées est parfois long et pas entièrement clair : le compte-rendu d'une réunion interne peut par exemple indiquer que 7 décrets sont nécessaires pour assurer telle transposition, puis une réunion organisée 6 mois plus tard souligner que 3 ont déjà été adoptés et qu'il en manque encore 2. Dans les quelques cas où un doute est apparu, c'est le commentaire écrit le plus récent qui a été pris en compte.

**5** - Une dernière remarque porte sur les champs chronologiques retenus pour établir des comparaisons entre normes communautaires et normes nationales :

- les données fournies par les services du Gouvernement français étant disponibles pour une période donnée, c'est à chaque fois en interrogeant la base de données « Eurlex » sur les actes normatifs communautaires produits lors de la

- même période que des comparaisons ont pu être établies ;
- s'agissant des données relatives aux actes en vigueur, il n'est pas exclu que de légers décalages temporels puissent intervenir, compte tenu des délais de publication puis de mise en ligne en vigueur au niveau communautaire ; le fait d'introduire la même demande à une semaine d'intervalle dans la base de données « Eurlex » confirme qu'il est possible d'obtenir deux réponses très légèrement différentes en raison de mise en ligne décalée ;
  - si les données relatives à la transposition des directives portent bien sur les années 2000 à 2008, il doit être souligné que les directives concernées peuvent avoir été adoptées de manière décalée : une directive adoptée en 2000 peut ainsi avoir été transposée dès 2001 ou 2002, mais aussi en 2004 ou 2005.

Compte tenu de ces décalages temporels, la présente étude s'est efforcée de se baser sur des périodes de référence aussi longues que possible afin d'obtenir les moyennes annuelles les plus fiables et les plus illustratives.

### C - Eléments sur la correspondance des données nationales et communautaires

Evaluer l'importance relative des normes communautaires a conduit à effectuer des comparaisons avec les normes nationales correspondantes, sur la base des modes de raisonnement et arbitrages suivants :

**1 -** Il a tout d'abord fallu tenir compte des relations particulières entretenues entre normes communautaires et normes nationales (pour plus de précisions sur ce point, voir Annexe 2) :

- les règlements communautaires étant appelés à se substituer aux normes nationales, il a pu être considéré que l'adoption d'un règlement pourrait remplacer l'adoption d'un acte national et qu'il fallait dès lors évaluer l'importance des règlements en la rapportant au total des normes appliquées au niveau national ;
- les directives communautaires étant appelées à être transposées au niveau national, il a été tenu compte du fait que certains actes normatifs nationaux étaient très directement liés à cette transposition (2,75 actes normatifs

nationaux ont été en moyenne nécessaires pour assurer la transposition d'une directive en France entre 2000 et 2008). Pour tenir compte de la nature particulière de ces actes, l'importance relative des directives (et de l'ensemble des actes normatifs communautaires) a aussi été calculée sur une base affinée, réduite aux actes nationaux non concernés par des transpositions.

**2 -** Comparer normes communautaires et normes nationales sur une base sectorielle a d'autre part conduit à faire converger les nomenclatures utilisées par la base de données « Eurlex », la Direction des Journaux officiels et le SGAE afin d'établir des correspondances les plus satisfaisantes possibles (pour plus de précisions sur ce point, voir Annexe 4). La base de données « Eurlex » étant la plus facile à interroger de manière flexible, c'est à chaque fois les données communautaires qu'on s'est efforcé de faire correspondre avec les données nationales disponibles. Il n'est naturellement pas exclu que les arbitrages qui ont été retenus pour établir ces correspondances induisent des décalages entre le nombre d'actes attribués à tel ou tel secteur au niveau national ou communautaire ; mais ils ne devraient pas remettre fondamentalement en question les ordres de grandeur dégagés par la présente étude.

### II - Analyse des données budgétaires (Partie 2)

Les données utilisées dans la partie budgétaire de cette étude sont pour la plupart issues de travaux beaucoup plus larges conduits dans le cadre de mes activités professionnelles au Centre d'analyse stratégique<sup>1</sup>, en association étroite avec Amélie Barbier-Gauchard, que je remercie vivement pour sa contribution. Leur analyse appelle les précisions suivantes :

<sup>1</sup> Voir notamment Yves Bertoncini et Amélie Barbier-Gauchard « Tableau de bord des dépenses publiques de l'Union européenne et de ses Etats membres » - Centre d'analyse stratégique, Juin 2009, disponible à l'adresse suivante : [http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=986](http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=986) Les commentaires ci-après sont bien sûr formulés à titre personnel, de même que l'ensemble du contenu de l'étude.. Les commentaires ci-après sont formulés à titre personnel, tout comme l'ensemble de l'étude..

## A - Nature des dépenses publiques étudiées

**1** - Dans toute l'étude, le terme dépenses publiques « européennes» fait référence à la fois aux dépenses communautaires et aux dépenses nationales.

**2** - Les dépenses publiques nationales couvrent les dépenses des administrations centrales et locales et des administrations de sécurité sociale.

## B - Sources des données utilisées

Les données budgétaires utilisées par la présente étude portent sur l'année 2006, année la plus récente pour laquelle les éléments relatifs aux dépenses de l'ensemble des Etats membres de l'UE étaient disponibles. Ces données ont été recueillies auprès des sources suivantes :

**1 - Les données communautaires** : sauf indication contraire, les données communautaires utilisées sont issues du JO de l'UE L71 du 14 mars 2008<sup>10</sup> qui présente les dépenses exécutées au sein « budget général de l'Union européenne », document qui présente, pour chaque exercice, l'ensemble des recettes et des dépenses de la Communauté européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

**2 – Les données nationales** : sauf indication contraire, les données nationales portent sur l'année 2006 et sont issues des données de la CFAP (Classification des Fonctions des Administrations Publiques) transmises à Eurostat par les autorités statistiques des Etats membres de l'UE. Les données de la CFAP correspondent aux données annuelles relatives au secteur des administrations publiques (administration centrale, administrations d'Etats fédérés, administrations locales et des administrations de sécurité sociale) tel que défini dans le SEC 95 (système européen de comptabilité nationale), qui procure un cadre comptable commun aux pays de l'UE et permet une harmonisation poussée de leurs comptabilités nationales.

Des données budgétaires portant sur des secteurs plus précis que ceux retenus par la CFAP ont été obtenues auprès des sources suivantes :

- dans le domaine de la recherche et développement technologique : données Eurostat (CBPRD).

- dans le domaine de l'énergie et du transport : données Commission européenne- DG Transport ;
- dans le domaine de l'éducation et de la formation : données OCDE, («Regards sur l'éducation 2008») pour les dépenses publiques nationales dans le domaine de l'enseignement supérieur ;
- dans le domaine de la compétitivité et innovation : données Commission européenne- DG Concurrence : Aides d'Etats accordées aux PME (objectif horizontal), Aides d'Etat au capital investissement d'entreprises (obj. Horizontal), Aides d'Etat accordées en faveur du commerce, de l'export et de l'internationalisation (obj. Horizontal), Aides d'Etat à la création d'emplois (obj. horizontal), Aides d'Etat pour la promotion de la formation (obj. horizontal) ;
- dans le domaine de la gestion des changements sociaux : données OCDE (Politiques actives du marché du travail - OCDE/SOCX) pour les dépenses de politiques actives du marché du travail ;
- dans le domaine des politiques structurelles : données Commission européenne - DG Regio ;
- dans le domaine de l'agriculture : données Commission européenne - DG concurrence (Aides d'Etats en faveur de l'agriculture) et données OCDE (OCDE, Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama 2008) ;
- dans le domaine du développement rural : données Commission européenne- DG agriculture (Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information - Report 2007) ;
- dans le domaine de la pêche : données Commission européenne - DG concurrence (Aides d'Etats pour la pêche) ;
- dans le domaine de l'aide publique au développement : données OCDE (Aide Publique au Développement Nette des membres du CAD en 2006) ;
- dans le domaine de l'aide humanitaire : données Commission européenne - DG Aide humanitaire ;
- dans le domaine de la défense : données OTAN (OTAN (2008), Données statistiques relatives à l'effort de défense des pays de l'OTAN et à l'évolution de leur situation économique) pour la décomposition par poste de la dépense de défense ;
- dans le domaine de la charge de la dette : données Commission européenne - DG Affaires économiques et financières.

