

**LES PAPIERS
DE RECHERCHE
DE L'ENA**

Collection

**QUESTIONS
EUROPEENNES ET
INTERNATIONALES**

PR ENA QEI 2019-02



La coordination des politiques européennes en France et en Allemagne – l'exemple de la politique numérique européenne

AXEL LEISENBERG

Résumé

La coordination des politiques européennes en France et en Allemagne – L'exemple de la politique numérique européenne

Le système institutionnel de l'Union européenne invite les Etats membres à se prononcer sur les propositions élaborées par la Commission en amont de leur adoption par le législateur européen. Cela signifie que les Etats doivent à chaque fois déterminer leur position nationale. Pour cela, ils ont mis en place des systèmes chargés de coordonner les positions sectorielles des différentes administrations impliquées. Les Etats membres doivent donc être en mesure d'une part de gérer des conflits interministériels et d'autre part d'assurer un contact permanent avec leurs représentations permanentes auprès des institutions européennes. Cette coordination est structurée de manière différente dans chaque Etat.

En analysant l'interface entre politiques nationales et européenne, le présent papier de recherche fait le point sur la gestion des conflits interministériels qui sont au centre du processus de détermination des positions nationales dans deux pays clés de l'Union, l'Allemagne et la France. Le papier examine ensuite la manière selon laquelle les systèmes de coordination s'adaptent à des politiques innovantes, en prenant l'exemple de l'élaboration des positions nationales relatives aux propositions faites par l'Union en matière de politique numérique. Cette politique mobilise un grand nombre de ministères et d'acteurs dans les deux pays. Ces derniers doivent adapter leur système de coordination à un champ politique intersectoriel en évolution constante. Dans l'immédiat, il apparaît que les acteurs impliqués peinent encore à interagir dans les formes institutionnelles nationales existantes.

Mots-clés : politique européenne, Etat membre, coordination, position nationale, politique numérique

The coordination of European policies in France and Germany: the example of the European digital policy

The institutional system of the European Union invites the Member States to take a decision on the proposals drawn up by the Commission prior to their adoption by the European legislator. This means that the Member States must each time determine their national position. To this end, they set up systems to coordinate the sectoral positions of the various national administrations involved. Member States must therefore be able to manage inter-ministerial conflicts on the one hand and to maintain permanent contact with the permanent representations to the European institutions on the other. This coordination is structured differently in each State.

By analyzing the interface between national and European policies, this research paper focuses on the management of inter-ministerial conflicts which are at the center of the process of determining national positions in two key countries of the Union, Germany and France.

The paper then examines how coordination systems adapt to innovative policies, taking the example of the development of national positions on EU proposals for digital policy. This policy involves a large number of ministries and actors in both countries. The latter must adapt their coordination system to a constantly changing cross-sectoral policy field. In the immediate future, it appears that the actors involved are still struggling to interact with existing national institutional forms.

Keywords : European policy, member State, coordination, national position, digital policy

L'auteur

Axel Leisenberg est chargé de mission à la Délégation aux affaires européennes et internationales au Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation à Paris. Diplômé de sciences politiques et ancien élève du cycle international long de l'ENA (promotion Louise Weiss), il a travaillé dans le domaine des politiques européennes et nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche en France et en Allemagne.

L'École nationale d'administration n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les « Papiers de recherche de l'Ena » : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES PAPIERS DE RECHERCHE DE L'ENA

Collection QUESTIONS EUROPENNES ET INTERNATIONALES - QEI

La coordination des politiques européennes en France et en Allemagne – L'exemple de la politique numérique européenne

PR ENA QEI 2019-02

Mars 2019

AXEL LEISENBERG

Retrouvez la publication sur :

<https://www.ena.fr/La-recherche-a-l-ENA/Publications/Collection-Les-papiers-de-recherche-de-l-ENA>

© ENA

SOMMAIRE

Introduction	5
1. Les systèmes de coordination des politiques européennes en France et en Allemagne	13
1.1. L'évolution des instances centrales chargées de la coordination des politiques européennes au niveau national	13
1.1.1. Genèse de la coordination des politiques européennes et centralité des ministères de l'économie, des finances et des affaires étrangères.....	13
1.1.2. Fonctionnement et missions des instances centrales chargées de la coordination des politiques européennes.....	16
1.2. La gestion des conflits au centre du processus de construction de la position nationale	21
1.2.1. Le jeu ministériel et interministériel de la coordination au niveau national	21
1.2.2. Coordination au niveau européen <i>via</i> les représentations permanentes à Bruxelles	26
2. Le processus de positionnement national vis-à-vis du <i>marché unique numérique</i> : vers les limites des capacités de coordination ?	31
2.1. La complexité de la gestion d'un dossier intersectoriel.....	31
2.1.1. Une répartition sectorielle des responsabilités au niveau national	31
2.1.2. Une réglementation lacunaire inadaptée au phénomène du numérique	35
2.2. La transversalité de l'action publique en matière de politique numérique au niveau national met au défi les systèmes de coordination des politiques européennes	37
2.2.1. Les actions en matière de politique numérique au niveau national – en contradiction avec l'action au niveau européen ?	37
2.2.2. La difficulté des instances centrales chargées de la coordination à contrôler le processus au niveau national	39
3. Les effets de la politique numérique européenne sur les systèmes nationaux de coordination	45
3.1. La directive « services de médias audiovisuels » et la question des plateformes numériques : deux exemples pour illustrer les systèmes de coordination en action ..	45
3.1.1. La négociation de la réforme de la directive « services de médias audiovisuels »	46
3.1.2. Définition et régulation des plateformes numériques	50
3.2. Les conséquences de la stratégie du <i>marché unique numérique</i> sur le processus de gestion des conflits entre les acteurs.....	53
3.2.1. La mise à l'épreuve des instances centrales chargées de la coordination	54
3.2.2. Les évolutions des systèmes de coordination des politiques européennes se reflètent dans les organes de représentation des États à Bruxelles	59
Conclusion	61
Bibliographie	63
ANNEXES	67

Introduction

Lors des discussions autour des propositions législatives de la Commission européenne, dès le niveau le plus bas de la chaîne de décision du Conseil, les représentants des États membres s'appuient sur des instructions qu'ils ont reçues de leur capitale (*via* leur représentation permanente à Bruxelles), pour défendre la position de leur pays. Ce qui se dit lors de ces multiples réunions dans les groupes de travail, et plus tard lors des réunions du Comité des représentants permanents (COREPER) avant d'être enfin discuté au Conseil des ministres, est le résultat d'une préparation au niveau national. Une telle préparation nécessite une mobilisation importante d'agents et de capital administratif. Les agents des administrations centrales des ministères de chaque État membre de l'Union européenne sont ainsi largement impliqués dans le processus de négociation. Étant donné l'importance de l'impact de la négociation de textes législatifs européens pour le cadre juridique des États (*cf.* transposition des directives, application directe des règlements), ceux-ci mobilisent d'importants effectifs au niveau national, rendant de fait la négociation complexe. Ce phénomène devient particulièrement visible à la lumière de l'exemple des négociations relatives à la mise en œuvre de la stratégie du *marché unique numérique*, priorité affichée par la Commission européenne de la mandature 2014-2019.

Les enjeux des négociations au niveau européen et notamment au sein du Conseil de l'Union européenne se sont multipliés depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1993. Ils sont aujourd'hui d'une importance cruciale, avec des répercussions y compris sur les affaires politiques au niveau national. Ainsi, les politiques européennes sont devenues au fil des décennies parties intégrantes de la politique intérieure (Böttger et Jopp, 2016) des États membres de l'Union européenne. C'est pour cette raison qu'une coordination de la position nationale défendue dans les instances de l'Union est d'une grande importance pour les gouvernements des États membres. Puisque des décisions majeures sont prises à Bruxelles, les administrations nationales ont nécessairement dû développer des compétences en matière européenne, autant pour la négociation de textes que pour leur transposition en droit national.

L'étude des mécanismes de fonctionnement et de coordination au sein du gouvernement et de l'administration se révèle pertinente puisque le projet européen dans sa forme constitutionnelle actuelle se fonde encore largement sur une interaction intergouvernementale. Le Parlement européen s'est certes vu accorder davantage de pouvoirs législatifs au fil des réformes des traités depuis l'Acte unique européen (entré en vigueur 1987) et dont il a su se servir (Beichelt, 2016)¹, mais les jeux de pouvoirs y restent empreints par la défense d'intérêts nationaux.

Le présent papier de recherche analyse les *systèmes de coordination des politiques européennes au niveau national* de deux pays : la France et l'Allemagne. Une comparaison de ces deux cas se justifie car il s'agit de deux grands États membres de l'Union européenne, perçus souvent comme étant les « moteurs » de l'intégration européenne. Vu leur poids démographique et économique au sein de l'Union européenne, ces deux pays ont tout intérêt à mettre en œuvre des moyens

¹ On note que les services des représentations permanentes de la France et de l'Allemagne traitant de l'influence au Parlement européen ont été étoffés au fil du temps.

administratifs importants afin de représenter et défendre efficacement leurs intérêts à Bruxelles et lors des négociations aux instances du Conseil de l'Union européenne.

Selon Timm Beichelt (2016), il existe plusieurs dimensions d'implication d'un État et de ses agents dans les affaires européennes d'un pays membre de l'Union européenne allant d'une dimension politique à une dimension technique. Nous allons nous concentrer sur la dimension administrative-organisationnelle de la politique européenne au niveau national. À cette fin, nous entendons par *système de coordination des politiques européennes* l'ensemble des interactions formelles et informelles des institutions et des acteurs au niveau national dans le contexte du concours à la définition d'une position de l'État dans les négociations européennes. Ces acteurs sont en charge des interactions avec les institutions européennes avant, pendant et après une initiative de la part de la Commission européenne. Un tel système de coordination est établi afin de régler les conflits en interne et de pouvoir présenter une position cohérente à l'extérieur. Cela requiert avant tout les ressources des administrations centrales des ministères des deux pays faisant l'objet de notre étude.

Ce travail porte une attention particulière aux institutions chargées à titre principal de la coordination des dossiers pouvant provoquer des réactions divergentes de la part de plusieurs ministères. Nous parlons ainsi d'*instance centrale chargée de la coordination* quand ces institutions et acteurs:

- centralisent les préférences formulées par d'autres acteurs impliqués dans la politique européenne du pays au niveau national ;
- transmettent ces préférences aux institutions européennes ; et
- négocient ces préférences au sein des institutions pertinentes au niveau européen (Beichelt, 2007, 755).

En France cette instance est le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et en Allemagne il s'agit essentiellement de deux directions générales, affiliées respectivement au ministère de l'économie et au ministère des affaires étrangères. Toutefois, des conflits peuvent être portés au-delà de ces institutions jusqu'au sommet de l'État, ce qui implique la Présidence de la République en France et la Chancellerie fédérale en Allemagne.

L'origine des institutions de coordination est liée à l'existence de conflits à l'intérieur du système politico-administratif sur la question de la position que le pays doit défendre à Bruxelles sur une thématique donnée (Beichelt, *ibid*). Ces conflits peuvent avoir une origine politique, par exemple au sein d'un gouvernement de coalition ou entre la majorité et la minorité au parlement. Cependant, le présent travail s'intéressera davantage aux conflits de dimension technique entre différents ministères ou même à l'intérieur de ceux-ci. Ces conflits et leur gestion constituent le cœur de la coordination des politiques européennes au quotidien (*ibid*) et seront donc centraux dans cette étude.

Ce papier de recherche s'appuie sur le constat de départ suivant : les deux pays disposent d'organisations manifestement différentes en ce qui concerne la coordination des politiques européennes, en raison de traditions politico-administratives qui ont amené à des évolutions différentes et des modèles qui sont aujourd'hui bien distincts. Une comparaison fondée sur les structures formelles créées dans les deux pays qui cherche à analyser leur fonctionnement réel (relations entre les agents et leur organisation) se révèle donc pertinente pour en tirer des conclusions sur le fonctionnement de la négociation au sein de l'Union européenne.

La coordination des politiques européennes au niveau national est déterminée par le cycle des politiques européennes puisque la Commission européenne est la seule instance à disposer du pouvoir de l'initiative législative au niveau de l'Union européenne. Dans cette perspective, l'objectif du présent travail est de cartographier dans les deux pays les acteurs impliqués dans la coordination des politiques européennes au niveau national et d'analyser les interactions entre ces acteurs dans la coordination des politiques européennes du pays.

Toutefois, les systèmes de coordination des politiques européennes ne sont pas, comme tout système, statiques. Ils peuvent varier d'un champ politique à l'autre et sont soumis à des changements qui peuvent trouver leur origine à l'intérieur du pays (modifications liées aux politiques internes, nouveau gouvernement, etc.) et en fonction des politiques publiques traitées.

Dans le cadre de ce travail, établir une simple comparaison des systèmes de coordination des affaires européennes risquerait d'être trop descriptive. Il apparaît donc pertinent de partir d'un exemple de politique qui fait la preuve ou non, en raison de ses caractéristiques distinctes, de la capacité des systèmes de coordination des affaires européennes d'adapter leur fonctionnement en fonction des changements de conditions.

Nous allons nous focaliser sur un sous-champ des politiques publiques dont la dénomination est assez récente, mais qui regroupe plusieurs aspects de politiques déjà bien existantes. Il s'agit de ce qu'on appellera la politique numérique (*Digitalpolitik* en allemand ou l'on trouve aussi les termes *Netzpolitik* et *Internetpolitik*) (Eumann et Stadelmaier, 2013 ; Hachmeister et Anschlag, 2013). Les thèmes et politiques publiques couverts par cette dénomination sont variés (Greef, 2017, 24-25) :

1. *Internet politique* : l'utilisation de l'internet en politique, y compris la participation politique *via* l'internet, la communication politique et les élections.
2. *Administration numérique* (« e-government ») : la numérisation de l'administration, s'agissant de l'inter-connectivité entre les autorités publiques et les relations entre l'administration et les citoyens.
3. *Politique de l'internet* : questions relatives à l'architecture, l'infrastructure de l'internet, aux standards, aux interfaces numériques et aux protocoles. L'action publique, dans cette dimension, porte sur la régulation d'aspects techniques et d'infrastructure (*hardware* et *software*) qui sont la base de la société numérique.
4. *Politique des services et des contenus* : questions concernant les services qui se fondent sur l'utilisation de l'internet et les contenus diffusés par ceux-ci ; les thèmes spécifiques concernent le droit de la propriété intellectuelle, la protection des données et de la personne, le droit à l'autodétermination informationnelle et la protection des mineurs (ces thématiques existent déjà en dehors du numérique et sont traitées par des acteurs dans des champs politiques établis).

Dans le cadre du présent papier de recherche, nous nous concentrerons sur cette quatrième dimension de la politique numérique qui est celle des services et des contenus en ligne. Ces sujets font l'objet de discussions intenses au sein des systèmes de coordination des politiques européennes lorsqu'ils font apparaître un besoin de régulation et lorsqu'ils obtiennent une dimension européenne qui amène le sujet au Conseil de l'Union européenne dans le cadre de projets législatifs ou de projets de conclusion.

Ces deux aspects de besoin de régulation et d'eupéanisation semblent être bien réunis dans la matière numérique (Bendiek, 2016, 230-231) : l'industrie européenne est

aujourd'hui dépendante d'équipement informatique et de logiciels essentiellement développés et produits aux États-Unis et en Chine. De plus, plusieurs secteurs comme les moteurs de recherche se trouvent dans des situations de quasi-monopoles occupées par des entreprises extra-européennes. Au-delà, dans le domaine des données et du *cloud computing*, des questions de protection des consommateurs et des données se posent car l'accès peut être géré à l'extérieur de l'Union européenne, là où sa législation n'est pas en vigueur. La télécommunication est elle aussi concernée : le droit à la vie privée, et ainsi la liberté comme valeur fondamentale européenne, est affecté suite à la numérisation de la communication car il ne peut plus être garanti dans toutes les circonstances. Des solutions pour des réseaux de télécommunication qui sont transfrontaliers, nécessitent d'être trouvées au niveau européen.

Du fait d'un domaine caractérisé par sa dimension novatrice et l'ampleur des thématiques dépassant largement les frontières nationales, force est de constater qu'une grande partie des États membres eux-mêmes ne disposent pas d'une réglementation dans ce domaine ou sont justement en train de l'introduire au niveau national (cf. *Loi pour une République numérique*² en France, *Netzwerkdurchsetzungsgesetz*³ en Allemagne). Les deux États faisant l'objet du présent travail ont cependant réagi en développant des stratégies nationales⁴ pour répondre aux enjeux précités, tout en appelant à l'initiative de la Commission européenne (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015) afin de légiférer dans cet « espace sans frontières ». Dans ce moment de perception d'un manque relatif de réponses juridiques (régulation, réglementation) à l'égard de phénomènes économiques complexes et novateurs, mais perçus comme primordiaux pour l'avenir (risque de troubler les marchés et remise en question du modèle social européen), l'initiative au niveau européen porte sur la création d'un cadre réglementaire européen qui constituerait une réponse commune.

Afin de répondre à ce manque de réglementation, la Commission européenne a lancé comme grand objectif du mandat en cours l'achèvement du « marché unique numérique » (Commission européenne, 2015). Il s'agirait d'un cadre commun européen pour des activités économiques qui nécessiteraient une démarche commune. L'accomplissement de cet objectif pose des questions de différente nature venant de différents secteurs : la protection des consommateurs, la fiscalité, la régulation des plateformes numériques, le droit d'auteur, les télécommunications, etc. L'approche politique, et donc *a priori* le besoin de coordination interministérielle, est large et intersectorielle : l'enjeu de l'encadrement du numérique, tout en permettant le développement économique du secteur, repose sur la nécessité de prendre des mesures qui touchent aussi bien les politiques fiscales que le droit d'auteur, notion intéressant particulièrement la France, et la politique des services de médias audiovisuels (cas particulier pour l'Allemagne puisque les *Länder* y ont la compétences exclusive de légiférer). Les plateformes numériques constituent également un important champ de discussion au niveau européen ce qui se manifeste notamment par la difficulté de convenir d'une définition commune sur les contours d'une plateforme numérique.

Plusieurs des aspects que les États membres de l'Union européenne doivent traiter pour arriver à un *marché unique numérique*, comme la protection des mineurs, le droit

2 Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

3 Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken vom 1. September 2017.

4 « *Stratégie numérique du gouvernement* » en France, « *Digitale Agenda* » en Allemagne.

de la propriété intellectuelle, ou encore la protection des données personnelles, ne sont pas des problématiques nouvelles et ont déjà pu faire l'objet d'un accord lors de l'adoption de réglementations portant sur le monde « hors ligne ». Toutefois, les particularités et caractéristiques propres au monde intangible qu'est le numérique exigent au moins une restructuration des acteurs autour de ce nouveau champ qui induit de nombreux problèmes publics inédits.

En restant dans un cadre simplifié, un problème devient public « à partir du moment où il est pris en compte par une ou des autorités publiques, ce qui suppose souvent l'existence d'un débat public [...] » (Hassenteufel, 2008, 39). Beaucoup de domaines touchés par l'économie numérique sont au moins dans une autre forme déjà devenus des problèmes publics, ont été mis à l'agenda et ont donné lieu à des politiques publiques. Par exemple la protection des mineurs dans le cadre de la présentation de matériels audiovisuels est régie par la loi depuis 1920, en Allemagne⁵. Cependant, suite à la « révolution numérique », de nouveaux problèmes dans ce domaine émergent, comme l'accès des mineurs à du matériel audiovisuel qui ne leur est pas destiné *via* des plateformes en ligne, hébergées le cas échéant dans un pays étranger, et ceci, sans contrôle de l'État.

Donc, des thématiques comme le droit de la propriété intellectuelle, la protection des mineurs et des consommateurs sont des sujets qui ont été des problèmes publics bien avant la révolution numérique. On constate aujourd'hui qu'au sein de la politique numérique, ces thèmes sont toutefois disposés et structurés de manière différente (Betz et Kübler, 2013, 2). Les évolutions technologiques permettent aujourd'hui de mettre à disposition une quantité énorme d'information et de faciliter l'échange de données et la communication, tout en ne respectant pas les frontières nationales. Force est donc de constater que la politique numérique n'est pas un domaine politique établi comme d'autres, mais un domaine politique en devenir. Pour les besoins du présent mémoire, nous retenons que la politique numérique est caractérisée (Greef, 2017, 11) :

- d'une part, par l'apparence d'être un recueil de différentes thématiques liées d'une manière ou d'une autre; et
- d'autre part, par l'absence⁶ (du moins en France et en Allemagne) d'une autorité établie qui s'occupe de manière centralisée des thématiques numériques.

L'exemple de la politique numérique et les initiatives lancées par la Commission européenne afin d'y répondre nous semblent particulièrement appropriés dans le cadre de notre étude des systèmes de coordination des politiques européennes et de leurs évolutions pour deux principales raisons :

- la forte mobilisation de la coordination interministérielle en raison d'un champ d'intervention interdisciplinaire qui implique forcément plusieurs ministères ; et
- l'absence d'un cadre fixe au niveau national en raison de l'apparition récente du problème public.

Dans ce contexte, les systèmes de coordination des affaires européennes sont soumis à l'épreuve de ne pas pouvoir se baser sur leur propre réglementation nationale dans

5 Lichtspielgesetz vom 12. Mai 1920.

6 Des tentatives de centralisation existent clairement (notamment en France), mais malgré l'existence d'un Secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé du numérique, les chefs de file de plusieurs dossiers de l'achèvement du *marché unique numérique* restent les administrations centrales des ministères.

un domaine donné pour définir et défendre une position nationale à Bruxelles. Au contraire, étant donné que la réglementation est susceptible de se construire directement au niveau européen, nous supposons un besoin d'adaptation dans les modes de fonctionnement de la coordination des politiques européennes. De plus, par l'analyse de cette politique qui affiche des caractéristiques différentes par rapport aux autres domaines politiques, nous espérons vérifier leur degré d'adaptabilité à des contextes changeants.