**3 - Les données relatives au PIB et aux taux de change :** les données concernant les PIB sont issues d'Eurostat.

Lorsqu'il était nécessaire d'effectuer des conversions, les données issues de la parité de diverses monnaies nationales en euro ont été obtenues auprès de la BCE.

### C - Eléments sur la correspondance des données nationales et communautaires

**1 -** Afin de pouvoir considérer simultanément les dépenses nationales et communautaires au sein d'un même cadre d'analyse et effectuer des comparaisons éclairantes, les rubriques du cadre financier 2007-2013<sup>2</sup> ont été décomposées en diverses « secteurs » (voir Tableau 2).

TABLEAU 2 NOMENCLATURES DES CADRES FINANCIERS DE L'UE

RUBRIQUES DE L'AGENDA 2000	RUBRIQUES DU CADRE FINANCIER 2007-2013
1 - AGRICULTURE	1- CROISSANCE DURABLE 1A - COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI 1B - COHÉSION POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI
2 - ACTIONS STRUCTURELLES	2 - CONSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES
3 - POLITIQUES INTERNES	3 - CITOYENNETÉ, LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE 3A - LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE 3B - CITOYENNETÉ
4 - ACTIONS EXTÉRIEURES	4 - L'UE, ACTEUR MONDIAL 5 - ADMINISTRATION 6 - COMPENSATIONS
5 - ADMINISTRATION	
6 - RÉSERVES	
7 - STRATÉGIE DE PRÉ-ADHÉSION	
8 - COMPENSATION	

**2 - Correspondance des nomenclatures communautaires :** pour identifier précisément les dépenses communautaires de l'année 2006, il a également fallu tenir compte du changement de nomenclature budgétaire communautaire opéré entre le cadre financier 2000-2006 et le cadre financier 2007-2013 (voir Tableau 3), en s'efforçant d'établir les correspondances requises.

<sup>2</sup> Le cadre financier 2007-2013 a été officiellement adopté le 17 mai 2006 dans l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière et paru au JO de l'UE n° C 139 du 14 juin 2006

TABLEAU 3 - RUBRIQUES DU CADRE FINANCIER 2007 – 2013

RUBRIQUES	PRINCIPAUX DOMAINES CONCERNÉS
CROISSANCE DURABLE	1A. COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE ÉNERGIE ET TRANSPORT ÉDUCATION ET FORMATION PROGRAMME-CADRE POUR L'INNOVATION ET LA COMPÉTITIVITÉ GESTION DES CHANGEMENTS SOCIAUX (PROTECTION SOCIALE INCLUSE)*
	1B. COHÉSION POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI FONDS STRUCTURELS ET FONDS DE COHÉSION LOGEMENT
2. CONSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	AGRICULTURE DÉVELOPPEMENT RURAL PÊCHE ENVIRONNEMENT SANTÉ DES ANIMAUX ET PROTECTION PHYTOSANITAIRE
CITOYENNETÉ, LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE	3A. LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE SOLIDARITÉ ET GESTION DES FLUX MIGRATOIRES SÉCURITÉ ET PROTECTION DES LIBERTÉS DROITS FONDAMENTAUX ET JUSTICE
	3B. CITOYENNETÉ SANTÉ PUBLIQUE ET PROTECTION DES CONSOMMATEURS** CULTURE / MEDIA ACTIONS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION PRÉPARATION ET RÉACTION AUX URGENCES
4. L'UE EN TANT QUE PARTENAIRE MONDIAL	AIDE PUBLIQUE EXTÉRIEURE, Y COMPRIS AIDE AU DÉVELOPPEMENT AIDE HUMANITAIRE ASSISTANCE MACROÉCONOMIQUE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE (PESC)
5. ADMINISTRATION	COMMISSION AUTRES INSTITUTIONS
6. COMPENSATIONS	

\* LA RUBRIQUE « GESTION DES CHANGEMENTS SOCIAUX » COMPREND L'« AGENDA POUR LA POLITIQUE SOCIALE » (HORS FONDS D'AJUSTEMENT À LA MONDIALISATION, MIS EN PLACE EN 2007) AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE ET LES DÉPENSES DE POLITIQUE ACTIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET DE PROTECTION SOCIALE (CHÔMAGE, MALADIE ET INVALIDITÉ, FAMILLE, VIEILLESSE, SURVIVANTS, LOGEMENT, EXCLUSION SOCIALE) AU NIVEAU NATIONAL.

\*\* LA RUBRIQUE « SANTÉ » CONCERNE LES DÉPENSES DE SANTÉ PUBLIQUE ET DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE ET LES DÉPENSES DE SERVICES HOSPITALIERS, SERVICES DE SANTÉ PUBLIQUE, ETC. AU NIVEAU NATIONAL.

## Annexe 2 - L'évaluation de l'importance relative des normes communautaires : éléments d'approfondissement

---

Une évaluation plus fine de l'importance relative des interventions de l'UE devrait tenir compte des trois éléments d'appréciation suivants.

### 1 – Le mode d'interaction des normes communautaires et nationales

Mesurer l'importance relative des actes normatifs communautaires au regard des actes normatifs nationaux devrait inciter à intégrer le type d'influence qu'ils exercent les uns sur les autres, et qui est différent selon qu'il s'agisse de règlements (qui s'appliquent directement) ou de directives (dont l'application nécessite l'adoption d'actes normatifs nationaux). C'est aussi en tenant compte de ces éléments qu'on peut pondérer les données brutes présentées dans l'étude et mieux mesurer (cette fois-ci plutôt à la hausse) le poids global des interventions normatives communautaires.

Règlements communautaires et actes normatifs nationaux sont dans un rapport de « substitution » : les règlements permettent en effet à l'UE d'intervenir en lieu et place de ses Etats membres pour réguler ou administrer tel ou tel secteur d'activi-

té, les Etats membres n'ayant pas a priori à adopter d'autres actes normatifs<sup>1</sup>. D'un point de vue quantitatif, un phénomène de « vases communicants » s'établit donc entre normes nationales et normes communautaires, de sorte que l'on peut assez clairement mesurer l'importance des actes d'origine communautaire (il suffit de comptabiliser le nombre de règlements), mais également leur importance relative (en les ajoutant au total national et en mesurant leur part dans ce total global).

Directives communautaires et actes normatifs nationaux entretiennent en revanche un rapport de « transposition » plus complexe, puisque l'application des directives au niveau national nécessite l'adoption d'actes normatifs complémentaires de la part des Etats membres. Il faut donc s'efforcer d'identifier précisément ces actes nationaux :

- d'une part pour déterminer plus clairement la part des normes « d'origine communautaire » (même si un nombre limité de ces normes auraient été adopté hors de toute transposition, pour laquelle elles constituent seulement un « véhicule ») ;
- d'autre part afin de retrancher ces normes du total des normes adoptées au niveau national (et isoler ainsi les normes nationales qui ne sont pas directement d'origine communautaire).

Un tel travail d'identification n'est cependant pas aisé dès lors qu'il ne peut se fonder sur l'équation simple 1 directive = 1 acte normatif national :

- d'une part parce qu'il est extrêmement rare qu'une directive soit transposée par un seul acte de droit national, et beaucoup plus fréquent qu'elle donne lieu à l'adoption d'une loi ou ordonnance, et surtout de décrets ou d'arrêtés, voire de l'ensemble de ces actes, parfois en nombre élevé<sup>2</sup> ;
- d'autre part parce qu'un acte normatif national peut à l'inverse permettre de transposer plusieurs directives communautaires : c'est le cas des lois ou ordonnances françaises portant « diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire » (voir Annexe 5) ; cette technique de « transposition groupée » peut également être utilisée au niveau des décrets (par exemple dans le domaine du marché intérieur) ou des arrêtés (par exemple en matière agricole).

<sup>1</sup> Signalons pour mémoire que, dans certains cas assez limités, l'adoption de règlements communautaires peut s'accompagner de l'adoption d'actes normatifs nationaux.

<sup>2</sup> La transposition de certaines directives complexes ou transversales peuvent nécessiter l'adoption de dizaines d'actes nationaux (exemples de la directive sur les qualifications professionnelles ou de la directive sur les « services dans le marché intérieur »).

Dans ce contexte, la présente étude a pu se baser sur les données brutes fournies par le Secrétariat général aux Affaires européennes (SGAE) s'agissant des actes nationaux utilisés pour transposer les directives communautaires en France pour les années 2000 à 2008. L'analyse de ces données a permis de constater que 2,75 actes normatifs nationaux avaient en moyenne été utilisés pour assurer la transposition d'une directive en France au cours de cette période (avec de large variation selon les secteurs). Les données exploitées portant sur un total de 759 directives, on peut donc considérer que 2 087 (759 x 2,75) actes normatifs nationaux adoptés au cours de cette même période étaient directement d'origine communautaire.

Intégrer cette donnée à l'évaluation de l'importance relative des normes communautaires au regard des normes nationales conduit à retenir la formule de calcul suivante :

$$\begin{aligned} \text{Moyenne pondérée de l'importance relative des normes communautaires} = \\ \text{Actes communautaires} / \\ ((\text{Actes nationaux} - \text{directives communautaires} \times 2,75) \\ + \text{Actes communautaires}) \end{aligned}$$

Appliquer cette formule de calcul aux données disponibles permet de dégager des éléments d'appréciation (voir Tableau 1) qui diffèrent quelque peu de ceux obtenus de manière brute (voir Tableau 2), et qui réévaluent légèrement l'importance relative des normes communautaires :

TABLEAU 1 - IMPORTANCE QUANTITATIVE DES NORMES COMMUNAUTAIRES : DONNÉES BRUTES

EN %	EN PROPORTION DES NORMES ÉLABORÉES EN FRANCE	EN PROPORTION DU TOTAL DES NORMES APPLIQUÉES EN FRANCE
<b>FLUX NORMATIFS 2005-2007*</b>	11,22%	10,08%
<b>FLUX NORMATIFS 1998-2007</b>	11,48%	10,3%
<b>FLUX NORMATIFS 1987-2006</b>	14,53%	12,68%
<b>FLUX NORMATIFS 1978-2007**</b>	14,59%	12,73%

SOURCE : DONNÉES EURLEX, DONNÉES LEGIFRANCE, CALCULS Y BERTONCINI

\* Y INCLUS LES LOIS NATIONALES DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX

\*\* HORS LOIS NATIONALES DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX

NB LA MOYENNE DES ARRÊTÉS DE PORTÉE GÉNÉRALE EST CALCULÉE SUR LA PÉRIODE 2005-2008

**TABLEAU 2 : IMPORTANCE QUANTITATIVE DES NORMES COMMUNAUTAIRES : DONNÉES AFFINÉES**

EN %	EN PROPORTION DES NORMES ÉLABORÉES EN FRANCE	EN PROPORTION DU TOTAL DES NORMES APPLIQUÉES EN FRANCE
<b>FLUX NORMATIFS 2005-2007*</b>	11,66%	10,44%
<b>FLUX NORMATIFS 1998-2007</b>	11,93%	10,66%
<b>FLUX NORMATIFS 1987-2006</b>	15,07%	13,09%
<b>FLUX NORMATIFS 1978-2007**</b>	15,09%	13,11%

SOURCE : DONNÉES EURLEX, DONNÉES LEGIFRANCE, CALCULS Y BERTONCINI

\* Y INCLUS LES LOIS NATIONALES DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX

\*\* HORS LOIS NATIONALES DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX

NB LA MOYENNE DES ARRÊTÉS DE PORTÉE GÉNÉRALE EST CALCULÉE SUR LA PÉRIODE 2005-2008

## 2 – La durée de vie moyenne des actes normatifs communautaires et nationaux

La durée de vie particulièrement courte de certains actes normatifs nationaux (exemple des lois de finances) et communautaires (exemple des règlements en matière agricole) conduit mécaniquement à la multiplication de leur nombre ; si cette multiplication est bel et bien révélatrice de la fréquence des interventions normatives nationales ou communautaires, elle a tendance à survaloriser leur importance, à la fois sur le plan global et dans certains secteurs.

On signalera en particulier que nombre d'actes communautaires ont une durée de vie relativement brève :

- sur les 42 501 règlements communautaires adoptés entre 1951 et mi-2008, seuls 9003 (soit 21%) étaient ainsi encore en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2008 ;
- sur les 4 048 directives communautaires adoptées entre 1951 et mi 2008, 2400 (soit 59,3%) étaient encore en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Cette durée de vie très brève des actes normatifs communautaires est particulièrement nette dans 4 des principaux secteurs d'interventions de l'UE (voir § 1-2) : la proportion d'actes adoptés depuis 1951 et encore en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2008 étaient ainsi de 11,4% dans le secteur union douanière, de 21,9 dans le secteur agricole, de 21,9% dans le secteur de la pêche et de 16,1% dans le secteur des relations extérieures.

C'est en tenant compte de ces éléments liés à la durée de vie des normes qu'on pourrait pondérer les données sur les flux normatifs et dégager une vision plus fine (et donc inférieure) de l'importance quantitative des normes communautaires au regard des normes nationales. Pour mener à bien une telle comparaison, il faudrait cependant disposer de données comparables s'agissant des actes normatifs nationaux et qui, à notre connaissance, ne sont aujourd'hui disponibles que de manière parcellaire.

## 3 - Les données relatives à l'origine des actes normatifs nationaux

Pour faire bonne mesure, il faudrait enfin préciser qu'une majoration complémentaire du nombre d'actes « d'origine communautaire » pourrait aussi être opérée si l'on regroupait les actes nationaux procédant d'une impulsion normative unique (exemple type : une loi et l'ensemble de ces décrets d'application).

A l'inverse, il doit être rappelé pour mémoire qu'identifier de manière fine le nombre d'actes nationaux « d'origine communautaire » devrait aussi conduire à distinguer :

- les actes normatifs nationaux qui sont réellement d'origine communautaire, par exemple une loi ou un décret spécifiquement adoptés pour transposer une directive ;
- les actes normatifs qui auraient été adoptés quoiqu'il en soit sous l'impulsion des autorités nationales, et qui font office de « véhicules » incorporant des dispositions visant à transposer le contenu d'une directive<sup>3</sup>, lesquelles ne constituent par ailleurs qu'une petite partie de l'acte considéré.

Si toutes ces nuances doivent inciter à considérer avec prudence les données chiffrées présentées tout au long de cette étude, elles ne semblent pas de nature à mettre en cause la validité des ordres de grandeur dégagés, ni ceux auxquels il est possible d'aboutir sur la base d'un approfondissement à la fois sectoriel et matériel.

<sup>3</sup> Cette recherche de « véhicule » normatif national est particulièrement répandue pour les actes de portée législative (exemple type de la « loi de finances ») : c'est d'ailleurs souvent parce qu'un « véhicule » portant sur le même thème que celui de la directive à transposer n'est pas disponible à court terme que la transposition prend du retard

### Annexe 3- La distinction des actes normatifs selon leurs auteurs : un éclairage lacunaire et trompeur

---

Il peut à première vue sembler utile de comparer normes communautaires et nationales en les distinguant selon leur auteur, et en isolant celles qui sont adoptées par des autorités politiques dont on considère communément qu'elles exercent le pouvoir législatif.

La situation est claire au niveau national : il s'agit du Parlement, à qui il revient d'adopter les lois, mais également du Gouvernement lorsqu'il est spécifiquement habilité par le Parlement à légiférer par ordonnance.