Pour résumer, l'intérêt du présent travail réside dans la compréhension des deux systèmes de coordination de politiques européennes en France et en Allemagne et puis dans leur comparaison en prenant en compte les organisations politico-administratives des deux pays. L'analyse de ces systèmes de coordination à l'aune d'un exemple concret qu'est le domaine de la politique numérique vise à illustrer les manières dont travaillent les deux systèmes et surtout à démontrer que les systèmes ne sont pas statiques mais susceptibles d'évoluer.

La publication en 2016 d'un numéro de la *Revue française d'administration publique* (RFAP) dédiée à la coordination des politiques européennes⁷ a été le point de départ des réflexions sur notre sujet à double titre. *Premièrement*, la lecture nous a incité, notamment en préparation d'un stage à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, à nous intéresser aux mécanismes interministériels de la coordination des politiques européennes en France et en Europe ainsi qu'aux relations entre les institutions des États dans leurs capitales et les représentations à Bruxelles. *Deuxièmement*, l'absence d'une étude en langue française sur le modèle allemand et ses spécificités par rapport au fonctionnement français peut être interprétée comme l'expression de la perception que le fonctionnement du partenaire le plus important en Europe reste peu connu, voire « mystérieux » du côté français. Ce constat a été confirmé par notre expérience en stage ce qui nous a conduit à choisir la comparaison entre les systèmes de coordination des politiques européennes de ces deux pays et de s'y intéresser de manière systématique et scientifique.

La littérature scientifique germanophone comporte de nombreux ouvrages pour expliquer les systèmes de coordination des politiques européennes en Allemagne (Beichelt, 2015 ; Grünhage, 2007 ; Böttger et Jopp, 2016 ; Müller-Brandeck-Bocquet *et al.*, 2009 ; Sturm et Pehle, 2006). S'agissant de la France, l'ouvrage scientifique de référence en la matière date de 1993 et a été écrit par Christian Lequesne (Lequesne, 1993) et il existe aussi d'autres textes pertinents (Eymeri, 2002 ; Maillard et Smith, 2010 ; Lanceron, 2007). Chez Hussein Kasim *et al.* (Hussein *et al.*, 2000), on trouve une approche comparatiste dont nous avons tiré des conclusions intéressantes, tant au niveau de la méthode qu'au fond.

Pour le cadre théorique du présent travail, nous faisons référence aux travaux d'auteurs allemands comme Timm Beichelt (2007) et à la littérature sur l'analyse de l'action publique (Hassenteufel, 2008) (notamment la construction et la mise à l'agenda de problèmes publics dans la deuxième partie quant à la politique numérique). Ces concepts théoriques seront appliqués à la comparaison des systèmes de coordination des politiques européennes et à l'exemple de la politique numérique.

En outre, la présente étude puise dans la littérature grise, particulièrement riche en la matière. Ainsi, il est par exemple fait référence à un rapport de l'Assemblée nationale (Assemblée nationale, 2016) et aussi à des guides élaborés par les institutions allemandes et françaises au cœur de la présente analyse (Bundesministerium für

7 « Coordonner les affaires européennes », *Revue française d'administration publique*, n° 158, 2016.

Wirtschaft und Energie, 2016 ; Secrétariat générale des affaires européennes, 2016). Des textes juridiques (les constitutions, lois et directives) ainsi que des textes portant sur leur interprétation ont été utilisés lorsque cela était opportun.

La littérature spécifique sur la politique et l'économie numériques et la stratégie du *marché unique numérique* reste à ce jour limitée, ce qui s'explique certainement par la relative actualité du sujet. Une récente publication (Greef, 2017) en allemand sur la « *Netzpolitik* » en date de 2017 a été particulièrement utile et éclairante.

Notre recherche s'appuie également sur des entretiens effectués avec quinze experts⁸. Cette collecte de données s'est faite avec des agents des représentations permanentes de la France et de l'Allemagne à Bruxelles ainsi que des ministères et structures coordonnant les affaires européennes dans les deux capitales (SGAE à Paris, ministère de l'économie à Berlin). Ces entretiens ont permis d'établir des éléments de réponse à notre sujet qui ont été formulés à partir des questions opératoires. La sélection des personnes interviewées s'est effectuée dans un premier temps *via* notre réseau professionnel et en fonction des organigrammes disponibles. Suite aux premiers entretiens et leurs résultats, d'autres interlocuteurs ont été identifiés. À ces entretiens c'est ajouté une phase d'observation participative lors d'un stage d'octobre 2016 à janvier 2017 à la représentation permanente de la France à l'occasion de laquelle nous avons eu l'occasion d'assister à de nombreuses réunions de groupes de travail au Conseil (dans le domaine des services de médias audiovisuels, de la culture et du droit d'auteur notamment), du COREPER et du Conseil des ministres, mais pour certains aussi après cette période.

Dans ce milieu complexe et diplomatique, les méthodes de l'observation participative et de l'entretien offrent la possibilité d'appréhender la réalité des interactions des acteurs et ainsi du processus de la coordination des politiques européennes (dans notre cas, certes de manière plus prononcée du côté français). Le temps de l'observation, les thématiques traitées et le choix des interlocuteurs ont été cependant limités. Il en résulte que l'analyse pourrait être différente selon le moment de l'observation et le degré d'insertion dans le milieu professionnel. Les résultats de la présente étude ne sont ainsi pas généralisables et doivent être considérés à l'aune du matériau empirique utilisé.

Les systèmes de coordination des politiques européennes seront présentés et placés dans le contexte de la réalité de leur système politico-administratif respectif. La perspective comparative servira de fil rouge à la première partie (ainsi que tout au long du texte) qui dessinera la coordination dans les deux pays au niveau ministériel, interministériel et au sein de la représentation *via* les représentations permanentes à Bruxelles.

Ces éléments de comparaison seront mis en perspective en se concentrant plus spécifiquement sur les politiques numériques nationales et européenne dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie sur l'achèvement du *marché unique numérique*. Sera mis en exergue la façon dont les acteurs nationaux ministériels impliqués dans ce domaine politique relativement nouveau, dont les structures sont encore en train d'émerger, se positionnent en la matière. Il s'agit de dresser un état des interactions entre les ministères et les instances centrales chargées de la coordination, afin de détecter d'éventuelles lignes d'évolution.

Enfin, nous présenterons les effets de cette nouvelle politique européenne en matière du numérique sur les systèmes nationaux de coordination des politiques européennes.

⁸ Voir la liste en annexe 1.

La présentation de deux cas concrets faisant partie de la stratégie du *marché unique numérique* (respectivement la réforme de la directive « services de médias audiovisuels » et la discussion autour des plateformes numériques) permettront d'illustrer les éléments d'évolution des systèmes. Cette analyse nous permettra d'esquisser des conclusions sur les conséquences de la stratégie du *marché unique numérique* sur la gestion des conflits entre les acteurs et sur les systèmes de coordination des politiques européennes dans leur ensemble.

1. Les systèmes de coordination des politiques européennes en France et en Allemagne

L'objectif de cette première partie est de fournir une présentation générale des systèmes de coordination des politiques européennes allemand et français et de leur évolution historique afin de poser les bases de l'étude des (potentielles) évolutions et de l'adaptabilité des systèmes à celles-ci. La comparaison de ces systèmes de coordination des politiques européennes montre qu'ils se sont établis selon des modes et des trajectoires historiques différentes, mais qu'ils ont tous deux développé une grande spécialisation en la matière au niveau administratif.

Pour expliquer les différences dans la coordination des politiques européennes dans les deux pays, nous commençons par analyser le cadre institutionnel dans lequel ils existent. Les positions nationales défendues au niveau européen sont le produit des arbitrages de la gestion des conflits d'intérêt qui doivent régler ces institutions. Leur mise en œuvre réelle s'effectue de manière différente dans les deux pays et dépend des trajectoires institutionnelles (dépendance de sentier) et l'organisation de l'appareil politico-administratif. Des interactions complexes au niveau national, mais également en lien avec les représentations permanentes des deux États à Bruxelles, caractérisent ces deux systèmes de coordination.

1.1. L'évolution des instances centrales chargées de la coordination des politiques européennes au niveau national

Les instances centrales de la coordination des politiques européennes au niveau national. Les instances ont des apparences très différentes en France et en Allemagne :

- Une institution centrale (le Secrétariat général des affaires européennes, SGAE) est chargée en **France** de la coordination et en a la responsabilité tout au long du processus de négociation. Elle est placée sous l'autorité du chef du gouvernement ;
- L'**Allemagne** privilégie une approche décentralisée avec des directions ministérielles chargées de la coordination au sein des ministères fédéraux de l'économie (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, BMWi) et des affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*, AA). Elles interviennent plus tard dans le processus de négociation en raison de la plus grande indépendance des ministères chefs de file dans le dossier législatif.

Afin d'expliquer ces différences et ce, malgré une mission principale similaire (garder la cohérence dans la position nationale), il est nécessaire de revenir sur les évolutions historiques des deux systèmes qui ont été créés en réponse à une intégration européenne exigeant une spécialisation de plus en plus importante et octroyant un rôle fondamental aux gouvernements des États membres dans le processus décisionnel.

1.1.1. Genèse de la coordination des politiques européennes et centralité des ministères de l'économie, des finances et des affaires étrangères

Les différences apparentes dans l'organisation de la coordination des politiques européennes dans les deux cas étudiés trouvent d'abord leurs origines dans les traditions politico-administratives et dans des décisions prises au fil des décennies. Une certaine dépendance du sentier apparaît en ce qui concerne la coordination des politiques européennes⁹, même si les systèmes n'ont pas échappé aux évolutions de l'intégration européenne. En effet, les évolutions sont en partie déterminées par des facteurs externes liées aux épisodes de l'intégration européenne. Cependant ce sont des facteurs internes à chacun des cas qui sont à l'origine des différences.

1.1.1.1. La création de la CECA (1951) et les traités de Rome (1957) : la prédominance des questions d'intégration économique dans un contexte diplomatique

En **France**, la fondation d'un « Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions économiques européennes » (SGCI) par décret du 25 juin 1948 sous l'autorité de Matignon marque le début de l'évolution du système français de coordination des politiques européennes. Le principe d'une primauté de la centralisation du pouvoir décisionnel (pour trancher) au sein des services du Premier ministre en sa qualité de chef du gouvernement s'est développé durant la Troisième République (Gicquel et Gicquel, 2011, 611)

L'évènement déclencheur pour la création de ce premier organisme de coordination des politiques européennes a été la nécessité de gérer la coordination de la voix de la France au sein de la nouvelle institution européenne qu'a été l'Organisation européenne de coopération économique (OCDE) (Mangenot, 2016, 342-343). Les secrétaires généraux de ce nouveau comité interministériel étaient issus du ministère des finances et de l'économie ce qui a conduit à une domination du ministère des finances au sein de l'organisme. En 1954, ceci s'est encore trouvé accentué par le fait que la gestion administrative et matérielle a été confiée au ministère des finances (*Ibid.*, 344).

L'intégration européenne progressant, le SGCI s'est également vu confier la coordination des positions françaises dans les nouvelles institutions. La domination du ministère des finances se confirme, alors que les diplomates ne sont pas représentés et que d'autres corps, comme celui des Mines, ne le sont que très peu (*Ibid.*, 344). Celle-ci peut s'expliquer par la dimension essentiellement économique qu'emprunte à son début l'intégration européenne.

Sous l'égide d'un nouvel équilibre créé en 1958 par l'installation de la Représentation permanente à Bruxelles (contrôlée par le ministère des affaires étrangères), le système de coordination à la française, prévu dès le décret de 1948, se met en place et a perduré jusqu'à aujourd'hui : le SGCI coordonne la position française en s'assurant que les autres ministères ne prennent pas directement contact avec les institutions européennes. La Représentation permanente, sous le contrôle des affaires étrangères, s'occupe des relations directes avec les institutions à Bruxelles et Luxembourg (*Ibid.*, 347).

Ainsi se met en place un système de coordination équilibré mais avec de fortes tensions entre les départements ministériels. Le choix de placer l'instance centrale de coordination auprès du chef du gouvernement accentue la centralisation du système.

9 Ceci rend *a priori* autant plus compliqué une adaptation des systèmes suite aux évolutions du contexte.

En **Allemagne**¹⁰, c'est aussi l'interaction entre les ministères qui est déterminante pour l'émergence d'un système de coordination des politiques européennes. Contrairement au cas de la France, cette compétence de la coordination ne s'est pas matérialisée en un service localisé auprès du chef du gouvernement, mais au sein d'un ministère. Si une première direction chargée des affaires de la CECA (*Montanunterabteilung*) a été installée au sein du ministère de l'économie en 1951¹¹, on ne peut en effet pas parler d'une institution centralisée dans le sens du SGCI en France. Les instructions pour les réunions de la CECA à Luxembourg étaient validées par un comité interministériel présidé par le ministère de l'économie et auquel participaient les ministères des affaires étrangères et des finances (Grünhage, 2007).

À son tour, le ministère des affaires étrangères s'est doté d'une direction dédiée à l'Europe (*Abteilung E*). Cela lui a permis de jouer un rôle majeur dans la politique européenne en Allemagne pendant des décennies. Ses temps forts ont été les moments où l'intégration économique a dominé l'agenda.

Quand, avec la fondation de la Communauté économique européenne et Euratom (traités de Rome), de plus en plus de domaines sectoriels ont été touchés par l'intégration européenne, augmentant ainsi les enjeux politiques pour l'État, la complexité de la répartition des compétences a entraîné des conflits notamment entre le ministère de l'économie (approche plus technique de l'intégration économique) et le ministère des affaires étrangères (intégration européenne, multilatéralisme, compétence de la diplomatie). La répartition des compétences entre plusieurs départements ministériels est donc observable tant en France qu'en Allemagne. Cependant, en Allemagne, l'autonomie ministérielle (*Ressortprinzip*) érigé en principe constitutionnel est beaucoup plus forte qu'en France et est donc déterminante pour l'évolution du système de coordination des affaires européennes.

Un important cas de désaccord entre les ministres des affaires étrangères et de l'économie a permis de mettre fin au débat de la répartition des compétences entre les deux ministères en matière d'intégration européenne. L'accord du 6 juin 1958, dénommé *Brentano-Erhard-Vereinbarung*¹² d'après les noms des ministres concernés, se fait sous la menace du chancelier Konrad Adenauer de centraliser la compétence dans un nouveau ministère des affaires européennes. Il prévoit un partage de compétences en matière européenne : la compétence s'agissant de tout ce qui relève de la politique extérieure (sujets plus politiques) est confiée au ministère des affaires étrangères, celle de toutes les autres affaires (en règle générale les dossiers techniques) est confiée au ministère de l'économie. Cette répartition sera le cadre pour les évolutions du système allemand de coordination et a empêché la création d'une instance centrale de coordination à la française.

10 Le terme Allemagne est utilisé pour la République fédérale d'Allemagne (jusqu'en 1990 sans le territoire de l'ex-République démocratique allemande).

11 Il convient d'ajouter à ce point qu'un ministère des affaires étrangères en République fédérale d'Allemagne n'a été créé qu'en 1955.

12 Officiellement : « Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Auswärtigen und dem Bundesminister für Wirtschaft über die Ressortabgrenzung bei EWG, Euratom, den Freihandelszonenverhandlungen und bezüglich der Leitung des Handelspolitischen Ausschusses und des Ausschusses für Entwicklungsländer ».

1.1.1.2. Des rapports de force susceptibles de changer selon les priorités et selon les étapes de l'intégration

Suite à l'accord entre les ministres Heinrich von Brentano et Ludwig Erhard, en **Allemagne**, durant des décennies dans le cadre de la Communauté économique européenne, l'expertise permettant d'accompagner l'intégration économique a été centralisée au ministère de l'économie qui est distinct du ministère des finances. Cependant, le traité de Maastricht, avec son architecture en piliers, ajoute des domaines qui ne peuvent plus être traités sous le seul angle des politiques économiques (Beichelt, 2016, 95). Ainsi, le ministère fédéral des finances a pu gagner de l'influence en matière européenne lors des négociations pour l'union économique et monétaire. La prise de pouvoir par le chancelier Gerhard Schröder en 1998 a été l'occasion de changer les structures pour prendre en compte ces évolutions.

Le conflit de répartition des pouvoirs qui a vu le jour lors de la formation du gouvernement de Gerhard Schröder a été identifié comme moment déclencheur de cette modification dans l'architecture du système de coordination des politiques européennes. Résultat de cette évolution, la direction « Europa » du ministère de l'économie est transférée au ministère des finances (Lamatsch, 2004, 46). L'*Auswärtiges Amt* reçoit des compétences en matière de politiques juridiques, d'affaires intérieures et de politique extérieure et de sécurité commune (PESC), soit deux des trois piliers de l'« architecture institutionnelle » créée par le traité de Maastricht. En 2005, au début de la grande coalition de la nouvelle chancelière Angela Merkel, les compétences du ministère des finances sont retransférées au ministère de l'économie, principalement pour des raisons de distribution de pouvoirs au sein du nouveau gouvernement (Beichelt, 2016, 95). Le ministère des finances garde toutefois un champ de compétence européenne important en raison de l'actualité des sujets financiers qui sont discutés au niveau européen, mais également grâce à la direction « Europe » qui perdure en son sein. Le ministère des affaires étrangères garde ses prérogatives et dispose également de plus de pouvoir dans le domaine de la PESC suite au traité de Maastricht. Avec le projet d'achèvement du marché unique, le ministère de l'économie a donc perdu du poids au profit des ministères des affaires étrangères et des finances (Lamatsch, 2004, 45-46).

En **France**, des évolutions similaires ont pu être observées suite à ce changement institutionnel au niveau européen. En absence d'une concurrence entre le ministère chargé de l'économie et celui des finances, le ministère des affaires étrangères français reçoit la compétence de gestion de la PESC suite au traité de Maastricht. Ces domaines, régaliens et non-législatifs, ne sont alors pas coordonnés par le SGCI et soulignent l'importante place que détient le ministère des affaires étrangères français dans la construction européenne (Mangenot, 2016, 354). Sa direction de l'Union européenne joue un rôle important non seulement dans le domaine dont elle assure la coordination (PESC), mais également dans le domaine des questions institutionnelles et des politiques avec une forte dimension de politique étrangère.

1.1.2. Fonctionnement et missions des instances centrales chargées de la coordination des politiques européennes

L'enjeu principal pour les instances centrales de coordination des politiques européennes et pour le gouvernement dans son ensemble est de garder une cohérence dans la position nationale vis-à-vis des institutions européennes et des autres États membres. La définition de ces positions, mais aussi la négociation des textes législatifs au niveau européen, mobilise un grand nombre d'acteurs dans des départements gouvernementaux très divers (Beichelt, 2016, 97). Les conflits qui sont naturellement

généralisés lors de ces processus vont à l'encontre de la volonté du gouvernement de vouloir présenter une seule position claire afin de renforcer les capacités d'influence au niveau européen. Il convient de décrire plus particulièrement les missions assignées et d'identifier les enjeux et difficultés auxquels font faces ces institutions centrales chargées de la coordination des politiques européennes au niveau national.

1.1.2.1. En France, une centralisation forte sous l'autorité du Premier ministre

Le SGAE (issu en 2005 du SGCI) en **France** est l'instance centrale du gouvernement français chargée de la coordination des politiques européennes. Service du Premier ministre, il assiste le chef du gouvernement français dans l'exécution de ces missions. Le SGAE compte aujourd'hui environ 200 agents (Gérard, 2016, 181) et est organisé en secteurs opérationnels¹³. Le secrétaire général des affaires européennes dispose de trois adjoints qui sont à la tête d'un groupe de secteurs¹⁴ ainsi que de trois conseillers (questions juridiques, relations avec les élus, sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne). Les chefs de secteurs sont des fonctionnaires issus des administrations et des grands corps de l'État. Leurs adjoints sont en règle générale en détachement du ministère des finances, mis à disposition par des ministères sectoriels ou encore des contractuels. Parmi les agents du SGAE environ 70 %¹⁵ sont détachés des ministères de Bercy, sachant que ce chiffre comprend également les services supports qui sont en grande partie assurés par des agents de catégorie C.

Le SGAE a longtemps été dirigé par un cadre issu du corps des inspecteurs des finances. Les profils des dernières années sont cependant plus divers, avec une prépondérance des diplomates (de 2002 à 2012 et de 2014 à 2017 ; l'actuelle secrétaire générale, Sandrine Gaudin est une administratrice civile issue de la direction générale du Trésor). Les liens entre le SGAE et la Présidence de la République sont fluctuants : à certaines périodes très limitées, le SGAE a été rattaché à l'Élysée où son secrétaire général a joué le rôle de « sherpa » du Président de la République pour le Conseil européen.

Le rôle du SGAE consiste à rapidement déceler les points de désaccord entre plusieurs ministères lors de la procédure législative dans les institutions européennes, en assurant une coordination interministérielle dès le stade des travaux dans les groupes de travail du Conseil. Le principe de base de travail du SGAE est de s'assurer que la France se prononce d'une seule voix à Bruxelles. Pour cela, et en se basant sur un modèle de coordination centralisée sous l'autorité du Premier ministre, l'institution conduit processus d'élaboration d'une position commune. D'après le décret de 2005, par le biais de la coordination interministérielle, le SGAE a comme mission l'instruction et la préparation des positions françaises sur les négociations européennes. Outre la veille et l'anticipation de projets législatifs venant de Bruxelles, le SGAE a la charge de veiller à la mise en œuvre des engagements du gouvernement dans le cadre de l'Union européenne. Il suit également, avec le Secrétariat général du gouvernement, la transposition des directives dans le système juridique français (Secrétariat général des affaires européennes, 2017).