Au niveau communautaire, il s'agit de distinguer les normes adoptées par le Conseil en association avec le Parlement européen, et celles adoptées par la Commission, en formant l'hypothèse de travail que les premières seraient « présumées législatives » et les secondes d'un niveau plus accessoire. Un tel postulat semble notamment étayé par les données fournies par la base de données Eurlex, qui indiquent que près de 95% des actes normatifs adoptés par la Commission sont des actes d'application de règlements ou de directives antécédents (sur le modèle des décrets d'application français).

Sur cette base, il est tout d'abord possible de dégager d'intéressants éléments d'appréciation communautaires (voir Tableau 1), et qui permettent de constater que :

- les actes adoptés par le Conseil et le Parlement européen représentent entre 2,3% (1978-2007) et 9,8% (2005-2007) des actes normatifs communautaires selon la période de référence considérée -ce qui confirme au passage la forte progression des pouvoirs normatifs du Parlement européen ;
- la proportion des actes adoptés par le Conseil et le Parlement européen s'élève à 6,2% du total si l'on s'en tient aux actes en vigueur.

TABLEAU 1- ACTES NORMATIFS COMMUNAUTAIRES (DIRECTIVES ET RÈGLEMENTS) PAR AUTEUR

ANNÉE DE PARUTION AU JOUE	CONSEIL	CONSEIL&PE	CONSEIL + CONSEIL&PE	COMMISSION ET DIVERS**	TOTAL
2005-2007	832	336	1 168	2 267	<b>3 435</b>
1998-2007	2 655	866	3 521	7 660	<b>11 181</b>
1987-2006	8 081	845	8 926	19 026	<b>27 952</b>
1978-2007	13 693	971	14 664	27 269	<b>41 933</b>
<b>NORMES EN VIGUEUR AU 01.07.08*</b>	2 650	601	3 251	6 434	<b>9 685</b>

SOURCE : DONNÉES EURLEX, CALCULS Y BERTONCINI

\* ACTES CONSIDÉRÉS COMME EN VIGUEUR CAR AYANT ÉTÉ PUBLIÉ AU JOUE

\*\* QUELQUES RÈGLEMENTS ET DIRECTIVES PEUVENT PAR EXEMPLE ÊTRE ADOPTÉS PAR LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE.

**NB :** MÊME SI ELLES PRODUISENT DES EFFETS NORMATIFS COMPARABLES À CEUX DES DIRECTIVES, LES QUELQUES DÉCISIONS CADRE ADOPTÉES EN MATIÈRE DE JUSTICE ET D'AFFAIRES INTÉRIEURES NE SONT PAS INCLUSES DANS CE TOTAL (ELLES SONT ÉVOQUÉES DANS LA PARTIE SECTORIELLE DE LA PRÉSENTE ÉTUDE).

Confronter ces données communautaires à celles relatives aux lois et ordonnances adoptées en France permet ensuite de constater (voir Tableau 2) que les normes adoptées par le Conseil et le Parlement européen représentaient environ :

- la moitié du nombre des normes présumées législatives appliquées en France sur la période 1998-2007 ;
- un tiers du total des normes présumées législatives appliquées en France au cours de la période 1978-2007 ;

- un cinquième des normes présumées législatives en vigueur en France au 01.07.08.

TABLEAU 2- COMPARAISON DES NORMES COMMUNAUTAIRES ADOPTÉES PAR LE CONSEIL ET LE PARLEMENT EUROPÉEN ET DES NORMES LÉGISLATIVES ADOPTÉES EN FRANCE

MOYENNE/AN	NORMES ADOPTÉES PAR LE CONSEIL& LE PE	LOIS ET ORDONNANCES*	% DES NORMES UE ADOPTÉES PAR CM&PE/NORMES TOTALES
<b>2005-2007</b>	112	87,6	56,1%
<b>1998-2007</b>	86,6	69,7	55,4%
<b>1987-2006</b>	42,25	69,95	37,6%
<b>1978-2007</b>	32,3	64,7	33,3%
<b>NORMES EN VIGUEUR AU 01.07.08</b>	601	2 833	21,2%

SOURCE : DONNÉES LEGIFRANCE ET EURLEX, CALCULS Y BERTONCINI

\* HORS LOIS DE RATIFICATION D'ACCORDS INTERNATIONAUX

De telles données paraissent à première vue en ligne avec les assertions selon lesquelles une importante proportion des lois nationales (hors lois de ratification) sont d'origine communautaire. Mais une telle interprétation ne serait fiable qu'à la condition de considérer que toutes les normes adoptées par le Conseil et le Parlement européen sont de nature législative. Ce n'est en réalité pas le cas : ces normes peuvent en effet aussi relever de domaines parfois accessoires, ce que des analyses fondées sur des données matérielles plus précises permettent de confirmer.

**Annexe 4 - Classement sectoriel des actes normatifs par la base de données Eurlex (JOUE), la nomenclature NOR (JORF) et le Secrétariat général aux Affaires européennes**

---

**I – Nomenclatures de base**

**NOMENCLATURE EURLEX – JOUE (ACTES NORMATIFS COMMUNAUTAIRES)**

- 01. QUESTIONS GÉNÉRALES, FINANCIÈRES ET INSTITUTIONNELLES
- 02. UNION DOUANIÈRE ET LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES
- 03. AGRICULTURE
- 04. PÊCHE
- 05. LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS ET POLITIQUE SOCIALE
- 06. DROIT D'ÉTABLISSEMENT ET LIBRE PRESTATION DES SERVICES
- 07. POLITIQUE DES TRANSPORTS
- 08. POLITIQUE DE LA CONCURRENCE
- 09. FISCALITÉ
- 10. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ET LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX
- 11. RELATIONS EXTÉRIEURES
- 12. ÉNERGIE
- 13. POLITIQUE INDUSTRIELLE ET MARCHÉ INTÉRIEUR
- 14. POLITIQUE RÉGIONALE ET COORDINATION DES INSTRUMENTS STRUCTURELS
- 15. ENVIRONNEMENT, CONSOMMATEURS ET PROTECTION DE LA SANTÉ

- 16. SCIENCE, INFORMATION, ÉDUCATION, CULTURE
- 17. DROIT DES ENTREPRISES
- 18. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE
- 19. ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE
- 20. EUROPE DES CITOYENS

**NOMENCLATURE « NOR » - JORF (ACTES NORMATIFS FRANÇAIS \*)**

- 1 - AFFAIRES ÉTRANGÈRES
- 2 - AGRICULTURE
- 3 - CULTURE
- 4 - DÉFENSE
- 5 - ECOLOGIE
- 6 - ECONOMIE, INDUSTRIE, PME & BUDGET
- 7 - EDUCATION NATIONALE, JEUNESSE ET SPORTS
- 8 - EMPLOI & SANTÉ
- 9 - FONCTION PUBLIQUE ET ORGANISATION DE L'ETAT
- 10 - INTÉRIEUR & OUTRE-MER
- 11 - JUSTICE
- 12 - PREMIER MINISTRE
- 13 - TRANSPORTS & EQUIPEMENT

\* LES DONNÉES RELATIVES AUX ARRÊTÉS ÉTANT CLASSÉES PAR DÉPARTEMENT MINISTÉRIEL, ELLES ONT ÉTÉ RÉPARTIES EN FONCTION DES 13 SECTEURS DE LA NOMENCLATURE « NOR »