13 Cf. organigramme en annexe.

14 Des exemples pour des secteurs sont les suivantes : FIN – questions économiques et financières ; TESC – travail, emploi, politique sociale, santé, éducation, culture, audiovisuel, sport.

15 Entretien n° 4, 25 janvier 2017.

La responsabilité du SGAE consiste dans la centralisation de toute information des institutions européennes, avant de diffuser celle-ci aux ministères compétents. Le SGAE est traditionnellement très soucieux que toute cette information passe effectivement par l'organisme et qu'elle ne soit pas directement envoyée aux ministères parisiens (Mangenot, 2016) et ce, afin d'être légitimé dans son action. Il semble toutefois impossible de contrôler cette centralisation de l'information à 100%. Il est cependant dans l'intérêt même du SGAE de conserver cette prérogative afin de s'imposer, non seulement pour assurer sa mission première de coordination des positions des ministères, mais aussi et surtout afin d'asseoir sa légitimité au quotidien, notamment auprès de ministères forts tels que celui de l'économie et des affaires étrangères.

Le degré d'investissement nécessaire dans un tel processus dépend évidemment du domaine politique en question, certains projets législatifs européens n'intéressant qu'un ou deux ministères tandis que d'autres intéressent plusieurs ministères avec un poids de premier plan¹⁶. Ainsi, le modèle de coordination centralisée serait « adapté à la culture administrative française » (Secrétariat général des affaires européennes, 2017).

1.1.2.2. En Allemagne, une absence d'une coordination centralisée et une fragmentation du système

Le système en **Allemagne**, en comparaison avec celui de la France, paraît plus complexe¹⁷. Malgré le positionnement constitutionnellement fort du chancelier en tant que chef du gouvernement, la marge de manœuvre de ce dernier est restreinte. Cela s'explique principalement par un facteur juridique : l'autonomie ministérielle ancrée dans la constitution évoquée plus haut. À cela s'ajoute un facteur politique : la pratique des gouvernements de coalition favorise la concurrence, au sein du gouvernement, entre ministères dirigés par des ministres de partis politiques différents. Ces deux facteurs conduisent à un degré d'autonomie des ministères sans égal au sein du modèle gouvernemental français, toujours très centralisé. C'est ainsi que dans le système de coordination en Allemagne, les ministères de l'économie et des affaires étrangères¹⁹ influencent de manière autonome des décisions importantes en termes de politiques européennes (Lamatsch, 2004, 41).

Deux ministères sont dotés d'une direction dédiée à la coordination des politiques européennes : les ministères des affaires étrangères et de l'économie.

À l'*Auswärtiges Amt*, au sein du gouvernement actuel, un secrétaire d'État avec le titre de *Staatsminister* (ministre d'État, à ne pas confondre avec le titre et le positionnement des ministres d'État en France) est chargé de mener la politique européenne pour le ministère. Une direction Europe (*Europaabteilung*) a été installée pour jouer un rôle important pour le gouvernement fédéral dans la coordination des positions nationales (COREPER II et aussi Conseil européen). Environ 100 agents du corps diplomatique

16 Nous entendons par « ministère de premier plan » notamment les ministères régaliens et ceux disposant de suffisamment de ressources financières et humaines pour s'affirmer.

17 Ce qui ressort également de nombreuses conversations informelles et des entretiens effectués dans le cadre du présent mémoire. Les entretiens effectués avec des interlocuteurs français mettent ainsi en avant de manière systématique que le système allemand ne leur n'est pas accessible et qu'une coordination plus claire faciliterait le processus législatif européen.

19 D'un moindre degré ceci concerne aussi le ministère des finances qui, même moins institutionnalisé et moins stable influence également les positionnements.

travaillent en son sein et sont répartis en 3 sous-directions chargées de la coordination pour le COREPER II, des questions fondamentales ou encore des relations bilatérales avec les autres États membres. Les deux dernières sous-directions sont dotées de compétences comparables à celles du ministère des affaires étrangères français.

L'on pourrait estimer que le ministère des affaires étrangères allemand dispose d'un positionnement assez faible étant donné que le ministère de l'économie en Allemagne contrôle la coordination du COREPER I (cf. chapitre 2.2.) (Lamatsch, 2004, 41-42). Toutefois, il a pu améliorer son influence dans les affaires européennes, en se voyant reconnaître une compétence de « coordination globale » de la politique européenne allemande, notamment en ce qui concerne des domaines tels que l'élargissement, les institutions, etc... (Beichelt, 2009, 225-226).

La direction *Europapolitik* du ministère de l'économie allemand, quant à lui, comporte environ 91 agents dont environ 45 équivalent de la catégorie A²¹, du corps du ministère. Un directeur a la responsabilité de deux sous-directions dont les missions reflètent l'aspect plus technique des dossiers qui sont coordonnés au sein de ce ministère. Une sous-direction se charge plus particulièrement des questions de coordination tandis que l'autre est plus focalisée sur les questions plus stratégiques en termes d'intégration économique mais aussi s'agissant des relations avec les autres États membres, ce dernier aspect constituant une forme de doublon avec les services du ministère fédéral des affaires étrangères. Plusieurs autres unités sont présentes tant au ministère des affaires étrangères qu'au ministère de l'économie, telle que celles en charge des relations avec le Parlement européen et des politiques de justice et des affaires intérieures. Ceci témoigne du caractère inabouti du processus de répartition des compétences entre les deux ministères.

21 Entretien n° 13, 8 mai 2017 (*höherer Dienst*: environ 45 agents, *gehobener Dienst*: 25 agents, *mittlerer Dienst*: 20 agents).

Figure n° 1 : Récapitulatif des instances centrales chargées de la coordination des politiques européennes au niveau national

	France	Allemagne	
<i>Objectif</i>	Harmonisation des positions et gestion des conflits au plus bas niveau		
<i>Méthode de travail</i>	Centralisée et défragmentée : coordination au plus bas niveau	Décentralisée et fragmentée : intervention des unités de coordination le plus tard possible	
<i>Instance de coordination</i>	SGAE	Abteilung Europapolitik (BMWi)	Europaabteilung (AA)
<i>Direction</i>	Secrétaire général	Directeur	Ministre d'État (<i>Staatsminister</i>), Directeur
<i>Agents</i>	~200	~90	~100
<i>Organisation hiérarchique</i>	3 secrétaires généraux adjoints, 3 conseillers auprès du secrétaire général Secteurs sectoriels avec chef de secteur et adjoints	2 sous-directions : 1/ coordination, droit de l'UE, représentation devant les juridictions ; 2/ relations avec les États membres, marché unique, stratégie Europe 2020 6 bureaux par sous-direction	3 sous-directions : 1/ questions fondamentales et stratégiques de l'UE ; 2/ coordination au sein du gouvernement, préparation COREPER II ; 3/ relations bilatérales avec les autres États membres

En conclusion de ce chapitre, on constate que la fragmentation du système de coordination en **Allemagne** favorise la sectorialisation de la politique européenne du gouvernement fédéral. L'absence d'une instance centrale ayant autorité pour arbitrer les désaccords au niveau des dossiers techniques, comme elle existe sous la forme du SGAE en **France**, fait que la position de l'Allemagne ne se cristallise que relativement tard dans le processus de négociations au sein du Conseil (Lamatsch, 2004, 50). Les systèmes se sont construits comme un produit des conflits existants, notamment au sein des départements ministériels suivants (dans les deux pays) : affaires étrangères, économie et finances. Cela constitue un point de convergence des deux systèmes. Pourtant, malgré ce point commun dans la formation des systèmes de coordination des politiques européennes, des traditions politico-administratives différentes existent dans les deux pays ce qui a finalement conduit à des systèmes bien distincts.

Les principes constitutionnels ou traditionnels des deux systèmes déterminent aussi la façon dont sont élaborées les positions de ces États au niveau européen pour servir lors des négociations au Conseil. La comparaison des deux systèmes amène à qualifier le système français de coordination des politiques européennes de défragmenté (Beichelt, 2007) et de centralisé, le système allemand de fragmenté et de décentralisé (Lamatsch, 2004, 37).

Enfin, la finalité de l'émergence des systèmes de coordination des politiques européennes réside dans le fait qu'il s'agit de gérer des conflits qui émergent

nécessairement lors des interactions entre les acteurs des différents départements ministériels d'un même gouvernement, dans les deux cas étudiés.

1.2. La gestion des conflits au centre du processus de construction de la position nationale

Compte tenu des missions des institutions centrales chargées de la coordination des politiques européennes développées précédemment, la notion de gestion des conflits sera centrale dans ce chapitre. Cette gestion des conflits est caractérisée par les interactions des instances centrales chargées de la coordination avec les institutions gouvernementales qui participent également à la coordination dans la capitale et à Bruxelles. La coordination, et ainsi le processus de la gestion des conflits, a en effet lieu tant dans la sphère nationale qu'europpéenne (Beichelt, 2009, 224).

1.2.1. Le jeu ministériel et interministériel de la coordination au niveau national

Dans la sphère nationale, les instances chargées de la coordination doivent veiller à la cohérence de la position nationale et disposent de ressources pour ce faire. Cependant, l'expertise de manière générale dans le domaine des affaires européennes n'est plus une exclusivité de ces instances. De plus, l'expertise technique sur les dossiers législatifs se situe le plus souvent au sein des ministères techniques. Ceux-ci sont soucieux de défendre leur position vis-à-vis des instances de coordination, mais également des autres ministères intéressés, ce qui crée potentiellement des conflits lors du processus législatif.

1.2.1.1. Le traitement des dossiers législatifs européens au niveau ministériel : similarités en France et en Allemagne

Le parcours des dossiers législatifs européens au sein de l'administration nationale est marqué par l'interaction d'une multitude d'acteurs, en particulier de fonctionnaires et agents publics. L'instruction du dossier au sein du ministère « chef de file » donne lieu à une attention particulière. Pour cela, les ministères sectoriels en France et en Allemagne ont fortement développé leur expertise dans les politiques européennes, même si la coordination centrale continue à incomber aux ministères de l'économie et des affaires étrangères en Allemagne et au SGAE en France.

Les propositions législatives de la Commission européenne sont notifiées *via* les représentations permanentes aux gouvernements des États membres. Selon la thématique, c'est toutefois le service chargé des affaires européennes du ministère ou de la direction générale compétente qui est en contact permanent avec la Commission et, à ce titre, au courant du projet. Au cours de l'évolution de l'intégration européenne et de l'important rôle que jouent les gouvernements nationaux *via* le Conseil, les ministères se sont spécialisés dans les affaires européennes et ont développé leur expertise (Lequesne, 1993, 38-42 ; Beichelt 2016, 99). Ainsi ils disposent des ressources (agents experts dans leur domaine et dans les affaires européennes) pour participer de manière générale aux consultations formelles ou informelles préparant les projets législatifs. Ceci soulève deux facteurs déterminants dans la coordination au niveau national que l'on retrouve tant en **France** qu'en **Allemagne** et qui sont

susceptibles de troubler la recherche d'une coordination sans conflit au plus bas niveau :

- les ministères disposent tous de services spécialisés dans les affaires européennes et disposent de l'expertise technique relative aux dossiers en cause; et
- l'information sur les affaires européennes en cours n'est pas le monopole des instances centrales de coordination ce qui rend potentiellement plus difficile leur travail.

Sans que l'interministériel, pour des raisons de ressources, puisse formaliser ces échanges souvent informels, les agents du ministère (le futur ministère « chef de file ») sectoriel représentent donc naturellement l'orientation de leur ministère (Lequesne, 1993, 42) sans prendre en compte une éventuelle position nationale interministérielle.

En **France**, ont été ainsi créées des cellules dédiées aux questions européennes dans les différentes directions des ministères (exemple des cellules au sein des ministères de l'économie et des finances) ainsi que des structures plus horizontales, le plus souvent rattachées aux directions des relations internationales des ministères. Dans certains cas, on a également pu observer des groupes *ad hoc* ou des chargés de mission (*ibid.*).

Une évolution parallèle a eu lieu en **Allemagne** où les ministères ont répondu à l'importance des politiques européennes dans quasiment tous les domaines avec la création de services ou de directions dédiés. Cependant, et contrairement à la France où le système de coordination par le SGAE se saisit du dossier dès son envoi par la représentation permanente, c'est le ministère chef de file qui se charge des instructions et d'une éventuelle concertation avec d'autres acteurs. En effet, la grande différence des deux systèmes est l'absence, en Allemagne, d'une coordination formalisée au niveau des groupes de travail du Conseil de l'UE. Il n'existe même pas d'exigences de forme pour les instructions prononcées en groupe de travail, ce qui est donc laissé à la discrétion du ministère qui a la charge de préparer les instructions pour le groupe de travail et le dossier dont il est le ministère chef de file. Toutefois, les représentants se prononçant en groupe de travail représentent le gouvernement fédéral et doivent présenter la position de manière cohérente. Ceci implique l'obligation du ministère chef de file de consulter les autres ministères et de prendre en compte les intérêts des autres ministères (*via* une concertation entre ministères, *Ressortabsprechung*). Le respect de la mise en pratique concrète de ce principe s'avère difficile à contrôler. La logique promue par les acteurs est celle de l'autonomie ministérielle qui permettrait une gestion souple du processus à ce niveau le plus bas du Conseil.

En **France**, une coordination des dossiers législatifs européens est opérée dès le début du processus, donnant la prérogative au SGAE d'intervenir et d'élaborer une position harmonisée même au niveau du groupe de travail. Comme l'interministérialité est saisie dès ce niveau, la procédure en France est exposée dans le sous-chapitre suivant.

Conséquence de la spécialisation des ministères dans les politiques européennes relevant de leur compétence les agents chargés des dossiers européens sont, dans les deux pays, en contact permanent avec la Commission européenne, soit par le biais de la représentation permanente qui les informe des activités à Bruxelles, soit directement par d'autres canaux d'information ou par la participation à des groupes d'experts organisés par la Commission. Par ce processus, informel ou formalisé, de consultation des autorités nationales et d'autres représentants d'intérêt, les agents dans les ministères ont déjà connaissance des futures propositions législatives de la

Commission et peuvent même transmettre, *via* des groupes d'experts, le point de vue des administrations nationales sur les sujets les intéressant (Lequesne, 1993, 42). Les ministères, au fil du temps, ont donc développé une grande expertise et leurs propres réseaux en ce qui concerne les questions européennes. Notamment dans le champ de la comitologie, ce sont eux qui définissent les positions, sans intervention ou de très rares interventions du SGAE en France. Les échanges entre la Commission et les agents des ministères « qui vont souvent à Bruxelles »²² peuvent donc être très riches, ce qui met en exergue les limites du pouvoir de contrôle des instances centrales de coordination, en France comme en Allemagne.

1.2.1.2. Les prérogatives de l'interministérialité pour la gestion des conflits : des approches différentes en France et en Allemagne

Rares sont les cas où un seul ministère est concerné par un dossier législatif européen. En amont, il n'est pas rare que la présentation de la position d'un ministère ait dû faire l'objet d'arbitrages internes, plusieurs directions d'un même ministère se réclamant compétent sur un dossier à instruire (dans ce cas se pose la question de la coordination entre les cellules horizontales et verticales). C'est par le biais de mécanismes définis et institutionnalisés que les conflits potentiels entre différents ministères doivent être réglés (réunions interministérielles, *Staatssekretärsrunden*, etc.).

En **Allemagne**, le *Ressortprinzip* veut que les ministères fédéraux déterminent de manière beaucoup plus indépendante leurs positions dans les instances préparatoires du Conseil. Si, au début de l'intégration européenne et en fonction des compétences communautaire seuls certains ministères ont été directement en contact (et en avaient besoin) avec la question de coordination des politiques européennes (économie, affaires étrangères, finances et agriculture) (Grünhage, 2007, 66), ce fait s'est généralisé avec l'évolution de l'intégration européenne. Comme nous l'avons vu, les ministères fédéraux disposent d'une autonomie plus importante qu'en France en ce qui concerne le positionnement dans leurs domaines (*Ibid.*). La phase de coordination des politiques européennes suit en principe les mêmes logiques que la coordination de questions relevant de la politique intérieure.

En Allemagne, la décentralisation est la plus forte possible ; la coopération est donc organisée en fonction de cette particularité. Contrairement au cas français, les instances centrales de la coordination rattachées aux ministères de l'économie et des affaires étrangères n'interviennent que lorsqu'un dossier passe du groupe de travail au COREPER (Beichelt, 2016, 99). Cela laisse une grande marge de manœuvre aux ministères dans leur manière de formuler les instructions pour les groupes de travail, même si ces derniers sont dans l'obligation de tenir compte des avis d'autres ministères intéressés par le dossier.

Le processus de l'élaboration des instructions pour les réunions du COREPER est beaucoup plus formalisé que pour les réunions des groupes de travail, du fait de la prérogative de coordination interministérielle détenue par le *BMWi* pour le COREPER I et par l'*Auswärtiges Amt* pour le COREPER II. Pour l'ensemble des points abordés lors des réunions des COREPER, une coordination organisée par l'une des instances centrales de la coordination entre les ministères a lieu en Allemagne afin de définir des instructions. Si ladite instance ne parvient pas dans les temps à définir une position

22 Entretien n° 4, 25 janvier 2017.

interministérielle, l'instruction qui doit être retenue par défaut est l'abstention. Les instructions pour les points de la partie II de l'ordre du jour suivent la structure suivante :

- objectifs de la Présidence ;
- objectif de négociation de l'Allemagne/teneur de l'instruction ;
- éléments de langage ;
- fond de la thématique/état actuel de la question.

Les deux directions de la coordination des politiques européennes ne procèdent pas elles-mêmes à la rédaction des instructions. Elles ont juste à s'assurer que les instructions sont cohérentes, qu'elles reflètent le point de vue harmonisé de tous les ministères intéressés et qu'elles correspondent à la forme définie. Ainsi, le rôle des instances de coordination est-il souvent limité au fait de proposer des synthèses des instructions ayant tendance à être plus longues que ce qui est souhaité (maximum trois pages).

Toutefois, le principe du modèle allemand est, comme dans le cas français, de chercher à gérer les conflits au plus bas niveau possible. Le défi des instances centrales de coordination est en ce sens de prévoir des conflits interministériels sans qu'elles aient forcément la main sur le dossier en groupe de travail (*Ibid*).

La coordination transversale de dossiers européens et la gestion des conflits en Allemagne se jouent dans les interactions entre le ministère de l'économie et des affaires européennes. Pour cela, deux comités existent (Lamatsch, 2004, 48) :

- Le comité des directeurs Europe (*Runde der Europa-Abteilungsleiter*, EU-AL) qui discute chaque mois l'agenda du COREPER et la coordination du travail dans les groupes de travail du Conseil. Ce comité se réunit sous la présidence du ministère de l'économie ou des affaires étrangères (à tour de rôle) ; selon une estimation dans la publication de 2000 de Kassim *et al.* (Derlien, 2000, 60) 70 à 90 % des conflits sont réglés à ce niveau (Lamatsch, 2004, 48).
- Le comité des secrétaires d'État (*Staatssekretärsausschuss für Europafragen*, EStS) existe depuis 1963 et se réunit environ tous les mois sous la présidence du secrétaire d'État (ministre d'État) au ministère des affaires étrangères et la vice-présidence du ministère de l'économie (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2016, 10). Ils décident à l'unanimité et ont la fonction de soulager le *Kabinett* de débats technico-politiques (Lamatsch, 2004, 48-49).

Grâce à ces instances de gestion des conflits, il est relativement rare qu'une question spécifique (et souvent technique) d'un dossier européen nécessite un arbitrage au niveau ministériel (on suit strictement le chemin de la hiérarchie dans la bureaucratie ministérielle allemande). Cependant, si c'est le cas, la gestion de conflit entre deux ministres est traitée comme pour n'importe quel autre dossier de la politique interne. La plupart des divergences sont arbitrées par une concertation de circulaires entre les ministères impliqués. En vertu de sa *Richtlinienkompetenz*, le chancelier a la responsabilité de régler les différends entre ministres, processus organisé dans le cadre d'une *Ministerbesprechung* (réunion de ministres) sous présidence du chancelier, juste avant la réunion du *Kabinett* (Conseil des ministres) du mercredi matin (*Ibid*, 38-39)

Contrairement à cela, nous observons en **France** une coordination interministérielle assurée par le SGAE dès le début du processus législatif. Le SGAE centralise les contributions des différents ministères et applique la méthode de la concertation interministérielle qui implique sur un dossier donné, l'ensemble des ministères pertinents. Le travail de concertation est effectué en première instance au sein des secteurs, par leurs chefs de secteur et les adjoints. Le rôle des agents au sein des

secteurs, et des secrétaires généraux adjoints au SGAE lorsque les dossiers remontent l'échelle pour un arbitrage, est donc central dans la coordination interministérielle. L'échelon de l'arbitrage des secrétaires généraux adjoints est le dernier avant l'appel à un arbitrage de la part du cabinet du Premier ministre. Contrairement au cas allemand, la logique de coordination interministérielle des affaires européennes diffère en France des processus de coordination des politiques internes, assurée par le Secrétariat général du gouvernement (Marin, 2016, 373-388).

Concrètement, et pour reprendre là où nous nous sommes arrêtés dans le sous-chapitre précédent, lorsque le SGAE a été informé par la représentation permanente à Bruxelles d'une initiative législative de la Commission européenne, il demande au ministre chef de file d'élaborer un premier projet de position française. Il relève de la compétence du SGAE de convoquer par la suite une réunion impliquant les acteurs des ministères compétents et de la représentation permanente afin de trouver une position commune sous présidence du chef de secteur pertinent ou d'un secrétaire général adjoint. Un relevé de décision fixe le compromis trouvé. Pour la suite des négociations dans les instances du Conseil, l'élaboration des instructions suit à peu près les mêmes méthodes de travail. Les secteurs, sur la base du projet de position élaboré par le ministre chef et file, préparent les projets d'instruction en tenant compte de la position des autres ministères compétents et en arbitrant les désaccords les plus techniques. En cas de désaccords ne pouvant pas être résolus par les secteurs, les secrétaires généraux adjoints sont impliqués, en contact avec leurs homologues au sein des ministères et à la Représentation permanente pour essayer de résoudre des conflits interministériels.

Si au niveau technique les divergences entre différents acteurs persistent, le conflit interministériel prend une dimension plus politique : le dossier est transmis au cabinet du Premier ministre pour rechercher un compromis ou arbitrer le désaccord entre les différents ministères. À défaut, une réunion interministérielle d'arbitrage (« RIM ») est convoquée par le cabinet du Premier ministre en vue de rendre un arbitrage. Les différentes positions ainsi que la décision finale sont consignées par le Secrétariat général du gouvernement dans une note dénommée « Bleu ».

Figure n° 2 : Les instances de la coordination en France et en Allemagne (D'après Beichelt, 2015, 263 ; ajout du cas français par l'auteur et inspiré de Marin, 2016, 381)

	Allemagne	France
Niveau de l'escalade du conflit ↓ ↓ ↓ ↓ ↓	Service au sein du ministère chef de file en consultant les services d'autres ministères intéressés	Secteurs du SGAE prise de contact avec le ministère chef de file et les autres ministères intéressés
	Chargés de mission Europe des ministères Concertation <i>ad hoc</i> sur des questions techniques, souvent en bilatéral	Secteurs du SGAE Concertation formalisée entre les positions des différents ministères
	Réunion des directeurs Europe Objectifs : <ul style="list-style-type: none"> - identification des désaccords entre les ministères ; - obligation de manifestation d'avis contraires ; - préparation des réunions du comité des secrétaires d'État ; - suivi de décisions ; - concertation de la position allemande 	Secrétaires généraux adjoints et secrétaire général Recherche d'un compromis ; passage du niveau administratif (travail interservices) au niveau politique impliquant les cabinets ministériels
	Comité des secrétaires d'État Europe Objectifs : <ul style="list-style-type: none"> - arbitrages technico-politiques pour décharger le <i>Kabinett</i> 	Réunion interministérielle (RIM) Arbitrage par le cabinet du Premier ministre
	Kabinett Formellement compétence dans toutes les questions des politiques européennes	Comité interministériel sur l'Europe Arbitrage par le Premier ministre

Le recours à ces mécanismes en **France** et en **Allemagne** montre que la manière dont les conflits sont gérés entre différents ministères suit les logiques du système politico-administratif interne. Ce sont en conséquence ces systèmes nationaux qui déterminent la manière dont sont formulées les positions nationales au Conseil. Par le biais de cette coordination formalisée dans les deux cas étudiés, nous pouvons aussi confirmer l'argument que les dossiers européens ont quotidiennement intégré les politiques internes.

1.2.2. Coordination au niveau européen via les représentations permanentes à Bruxelles

S'agissant de la sphère européenne de la gestion de conflits, les relations qui déterminent les échanges entre les instances centrales chargées de la coordination au niveau national et les représentations permanentes sont d'un intérêt particulier. Ici, nous nous intéresserons d'abord aux organisations et acteurs des représentations permanentes des États auprès de l'Union européenne à Bruxelles avant d'analyser les mécanismes d'échange entre les deux niveaux qui sont déterminants pour les négociations des textes législatifs.

1.2.2.1. Missions des représentations permanentes à Bruxelles

La coordination des politiques européennes au sein d'un système administratif national ne se joue pas uniquement dans les capitales. Les représentations permanentes des États auprès de l'Union européenne qui, dirigées par un diplomate au rang d'ambassadeur, jouent un rôle essentiel dans la définition des positions de leur État, au-delà de leurs missions officielles (informer les gouvernements des évolutions à Bruxelles et négocier au nom du gouvernement les textes législatifs au sein du Conseil). Mais des différences existent là aussi entre la représentation permanente de l'Allemagne et celle de la France.

De manière globale, des échanges permanents et formalisés entre les instances centrales chargées de la coordination et les représentations permanentes sont indispensables pour assurer l'influence de la position. Les deux niveaux sont interdépendants : le niveau national dépend des informations fournies par les représentations permanentes sur les projets de la Commission et l'état des négociations, et les représentations permanentes dépendent des instructions et de l'expertise technique fournies par l'administration centrale *via* les instances centrales de coordination. Des conflits entre les deux niveaux peuvent apparaître lorsque la vitesse des négociations à Bruxelles exige des réponses rapides tandis que la coordination au niveau national a besoin de davantage de temps.

Du **côté français**, alors qu'au début des années 1950 les relations du gouvernement français avec les institutions européennes ont été gérées directement par le SGCI (aujourd'hui SGAE), le traité de Rome a entraîné la création de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Réclamée par le ministère des affaires étrangères, la Représentation permanente permettait selon ce ministère de prendre en compte la perspective politique de l'intégration européenne et d'éviter une perte d'influence de ses services, dans le contexte de la création du marché commun. Ces considérations ont conduit à la création en 1958 d'un poste diplomatique auprès des institutions européennes, avec à sa tête un diplomate de carrière (Mangenot, 2016, 345-346). Même si aujourd'hui un grand nombre d'agents de la Représentation permanente est issu d'autres ministères, notamment les ministères techniques, les diplomates y conservent un rôle prépondérant, notamment au travers des postes d'encadrement.

Les conseillers de la Représentation permanente de la France (67 sur 184 agents au début de 2017) expriment la position française au sein des enceintes préparatoires du Conseil, premier niveau de négociation des dossiers législatifs. Leur travail est central dans les négociations pour défendre efficacement la position nationale définie au SGAE. La plupart de ces conseillers sont détachés de leur ministère d'origine afin d'assurer les missions de conseiller dans le même domaine à Bruxelles. Les liens entre les conseillers et leur administration d'origine restent donc volontairement étroits, ces agents ayant la vocation à rejoindre leur ministère d'origine après leur passage à Bruxelles. Toutefois, ils doivent respecter et défendre en toute neutralité les positions interministérielles du SGAE.

Le lien direct naturel que les conseillers entretiennent de façon plus ou moins forte avec leur ministère d'origine donne une apparence sectorielle à l'organisation de la Représentation permanente. En outre, les domaines d'activités dans lesquels sont regroupés les conseillers au sein de la Représentation permanente reflètent les groupes de travail au Conseil qui traitent en règle générale des thèmes spécifiques relevant de la compétence d'un ou plusieurs ministères proches. Contrairement à l'organisation très hiérarchisée d'un ministère, la représentation permanente dispose d'un organigramme

plutôt « plat », limitant l'échelle hiérarchique au minimum. Le conseiller est ainsi amené à travailler directement avec le représentant permanent ou son adjoint (ou bien avec leurs bras droits, les conseillers ANTICI et MERTENS) ce qui facilite l'exercice de leurs fonctions dans un contexte diplomatique. Cette organisation « plate » couplée à la sensibilité politique des dossiers législatifs traités rapproche davantage le fonctionnement de la représentation permanente de celui d'un cabinet ministériel que d'une administration centrale.

Du **côté allemand**, l'organigramme de la représentation permanente révèle également une organisation sectorielle axée sur des thématiques spécifiques. À la différence de la représentation permanente française, son homologue allemande est organisée de manière plus hiérarchique en départements (*Abteilungen*) qui reflètent de manière plus visible la répartition des compétences en matière des politiques européennes entre le ministère des affaires étrangères, de l'économie et aussi des finances. Quant aux agents de l'institution qui sont au nombre de 200²³ dont une centaine de conseillers (« attachés »), ils sont essentiellement détachés des ministères techniques²⁴. Le fait qu'ils reçoivent des instructions qui n'ont pas fait l'objet d'une coordination par une instance neutre, complexifie nettement leur action

Les interactions entre les instances centrales de coordination avec les représentations permanentes à Bruxelles sont certes déterminantes pour la défense de la position nationale auprès des institutions européennes. Mais les échanges commencent en amont de la proposition législative de la Commission européenne. Les administrations nationales sont en effet informées des projets de la Commission (qui à ce titre organise des réunions d'experts ou bien des consultations publiques). Lors des négociations de dossiers législatifs (mais aussi avant et après), il y a des « navettes » entre les ministères et les représentations permanentes.

1.2.2.2. Les représentations permanentes : chasse gardée des diplomates ?

Le rôle des diplomates, et ainsi du ministère des affaires étrangères, au sein des représentations permanentes est important pour comprendre l'équilibre de pouvoir entre les acteurs de la coordination des politiques européennes. Puisqu'il s'agit, dans les deux cas étudiés, de postes diplomatiques, les diplomates sont naturellement à la tête de ces institutions. Toutefois, dans le fonctionnement de ces représentations permanentes nous pouvons identifier le prolongement du conflit de la genèse des systèmes de coordination des politiques européennes au niveau national. En effet, l'organigramme des deux institutions (*cf.* organigrammes en annexe) montre que les ambassades auprès de l'Union européenne représentent en grande partie les gouvernements au niveau national dans la mesure où les services sectoriels et techniques sont assurés par des agents détachés des ministères concernés.

S'agissant du profil (Chatzistavrou, 2013, 61-86) du représentant permanent adjoint, nous identifions une importante différence : tandis que du **côté français** les deux postes clés (celui du représentant permanent siégeant au COREPER II et celui du représentant permanent adjoint siégeant au COREPER I) sont traditionnellement occupés par des diplomates de carrière, du **côté allemand** ce n'est le cas que pour le représentant

23 Une partie de ces 200 agents est toutefois partagée dans le cadre d'une communauté d'administration avec l'Ambassade de l'Allemagne en Belgique et la Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'OTAN.

24 Entretien n° 2, 20 décembre 2016.

permanent. En effet, le représentant permanent adjoint est traditionnellement un haut fonctionnaire issu du ministère de l'économie (il n'y a pas de corps interministériels en Allemagne). Actuellement il s'agit cependant d'un haut fonctionnaire du ministère de l'environnement (Peter Rösger), un proche de la chancelière Angela Merkel. À noter également que le représentant permanent adjoint allemand a le statut d'un ambassadeur, ce qui n'est pas le cas de son homologue français. Cette différence par rapport à la France manifeste la particularité du système de coordination des affaires européennes en Allemagne selon laquelle deux ministères différents sont chargés respectivement de la coordination de l'une des formations du COREPER.

Le fait qu'il s'agisse d'un fonctionnaire issu d'un ministère sectoriel est en outre cohérent avec le champ de compétences du COREPER I, plus technique que celui du COREPER II où dominent des questions plus politiques. Il faut également considérer que, dans le cadre des gouvernements de coalition en Allemagne, le ministère des affaires étrangères est traditionnellement occupé par le partenaire minoritaire de la coalition. Si l'on prend le cas de la grande coalition de 2013 à 2017, le représentant permanent et son adjoint issus de ministères différents permet aussi d'arriver à un équilibre des partenaires de la coalition.

Dans le **cas allemand et français** le représentant permanent, de même que son adjoint pour les secteurs qui concernent ce dernier, entretient un contact très direct avec les attachés qui travaillent pour lui et qui représentent leur pays au sein des groupes de travail. Ils disposent ainsi d'une importante vue globale des dossiers qui sont actuellement traités et les questions (souvent très techniques) qui font l'objet de conflits au sein du Conseil. Cette connaissance est très précieuse, ce qui fait des représentants permanents des acteurs clés, pas seulement lors de la négociation des textes à Bruxelles, mais également lors de la définition (ou adaptation, comme il connaît les coalitions qui peuvent se créer, etc.) de la position nationale dans la capitale (Lamatsch, 2004, 49). L'enjeu pour les instances centrales de coordination au niveau national réside dans la gestion d'éventuels conflits qui en résultent, en lien avec la direction des représentations permanentes qui font valoir leur avance en termes d'information.

1.2.2.3. Mécanismes d'échange entre les niveaux national et européen : les allers-retours entre Bruxelles et les capitales

Du **côté français**, au niveau des groupes de travail, il incombe en règle générale aux conseillers de la représentation permanente de défendre la position nationale en accord avec les instructions envoyées par le SGAE, soulignant ainsi le caractère interministériel de la position prononcée. À de rares exceptions, lorsqu'il s'agit de groupes en format « capitales » (exemple du Comité économique et financier de l'*Eurogroup Working Group*), le représentant est issu des rangs d'un ministère. Le plus souvent le conseiller est accompagné par un agent compétent du ministère chef de file afin de pouvoir fournir une expertise de dernière minute si la situation lors de la réunion l'exige. Le fait que ce soit le représentant de la représentation permanente qui défende les instructions au sein du groupe de travail au Conseil a l'avantage que cela empêche qu'un agent d'un ministère de la capitale parle « librement ». Ainsi même les éléments de langage pour les ministres pour les Conseils des ministres sont interministérialisés²⁵.

En **Allemagne**, la répartition du « porte-parolat » lors des sessions des groupes de travail est plus nuancée. Il existe des groupes du *Hauptstadtformat*, dans lesquels ce

25 Entretien n° 3, 10 janvier 2017.

sont les agents des ministères à Berlin qui prennent la parole. Dans d'autres groupes l'on favorise le *Brüsseler Format*. Ce sont alors les agents de la Représentation permanente allemande qui prennent la parole. Cette solution moins stricte par rapport à la ligne directrice d'apparence plus rigide du côté français, s'explique par le fait qu'en France une interministérialisation des sujets a déjà lieu au niveau des groupes de travail, ce qui n'est pas le cas en Allemagne.

Dans le **cas français**, au niveau des groupes de travail c'est au conseiller de la représentation permanente d'élaborer le compte-rendu de chaque réunion qui est transmis par un logiciel diplomatique aux personnes désignées à Paris. Cela concerne les ministères qui sont compétents en la matière et bien évidemment les services compétents au sein du SGAE.

En **Allemagne**, là aussi, le système paraît moins formel et se base sur des habitudes (ce qui exprime l'absence en Allemagne d'une institution centrale arrêtant des procédures très strictes comme cela existe en France). Il semblerait même que les *Drahtberichte* (les comptes-rendus envoyés après les réunions dans les instances du Conseil) trouvent leur origine dans le devoir du gouvernement fédéral vis-à-vis du Bundestag qui doit être tenu informé dans le cadre des procédures définies par la loi.

Les systèmes de coordination des politiques européennes en France et en Allemagne se distinguent dans leur fonctionnement, car les deux pays ont des ambitions différentes s'agissant de la coordination. La **France** poursuit une stratégie qui vise à arriver, dès le plus bas niveau, à une position harmonisée afin de s'assurer d'une présentation cohérente du niveau national à Bruxelles. Ceci implique donc un système de coordination avec une organisation très centralisée ayant la capacité d'imposer des décisions (SGAE). Manifestement, l'**Allemagne** poursuit une autre approche stratégique : le soin de la coordination au bas niveau est laissé aux acteurs sectoriels permettant une concertation plus technique que politique. L'intervention d'instances centrales chargées de la coordination intervient plus tard, visant à ce stade notamment les domaines politiques qui impliquent davantage de potentiel de conflit. Le système de coordination se présente donc de manière moins centralisé, visant une coordination *ad hoc* plutôt qu'institutionnalisée.

Dans ce contexte, il se pose la question de savoir si les systèmes de coordination des politiques européennes au niveau national disposent de suffisamment de ressources pour que les institutions centrales chargées de gérer les conflits entre différents départements ministériels puissent assumer correctement leurs missions. Serait-il possible qu'il y ait une impossibilité croissante de coordonner les affaires au niveau national, notamment dans des contextes législatifs novateurs pour les systèmes juridiques des États membres et face à une complexité grandissante ? Peut-on tout contrôler ? En restant dans le cadre de l'étude de regards croisés entre l'Allemagne et la France nous allons rechercher dans la partie II du présent travail, les éventuelles limites d'action que pose la stratégie du *marché unique numérique* de la Commission européenne aux systèmes de coordination des politiques européennes.

2. Le processus de positionnement national vis-à-vis du *marché unique numérique* : vers les limites des capacités de coordination ?

La présentation et puis la comparaison des systèmes de coordination des politiques européennes en France et en Allemagne a révélé des différences de principe dans l'organisation des deux cas étudiés. Nous l'appliquerons désormais à un exemple concret et d'actualité : la politique numérique. En analysant les interactions des acteurs concourant à la définition des positions au niveau national, particulièrement complexes, nous allons identifier les difficultés des systèmes de coordination des politiques européennes.

2.1. La complexité de la gestion d'un dossier intersectoriel

L'approche de la stratégie pour un *marché unique numérique* au niveau européen est typiquement celle d'une approche macrostratégique qui, au niveau national, touche les intérêts et responsabilités de plusieurs ministères. Les différents dossiers législatifs de la stratégie qui sont introduits par la Commission européenne au niveau européen peuvent donc avoir des ministères chefs de file variés, en fonction de la répartition des responsabilités au niveau national. Mais il existe aussi, s'agissant de la stratégie dans son ensemble, une « coordination globale » qui peut se trouver en conflit avec les instances de coordination centralisées. Par la suite, en dressant une cartographie, nous allons mettre en lumière les interactions des acteurs qui sont chargés en tant que « chefs de file » de la politique numérique et de ceux qui y ont des intérêts à défendre.

2.1.1. Une répartition sectorielle des responsabilités au niveau national

Avec son projet de *marché unique numérique*, la Commission européenne cherche à mettre en place une régulation harmonisée parmi les États membres en matière du numérique. Le principe de cette régulation par les deux pays, qui ont même demandé à la Commission de prendre cette initiative ²⁶, découle de deux constats :

- il y a un besoin de régulation en matière de numérique ;
- le niveau européen est le niveau adapté pour cette régulation (Bendiek, 2016, 229-240).

Nous partons du constat qu'un besoin de régulation en matière de politique numérique a donc été identifié tant en France qu'en Allemagne, établi par les acteurs de ce sous-champ de politiques publiques.

2.1.1.1. La « coordination globale » : les directions compétentes dans les ministères chefs de file pour le marché unique numérique

²⁶ Comme le montre l'initiative franco-allemande des ministres de l'économie de 2015 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015).

En absence de départements ministériels qui s'occupent spécifiquement des thématiques numériques en centralisant toutes les compétences en la matière au sein d'un ministère, la gestion courante de la politique numérique a lieu dans les deux pays respectivement au sein d'une direction générale des ministères de l'économie. Tant en Allemagne qu'en France, étant donné que l'essentiel des problèmes publics du numérique tourne autour de discussions de réglementation des acteurs économiques, c'est principalement au sein de ce département ministériel que l'on trouve l'expertise nécessaire. Toutefois, la localisation des compétences et responsabilités est un sujet de conflit dans les deux pays et soumis à des évolutions et des débats récents.

En **France**, il existe au sein du gouvernement d'Édouard Philippe un secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé du numérique (Mounir Mahjoubi). Le fait de l'emplacement du secrétaire d'État auprès du chef du gouvernement qui a la charge de la politique du numérique souligne le besoin identifié d'interministérialité en la matière. Ceci n'a toutefois pas toujours été le cas. Sous la présidence de François Hollande, un secrétaire d'État avec le portefeuille du numérique a été rattaché au ministre de l'économie²⁷. Au niveau administratif, c'est une direction générale du ministère de l'économie et des finances qui est chargée du suivi des dossiers du numérique : la direction générale des entreprises et, en son sein, le service de l'économie numérique. Cette direction restant aussi dans le gouvernement d'Édouard Philippe au sein du ministère de l'économie, le décret n° 2017-1068 du 24 mai 2017 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé du numérique lui confère toutefois le droit de disposer du service de l'économie numérique dans le cadre de ses attributions.

Au total 60 agents sont affectés au service de l'économie numérique, dont 30 à la sous-direction des communications électroniques et des postes²⁹. Cette sous-direction assure pour la France la coordination globale s'agissant du *marché unique numérique*. Mais en même temps, elle suit également des dossiers spécifiques issus de la stratégie (entre autres : les discussions autour du code européen pour la communication électronique ; le règlement « e-privacy » ; le développement de la technologie de communication sans fil de la cinquième génération (5G) ; le *free flow of data*).

En **Allemagne**, c'est aussi au sein du ministère de l'économie que la politique numérique est coordonnée et il y a ainsi lieu une coordination globale pour le *marché unique numérique*, plus précisément à la direction générale (*Abteilung*) « Digital- und Innovationspolitik » qui est dans le domaine de responsabilité du secrétaire d'État Matthias Machnig. Cette vaste direction est composée de quatre directions et comprend environ 200 à 250 agents³⁰. S'agissant de dossiers spécifiques du *marché unique numérique* dont le ministère de l'économie est chef de file, c'est la direction « Deutsche und europäische digitale Agenda » (environ 60 agents³¹) qui suit pour le ministère de l'économie la « coordination globale » du *marché unique numérique* dont il a la responsabilité au nom du gouvernement fédéral³².

27 http://archives.assembleenationale.fr/gouv_parl/result.asp?vip=categorie&poste=Num%E9rique&c hoixordre=chrono (17 novembre 2017).