**NOMENCLATURE « SGAE » \* (ACTES NORMATIFS COMMUNAUTAIRES SOUMIS AUX AUTORITÉS FRANÇAISES)**

SECTEURS D'ACTIVITÉ	DOMAINES SUIVIS
<b>1 - AGRAP</b>	AGRICULTURE, ALIMENTATION, PÊCHE
<b>2 - EURATOM</b>	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE
<b>3 - FIN</b>	QUESTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES
<b>4 - ITEC</b>	INDUSTRIE, TÉLÉCOMMUNICATIONS, POSTES, SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION, ENVIRONNEMENT, ÉNERGIE, COMPÉTITIVITÉ, RECHERCHE
<b>5 - JAI PUIS</b> - JUD - LCP - SEC	JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES PUIS 3 SECTEURS : - ESPACE JUDICIAIRE EUROPÉEN - LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES - SÉCURITÉ DE L'ESPACE EUROPÉEN
<b>6 - JUR</b>	AFFAIRES JURIDIQUES ET PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE
<b>7 - MICA</b> (+ EX RENET)	MARCHÉ INTÉRIEUR, CONSOMMATEURS, CONCURRENCE, AIDES D'ETAT, ARMEMENT
<b>8 - RELEX</b> (+ POLEST + COOP)	RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'UE, POLITIQUE COMMERCIALE ELARGISSEMENT, BALKANS OCCIDENTAUX, POLITIQUE DE VOISINAGE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, DOM TOM + PROGRAMME COMMUNAUTAIRES DE COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS
<b>9 - TESC</b>	TRAVAIL, EMPLOI, POLITIQUE SOCIALE, SANTÉ, ÉDUCATION, CULTURE, AUDIOVISUEL ET SPORT
<b>10 - TREG</b>	TRANSPORTS, POLITIQUE RÉGIONALE
<b>PIF</b>	PRÉSENCE ET INFLUENCE FRANÇAISE DANS LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES
<b>PARLS</b>	PARLEMENT EUROPÉEN - PARLEMENT NATIONAL

\* CETTE NOMENCLATURE CORRESPOND À L'ORGANIGRAMME ACTUEL DU SGAE (LE TRAITEMENT DES DONNÉES TIENT COMPTE DES MODIFICATIONS QUI SONT INTERVENUES LORS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES).

## II – Correspondance entre nomenclatures

### NOMENCLATURE PAR SECTEUR – CORRESPONDANCE SGAE-EURLEX

NOMENCLATURE SGAE	NOMENCLATURE EURLEX
<b>FIN</b>	09. FISCALITÉ 10. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ET LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX 11.60. POLITIQUE COMMERCIALE 17. DROIT DES ENTREPRISES 19.30.30. COOPÉRATION DOUANIÈRE
<b>MICA (+ RENET+ JUR)</b>	02. UNION DOUANIÈRE ET LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES 06. DROIT D'ÉTABLISSEMENT ET LIBRE PRESTATION DES SERVICES 08. POLITIQUE DE LA CONCURRENCE 13.30. MARCHÉ INTÉRIEUR: RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS 13.40. MARCHÉ INTÉRIEUR: POLITIQUE DE L'ENTREPRISE 15.20. CONSOMMATEURS 15.60 RÉSEAUX TRANSEUROPEENS
<b>ITEC (+ EURATOM)</b>	12. ÉNERGIE 13.10. POLITIQUE INDUSTRIELLE: GÉNÉRALITÉS, PROGRAMMES, STATISTIQUES ET RECHERCHE 13.20. POLITIQUE INDUSTRIELLE: INTERVENTIONS SECTORIELLES 16.10 SCIENCE 15.10. ENVIRONNEMENT
<b>TREG</b>	07. POLITIQUE DES TRANSPORTS 14. POLITIQUE RÉGIONALE ET COORDINATION DES INSTRUMENTS STRUCTURELS
<b>AGRAP</b>	03. AGRICULTURE 04. PÊCHE 15.40. PROTECTION DES ANIMAUX
<b>TESC</b>	05. LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS ET POLITIQUE SOCIALE 15.30. PROTECTION DE LA SANTÉ 16.30 ÉDUCATION ET FORMATION 16.40 CULTURE
<b>JAI</b>	19.10. LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES = LCP) 19.30.10. COOPÉRATION POLICIERE (= SEC) 19.20. COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE CIVILE + 19.30.20. COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE (= JUD)

« RELEX » (+ COOP +POLEST)	11. RELATIONS EXTÉRIEURES (HORS 11.60. POLITIQUE COMMERCIALE) 18. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE
----------------------------------	---

LES ÉLÉMENTS INSTITUTIONNELS RELATIFS AUX DEUX NOMENCLATURES ONT ÉTÉ MIS À PART :

- NOMENCLATURE SGAE : RUBRIQUES PIF ET PARLS ;
- NOMENCLATURE EURLEX : RUBRIQUES 01. QUESTIONS GÉNÉRALES, FINANCIÈRES ET INSTITUTIONNELLES ET RUBRIQUE 20. EUROPE DES CITOYENS

### CORRESPONDANCE ENTRE LES NOMENCLATURES EURLEX (JOUÉ) ET NOR (JORF)

NOMENCLATURE NOR	NOMENCLATURE EURLEX
<b>AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b>	11. RELATIONS EXTÉRIEURES (SAUF 11.60. POLITIQUE COMMERCIALE) 18. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE (HORS ASPECTS DÉFENSE*)
<b>AGRICULTURE</b>	03. AGRICULTURE 04. PÊCHE 15.40. PROTECTION DES ANIMAUX
<b>CULTURE</b>	16.40 CULTURE
<b>DÉFENSE</b>	18. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE (ASPECTS DÉFENSE*)
<b>ÉCOLOGIE</b>	15.10. ENVIRONNEMENT
<b>ECONOMIE, INDUSTRIE, PME &amp; BUDGET</b>	01. QUESTIONS GÉNÉRALES, FINANCIÈRES ET INSTITUTIONNELLES (ASPECTS FINANCIERS) 02. UNION DOUANIÈRE ET LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES 06. DROIT D'ÉTABLISSEMENT ET LIBRE PRESTATION DES SERVICES 08. POLITIQUE DE LA CONCURRENCE 09. FISCALITÉ 10. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ET LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX 11.60. POLITIQUE COMMERCIALE 12. ÉNERGIE 13. POLITIQUE INDUSTRIELLE ET MARCHÉ INTÉRIEUR 15.20. CONSOMMATEURS 17. DROIT DES ENTREPRISES 19.30.30. COOPÉRATION DOUANIÈRE
<b>EDUCATION NATIONALE, JEUNESSE ET SPORTS</b>	16.10 SCIENCE 16.30 ÉDUCATION ET FORMATION
<b>EMPLOI &amp; SANTÉ</b>	05. LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS ET POLITIQUE SOCIALE 15.30. PROTECTION DE LA SANTÉ

INTÉRIEUR & OUTRE-MER	14. POLITIQUE RÉGIONALE ET COORDINATION DES INSTRUMENTS STRUCTURELS 19.10. LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES 19.30.10. COOPÉRATION POLICIERE
JUSTICE	19.20. COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE CIVILE 19.30.20. COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE
TRANSPORTS & EQUIPEMENT	07. POLITIQUE DES TRANSPORTS

\* LES ACTES COMMUNAUTAIRES ICI CONSIDÉRÉS COMME APPARTENANT AU SECTEUR DE LA « DÉFENSE » SONT LES ACTES DE LA RUBRIQUE « PESC » DANS LE TITRE DESQUELS FIGURENT LES TERMES « PESD », « DÉFENSE », « MILITAIRE », « ARMES », « PROLIFÉRATION », « NUCLÉAIRE » OU « TERRORISME »/TERRORISTE(S)

**NB : 4 SECTEURS N'ONT PAS ÉTÉ PRIS EN COMPTE DANS CETTE CORRESPONDANCE EN RAISON DE LEUR DIMENSION ESSENTIELLEMENT « INTERNE » ET NON COMPARABLES :**

- NOMENCLATURE NOR : LES SECTEURS « FONCTION PUBLIQUE ET ORGANISATION DE L'ETAT » ET « PREMIER MINISTRE » ;

- NOMENCLATURE EURLEX : 01. QUESTIONS GÉNÉRALES, FINANCIÈRES ET INSTITUTIONNELLES (SAUF ASPECTS FINANCIERS) ET 20. EUROPE DES CITOYENS

## Annexe 5 - La transposition « groupée » des directives en France

Les données chiffrées présentées dans cette étude pourraient être affinées à la lumière des modalités de transposition des directives en droit français, en tenant compte des cas dans lesquels plusieurs directives sont transposées par une seule loi ou ordonnance<sup>1</sup>. Ces cas sont d'autant plus fréquents en France depuis que les autorités nationales recourent à des lois ou ordonnances contenant « diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire » (ci après dénommées « DDADC »), et qui ont par exemple concerné une soixantaine de directives entre 2000 et 2008 (soit un total d'environ 20 « DDADC », si l'on considère que chacune permet en moyenne de transposer 3 directives). Il est intéressant d'isoler les directives concernées, à la fois parce que leur transposition est directement « à l'origine » des actes normatifs nationaux, mais aussi parce que le contenu de ces actes porte intégralement sur des dispositions issus du droit communautaire.