29 Entretien n° 12, 2 mai 2017.

30 Entretien n° 13, 8 mai 2017.

31 Entretien n° 12, 2 mai 2017.

31 Entretien n° 13, 8 mai 2017.

32 Entretien n° 15, 8 mai 2017.

Cela ressemble donc au cas français. Pourtant, le contrat de coalition de 2013 entre les partis politiques allemands formant le gouvernement fédéral met un accent sur le développement de l'infrastructure numérique, ceci étant identifié comme grand enjeu pour l'avenir du pays. Cette compétence est affectée au ministère des transports qui, à cette occasion, voit ajouter à son nom la mention « et de l'infrastructure numérique ». On peut remarquer qu'il s'agit d'une répartition politique, le ministère de l'économie étant occupé par un ministre du SPD, de l'autre côté de la coalition, la CDU/CSU a souhaité avoir également une main sur le sujet du numérique en intégrant une partie au ministère des transports (en l'occurrence le ministre est issu de la CSU). L'infrastructure numérique, l'écart entre les zones urbaines et rurales, étant un sujet très problématisé en Allemagne, une direction « société numérique » est principalement chargée de faire avancer la couverture du territoire fédéral à large bande³³. Par ailleurs, la date de la formation d'un nouveau gouvernement fédéral à l'issue des élections législatives de septembre 2017 étant toujours en suspens, les dénominations et responsabilités de nouveaux ministres n'ont pas encore été définies. Lors de la campagne électorale en Allemagne en 2017, l'idée d'un ministère du numérique a aussi été évoquée à plusieurs reprises³⁴. Malgré ce fait, la plus grande responsabilité en matière de politique numérique revient toutefois au ministère de l'économie, et donc à la direction générale *Digital- und Innovationspolitik*.

2.1.1.2. La transversalité de la stratégie interpelle d'autres ministères et leurs intérêts d'agir

La stratégie du *marché unique numérique* comportant un grand nombre de projets législatifs dans des secteurs divers, les agents d'autres ministères sont au premier plan lors de la coordination. Le traitement des dossiers spécifiques du *marché unique numérique* dépend des rapports de force entre les différents ministères et de la façon dont sont réparties les responsabilités entre les départements ministériels. Concrètement, la répartition des dossiers dépend de la coordination au niveau national, et se fait en fonction de ce qui est construit et mis sur agenda les problèmes publics (Hassenteufel, 2011, 43-113) en matière du numérique : tant en France qu'en Allemagne nous observons une telle mise sur agenda, outre des questions macroéconomiques, des dossiers de la cybersécurité et de la propriété intellectuelle (entre autres). En fonction des thématiques et des ministères impliqués, d'autres réseaux d'action publique (*Ibid*, 134) sont impliqués, rendant ainsi encore plus complexe la coordination au niveau national.

Dans les deux pays, en ce qui concerne, par exemple, des questions touchant à la cybersécurité, les ministères de la défense et de l'intérieur sont très actifs et être contraires au ministère de l'économie. S'agissant des questions de protection des consommateurs et aussi des mineurs, le ministère de la justice en **France** et le ministère de la justice et de la protection des consommateurs en **Allemagne** sont au premier rang. S'agissant de la réforme de la directive « service des médias audiovisuels », c'est le ministère de la culture qui est ministère chef de file pour le dossier du côté français. En Allemagne, la compétence exclusive en matière de médias relève des *Länder*, ce qui, en l'espèce, complique davantage la coordination (et, de manière plus générale, la coordination du *marché unique numérique* au niveau

33 <http://www.bmvi.de/DE/Ministerium/Aufgaben-Struktur/aufgaben-struktur.html> (17 novembre 2017).

34 <http://www.euractiv.de/section/innovation/news/ein-neues-digitalministerium-fuer-deutschland/> (17 novembre 2017).

national)³⁵. Enfin, la réforme du droit d'auteur est accompagnée en France prioritairement par le ministère de la culture et en Allemagne par le ministère de la justice et de la protection des consommateurs.

Plusieurs exemples de dossiers traités au niveau national avec lesquels nous avons été confrontés lors de l'observation participante et lors des entretiens permettent d'illustrer pour les deux cas :

Plus particulièrement en **France**, en ce qui concerne le code européen pour la communication électronique, certains aspects concernant les fréquences sont d'intérêt pour d'autres ministères, tels que celui de la défense³⁶. S'agissant des données (*e-privacy*), c'est également plus compliqué : y sont impliqués notamment le ministère de la justice et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Cet exemple montre que le succès d'une coopération entre ministères dépend finalement aussi des acteurs en cause : dans le cas des données, les relations entre le ministère de la justice et la direction générale des entreprises auraient été facilitées par le fait que le ministre de l'économie avait une sensibilité proche du ministère de la justice, selon nos interlocuteurs³⁷.

Concernant d'autres dossiers, dont la direction générale des entreprises du ministère français de l'économie n'est pas cheffe de file (comme par exemple dans le cas de la directive « service des médias audiovisuels »), la direction générale émet en règle générale des avis sur les instructions. La contribution quantitative et qualitative n'est cependant pas la même que pour les dossiers « propres » à la direction générale des entreprises³⁸.

Quant au dossier des plateformes numériques, il est prioritairement suivi par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DG CCRF). Dans le cadre du code européen pour les communications électroniques, la direction générale des entreprises est cependant impliquée (s'agissant de la régulation des acteurs dits « over the top » par exemple). L'Allemagne se montre par ailleurs assez offensive dans le cadre des négociations, comme le montre notamment le récent livre blanc sur les plateformes numériques du *BMW*³⁹.

En **Allemagne**, la « numérisation de la société et de l'économie » est à l'agenda politique thématique de manière récurrente et faisait partie d'un chapitre du contrat de coalition de 2013. Toutefois, les responsabilités en la matière sont réparties entre les différents ministères. Même si le ministère de l'économie tente de défendre sa position de chef de file⁴⁰, son action n'est pas toujours facile en raison d'un manque de coordination entre les différents départements ministériels, compte tenu du principe de l'autonomie ministérielle.

Comme évoqué, pour des raisons politiques, le ministère des transports s'est vu confié le dossier de l'infrastructure numérique. D'autres ministères ont également installé des directions générales qui s'occupent spécifiquement des aspects de la numérisation de la société et de l'économie ainsi que de la sécurité : le ministère de l'intérieur dispose

35 Entretien n° 15, 8 mai 2017.

36 Entretien n° 12, 2 mai 2017.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

40 Entretien n° 8, 6 avril 2017.

d'une direction générale « Digdale Gesellschaft und Cybersicherheit » (société numérique et cybersécurité), le ministère de la défense d'une direction générale pour « Cyber/Informationstechnik » (cyber/technologie d'information). Le ministère de la justice a installé une direction générale « Digitale Gesellschaft » (société numérique) s'occupant particulièrement des questions juridiques de la numérisation et le ministère de l'éducation et de la recherche une direction générale étant chargée notamment de la transition numérique (« Digitaler Wandel »). Même au ministère de l'agriculture, l'on trouve un bureau « Digitalisierungsbeauftragter Landwirtschaft 4.0 » (chargée de mission numérisation agriculture 4.0).

Malgré ces actions d'organisation gouvernementale et de répartition des compétences, on constate que l'activité législative et réglementaire dans le domaine numérique ne se fait que lentement. Les acteurs font ainsi face au défi de trouver des réponses collectives dans un domaine marqué par un développement technologique continu et des intérêts économiques privés puissants.

2.1.2. Une réglementation lacunaire inadaptée au phénomène du numérique

L'idée de départ de la stratégie du *marché unique numérique* est la nécessité d'actualiser le cadre juridique actuel en matière numérique pour l'adapter aux évolutions techniques rapides des processus économiques et des acteurs. Dans cette idée de réformer la réglementation mais aussi d'en créer davantage pour encadrer les interactions économiques et sociales, les acteurs prennent en compte la fragilité des nouvelles règles étant donnée la vitesse de l'évolution technologique. Aussi, la question du degré de réglementation se pose-t-elle. Car l'écosystème du numérique est perçu comme étant « sensible »⁴¹ et chaque nouvelle loi, peu importe le niveau qui la crée, peut avoir des effets négatifs sur l'économie. Plusieurs acteurs, notamment des ministères de l'économie mettent l'accent sur cet argument, tandis que d'autres comme les ministères de la défense et de la justice pousseront vers une régulation plus stricte. Ajoutons qu'en effet un manque de régulation est par ailleurs une remarque qui reste très subjective. Si ce concept paraît rentrer dans le cadre des politiques publiques et idéologies des ministères de l'économie de la France et de l'Allemagne, ceci n'est certainement pas le cas pour d'autres pays tel que l'Irlande et la Suède⁴². Ces pays se sont fait remarquer dans le cadre du *marché unique numérique*, pour des raisons différentes, par une remise en question de davantage de régulation en la matière.

Partant de la volonté des acteurs européens de créer un environnement réglementaire plus favorable au développement de l'économie numérique dans la logique du marché intérieur, il existe à ce jour un grand nombre d'obstacles de nature juridique. De plus, on constate également des obstacles de nature technique (infrastructures pour permettre l'exploitation de l'économie numérique⁴³), logistique (organisation des entreprises à la nouvelles situation du marché afin d'exploiter les possibilités de l'économie numérique) ou encore psychologique (degré de confiance des acteurs vis-à-vis des transactions électroniques, par rapport au commerce physique) (Manfellotto, 2017, 423).

41 Entretien n° 11, 14 avril 2017.

42 Entretien n° 9, 6 avril 2017.

43 L'on pense à « France très haut débit » et à la discussion autour de la « Digitalisierung » en Allemagne.

Comme dit précédemment, il convient de dire qu'une partie importante du *marché unique numérique* ne constitue pas de la législation nouvelle, même si le programme, dans son ensemble, vise à adapter le cadre juridique de l'Union européenne au phénomène du numérique. Le programme législatif présenté par la Commission européenne dans sa stratégie démontre que la plupart de ces projets sont des réformes du cadre juridique existant. En ce sens, il ne s'agit pas d'une nouveauté qui serait gérée pour la première fois au niveau européen, et en absence d'une réglementation nationale⁴⁴. L'enjeu pour les États membres au niveau européen consiste à s'accorder sur les domaines pour lesquels plus de réglementation serait souhaitable.

En attendant, les réflexions au niveau national ont lieu parallèlement. Pour les acteurs nationaux, il s'agit d'adapter la législation au numérique et de trouver de nouvelles solutions juridiques aux phénomènes nouveaux. En prenant l'exemple des plateformes numériques, nous pouvons illustrer la complexité et la lenteur de l'élaboration de la réglementation en matière du numérique au niveau national.

L'exemple de l'**Allemagne** nous montre que des raisons politiques peuvent amener les acteurs principaux à avancer dans le positionnement stratégique vis-à-vis du niveau européen. Ainsi, le ministère de l'économie allemand s'est montré très offensif au cours de l'année 2017 s'agissant des plateformes numériques, ce qui serait également lié aux élections fédérales de septembre de cette année (le numérique faisant partie des programmes des parties et ainsi des débats durant la campagne électorale). Un livre blanc sur les plateformes numériques publié en début de l'année 2017 témoigne donc de cette activité électorale⁴⁵, mais surtout de la volonté au sein de la direction compétente de faire avancer le débat au niveau européen. Aussi, il s'agit de se positionner vis-à-vis des autres acteurs nationaux en Allemagne, à savoir notamment le ministère de l'intérieur et de la défense (les deux étant sous la direction de ministres de la CDU, partenaire au sein de la coalition gouvernementale mais aussi adversaire durant la campagne électorale de 2017).

En **France**, suite à l'annonce d'une stratégie numérique du gouvernement de Manuel Valls, c'est la *Loi pour une République numérique* qui pour la première fois dans l'ordre juridique national français définit la notion de plateforme numérique⁴⁶. Ce ne sont pas seulement les débats, lors de l'élaboration du texte, quant à la nécessité d'introduire une telle loi sur le numérique et sa portée générale qui ont mobilisés les acteurs. C'est notamment la question de conséquences qu'aurait une définition juridique de la notion sur l'« environnement économique » caractérisés par certains comme « fragile »⁴⁷. Et en même temps, effectivement, les réflexions sur une telle définition sont en cours au niveau européen. L'on peut comprendre une telle action au sens où elle serait utilisée

44 Entretien n° 8, 6 avril 2017.

45 *Ibid.*

46 Article 49 de ladite loi : « [...] Est qualifiée d'opérateur de plateforme en ligne toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur : 1° Le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers ; 2° Ou la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service ».

47 À l'époque de l'élaboration de la loi plusieurs hauts-fonctionnaires du ministère de l'économie auraient eu des avis négatifs sur l'introduction de telles dispositions (Entretien n° 11, 14 avril 2017).

pour faire pression sur le processus en termes de rapidité et afin de proposer sa propre définition. La France, en ce sens, serait de « l'avant-garde »⁴⁸ ou le « poisson pilote »⁴⁹.

2.2. La transversalité de l'action publique en matière de politique numérique au niveau national met au défi les systèmes de coordination des politiques européennes

Nous analyserons dans ce chapitre les interdépendances des actions au niveau national et des négociations au niveau européen dans le cadre du *marché unique numérique*. Dans ce contexte, ce sont les systèmes de coordination des politiques européennes qui semblent être fragilisés. En effet, c'est ce double jeu de l'implication dans les discussions au niveau européen et, parallèlement, l'avancement dans la politique numérique au niveau national de certains acteurs qui semble fragiliser les instances centrales chargées de la coordination en France et en Allemagne.

2.2.1. Les actions en matière de politique numérique au niveau national – en contradiction avec l'action au niveau européen ?

Ces dernières années des stratégies pour définir comment aborder la thématique du numérique et l'étendue du besoin d'intervention étatique ont été développées en France et en Allemagne. Ces stratégies ont donné la direction pour des démarches différentes. Sous cet angle, il se pose aussi la question de la raison pour laquelle les acteurs nationaux en France et en Allemagne entreprennent des actions, alors qu'il semble qu'un besoin de régulation au niveau européen a été identifié.

2.2.1.1. La « Digitale Ordnungspolitik » en Allemagne et la stratégie numérique en France

En **Allemagne**, la conception de stratégie politique que le ministère de l'économie souhaite mettre en œuvre est intitulée « Digitale Ordnungspolitik » (politique réglementaire numérique) (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017). L'approche vise à transposer autant que possible les « règles et valeurs » du monde hors ligne au numérique (Machnig, 2017). En termes de plateformes numériques, identifiées comme élément clé de l'économie numérique, un livre blanc a été publié par le ministère de l'économie en mars 2017, qui résulte d'une consultation large à laquelle ont participé des représentants d'entreprise et d'autres intéressés dans ce secteur⁵⁰. 65 000 visites auraient été enregistrées sur le site de consultation, 263 contributions et 10 464 avis reçus. 70 positions détaillées auraient été envoyées par des entreprises, des groupements économiques, des syndicats, des chercheurs, des citoyens, etc⁵¹. Le document final du ministère va dans la direction de privilégier une réglementation au

48 Entretien n° 9, 6 avril 2017.

49 Entretien n° 10, 10 avril 2017.

50 <https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Textsammlung/weissbuch.html> (17 novembre 2017).

51 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Digitale-Welt/digitale-plattformen.html> (17 novembre 2017).

niveau européen. Il s'agirait de créer un *level playing field*⁵² dans le secteur de la télécommunication pour tous les acteurs tant hors ligne qu'en ligne. Aussi, le ministère propose la création d'une agence numérique (*Digitalagentur*).

L'on peut analyser ce processus lancé par le ministère de l'économie allemand, qui s'inscrit dans sa stratégie plus globale « Digitale Agenda », comme tentative de renouveler le débat au niveau européen et de l'influencer avec des idées du ministère. Ainsi, c'est ledit livre blanc qui a été choisi comme instrument de prise d'influence aux discussions au niveau européen.

En **France**, la stratégie numérique du gouvernement de Manuel Valls, présentée le 18 juin 2015 a donné les lignes directrices pour l'action du gouvernement en la matière (Belouezzane et Untersinger, 2015). La secrétaire d'État Axelle Lemaire a été chargée de les mettre en œuvre jusqu'à sa démission en février 2017. Se basant sur les recommandations du Conseil national du numérique (CNNum), l'action du gouvernement portait sur la garantie de la neutralité du net, une modification des lois sur les données personnelles et notamment sur l'appui aux *start-up* et aux petites et très petites entreprises pour gérer la transition numérique. Il est à noter que l'approche choisie par la France est celle d'aller de l'avant en termes de législation. La secrétaire d'État a toutefois dû s'appuyer sur l'autorité du Premier ministre en raison des forts intérêts exprimés par plusieurs ministères. Également au sein de son propre ministère, le projet de loi n'a pas été uniquement accueilli de manière positive⁵³.

La *Loi pour une République numérique* est l'élément clé de la stratégie numérique du gouvernement qui a marqué les évolutions en matière du numérique dans l'espace public ces dernières années. Contrairement à l'Allemagne, la France a décidé d'aller plus loin et de traduire les stratégies et discussions qui ont eu lieu en la matière sous la forme d'une loi assez transversale. La loi, annoncée par le gouvernement depuis plusieurs années, a été promulguée en octobre 2016. La méthode de l'élaboration des dispositions de la loi a par ailleurs été « innovante » (et également critiquée) : une large consultation publique a donné la possibilité aux acteurs de se prononcer sur le texte. 21 330 contributeurs se seraient exprimés environ 150 000 fois sur les dispositions. Plus de 8 500 arguments, amendements et propositions de nouveaux articles auraient été déposés⁵⁴.

Contrairement au cas allemand, la *Loi pour une République numérique* se lance aussi dans une définition de la plateforme numérique, une première dans le cadre juridique français. Cela montre premièrement que l'élaboration de définitions juridiques pour des phénomènes nouveaux est plus facile au niveau national qu'au niveau européen et deuxièmement que cette offensive de définition peut être comprise comme moyen de pression vis-à-vis du niveau européen.

2.2.1.2. Des réglementations nationales justifiées par les limites du processus européen

Le cycle des politiques publiques est bien plus long au niveau européen qu'au niveau national. C'est-à-dire que la négociation des directives et des règlements au sein des institutions européennes demande davantage de temps que des projets de loi au niveau

52 Entretien n° 15, 8 mai 2017.

53 Entretien n° 11, 14 avril 2017.

54 <https://www.republique-numerique.fr/> (17 novembre 2017).

national. En même temps, le phénomène économique continue à évoluer à grande vitesse. Il y a en conséquence le risque que les dispositions longuement négociées deviennent caduques mêmes avant l'entrée en vigueur de la législation, en raison du développement technique et des évolutions structurelles des acteurs qui sont visés par celle-ci. Ainsi, il peut paraître plus opportun pour les acteurs nationaux à un moment donné de prendre les choses en main et d'avancer des projets de lois eux-mêmes, aussi en raison de la pression produite par des acteurs intérieurs. C'est le cas de la *Loi pour une République numérique* en France qui a été portée par la secrétaire d'État en France (avec l'appui du Premier ministre cependant car les clivages entre les ministères se montraient de manière très nettes et ont eu comme conséquence de longues débats polémiques⁵⁵). En restant dans l'exemple de la *Loi pour une République numérique*, l'opportunité politique est également à prendre en compte. En effet, le gouvernement français a souhaité proposer cette loi pour montrer son activisme dans la matière, comme réponse à un défi économique et social majeur.

Le fait que des grands États membres comme la France et l'Allemagne prennent de l'avance dans la législation au niveau national peut être vu comme la volonté de produire un certain degré de pression sur les négociations au Conseil et au Parlement ainsi que sur la Commission européenne⁵⁶. Cela doit être pris en compte dans le cadre du processus long, parfois perçu comme des « discussions sans fin ». L'implication d'un nombre élevé d'acteurs dans le cadre de la politique numérique considérée comme frein à des négociations rapides au niveau européen⁵⁷, dans un contexte qui nécessite au niveau de chaque État membre des concertations longues entre différents acteurs.

Nous pouvons résumer que même si l'objectif des gouvernements est de réguler en matière de numérique au niveau des États membres, ces mêmes États continuent à réguler au niveau national, perturbant le cas échéant les discussions au niveau des institutions européennes. Le niveau d'interdépendance se présente ainsi complexe, ce qui appelle les instances centrales chargées de la coordination pour lesquelles l'enjeu est de conserver le contrôle dans les processus de coordination interministérielle.

2.2.2. La difficulté des instances centrales chargées de la coordination à contrôler le processus au niveau national

La gestion de dossiers intersectoriels de la stratégie du *marché unique numérique* poursuivis parallèlement au niveau national et européen relève logiquement d'une grande complexité auquel doivent faire face les acteurs de l'administration nationale et particulièrement les instances centrales de coordination. Nous observons une forte mobilisation du réseau d'agents de multiples ministères chargés des politiques européennes dans le cadre de la politique numérique au niveau national. Cet effet est aggravé par le caractère intersectoriel des thématiques traitées.

Pour expliquer la difficulté des instances chargées de la coordination d'accomplir leurs missions, il faut mieux comprendre la logique et les mécanismes de fonctionnement

55 Cette impulsion par le cabinet du Premier ministre a par ailleurs de nouveau eu lieu lors des premières concertations en France après la sortie de la communication sur le *marché unique numérique* (entretien n° 10, 10 avril 2017) pour arriver au moins à une première réaction harmonisée du gouvernement français en la matière. Il est clair que d'autres dossiers demanderont une concertation plus détaillée en impliquant les ministères intéressés.

56 Entretiens n° 8, 6 avril 2017 ; Entretien n° 9, 6 avril 2017.

57 Entretien n° 9, 6 avril 2017.

derrière la stratégie du *marché unique numérique*. Étant le prolongement de la logique de la création du marché unique, les conceptions d'harmonisation dites positive et négative nous permettent de mieux comprendre la perte de contrôle des instances nationales en la matière.

2.2.2.1. Le marché unique numérique : la logique de prolongement du marché intérieur et l'élaboration laborieuse du cadre juridique

Le droit de l'Union européenne, élaboré au sein du Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen et interprété par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg constitue le cadre normatif de l'action de l'Union européenne et de ses États membres. La dynamique juridictionnelle qui s'est créée a considérablement contribué à l'achèvement du marché unique au sein de l'Union européenne.