La prise en compte des « DDADC » conduit à réduire la part relative des directives à dimension législative dans le total des lois françaises (voir Tableau 1) puisque :

<sup>1</sup> Il est à l'inverse beaucoup plus rare que la transposition d'une directive donne lieu à l'adoption de plusieurs lois ou ordonnances (alors qu'elle donne très fréquemment lieu à l'adoption de nombreux décrets et/ou arrêtés).

- 6,8 directives à dimension législative doivent être retranchées de la moyenne annuelle présentée ci-dessus ;
- en parallèle, le nombre annuel moyen de lois et ordonnances nationales hors DDADC passe à 74,3 sur la période ;
- au total, la part relative des directives à dimension législative dans le total des lois adoptées en France sur la période est ramenée à 17,3% sur la période (contre 22,6% si l'on ne prenait pas en compte les « DDADC »).

TABLEAU 1 - NOMBRE ANNUEL MOYEN DE DIRECTIVES DE NATURE LÉGISLATIVE TRANSPOSÉES PAR DES LOIS ET ORDONNANCES PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT COMMUNAUTAIRE

SECTEURS	LOIS ET ORDONNANCES / AN***	DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE**/AN
<b>TOTAL Y INCLUS DDADC</b>	<b>76,6</b>	<b>22,4</b>
<b>DDADC* SECTEUR FIN</b>	<b>0,59</b>	<b>1,77</b>
<b>DDADC* SECTEUR MICA</b>	<b>0,44</b>	<b>1,33</b>
<b>DDADC* SECTEUR ITEC</b>	<b>0,19</b>	<b>0,55</b>
<b>DDADC* SECTEUR TESC</b>	<b>0,63</b>	<b>1,88</b>
<b>DDADC* SECTEUR TREG</b>	<b>0,22</b>	<b>0,66</b>
<b>DDADC* SECTEUR « JAI »</b>	<b>0,19</b>	<b>0,55</b>
<b>TOTAL DDADC*</b>	<b>2,26</b>	<b>6,8</b>
<b>TOTAL HORS DDADC</b>	<b>74,3</b>	<b>15,6</b>

SOURCE : DONNÉES LÉGIFRANCE, DONNÉES SGAE, CALCULS Y BERTONCINI

\* L'HYPOTHÈSE DE TRAVAIL ICI RETENUE EST QU'UNE LOI OU ORDONNANCE PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT COMMUNAUTAIRE PERMET DE TRANSPOSER 3 DIRECTIVES.

\*\* PÉRIODE DE RÉFÉRENCE : 2000-2008 (DONNÉES SGAE)

\*\*\* PÉRIODE DE RÉFÉRENCE : 2000-2006 (DONNÉES SGG-JORF) LES LOIS DE RATIFICATION D'ACCORDS INTERNATIONAUX NE SONT PAS INCLUSES.

## Annexe 6 - L'importance des dépenses communautaires en matière de cohésion régionale et agricole : précisions à partir de l'exemple français

L'analyse des dépenses de cohésion et agricoles réalisées en France amène à minorer quelque peu le poids relatif des interventions budgétaires estimé sur la base d'une évaluation globale.

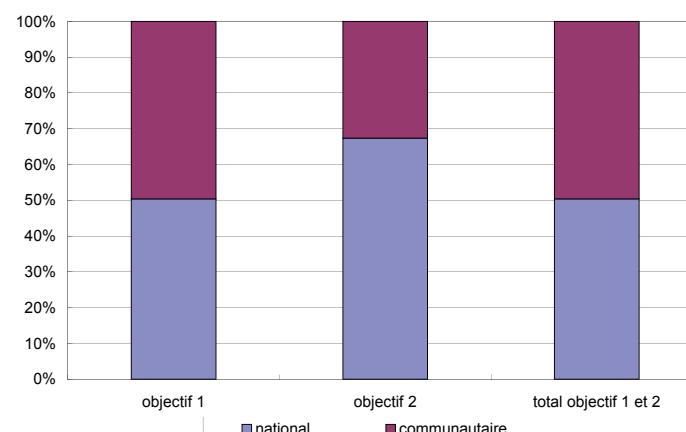
### 1 - L'importance des dépenses communautaires en matière de cohésion régionale

En matière de cohésion régionale, le taux de cofinancement moyen de 50% pratiqué par l'Union européenne correspond à la réalité des documents de programmation nationaux et régionaux faisant état des interventions budgétaires communautaires ; mais la contrepartie nationale publique au financement communautaire ne constitue pas l'intégralité de la dépense publique nationale en matière de cohésion territoriale.

L'analyse des sources de financement des dépenses de cohésion territoriale en France pour la période 2000-2006 permet ainsi de constater (voir Tableau 1) que :

- pour les dépenses de l'objectif 1, la clé de financement entre l'UE et les contributeurs publics nationaux est relativement proche de 50/50 (sur un total d'environ 8,6 milliards d'euros) ;
- pour les dépenses de l'objectif 2, la clé de financement entre l'UE et les contributeurs publics nationaux s'établit à 32 % pour l'UE et 68% pour les contributeurs publics nationaux (sur un total d'environ 22 milliards d'euros) ;
- pour l'ensemble des dépenses correspondant aux objectifs 1 et 2 des fonds structurels européens, la contribution de l'UE s'établit à environ 36% du total, contre 64% aux contributeurs publics nationaux (sur un total d'environ 30 milliards d'euros).

**TABLEAU 1 - DÉPENSES PUBLIQUES EUROPÉENNES ET NATIONALES CONSACRÉES À LA COHÉSION RÉGIONALE EN FRANCE EN 2006 (EN % DE LA DÉPENSE PUBLIQUE TOTALE)**



SOURCE : DIACT - BASE DE DONNÉES PRESAGE  
CALCULS CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

## 2 - L'importance des dépenses communautaires en matière agricole

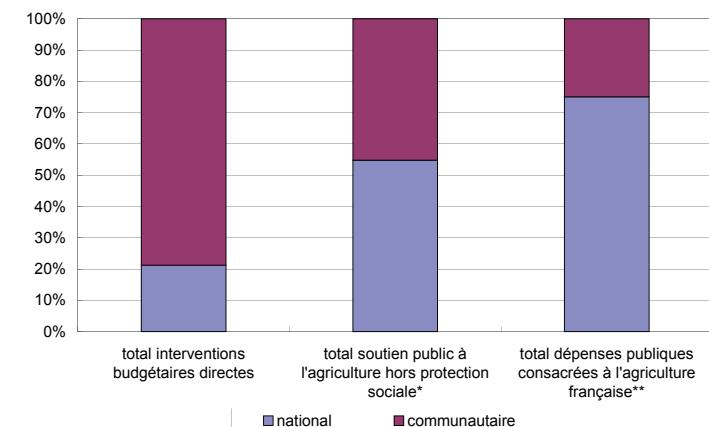
Il est également utile de préciser que la prise en compte de l'ensemble des dépenses affectées à l'agriculture au niveau communautaire et national conduit à minorer la part moyenne de 72% attribuée à l'UE. Cette proportion concerne en effet sur les seules interventions budgétaires affectées directement ou indirecte-

ment (dépenses des services généraux) aux producteurs agricoles. Mais elles n'intègrent pas d'autres types de dépenses, notamment de protection sociale.

Dans un pays comme la France, la contribution du financement communautaire à la dépense totale réalisée sur le territoire national en 2006 s'est ainsi établie (voir Tableau 2) à :

- environ 78% si l'on s'en tient aux seules interventions budgétaires directes en faveur de l'agriculture (soit légèrement au dessus de la moyenne communautaire);
- 45% si l'on inclut l'ensemble des dépenses d'aides directes et indirectes à l'agriculture, et notamment les dépenses de fonctionnement des administrations, y compris en matière d'enseignement et de recherche (plus de 3,5 milliards d'euros en 2006) ou les dépenses fiscales (environ 3 milliards d'euros en 2006) ;
- 25% si l'on inclue les dépenses de protection sociale agricole, qui se sont élevées à 16 milliards d'euros en 2006 (mais qui ne sont il est vrai pas des dépenses opérationnelles).

**TABLEAU 2 - DÉPENSES PUBLIQUES EUROPÉENNES ET NATIONALES CONSACRÉES À L'AGRICULTURE (HORS DÉVELOPPEMENT RURAL) EN FRANCE EN 2006 (EN % DE LA DÉPENSE PUBLIQUE TOTALE)**



SOURCE : DONNÉES DG CONCURRENCE ET CE, ESCALE (2008)

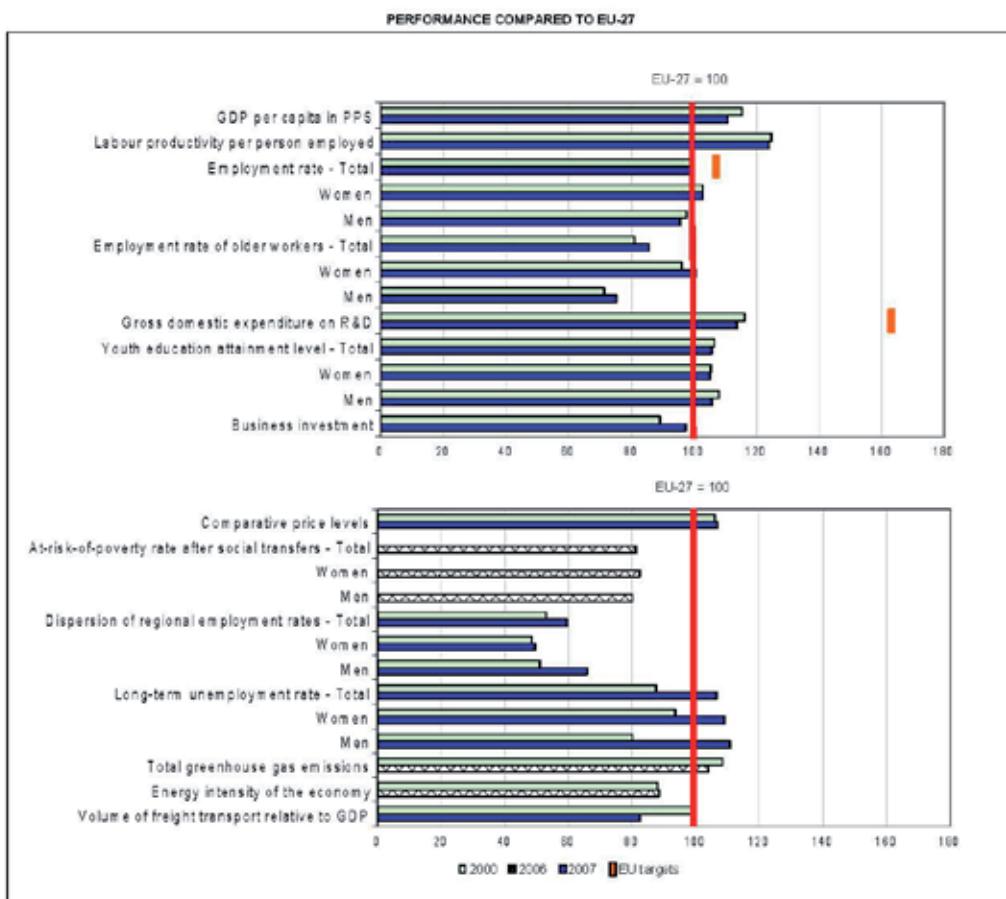
CALCULS CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

\* Y COMPRIS INTERVENTIONS BUDGÉTAIRES INDIRECTES C'EST-À-DIRE LES AUTRES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES NATIONALES (8,4 MILLIARDS D'EURS AU TITRE DES SSG)

\*\* Y COMPRIS LES CONCOURS PUBLICS AUX RÉGIMES SOCIAUX AGRICOLES

**Annexe 7 - Stratégie de Lisbonne : évaluation 2009 de la France par l'UE**

	FR							EU 27			
	2000	2004	2005	2006	2007	2010 NATIONAL TARGET	2000	2006	2007	2010 EU TARGET	
<b>GDP PER CAPITA IN PPs</b>	115.3	110.1B	112.0	111.4	110.9						
<b>LABOUR PRODUCTIVITY PER PERSON EMPLOYED</b>	124.8	120.5B	123.4	123.7	123.9		100.0	100.0	100.0		
<b>EMPLOYMENT RATE</b>	<b>TOTAL</b>	62.1	63.7	63.9	63.8	64.6	62.2	64.5	65.4		
	<b>WOMEN</b>	55.2	58.2	58.5	58.8	60.0	53.7	57.3	58.3		
	<b>MEN</b>	69.2	69.4	69.3	69.0	69.3	70.8	71.7	72.5		
<b>EMPLOYMENT RATE OF ORDER WORKERS</b>	<b>TOTAL</b>	29.9	37.6	38.7	38.1	38.3	36.9	43.5	44.7		
	<b>WOMEN</b>	26.3	34.0	36.0	35.9	36.2	27.4	34.9	36.0		
	<b>MEN</b>	33.6	41.4	41.6	40.5	40.5	47.1	52.7	53.9		
<b>GROSS DOMESTIC EXPENDITURE ON R&amp;D</b>		2.15B	2.15B	2.1	2.1P	2.08P	1.85E	1.84E	1.83E		
<b>YOUTH EDUCATION ATTAINMENT LEVEL</b>	<b>TOTAL</b>	81.6	81.7	83.4	83.2	82.4	76.6	77.9	78.1		
	<b>WOMEN</b>	83.5	83.3	85.4	85.0	85.0	79.3	80.8	80.8		
	<b>MEN</b>	79.6	80.1	81.3	81.4	79.8	73.8	75.0	75.5		
<b>COMPARATIVE PRICE LEVELS</b>		105.9	109.9B	107.4	107.3	106.7	100	100	100		
<b>BUSINESS INVESTMENT</b>		16.4	16.2	16.7	17.6	18.2	18.4	18.2	18.7		
<b>AT-RISK-OF-POVERTY RATE AFTER SOCIAL TRANSFERS</b>	<b>TOTAL</b>	16	13B	13	13						
	<b>WOMEN</b>	16	14B	14	14						
	<b>MEN</b>	15	13B	12	12						
<b>DISPERSION OF REGIONAL EMPLOYMENT RATES</b>	<b>TOTAL</b>	6.9	7.1	7.2	7,4	6,6	13.0	11.4	11.1		
	<b>WOMEN</b>	9.7	9.0	9.3	8,9	7.8	20.0	16.1	15.8		
	<b>MEN</b>	4.9	5.8	5,8	6.4	5,8	9.6	9.4	8.8		
<b>LONG-TERM UNEMPLOYMENT RATE</b>	<b>TOTAL</b>	3.5	3.8	3.8	3.9	3.3	4.0	3.7	3.1		
	<b>WOMEN</b>	4.3	4.2	4.3	4.2	3.6	4.6	4.0	3.3		
	<b>MEN</b>	2.8	3.4	3.3	3.6	3.1	3.5	3.5	2.8		
<b>TOTAL GREENHOUSE GAS EMISSIONS</b>		98.5	97.9	98.4	96.0		90.9	92.3			
<b>ENERGY INTENSITY OF THE ECONOMY</b>		188.32	187.40	184.88	179.06		213.9	202.45			
<b>VOLUME OF FREIGHT TRANSPORT RELATIVE TO GDP</b>		100.0	92.8	87.4	87.8E	88.4E	100.0	107.5E	107.1E		