La logique d'une intégration économique des États membres en effaçant les entraves à la libre circulation de biens, de services, de personnes et de capitaux constitue un objectif fondateur de la communauté économique européenne relancé par l'Acte unique européen. Dans la logique d'une intégration par le droit, c'est la « méthode communautaire » (Dehousse, 2009, 13-30) qui par la délégation des compétences à des organes supranationales a doté l'Union européenne de capacités d'action et d'une autorité de contrôle sur les États (Azoulay, 2009, 114).

C'est dans ce cadre que le projet d'un marché unique a été avancé. Toutefois, ceci n'était pas possible sans l'effort des acteurs des administrations centrales au niveau national. Ici aussi, c'est le rôle des instances centrales chargées de la coordination des politiques européennes qui ont la mission, non seulement de préparer les négociations européennes au niveau national, mais également de s'assurer de la bonne mise en œuvre au niveau national des décisions européennes. Ceci implique de faire l'effort de l'adaptation du cadre de législation nationale et de l'appareil de l'administration de l'État (*Ibid.*). La construction du marché unique au sein de l'Union européenne a nécessité la création de règles communes et contraignantes pour tous les acteurs étatiques et économiques (*Ibid.*).

C'est par des mesures d'intégration dites négative (supprimer les entraves à la libre circulation ; création de règles interdisant aux États d'instaurer des restrictions d'échanges) et d'intégration positive (création de règles communes applicables aux acteurs économiques du marché unique ; harmonisation des législations nationales) (*Ibid.*, 116) que s'est faite l'intégration européenne. L'histoire de l'intégration européenne a montré que la logique de l'intégration négative a été plus facile à atteindre en raison de son caractère d'engagement simple, l'intégration positive nécessitant d'autant plus d'efforts de coordination et de recherche de majorités au sein du Conseil et du Parlement (*Ibid.*).

Cependant, c'est par l'intégration dite positive qu'on arrive par exemple à un cadre de protection des consommateurs et des mineurs (santé, données personnelles) au sein du marché unique. Ainsi se crée le véritable cadre juridique pour le marché unique (régulation économique et sociale) (*Ibid.*, 120). Ces règles communes négociées au niveau européen sont une forme de régulation forte, contraignant les acteurs étatiques et économiques dans leur action dans le cadre du marché unique. En raison de la difficulté d'instaurer des règles par la logique de l'intégration positive, ces règles sont plutôt créées de manière ponctuelle, en prenant en compte un cadre politique favorable et les circonstances du moment.

Dans le cadre de la politique numérique que nous analysons, force est de constater que le programme de la Commission européenne pour instaurer un *marché unique numérique* vise en grande partie des mesures d'intégration positive. Si la création du *marché unique numérique* est favorisée par une politique d'intégration positive, c'est dans l'objectif de créer un cadre juridique « sûr et stable » pour les acteurs économiques et les citoyens (Azoulai, 2014, 143). Le déploiement d'une politique d'harmonisation positive s'est souvent déroulé de manière sectorielle (*Ibid.*). La diversité des thématiques à l'intérieur des paquets législatifs de la Commission, nous illustre donc les enjeux juridiques qui sont en jeu et qui déterminent les actions des acteurs et la manière dont sont coordonnées les positions nationales en la matière.

Pour résumer, les projets législatifs sont susceptibles de créer un cadre juridique harmonisé. Le marché unique s'est basé sur une législation nationale existante. Le *marché unique numérique* ne peut le faire qu'en partie. En raison d'un cadre juridique national lacunaire en la matière (l'objectif est d'en créer directement au niveau européen), les négociations dans les institutions à Bruxelles risquent de se perdre dans des conceptions théoriques plutôt qu'en pouvant se baser sur les expériences des cadres juridiques nationaux⁵⁸. Dans ce contexte, la coordination de ces questions au niveau national paraît encore plus difficile.

C'est donc par l'explication de cette contrainte juridique que nous pouvons mieux identifier les contraintes qui pèsent sur les acteurs nationaux. La logique d'harmonisation positive des ordres juridiques nationaux contraint à des négociations techniquement très détaillées, mobilisant davantage les acteurs des ministères sectoriels. Même si l'on souhaiterait considérer la stratégie du *marché unique numérique* comme un ensemble, en réalité il s'agit de propositions législatives et de négociations très sectorielles. Cela a comme conséquence l'implication d'une multitude d'acteurs, ce qui rend également plus complexe le travail des instances chargées de la coordination des politiques européennes au niveau national.

2.2.2.2. Les contraintes pour les acteurs nationaux de la coordination

En **Allemagne**, le processus de la coordination des politiques européennes est déjà complexe, en raison du principe de l'autonomie ministérielle (*cf.* partie I). Alors de ce fait, les négociations dans le cadre du *marché unique numérique* semblent ajouter encore davantage de complexité.

La gestion opérative de la coordination des politiques européennes au niveau national revient souvent au ministère de l'économie⁵⁹, tandis que le ministère des affaires étrangères a un rôle plus important s'agissant des dossiers d'une portée plus politique. On ne peut pas dire que le *marché unique numérique* n'aurait pas de portée politique, mais sa mise en œuvre avec les multiples dossiers législatifs souvent très techniques pourrait échapper aux diplomates. Vu la répartition de la coordination des ministères des affaires étrangères et de l'économie entre les deux formations du COREPER, le premier peut tout de même être impliqué dans la coordination des dossiers du *marché unique numérique*. C'est le cas lorsqu'un sujet de la politique numérique est préparé par le COREPER II avant son passage au Conseil de l'Union européenne⁶⁰. Un certain

58 Entretien n° 12, 2 mai 2017.

59 Entretien n° 13, 8 mai 2017.

60 Entretien n° 8, 6 avril 2017.

degré d'influence du ministère des affaires étrangères peut donc être observé, lors de la coordination en Allemagne. Aussi, la réaction de l'Allemagne à la publication de la stratégie du *marché unique numérique* a donné lieu à une concertation au sein du gouvernement fédéral et a été évoquée jusqu'au *Kabinett*, vu que la thématique révélait des problèmes publics dans les domaines de plusieurs ministères sectoriels. Étant donné que l'avis (Bundesregierung, 2015) de l'Allemagne a fait l'objet d'une décision au sein du conseil des ministres cela renforce sa portée vis-à-vis de la Commission européenne.

Le fait que la direction générale *Europapolitik* du ministère de l'économie en Allemagne est l'instance de coordination pour les réunions du COREPER I (la plupart des dossiers législatifs du *marché unique numérique* passe donc par ici), l'on pourrait supposer que le même ministère, qui a la charge de la coordination générale du *marché unique numérique* (direction *Deutsche und europäische digitale Agenda*) peut facilement s'imposer vis-à-vis d'autres ministères. Toutefois, il se trouve que malgré la thématique éminemment économique, le *BMWi* a du mal à tenir sa position en tant que chef de file dans ce processus vis-à-vis d'autres ministères⁶¹.

Au sein de la Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne, c'est au sein de la « *Wirtschaftsabteilung* » (direction de l'économie) que sont traités les sujets globaux du *marché unique numérique*. Au moins un conseiller (« *politique numérique et télécommunication* ») suit ce dossier⁶².

En résumé, le ministère de l'économie peut dominer dans des discussions éminemment techniques des dossiers du *marché unique numérique*. Les agents d'autres ministères ont cependant des intérêts pour un grand nombre de domaines, même si ce ne sont pas forcément les mêmes pour tous. Le rôle prédominant du ministère de l'économie qui, de l'extérieur, est ministère chef de file pour la stratégie et également ministère hébergeant l'instance de coordination, encourage d'autres départements ministériels à faire valoir leurs droits, ce qui n'arrive pas lorsque l'on parle seulement d'un « élément » de la stratégie du *marché unique numérique*. Lorsque les dossiers sont traités de manière plus isolée, si l'on parle par exemple de la « réforme du droit d'auteur » ou du « règlement général sur la protection des données », les prérogatives de ministères autres que celui de l'économie deviennent en effet plus lisibles.

En **France**, comme nous l'avons étudié précédemment, le rôle du SGAE est d'une grande importance dès la réception d'une communication de la Commission européenne. S'agissant de la communication du *marché unique numérique*, lorsqu'elle a été envoyée *via* la représentation permanente au SGAE en 2015, les agents ont procédé à la rédaction d'un positionnement. Celui-ci contenait une partie pour tous les secteurs concernés, par exemple pour la régulation des plateformes ou bien encore à propos de la directive « services de médias audiovisuels ». La définition de la position française a été impulsée par le cabinet du Premier ministre. Il fallait effectivement cette impulsion politique sur chaque sujet traité puisqu'il y a des visions très diverses selon les ministères impliqués. Des RIM ont eu lieu pour arbitrer quelques points seulement, ce qui n'est pas étonnant puisqu'il s'agit encore d'un document très généraliste (davantage d'arbitrages ont été nécessaires par la suite lorsque les dossiers ont été

61 Entretien n° 8, 6 avril 2017.

62 *Ibid.*

saisis). La note finale contient un chapeau politique et identifie ensuite les grandes lignes⁶³.

Une coordination pour le *marché unique numérique* au sein du SGAE est assurée au sein du secteur ITEC⁶⁴ du SGAE, principalement par un adjoint au chef de secteur. Un travail d'assemblage est assuré à ce stade : même si d'autres secteurs de l'organisme s'occupent de dossiers distincts (le secteur TESC⁶⁵ par exemple s'agissant de la politique audiovisuelle), l'adjoint au chef de secteur doit veiller à une approche cohérente dans l'action du SGAE. Ainsi, par exemple le Conseil européen fait régulièrement des points sur l'avancement du marché unique européen. Le cas échéant, il doit aussi relancer certains dossiers (par exemple le blocage géographique et la fiscalité). De plus, le secteur assure la coordination de quelques dossiers propres, comme par exemple la télécommunication⁶⁶.

Au sein de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, c'est au sein du secteur « industrie, télécommunications, société de l'information » qu'un conseiller « numérique, télécommunications, postes » suit le sujet du *marché unique numérique* dans sa globalité.

En résumé, les acteurs nationaux concourant à la formulation de la politique européenne en matière du numérique sont les suivants :

Figure n° 3 : Cartographie des acteurs nationaux impliqués dans la politique numérique nationale et européenne

	France	Allemagne
Instance centrale de coordination au niveau national	SGAE (secteur ITEC)	<i>Abteilung Europapolitik</i> au ministère de l'économie (<i>BMWi</i>)
Représentation permanente à Bruxelles	Secteur industrie, télécommunications, société de l'information	<i>Wirtschaftsabteilung</i>
Ministère chef de file pour le marché unique numérique dans sa globalité	Ministère de l'économie, secrétaire d'État (direction générale des entreprises)	Ministère de l'économie (direction générale <i>Digital- und Innovationspolitik</i>)
Ministères étant chef de file pour un ou plusieurs dossiers du marché unique numérique ⁶⁷	Ministère de l'intérieur Ministère de la défense Ministère de la justice Ministère de la culture	Ministère de l'intérieur Ministère des transports et de l'infrastructure numérique Ministère de la justice et de la protection des consommateurs

63 Entretien n° 10, 10 avril 2017.

64 ITEC – Industrie, télécommunications, numérique, R&D, espace, énergie, environnement, climat, compétitivité.

65 TESC – Travail, emploi, politique sociale, santé, éducation, culture, audiovisuel, sport

66 Entretien n° 10, 10 avril 2017.

67 Exemples, liste non-exhaustive.

La manière dont sont négociés au sein des instances du Conseil à Bruxelles les dossiers législatifs dépend largement du système national de coordination et des interactions des acteurs dans les capitales. Cela est aussi bien valable dans le cas de la politique numérique comme nous l'avons démontré. De plus, la politique numérique dans le cadre du *marché unique numérique* se prête en effet particulièrement bien pour mettre à l'épreuve les systèmes de coordination des politiques européennes : un nombre important d'acteurs impliqués sont issus d'un grand nombre de ministères « forts » et pas seulement sectoriels et techniques. La difficulté de coordination provient davantage de l'absence de réseaux de politiques publiques définis à ce sujet. En partant toujours du constat de l'émergence relativement nouvelle des problèmes publics liés au numérique, il n'y a pas de ministère ni en Allemagne ni en France qui s'occupe spécifiquement de ces questions. Les acteurs sont donc moins bien préparés que dans d'autres domaines de politiques publiques. L'institutionnalisation au niveau national n'est pas achevée.

De plus, si les nouveaux phénomènes du numérique qui bouleversent l'économie européenne ne sont pas encore pris en compte dans le cadre juridique, car justement en train d'émerger, nul ne peut affirmer que les réglementations actuellement en négociation sont complètement nouvelles. Au contraire, les projets législatifs de la Commission tentent d'adapter les législations existantes dans des domaines tels que les médias, les transports, le système fiscal, etc. Ceux-ci reposant sur un cadre déjà bien établi, les marges de manœuvre des acteurs nationaux pour ne pas contrarier les idées fondatrices du marché unique en la matière sont limitées.

Nous pouvons ainsi bien identifier, aussi bien en Allemagne qu'en France, une difficulté des acteurs à interagir pour formuler une position nationale. Ceci est lié au défaut des ministères de l'économie à s'imposer de manière absolue en tant que ministères chefs de file dans le domaine de la politique numérique. Des acteurs de plusieurs autres ministères ont des intérêts en la matière. Le fait que les différents projets législatifs en matière du numérique soient regroupés et présentés par la Commission européenne sous la forme d'une stratégie du *marché unique numérique* ne facilite pas les choses, même si cela permet de garder de la cohérence, ce qui va dans le sens d'une bonne communication pour l'institution.

Pour la suite, il se pose alors la question de savoir si l'action de la Commission européenne en faveur de la création du *marché unique numérique* ne met pas au défi les capacités d'action des systèmes de coordination des politiques européennes.

3. Les effets de la politique numérique européenne sur les systèmes nationaux de coordination

Les systèmes de coordination des politiques européennes font aujourd'hui face à des modifications de contexte qui mettent en cause leur fonctionnement et l'application de leurs méthodes habituelles de travail. Ce n'est pas la mise en œuvre d'une stratégie, certes ambitieuse, qui entraîne plusieurs problèmes publics novateurs à résoudre (sous forte contrainte de temps) qui aurait à elle seule déclenché de tels processus de transition. Mais, comme on l'a vu, le projet du *marché unique numérique* fait évoluer la manière de gérer des conflits entre les acteurs.

L'objectif de cette dernière partie sera ainsi d'établir, par l'illustration de deux exemples de dossiers dans le cadre de la stratégie du *marché unique numérique*, quelles sont les trajectoires actuelles des systèmes de coordination des politiques européennes et quels éléments peuvent être identifiés comme étant déterminants pour l'évolution des systèmes. Ensuite, elle analysera le rapport entre les ministères de l'économie comme acteurs chefs de file en la matière et les instances centrales de la coordination au niveau national et européen.

3.1. La directive « services de médias audiovisuels » et la question des plateformes numériques : deux exemples pour illustrer les systèmes de coordination en action

Ce chapitre propose une illustration du fonctionnement des systèmes de coordination des politiques européennes dans le cadre du *marché unique numérique*. Deux exemples dont des éléments ont déjà été mentionnés précédemment vont être développés :

- les négociations de la réforme de la directive « services de médias audiovisuels » (SMA) pour lesquelles il y a côté français, un ministère chef de file et une coordination par le SGAE côté allemand, une compétence exclusive des *Länder* en la matière ce qui complique la coordination au niveau fédéral ; et
- les discussions autour de la définition de la notion et de la régulation des plateformes numériques, qui ne font pas l'objet, au niveau européen, d'une négociation, mais d'un échange plutôt théorique à ce stade. Ceci met au défi le modèle classique de la coordination.

Enfin, les deux exemples choisis, dont le matériau empirique se fonde en grande partie sur l'observation participante⁶⁸ et les entretiens réalisés, nous permettent d'analyser plusieurs aspects d'une grande stratégie européenne sur les systèmes de coordination des politiques européennes d'aujourd'hui.

68 Observation participative durant le stage à la Représentation permanente de la France auprès de l'union européenne (d'octobre 2016 à janvier 2017).

3.1.1. La négociation de la réforme de la directive « services de médias audiovisuels »

La directive « services de médias audiovisuelles » (directive SMA) constitue aujourd'hui le cadre réglementaire relatif aux activités de radiodiffusion télévisuelle au sein de l'Union européenne. La première version de la directive (« Télévision sans frontières ») date de 1989, la version actuelle du 11 mars 2010⁶⁹.

Le projet d'un réexamen des dispositions du texte fait partie de la stratégie du *marché unique numérique* de la Commission européenne, « en mettant l'accent sur son champ d'application et sur la nature des règles applicables à tous les acteurs du marché, notamment les mesures ayant trait à la promotion des œuvres européennes, des règles relatives à la protection des mineurs et des règles en matière de publicité » (Commission européenne, 2015, 12). Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la politique numérique puisque le paysage de l'audiovisuel est marqué par les évolutions technologiques et le « développement de nouveaux modèles économiques pour la distribution des contenus »⁷⁰. La réforme de la directive SMA est un cas qui illustre les relations des instances centrales chargées de la coordination avec les ministères chefs de file en plus du ministère de l'économie.

3.1.1.1. En France, un ministère chef de file avec un capital politique fort en matière audiovisuelle

Le ministère chef de file pour le dossier de la directive « services de médias audiovisuels » en France est le ministère de la culture et de la communication. En son sein, c'est la direction générale des médias et des industries culturelles (DG MIC) qui a la charge du dossier audiovisuel. Cette direction générale n'a été intégrée qu'en 2010 dans le ministère. Avant cette date, il existait la direction du développement des médias qui dépendait des services du Premier ministre. De ce fait, la DG MIC détient toujours un certain degré d'autonomie en matière d'affaires européennes par rapport au secrétariat général du ministère qui centralise, au sein de son bureau Europe, les questions européennes.

Le bureau des affaires européennes et internationales de la DG MIC travaille ainsi directement avec le SGAE, sans passer systématiquement par le bureau Europe du secrétariat général du ministère. Le projet d'instructions pour chaque réunion du groupe de travail au Conseil, élaboré par l'adjointe du chef du bureau, circule d'abord au sein de la DG MIC pour « avoir une bonne position »⁷¹ avant d'être envoyé au cabinet du directeur général qui l'envoie au cabinet de la ministre. Par les contacts entre les agents, le Centre national du cinéma et de l'image animé (CNC ; sous tutelle du ministère) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA ; indépendant) ont l'occasion de faire part de leurs commentaires lors de l'élaboration des instructions et en font régulièrement utilisation⁷². S'agissant de la coordination interministérielle au sein du SGAE qui se fait au sein du secteur TESC, lors de l'« interministérialisation » du dossier

69 Dossier thématique sur le site du ministère de la culture et de la communication : <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Thematiques/Audiovisuel/Dossiers-thematiques/Directive-sur-les-services-de-media-audiovisuels-SMA> (17 novembre 2017)

70 *Ibid.*

71 Entretien n° 3, 10 janvier 2017.

72 Entretien n° 3, 10 janvier 2017

(à savoir la distribution par mail à la *mailinglist* concerné) d'autres ministères ont l'occasion de réagir au projet d'instructions. En cas d'avis divergent, la coordination doit suivre le parcours de gestion de conflit en montant de niveau progressivement. Lors de la négociation du texte au niveau du groupe de travail du Conseil, que le compromis est trouvé le plus souvent : « [adjointe au chef du secteur] et [chef du secteur] *trouvent un compromis* »⁷³.

La plus grande partie du travail resterait ainsi la coordination en interne au sein du ministère et éventuellement avec les organismes précités, et non la coordination interministérielle assurée par le SGAE. C'est le cas en l'absence de commentaires contraires à la position du ministère de la culture et de la communication (les commentaires les plus fréquents proviennent de la direction générale des entreprises)⁷⁴ et ainsi effectivement du ministère assurant la coordination globale du *marché unique numérique*.

Les comptes rendus des réunions du groupe de travail au Conseil sont redistribués au cabinet et au directeur général. Il y a souvent des retours sur différents points, ce qui est un indice que ces comptes rendus sont effectivement lus et analysés. Les comptes rendus permettent aussi d'avoir une sorte de base de données tant pour la suite des négociations que pour d'éventuelles rencontres binationales du ministre (quand il s'agit de mieux connaître la position d'un certain pays pour préparer les éléments de langage)⁷⁵.

3.1.1.2. En Allemagne, un système de coordination marqué par une participation majeure des Länder

En Allemagne, le processus pour trouver une position commune entre les acteurs est plus complexe. C'est en raison du cadre juridique constitutionnel qui donne aux *Länder* la compétence exclusive de légiférer en matière de politique audiovisuelle⁷⁶. C'est une disposition qui n'est pas sans contestation et qui crée des conflits entre les acteurs fédéraux et régionaux notamment lorsque la législation européenne s'intéresse à la politique audiovisuelle. Enfin, la politique audiovisuelle dans le cadre du *marché unique numérique* constitue un bon exemple pour montrer à quel point le système allemand de coordination des politiques européennes se présente de manière moins formalisée et plus souple aux adaptations par rapport au système français. Il ne suffit en conséquence pas de limiter son regard seulement au ministère chef de file en la matière et à l'instance centrale chargée de la coordination.

Les *Länder* sont représentés par leurs bureaux de liaison à Bruxelles⁷⁷. Ils disposent en interne d'importantes capacités en matière de législation domestique. Tout cela fait d'eux des acteurs importants au niveau du Conseil qui est normalement réservé aux représentants des États membres de l'Union.

73 Entretien n° 3, 10 janvier 2017.

74 *Ibid.*

75 *Ibid.*

76 Le terme allemand employé dans ce cadre est généralement celui de « *Rundfunkpolitik* ».

77 Compte tenu de leurs compétences majeures de législation au sein du système fédéral allemand, tous les *Länder* disposent d'une représentation à Bruxelles. Celles-ci sont généralement mieux dotés de personnels que par exemple les représentations des régions françaises (cf. entretien n° 7, 6 avril 2017).