## Annexe 8

### LES LIGNES DIRECTRICES INTÉGRÉES POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI (2008-2010)

#### LIGNES DIRECTRICES MACRO-ÉCONOMIQUES

- (1) GARANTIR LA STABILITÉ ÉCONOMIQUE POUR ASSURER UNE CROISSANCE DURABLE
- (2) PRÉSERVER LES ÉQUILIBRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS POUR PERMETTRE LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI
- (3) FAVORISER UNE AFFECTATION EFFICACE DES RESSOURCES AXÉE SUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI
- (4) VEILLER À CE QUE L'ÉVOLUTION DES SALAIRES CONTRIBUE À LA STABILITÉ MACRO-ÉCONOMIQUE ET À LA CROISSANCE
- (5) FAVORISER UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES, STRUCTURELLES ET DE L'EMPLOI
- (6) CONTRIBUER AU DYNAMISME ET AU BON FONCTIONNEMENT DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

#### LIGNES DIRECTRICES MICRO-ÉCONOMIQUES

- (7) ACCROÎTRE ET AMÉLIORER L'INVESTISSEMENT DANS LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT, NOTAMMENT DE LA PART DES ENTREPRISES
- (8) FACILITER L'INNOVATION SOUS TOUTES SES FORMES
- (9) FACILITER LA DIFFUSION ET L'UTILISATION EFFECTIVE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION ET CONSTRUIRE UNE SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION FAVORISANT PLEINEMENT L'INSERTION
- (10) RENFORCER LES AVANTAGES CONCURRENTIELS DE LA BASE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE
- (11) ENCOURAGER L'UTILISATION DURABLE DES RESSOURCES ET RENFORCER LES SYNERGIES ENTRE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LA CROISSANCE
- (12) DÉVELOPPER ET APPROFONDIR LE MARCHÉ INTÉRIEUR
- (13) ASSURER L'OUVERTURE ET LA COMPÉTITIVITÉ DES MARCHÉS À L'INTÉRIEUR ET À L'EXTÉRIEUR DE L'EUROPE, RÉCOLTER LES FRUITS DE MONDIALISATION
- (14) RENDRE L'ENVIRONNEMENT DES ENTREPRISES PLUS COMPÉTITIF ET ENCOURAGER L'INITIATIVE PRIVÉE GRÂCE À L'AMÉLIORATION DE LA RÉGLEMENTATION
- (15) ENCOURAGER L'ESPRIT D'ENTREPRISE ET CRÉER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE AUX PME
- (16) ÉTENDRE, AMÉLIORER ET RELIER LES INFRASTRUCTURES EUROPÉENNES ET ACHEVER LES PROJETS TRANSFRONTALIERS PRIORITAIRES

## Liste des Etudes et Recherches déjà parues

---

**Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : retour sur une présidence remarquée** - Martin Koopmann et Joachim Schild (juin 2009).

**Des «partis politiques au niveau européen» ? Etat des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009** - Francisco Roa Bastos (mai 2009).

**La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen** - Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, Notre Europe et The Federal Trust [Version française] (mai 2009).

**La Ruée vers la Roumanie des entrepreneurs italiens** - Lynda Dematteo (avril 2009).

**La santé : un enjeu vital pour l'Europe** - Sébastien Guigner (janvier 2009).

**La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme** - Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé (décembre 2008).

**La Présidence tchèque du Conseil de l'UE : contexte et priorités** - Petr Drulák (décembre 2008).

**Les expérimentations sociales en Europe : vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale** - Marjorie Jouen (novembre 2008).

**UE-ASEAN : il faut être deux pour danser** - David Camroux (juin 2008).

**L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique australe** - Mills Soko (décembre 2007).

**Un élève prudent : une vue de l'intérieur de la présidence slovène du Conseil de l'UE** - Manja Klemenčič (décembre 2007).

**Le vin et l'Europe : métamorphoses d'une terre d'élection** - Aziliz Gouez, Boris Petric (avril 2007).

**L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ?** Ulrike Guérot (décembre 2006)

**L'Union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud** - Alvaro Artigas (décembre 2006).

**L'impact des médias télévisés dans la campagne référendaire française de 2005** - Jacques Gerstlé (novembre 2006).

**Plan B : comment sauver la Constitution européenne** - Andrew Duff (octobre 2006).

**Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006** - Teija Tiilikainen (juin 2006).

**Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux Etats-membres** - Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant (mai 2006).

**Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO2** - Coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia (mai 2006).

**La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union** - Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège chambon (janvier 2006).

**Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions avancées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles** - Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgott et Pascal Lamy (janvier 2006).

**Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union** - Sonja Puntscher-Riekmann, Isabella Eiselt et Monika Mokre (décembre 2005).

**Constitution européenne et délibération : l'exemple des Focus Groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005** - Henri Monceau (novembre 2005).

**Le «non» français du 29 mai 2005 : comprendre, agir** - Gaëtane Ricard-Nihoul (octobre 2005).

**Pour un nouveau contrat social européen** - Marjorie Jouen et Catherine Palpant (septembre 2005).

**La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité** - Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).

**Le budget européen : le poison du juste retour** - Jacques Le Cacheux (juin 2005).

**Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004** - Céline Belot et Brunon Cautrès (juin 2005).

**Pourquoi ils ont voulu l'Europe** - Jean-Louis Arnaud (mai 2005).

**La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe** - Henri Oberdorff (avril 2005).

**Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation** - Mario Hirsch (décembre 2004).

**Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union européenne élargie** - Martin Koopman (novembre 2004).

**L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli** - Stephen Boucher, Diego Cattanéo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslav Wegrzyn (octobre 2004).

**La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004** - Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho (juin 2004).

**Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires** - Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro (avril 2004).

**L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ?** - Franciszek Draus (février 2004).

**Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière** - Anand Menon (janvier 2004).

**L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004** - Brigid Laffan (décembre 2003).

**L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?** - Timo Behr (novembre 2003).

**Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen** - Bénédicte Suzan (octobre 2003).

**L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003** - Roberto Di Quirico (juillet 2003).

**Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique** - Anand Menon et Jonathan Lipkin (mai 2003).

**Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre** - Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette (mai 2003).

**L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer** - Bérénice Picciotto (mai 2003).

**La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?** - Renaud Dehouze, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild (avril 2003).

**Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie** - Eric Philippart (mars 2003).

**La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003** - George Pagoulatos (décembre 2002).

**La question du gouvernement européen** - Jean-Louis Quermonne (décembre 2002).

- Le Conseil européen - Philippe de Schoutheete et Helen Wallace (septembre 2002).**
- Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence - Søren Dosenrode (juin 2002)**
- Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001) - Michal Illner (juin 2002).**
- Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002 - Carlos Closa (décembre 2001).**
- La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? - Florence Deloche-Gaudez (décembre 2001).**
- L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit - Dusan Sidjanski (juillet 2001).**
- La présidence belge 2001 - Lieven de Winter et Huri Türsan (juin 2001).**
- Le débat suédois sur l'Europe - Olof Petersson (décembre 2000).**
- Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale - Franciszek Draus (novembre 2000)**
- Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française - Jean-Louis Arnaud (juillet 2000).**
- Portugal 2000 : la voie européenne - Alvaro de Vasconcelos (janvier 2000).**
- Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne - Esa Stenberg (août 1999).**
- Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability - Axel Krause (avril 1999).**
- Réussir l'Union Economique et Monétaire - Partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerca (mars 1999).**
- Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni - Stephen George (octobre 1998).**
- Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain - Centre for European Reform, Lionel Barber (avril 1998).**
- L'Europe sociale. Historique et état des lieux - Jean-Louis. Arnaud (juillet 1997).**
- Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ? - Françoise de la Serre et Helen Wallace (septembre 97).**
- Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération - Pierre-Alain Muet (avril 1997).**

## Mentions légales

*Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.*



*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

dépôt légal

© Notre Europe, juin 2009

**Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)**