S'agissant de la politique audiovisuelle et de l'actuelle réforme de la directive SMA, en absence d'un ministère de la culture au niveau fédéral⁷⁸, ce sont les services de la « chargée du gouvernement fédéral pour la culture et les médias » (*Bundesbeauftragte für Kultur und Medien, BKM*⁷⁹) qui sont l'autorité cheffe de file pour le dossier. Mais la capacité d'élaborer les instructions pour les sessions de groupes de travail est contestée au niveau fédéral⁸⁰.

Effectivement, deux *Länder* sont formellement nommés par le *Bundesrat* pour représenter les intérêts des *Länder* auprès de l'Union européenne (la Bavière et le Schleswig-Holstein). Leur action commune au niveau européen, appuyée par les autres représentations des *Länder*⁸¹, constitue un contrôle renforcé des actions du niveau fédéral, notamment vis-à-vis des représentants de la Représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles. Ces agents fédéraux ont cependant intérêt à minimiser l'influence des représentations des *Länder* auprès de l'Union européenne en leur accordant principalement un rôle de faciliter le réseautage à Bruxelles : ainsi leurs événements permettraient de rencontrer des collègues que l'on voit rarement dans d'autres contextes⁸².

Après le conflit de compétences entre la *BKM* et les *Länder* sur la compétence pour mener les négociations dans les instances du Conseil s'agissant de la directive SMA, il a été décidé par la chancelière sur la base de la loi *EUZBLG* (cf. Focus sur...⁽³⁾) de conférer ce droit aux *Länder*⁸³. Les deux *Länder* précités assurent en conséquence la représentation de tous dans les groupes de travail « audiovisuel » (niveau administratif) et dans les sessions du Conseil des ministres de la culture (niveau politique). Dans les faits, c'est la Bavière qui assure la présence et l'intervention durant toutes les réunions, avec la possibilité d'être remplacée par le Schleswig-Holstein⁸⁴. La Bavière dispose donc d'une position centrale dans la coordination de la position des *Länder* vis-à-vis des sujets de la politique audiovisuelle européenne et dans la représentation de ses positions à Bruxelles.

Dans la pratique, le transfert dans le cadre des négociations pour la directive SMA ne va cependant pas de soi et l'accord de la chancelière n'est que formel : la décision doit être mise en œuvre dans la pratique. Certains aspects de la directive concernent la compétence de la fédération, tels que le droit économique et la protection des mineurs (pour les services de plateformes de vidéos) ainsi que la publicité et la protection des consommateurs (pour les dispositions concernant la radiodiffusion). Même si les *Länder* conduisent désormais la négociation, certains aspects de celle-ci, avec compétence de la fédération, font donc l'objet d'une représentation de la part de la fédération. De manière très pratique, il a pu être observé que lors des groupes de travail

78 La culture est constitutionnellement également une compétence exclusive des *Länder*.

79 La « chargée du gouvernement fédéral pour la culture et les médias » dispose d'une administration rattachée à la Chancellerie fédérale qui n'est cependant pas un ministère. Les services comprennent environ 250 agents.

80 Entretien n° 1, 10 décembre 2016.

81 Entretien n° 7, 6 avril 2017.

82 Entretien n° 2, 20 décembre 2016.

83 Entretien n° 1, 10 décembre 2016.

84 Ceci est aussi en cohérence avec le rôle que joue la Bavière en tant que chargée des affaires européennes au sein de la *Rundfunkkommission* au niveau fédéral ainsi que dans le comité de contact au niveau européen. (Entretien n° 1, 10 décembre 2016)

« audiovisuel » au Conseil, les deux représentants de l'Allemagne (une représentante de la représentation permanente et une représentante du *Bundesrat* pour les *Länder*) n'ont pas pu se mettre d'accord sur la question de qui prend la parole au nom de l'Allemagne⁸⁵.

Pour appliquer ce mécanisme spécial, mais caractéristique, et pour revenir sur les effets sur le système de coordination, on note que la complexité du système de concertation s'accroît avec le transfert de la conduite des négociations aux *Länder* dans le cadre de la directive SMA. Ainsi, il y a également des changements dans la manière dont sont organisés la préparation et le suivi des réunions de groupes de travail au Conseil.

Les *Länder* participent officiellement, par le biais du *Bundesrat*, à la définition de la position et aux négociations au sein du Conseil. Suite au transfert de la conduite des négociations des *Länder*, c'est désormais à eux qu'il revient de rédiger le projet des instructions, et non plus à la *BKM*. En préparation des groupes de travail au Conseil, une concertation des positions de la fédération et des *Länder* intervient donc seulement après que ces derniers aient terminé leur concertation (à seize !). Au niveau fédéral, la *BKM* est responsable au fond du dossier ; les ministères de l'économie, de la justice et des affaires étrangères sont également impliqués dans le processus. Dans cette nouvelle situation de transfert de la conduite des négociations, il ne semble cependant pas toujours clair de savoir qui dispose du droit de modifier le projet d'instruction. En ce qui concerne la réforme de la directive SMA, ceci distingue particulièrement la pratique allemande du système français où une coordination formalisée a lieu (même si elle reste peu conflictuelle).

La problématique de la répartition des compétences du côté allemand se reflète également lors des sessions du groupe de travail. Pour la France, les choses sont plus claires puisque c'est « naturellement » le représentant de la représentation permanente qui se prononce. Nous avons déjà étudié que cette règle n'existe pas telle qu'elle dans le cas allemand. Mais c'est encore plus complexe dans le cadre de la directive SMA : en règle générale, ce sera aux représentants du *Bundesrat* (Bavière et Schleswig-Holstein) présents aux réunions du groupe de travail « audiovisuel » de prendre la parole au nom de l'Allemagne, sauf dans les dispositions de la directive SMA qui relèvent des compétences de la fédération. Cette disposition est cependant sans préjudice du fait que le représentant du gouvernement fédéral doit être à la tête de la délégation allemande dans les réunions. L'exercice des droits des représentants des *Länder* doit se faire avec la participation et en concertation avec le représentant du gouvernement fédéral. À noter cependant que, au niveau du COREPER, les représentants des *Länder* ne peuvent participer qu'aux réunions préparant les instructions qui sont coordonnées par le ministère fédéral de l'économie (pour le COREPER I).

Le fait d'avoir recours à une pratique rarement appliquée dans la réalité et nécessitant un certain temps de coordination des acteurs contribue au rallongement de la procédure de définition de la position allemande en la matière. Dans la pratique, une coordination bien formalisée entre le niveau fédéral (*via* la *BKM*) et celui des *Länder* s'avérerait donc absolument nécessaire, non seulement suivant les dispositions législatives, mais également afin de pouvoir défendre une position cohérente au niveau européen. L'enjeu principal reste que les acteurs assument entièrement leur rôle dans la nouvelle situation qu'est la conduite des négociations par les *Länder*. Toutefois, et comme nous l'avons dit précédemment, il s'agit d'une procédure peu utilisée dans la réalité, ce qui a

85 Entretien n° 1, 10 décembre 2016.

comme conséquence un manque de bonnes pratiques et nécessite un certain temps d'adaptation de la part des acteurs impliqués.

3.1.2. Définition et régulation des plateformes numériques

Pour la question des plateformes numériques, le contexte est différent de celui de la directive SMA. En absence de réglementation nationale et européenne jugées adaptée en la matière, il s'agit de créer un nouveau cadre réglementaire ce qui entraîne plusieurs enjeux pour les systèmes de coordination en France et en Allemagne. C'est ainsi un cas qui illustre les difficultés des systèmes de coordination des politiques européennes de traiter des sujets en dehors de la logique habituelle de traitement de dossier législatif, puisqu'il s'agit d'une discussion, à l'heure actuelle, d'une portée plus théorique.

3.1.2.1. Un nouvel enjeu pour les systèmes de coordination des politiques européennes

Nous nous retrouvons ainsi au cœur des sujets de la stratégie du *marché unique numérique*, étant donné que les enjeux économiques et sociétaux développés précédemment sont directement en lien avec une régulation des plateformes numériques. Nous avons déjà montré dans la partie II qu'une réglementation des plateformes numériques pose tout d'abord la difficulté de s'accorder sur une définition de la notion. L'action proposée de la part de la Commission européenne varie donc de celle suivie pour la politique audiovisuelle, puisqu'elle contient davantage de réflexions et d'évaluations sur une approche commune au niveau européen⁸⁶.

C'est donc particulièrement dans le cadre de cette prise de position des États membres vis-à-vis de la procédure déclenchée au niveau européen et des propositions européennes que nous pouvons observer une demande de réaction de la part des systèmes de coordination des politiques européennes qui se distingue des modèles classiques. Ce n'est pas une réglementation élaborée d'abord au niveau national dans un cadre juridique donné et en fonction des acteurs de l'action publique en la matière que l'on souhaite harmoniser au niveau européen (que ce soit dans une approche d'harmonisation négative ou positive). Il s'agit d'un travail considérable qui demande de maîtriser un mécanisme de réflexion au niveau national mobilisant dans le cadre de la question des plateformes numériques de nombreux ministères « forts ».

Le débat, qui a été porté au niveau européen suite à l'initiative franco-allemande et suivant la communication de la Commission s'agissant du *marché unique numérique*, s'est présenté cependant plus idéologique que d'autres. Cela à cause de l'absence de règles déjà en place dans les États membres qui auraient pu nourrir les positions des États pour les négociations. Il s'agit de créer un cadre tout nouveau se basant toutefois sur des modèles de régulation existants qui laissent plus de place à des considérations politiques. À ne pas oublier dans ce cadre que, contrairement à la France et aussi à

86 La Commission européenne compte procéder à une « vaste évaluation du rôle des plateformes, y compris dans l'économie du partage, ainsi que des intermédiaires en ligne, qui portera sur des questions telles que i) la transparence, notamment dans les résultats de recherches (signaler, par exemple, les liens payants et/ou les publicités), ii) l'utilisation, par les plateformes, des informations qu'elles collectent, iii) les relations entre plateformes et fournisseurs, iv) les contraintes auxquelles sont confrontées les personnes et les entreprises souhaitant changer de plateforme, et analysera v) la meilleure manière de lutter contre les contenus illicites sur l'internet. » (Commission européenne, *op. cit.*, 2015, p. 14.)

l'Allemagne qui sont en faveur d'une réglementation stricte, certains pays défendent des valeurs libérales et se prononcent tendanciellement contre davantage de réglementation⁸⁷. Le débat part donc souvent dans un cadre théorique plutôt que technique⁸⁸, un contexte auquel les instances centrales chargées de la coordination ne sont *a priori* pas adaptées.

Il convient de rappeler qu'au sein des groupes de travail au Conseil à ce sujet, les coordinateurs du *marché unique numérique* au sein des représentations permanentes sont aussi ceux qui siègent dans les groupes de travail. On voit donc avec cet exemple les difficultés avec lesquelles les instances centrales chargées de la coordination abordent cette coordination de nouveau type.

3.1.2.2. L'initiative d'une législation nationale en France

Avec la *Loi pour une République numérique* d'octobre 2016, la France a fait un pas avant dans la définition de la notion plateforme numérique (cf. partie II). La secrétaire d'État chargée du dossier de l'époque, Axelle Lemaire, poussait vers une régulation très forte du secteur numérique. L'élaboration de cette loi en pleine réflexion sur la question au niveau européen, peut être considérée comme une réaction face à la crainte que les discussions au niveau européen aillent dans un mauvais sens par rapport à la position française⁸⁹. D'une certaine manière on peut éventuellement aussi recenser une certaine méfiance vis-à-vis de l'initiative européenne. Cela reste cependant contradictoire à la volonté affichée auparavant selon laquelle on souhaite former le cadre réglementaire du numérique directement au niveau européen⁹⁰. Toutefois, il convient d'ajouter que la loi votée en 2016 n'a pas non plus créé un cadre législatif complet : la loi ne fait par exemple pas référence à la responsabilité juridique des plateformes numériques s'agissant du choix éditorial ; la question est débattue dans les instances du Conseil⁹¹.

Les réflexions au sein de la direction générale des entreprises à ce sujet ont été de prendre en compte des réalités changeantes. Les plateformes étant mondiales, la difficulté consiste à les réglementer seulement au niveau national. Une approche européenne s'est avérée plus logique dans ce cadre⁹². Même si la direction générale des entreprises possède d'une position forte pour ce sujet en raison de son expertise technique, la complexité du sujet des plateformes numériques en fait un sujet très transversal, impliquant plusieurs ministères : ainsi, outre le ministère de l'économie, sont notamment impliqués les ministères de la justice, de l'intérieur et de la défense.

Les arbitrages dans ce domaine sont décrits comme étant « *difficiles* », en raison du nombre élevé de « *ministères forts* »⁹³. Par ailleurs, il serait déjà arrivé que le Premier ministre demande une expertise à la Direction des affaires juridiques de Bercy dans ces cas, sachant que ce n'est pas une fonction habituelle de cette direction dans le cadre

87 Entretien n° 9, 6 avril 2017.

88 Entretien n° 12, 2 mai 2017.

89 Entretien n° 11, 14 avril 2017.

90 *Ibid.*

91 Entretien n° 10, 10 avril 2017.

92 Entretien n° 12, 2 mai 2017 ; entretien n° 10, 10 avril 2017.

93 Entretien n° 11, 14 avril 2017.

des arbitrages qui se font au SGAE. C'est un signe de faiblesses (de ressources) de la part de l'instance centralisée de coordination en France, sachant que ce serait au secrétaire général des affaires européennes de proposer des solutions d'arbitrage⁹⁴.

La *Loi pour une République numérique* (et la question de la définition des plateformes numériques) a également des conséquences sur la conduite des négociations au niveau européen : en raison du processus d'élaboration du texte au niveau national, la délégation française au Conseil n'a pas pu se prononcer de manière cohérente et toujours coordonnée pendant une certaine période, et même les ressources importantes dont dispose le SGAE n'ont pas pu l'empêcher. Aussi, il a pu arriver que la position de la France change brusquement⁹⁵.

3.1.2.3. La progression de la concertation interministérielle en Allemagne

En Allemagne, l'évolution de la question et les rapports entre les instances centralisées de coordination est différente par rapport à la France. Il n'y a pas eu d'offensive législative semblable à celle lancée côté français. Ceci ne signifie cependant pas que les acteurs au niveau national seraient moins actifs en la matière impliquant d'autres défis de coordination⁹⁶.

Le rôle de la direction « Nationale und europäische digitale Agenda » comme chef de file ne fait cependant pas l'unanimité⁹⁷, ce qui a été abordé dans la partie II. Nous avons déjà vu que le ministère allemand de l'économie a mobilisé des ressources s'agissant la question des plateformes numérique, notamment par la récente publication d'un livre blanc à ce sujet en mars 2017.

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*

96 Entretien n° 15, 8 mai 2017.

97 Entretien n° 8, 6 avril 2017.

Figure n° 4 : Liste des stratégies et positions s'agissant des plateformes numériques au niveau européen et au national en France et en Allemagne (non-exhaustivité)

Date	Acteur	Objet
août 2010	Commission européenne	Agenda numérique pour l'Europe
août 2014	Allemagne	Digitale Agenda 2014-2017
mars 2015	France et Allemagne	Déclaration commune des ministres de l'économie français et allemand sur l'intégration économique (dont sujet du numérique)
mai 2015	Commission européenne	Communication de la stratégie du <i>marché unique numérique</i>
juin 2015	France	Stratégie numérique du gouvernement
octobre 2016	France	Promulgation de la <i>Loi pour une République numérique</i>
mars 2016	Allemagne	<i>Weißbuch</i> (livre blanc) <i>Digitale Plattformen</i>

S'agissant cependant de la politique numérique plus générale, bien d'autres ministères sont impliqués en Allemagne. La récente publication d'un rapport⁹⁸ sur les conséquences de la politique numérique sur l'économie, le travail et les consommateurs montre la nécessité de se coordonner au niveau national : les ministères des affaires sociales et du travail ainsi que le ministère de la justice marquent ainsi leur place dans le débat. Le choix des moyens pour faire avancer le débat en Allemagne est cependant différent de l'approche choisie par les acteurs français. Si la France a choisi de légiférer en la matière afin d'influencer le débat au niveau européen, l'approche en Allemagne se fait plus prudemment en avançant par la publication du positionnement. De toute manière, en l'absence d'une « véritable » négociation autour d'un texte législatif, procédure pour laquelle les mécanismes de coordination formelle et informelle des instances centrales chargées de la coordination seraient les plus adaptés, les systèmes nationaux de la coordination sont à la requête de nouveaux mécanismes pour influencer la prise de décision au sein des instances du Conseil.

3.2. Les conséquences de la stratégie du *marché unique numérique* sur le processus de gestion des conflits entre les acteurs

Il convient de rappeler que dans les deux cas étudiés, et indépendamment du *marché unique numérique*, les systèmes de coordination des politiques européennes sont

98 <http://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Publikation/digitalpolitik-fuer-wirtschaft-arbeit-und-verbraucher.html> (17 novembre 2017)

soumis à des évolutions⁹⁹. Certes, une caractéristique importante de l'évolution de ces systèmes est liée aux gains en compétences en matière de politiques européennes des ministères sectoriels. Cela a aussi des effets sur les rapports entre ces ministères pour certains dossiers et les instances centrales chargées de la coordination qui sont au cœur de notre étude. Ainsi devient visible, notamment dans le cadre de la politique numérique européenne, la difficulté des instances de gérer la complexité des acteurs, ce qui fait que les arènes de gestion des conflits au niveau national se diluent.

3.2.1. La mise à l'épreuve des instances centrales chargées de la coordination

Au niveau national, nous avons montré que les ministères ont pu gagner en expertise et ainsi, au fur et à mesure, en autonomie en matière d'affaires européennes. Cela fragilise les systèmes de coordination dans la mesure où un contournement des instances centrales chargées de la coordination ne poursuit plus la logique de l'harmonisation de la position avant de la prononcer à Bruxelles. Les instances centrales chargées de la coordination se trouvent confrontées à de multiples enjeux.

3.2.1.1. L'évolution du rapport des ministères avec les instances centrales chargées de la coordination

L'autonomisation des ministères sectoriels en matière de politiques européennes est une évolution à plus long terme. Toutefois, les mécanismes complexes et la gestion des nouveaux problèmes publics tels qu'ils émergent dans le cadre du *marché unique numérique* peut amener les ministères à s'appuyer davantage sur leurs propres réseaux de politiques publiques et en absence de réseaux interministériels bien établis. Des contacts directs entre les agents de ces ministères avec les services de la Commission leur permettent d'avancer de plus en plus indépendamment d'instances centrales chargées de la coordination. Le caractère technique des dossiers renforce ce constat. Les deux côtés (Commission et ministères impliqués) en profitent et gagnent de la légitimité d'action. Le rapport entre les agents des ministères et ceux des instances de coordination change lui aussi. Plus particulièrement pour les ministères impliqués, c'est une occasion de contourner les instances centrales chargées de la coordination au niveau national puisqu'ils disposent de la compétence sectorielle et technique s'agissant des affaires européennes. Notamment en matière de comitologie, les contacts, pour les questions qui paraissent souvent très techniques mais qui peuvent être d'une importance cruciale, se font directement entre la Commission et le ministère pertinent. Le SGAE n'y intervient qu'à titre exceptionnel. Ceci contribue à institutionnaliser davantage les échanges entre la Commission et les agents des ministères « qui vont souvent à Bruxelles »¹⁰⁰. Dans les deux pays étudiés nous observons ces développements. De plus, des contacts plus informels sont privilégiés grâce aux techniques de communication modernes.

En **France**, les directions générales de Bercy qui ont joué un rôle fondamental dans la construction du système de coordination des politiques européennes, ont toujours cherchées à garder une certaine autonomie dans les relations avec l'Union européenne

99 Le caractère évolutif des systèmes de coordination des politiques européennes est analysé entre autres dans : Lequesne, 1993 ; Mangenot, 2016 ; Lamatsch, 2004 ; Grünhage, 2007 ; Beichelt, 2015.

100 Entretien n° 4, 25 janvier 2017.

(Mangenot, 2016). On observe effectivement que des dossiers, comme dans le cadre de la politique numérique, sont souvent suivis en interne par plusieurs directions générales. La technicité des thèmes s'y prête, telle que celui des plateformes numériques, où la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DG CCRF) et l'autorité de régulation sont impliquées. En cas de désaccord entre les directions générales, le vrai pouvoir d'arbitrage demeure en interne et appartient donc au ministre plutôt qu'au SGAE¹⁰¹. Dans ce cadre, les arbitrages interministériels sont perçus comme « lourds [et qui] qui prennent beaucoup de temps » ; le SGAE est décrit comme une véritable « machine à arbitrer »¹⁰². Mais également d'autres ministères « forts » peuvent être contournés en élaborant au sein du ministère de l'économie et des finances une position qui est déjà stabilisée entre plusieurs acteurs majeurs. Le SGAE faisant beaucoup de coordination interministérielle, il n'y aurait pas forcément besoin d'intervenir dans les dossiers qui peuvent être arbitrés en interne au sein du ministère de l'économie¹⁰³.

Un autre exemple français illustre le recours à des groupes d'experts s'agissant de dossiers très techniques qui, eux aussi, contribuent à contourner les instances centrales de coordination dans la mesure où des conflits sont déjà gérés à ce niveau. Certains aspects du code européen pour la communication électronique, élaborées au sein de groupes d'experts, présentent un intérêt pour d'autres ministères, tels que les fréquences pour le ministère de la défense. Le processus est facilité par le rôle que joue l'Agence nationale des fréquences (ANFr) qui est sous tutelle de la direction générale des entreprises. Au sein de son conseil d'administration sont représentés les différents ministères y ayant des intérêts. Cet organe permet ainsi de définir une position française sans que la coordination du SGAE ne soit nécessaire¹⁰⁴. Ces groupes d'experts jouent également leur rôle dans le cadre des échanges avec la Commission s'agissant des activités de comitologie, ceux-ci couvrant ainsi au fur et à mesure de plus en plus de domaines d'activité.

En **Allemagne** c'est le système de coordination décentralisé et à « double voie » (Kassim, 2000, 248) qui favorise lui-même le fait que les acteurs nationaux impliqués dans les dossiers du *marché unique numérique* contournent également la machinerie de la coordination. Si pour le COREPER II où les dossiers passent par la voie du ministère des affaires étrangères la voie est relativement courte (monopolisée par des diplomates), un mécanisme qui pourrait paraître très similaire au SGAE français, les dossiers devant passer pour une coordination par le ministère de l'économie sont traités de manière plus sectorielle. C'est là aussi l'échange entre experts techniques au niveau fédéral et, le cas échéant, avec des experts des *Länder* qui prévaut. Ce mécanisme se trouve favorisé par le principe de l'autonomie ministérielle et est donc très sectoriel. Pour cette raison, il existe un rapport de tension « naturelle » dans le travail du gouvernement fédéral et ainsi de la coordination des politiques européennes (Grünhage, 2007, 325).

En raison de l'habitude de gouvernements de coalition, il existe des affinités, au moins au niveau politique, entre certains ministères, et au moins le temps d'une législature. Il n'est cependant pas possible de transférer cette affinité politique sans réserve au niveau technique, étant donné que les fonctionnaires fédéraux ont une tendance d'être

101 Entretien n° 12, 2 mai 2017.

102 *Ibid.*

103 *Ibid.*

104 *Ibid.*

très sectoriels (peu de mobilité entre les ministères). Malgré cela, le niveau politique peut donner des impulsions de coopération en ce sens (notamment en temps de campagne électorale), comme l'a montré la publication en juin 2017 du rapport commun sur la politique numérique pour l'économie, le travail et les consommateurs entre plusieurs ministères de la même couleur politique (celle du SPD en l'occurrence).

Toutefois, le fait que, en Allemagne, le ministère de l'économie soit chef de file pour ce qui concerne la politique numérique européenne et qu'il gère, en outre, plusieurs dossiers clés de la stratégie de la Commission favorise certainement une coordination facilitée et dominée par ledit ministère. Au niveau des groupes de travail s'agissant de ces dossiers, il n'y a déjà pas de coordination formelle entre la direction générale « politique numérique et de l'innovation » et d'autres ministères¹⁰⁵. Au niveau du COREPER, c'est la direction générale « politiques européennes » de la même maison qui a la charge de la coordination des instructions et peut défendre les avis d'une autre direction générale de son ministère plus facilement au sein du Comité des directeurs Europe.

Enfin, la gestion de conflit entre des intérêts divergents des départements ministériels au niveau technique a lieu beaucoup plus en bilatéral entre les services concernés (en France, les adjoints au chef du secteur du SGAE entament une coordination formelle déjà à ce niveau). Même s'il s'agit malgré tout d'un impératif constitutionnel et d'une nécessité pour un travail stable de l'ensemble du gouvernement, ce système a été appelé « horizontal self-co-ordination » (Derlien, 2000, 59) : à savoir un processus de coordination *ad hoc*, une sorte d'« auto-coordination » pas forcément formalisée. Dans ce système, des modèles de coordination ont été créés en fonction de la politique publique en question (qui écrit un mail à qui et quand, en mettant en copie telle et telle personne de tel et tel ministère), impliquant un cercle plus un moins stable d'acteurs des différents ministères et instances de coordination. Qu'une nouvelle politique ou un changement dans le système de négociation puisse provoquer un trouble dans ce modèle est visible dans l'exemple de la politique audiovisuelle côté allemand¹⁰⁶ : la reprise de la négociation pour l'Allemagne au Conseil par des représentants des *Länder* a causé un retard de plusieurs semaines¹⁰⁷ fin 2016 et début 2017 en raison de l'absence d'un système de coordination formalisée (« Qui doit écrire un mail quand... », « un domaine avec beaucoup d'acteurs et peu de structure »¹⁰⁸).

Pour résumer, les modèles de coordination, qui au quotidien s'appuient sur un réseau de communautés de politiques publiques, fonctionnent de manière chevronnée. S'agissant du *marché unique numérique*, stratégie qui révèle des problèmes de politiques publiques nouveaux, il s'avère que la concertation entre les ministères demande une nouvelle considération des interdépendances ministérielles et un temps d'adaptation pour arriver à un nouveau modèle (Derlien, 2000, 59). Pendant ce temps-là, ce sont les ministères chefs de file du *marché unique numérique* (les ministères de l'économie et leurs directions générales concernées) qui profitent de cette situation pour dominer le processus de la définition d'une position nationale, en s'appuyant sur des

105 Entretien n° 8, 6 avril 2017.

106 Et ceci malgré le fait qu'il s'agit d'un dossier *a priori* sans grande difficulté en termes de répartition des compétences au sein du gouvernement.

107 Observation faite dans le cadre du stage au sein de la Représentation permanente de la France auprès de l'union européenne d'octobre 2016 et janvier 2017.

108 Entretien n° 2, 20 décembre 2016 (originaux des citations: « Wer wem wann eine Mail schreibt... », « ein Bereich mit zu vielen Akteuren und wenig Struktur »).

compétences techniques en interne et leurs réseaux d'experts. Ceci se fait au détriment des instances centrales de coordination et d'autres ministères.

3.2.1.2. Gérer la complexité ou coordonner les positions ?

Les instances qui sont chargées d'assurer la coordination entre les positions des ministères afin d'arriver à une position nationale harmonisée se trouvent donc dans une situation de plus en plus affaiblie. Ils ont des difficultés à poursuivre leur mission dans un contexte marqué par leur perte du monopole de l'information de et vers Bruxelles. En raison des différences dans le fonctionnement et dans les méthodes de travail en France et en Allemagne, il y a cependant lieu d'être plus nuancé et d'identifier des différences dans l'adaptabilité des deux systèmes.

Le **système allemand**, marqué par son principe de l'autonomie ministérielle connaît une coordination interministérielle moins prononcée et moins pyramidale qu'en France avec le SGAE. Cela a pour conséquence qu'au niveau technique les services concernés des ministères sectoriels ont eux-mêmes la charge de concerter leur position avec celle d'autres ministères intéressés. Au lieu de disposer d'un véritable lieu d'interministérialisation « à la française », des décisions et arbitrages ont plutôt lieu en bilatéral (le comité des directeurs Europe allemand définissant son rôle plutôt comme lieu d'identification de divergences que d'arbitrage). Ce n'est cependant pas le métier de ces agents à proprement parler. Le risque consiste à se limiter à trouver le plus petit dénominateur commun quand le dossier passe au COREPER et ainsi auparavant par les instances allemandes chargées de la coordination, respectivement situées aux ministères des affaires étrangères et de l'économie. C'est ce que l'on appelle la « coordination négative » (Scharpf, 1993 ; 2000) vu que les acteurs limitent souvent les ressources qu'ils sont prêts à investir dans la coordination. Cela les contraint de se restreindre à évaluer si le résultat de la coordination a un effet négatif sur l'état actuel. Ces cas de coordination se retrouvent souvent dans la coordination bilatérale, ce qui est donc souvent le cas dans la coordination en Allemagne au niveau du groupe de travail.

Le résultat côté allemand est que les positions paraissent souvent moins claires qu'au sein des groupes de travail puisque les autres ministères ont pu intervenir sur les instructions de manière beaucoup plus formelle. De plus, le ministère qui héberge l'instance centrale de coordination a pu ajouter « sa touche », le cas échéant. À noter que les agents de ces instances décrivent leur rôle plutôt comme celui d'un secrétariat¹⁰⁹. Et en effet, la coordination demande d'abord de posséder des ressources administratives suffisantes pour accomplir la logistique de ce type de tâches. Nous pouvons cependant estimer que le compte pour le ministère de l'économie et le ministère des affaires étrangères n'est pas négatif en la matière : le travail de coordination accompli au nom du gouvernement fédéral positionne les deux ministères sans doute parmi les acteurs nationaux les plus importants pour des négociations qui sont des enjeux stratégiques et législatifs pour l'Allemagne.

De son côté, le **système français**, plus formalisé dès le niveau du groupe de travail au Conseil (et *a priori* sans conflit de répartition des compétences au sein du gouvernement), a permis d'avoir une procédure formalisée pour la coordination interministérielle du dossier législatif. Avant chaque réunion du groupe de travail, les instructions ont été envoyées par le SGAE à la représentation permanente. En France,

109 Entretien n° 13, 8 mai 2017.

même si le SGAE intervient tôt dans le processus de coordination, des discussions préliminaires qui ont eu lieu au sein des ministères peuvent lui échapper. Les échanges entre acteurs dans le cadre du travail interministériel du SGAE suivent une logique très bien réglée, au sein d'une « arène » assez fermée (Eymeri, 2002, 156). Cependant, les institutions mandataires qui arrivent dans cette arène dans le cadre de dossiers relevant du *marché unique numérique*, tels que les plateformes numériques, n'ont pas forcément de tous les éléments pour disposer d'un mandat complet. Ceci fragilise la fonction du SGAE comme instance centrale chargée de la coordination et comme lieu central de l'« interministérialisation ».

Les acteurs français se félicitent que grâce à leur système de coordination, dont le cœur est le SGAE, il n'y a jamais des groupes de travail au Conseil sans instructions interministérielles envoyées par le SGAE¹¹⁰. Ceci mobilise beaucoup de ressources dès le plus bas niveau de la négociation afin de faire sortir vite les problèmes lors de la coordination interministérielle. Dans ce même discours, il est dit que beaucoup de délégations au Conseil ne disposent pas systématiquement d'instructions. Cela montrerait que la France a un intérêt à l'égard de chaque thème abordé au niveau européen. Il n'est pas possible d'« arriver les mains vides » en réunion¹¹¹.

Le rôle du SGAE est d'intervenir lorsqu'il y a un point divergent à trancher entre plusieurs ministères. Un arbitrage a lieu lorsqu'un accord entre les ministères au niveau technique n'est pas possible. Ces problèmes au niveau technique peuvent être de nature différente : il peut y avoir des problèmes d'incompréhension. Certains ministères forts se prononcent sur tous les sujets mais ils sont ensuite prêts au compromis. Le SGAE doit anticiper ; son avantage est la continuité. L'avantage d'une position définie en interministériel est qu'elle n'est ensuite plus contestable, puisqu'elle est devenue la position du Premier ministre et du gouvernement. L'avantage pour le conseiller de la représentation permanente qui participe au groupe de travail est qu'il peut être sûr que la même position qui a été défendue au niveau du groupe de travail, le sera au niveau du COREPER et au Conseil des ministres. La faiblesse de ce système semble être qu'il est ensuite plus difficile d'adapter la position de la France en fonction du déroulement des négociations à Bruxelles¹¹². Ceci, semble constituer un véritable handicap dans le contexte de ces évolutions.

Enfin, en **Allemagne** comme en **France**, le travail d'harmonisation est décrit comme un processus très technique¹¹³. Il ne faut cependant pas sous-estimer le fait que cette coordination se déroule au sein de directions de ministères, et non centralisées au sein d'un service du chef du gouvernement. Les positions finalement prononcées au sein des deux formations du COREPER engagent cependant l'ensemble du gouvernement.

Comme précédemment évoqué, une grande partie du travail de coordination des deux instances centrales *ad hoc* consiste en effet en du secrétariat : leur rôle de coordinateur pour produire des instructions prononcées par le représentant permanent ou son adjoint au sein du COREPER leur demande d'être en échange avec tous les ministères intéressés. Leur enjeu consiste dans le fait de ne pas être réduits à cette tâche.

Les comptes rendus qui sont établis après ces réunions et distribués aux acteurs ne permettent pas aux deux ministères concernés de tirer pleinement profit de leur rôle

110 Entretien n° 4, 25 janvier 2017 ; Entretien n° 9, 6 avril 2017 et autres.

111 Entretien n° 4, 25 janvier 2017.

112 Entretien n° 5, 26 janvier 2017.

113 Entretien n° 14, 8 mai 2017 ; Entretien n° 13, 8 mai 2017.

particulier. Toutefois, lorsque le ministère de l'économie est chef de file il a un avantage vis-à-vis d'autres ministères. Le ministère de l'économie a simplement plus de ressources institutionnelles pour contrôler le processus. Nous l'avons constaté particulièrement en ce qui concerne les dossiers du *marché unique numérique*.

3.2.2. Les évolutions des systèmes de coordination des politiques européennes se reflètent dans les organes de représentation des États à Bruxelles

Autre grande ligne d'évolution des systèmes de coordination des politiques européenne, la perte d'influence des ministères des affaires étrangères dans les deux pays est également un effet du développement des compétences en matière d'affaires européennes de la part de ministères sectoriels. Toutefois, l'influence des diplomates reste importante tant pour la politique européenne de l'Allemagne et de la France, à cause leur présence physique à Bruxelles. La gestion de la représentation permanente à Bruxelles fait des organes de représentation de type ambassade qu'ils y entretiennent, les chasses gardées des diplomates. C'est une position stratégique pour les ministères des affaires étrangères, même si dans les deux cas étudiés la plupart des agents qui y travaillent sont détachés d'autres ministères.

S'agissant de la direction des représentations permanentes, il y a des diplomates dans les positions les plus stratégiques¹¹⁴. Ce sont eux qui négocient les textes au niveau du COREPER, tirent profit dans leurs actions, de leurs réseaux bruxellois et internationaux ainsi que de leur expertise en matière de négociations multilatérales afin d'influencer les instructions provenant des capitales (Kassim, 2000, 239). Aussi, puisqu'*a priori* ils ne défendent pas d'intérêt sectoriel, ils peuvent assurer une représentation plus neutre que d'autres ministères.

En **Allemagne**, les dossiers du *marché unique numérique* échappent plus facilement aux diplomates, étant donné que le représentant permanent qui énonce la position de l'Allemagne au sein du COREPER I est traditionnellement un haut-fonctionnaire du ministère de l'économie. Ainsi la direction générale « politiques européennes » est-elle en contact très régulier avec le représentant permanent adjoint et son plus proche collaborateur (conseiller MERTENS) pour la coordination¹¹⁵. Les diplomates de la coordination pour le COREPER II ne sont généralement en contact avec ses dossiers que si l'un d'entre eux passe au Conseil de l'Union européenne.

En **France**, le positionnement des diplomates est encore plus fort, même dans le cadre des négociations du *marché unique numérique* et ceci principalement en raison de l'appartenance du représentant permanent adjoint et du conseiller MERTENS au corps diplomatique. Aussi, le contact régulier entre les agents de la représentation permanente et le niveau national est-il canalisé par le SGAE (à ce niveau par un secrétaire général adjoint), ce qui réduit la capacité d'influence du ministère de l'économie.

S'agissant des agents conseillers au sein des représentations permanentes, ils sont le plus souvent détachés de leur ministère d'origine et disposent naturellement (et volontairement) d'un lien direct avec les agents de leur département à Paris et à Berlin. On constate donc une valorisation des compétences techniques, jugées primordiales

114 Pour rappel : en France le représentant permanent et le représentant permanent adjoint sont des diplomates, en Allemagne ce n'est le cas que pour le représentant permanent.

115 Entretien n° 6, 5 avril 2017 ; entretien n° 13, 8 mai 2017.

pour le travail en groupe de travail, plutôt que des compétences diplomatiques qui interviennent plus tard dans les négociations (Maillard et Smith, 2010, 2014). Toutefois, leur rôle peut être perçu comme quelque peu contradictoire, car en tant que « diplomate temporaire » ils ont à représenter dans les instances du Conseil l'ensemble de leur gouvernement et non les intérêts sectoriels des ministères.

Les représentants des ministères, qui assument les rôles de conseillers à la représentation permanente à Bruxelles, jouissent à la fois d'une marge de manœuvre dans la coordination avec leurs collègues qui suivent les négociations des dossiers spécifiques sur place. Mais en même temps, ils sont contraints par le contrôle de leur hiérarchie sur place. Ce contrôle est le fait de diplomates côté français et d'un haut-fonctionnaire du ministère de l'économie côté allemand.

Les ministères de l'économie, s'agissant de *marché unique numérique*, ont tout intérêt à être fortement représentés au sein des représentations permanentes à Bruxelles. Cela semble être plus évident du **côté allemand**, où non seulement le représentant permanent et le conseiller pour la politique numérique sont en lien direct avec le ministère de l'économie, mais toute une direction « économie » est sous son influence¹¹⁶. Du **côté français**, la présence d'agents du ministère de l'économie (et en ce qui concerne le *marché unique numérique* de la direction générale des entreprises) disposant d'un fort capital social, semble primordiale vis-à-vis de la direction de la représentation permanente française¹¹⁷.

Les évolutions des systèmes de coordination des affaires européennes au niveau national que nous avons dessinées ne peuvent cependant pas s'expliquer simplement par l'arrivée de la stratégie du *marché unique numérique*. Toutefois, la stratégie permet d'illustrer certaines lignes de mutation amplifiées, tel que le contournement des instances centrales chargées de la coordination, et d'apporter des éléments pour évaluer l'adaptabilité des systèmes à ce nouveau contexte.

Le **système allemand** paraît plus flexible dans un contexte changeant, provoqué par les dossiers du *marché unique numérique*. Ce serait, en reprenant l'exemple de la formulation de la politique audiovisuelle européenne au niveau national, lié également aux relations et à la répartition des compétences complexes entre le gouvernement, l'administration fédérale et les *Länder*¹¹⁸. La confrontation permanente de la complexité des procédures donnerait plus de souplesse aux acteurs lorsqu'il leur est nécessaire d'adapter le cadre.

A contrario, le **système français** présente des structures plus formalisées qui centralisent les positions le plus tôt possible. Mais ceci n'empêche pas qu'il soit d'une certaine manière aussi perçu comme flexible : le *credo* de la « dynamique de la négociation » permettrait aux acteurs de la coordination et de la négociation d'adapter le positionnement français au sein des instances du Conseil en fonction de l'évolution des négociations.

116 Entretien n° 8, 6 avril 2017.

117 Entretien n° 12, 2 mai 2017 ; Entretien n° 9, 6 avril 2017.

119 Entretien n° 13, 8 mai 2017.

Conclusion

L'objectif du présent travail a été de faire une comparaison du fonctionnement et des évolutions de deux systèmes de coordination des politiques européennes au niveau national. Les cas retenus pour ce travail, la France et l'Allemagne, ont révélé des différences de principe dans leurs structures et leurs méthodes de travail, qui se fondent sur des évolutions internes à la coordination au sein de l'administration nationale. Ensuite, l'intérêt du travail a porté sur l'illustration des systèmes de coordination en action sur la base d'un exemple concret : la politique numérique. Ainsi, nous avons pu révéler les manières dont travaillent les deux systèmes et surtout nous avons démontré qu'ils ne sont pas statiques mais susceptibles d'évoluer, en fonction de facteurs tant extérieurs (lancement d'une politique européenne dans le cadre d'une stratégie ambitieuse) qu'intérieurs (répartition des compétences au sein du gouvernement). Le fonctionnement du système politique de l'Union européenne demande aujourd'hui une forte capacité de coordination au niveau national de la part des États membres, afin de présenter des positions nationales « cohérentes » et de peser dans les négociations européennes. Aussi, les enjeux économiques et sociétaux en matière de la politique numérique sont-ils nombreux.

La coordination au sein d'un système politico-administratif centralisé tel que le cas du système français rend plus probable l'existence d'instances centralisées chargées de la coordination des politiques européennes que dans le cas de systèmes fédéraux comme en Allemagne. De plus, ce qui est véritablement déterminant pour le fonctionnement des systèmes de coordination est de savoir qui est impliqué dans le processus, à quel moment et selon quelle procédure. Sous cet angle, le cas allemand paraît encore plus souple, étant notamment moins formalisé au niveau des groupes de travail afin de permettre un contrôle de la part des « techniciens » de la question. Contrairement à cela, l'exigence de disposer toujours d'une position interministérielle selon une procédure formelle est une caractéristique distincte du modèle français. Ceci a été le premier constat de notre analyse.

Mais le cadre des négociations n'est pas stable et les évolutions ne dépendent pas seulement de réformes institutionnelles. Des évolutions peuvent également être déclenchées par des politiques spécifiques, comme nous l'avons étudié dans le cadre du *marché unique numérique* qui met au défi les acteurs au niveau national. Ceci se fait dans un contexte de reconfiguration de la constellation des acteurs pour la définition de nouveaux cadres réglementaires et dans de nombreux domaines.

L'approche transversale de notre étude (par deux exemples concrets) et comparative (la France et l'Allemagne) nous a permis de dessiner quelques évolutions auxquelles sont soumises les systèmes de coordination des politiques européennes d'aujourd'hui. Nous avons notamment observé un contournement dans les faits des instances centrales chargées de la coordination. La place que prennent les ministères directement en lien avec Bruxelles pour des thématiques sectorielles s'élargit tant en France qu'en Allemagne. Ceci semble paradoxal dans la mesure où les systèmes de coordination dans les deux États ont été établis dans l'objectif d'éviter de répercuter tout conflit entre acteurs nationaux dans les négociations au niveau européen. Mais dans l'« environnement » de la politique numérique nous avons pu observer qu'un appui, par exemple sur des réseaux d'experts internes aux ministères de l'économie, pour la formulation des positions peut être utilisé comme argument pour se « protéger » des positions *a priori* très divergentes d'autres ministères qui concourent également à la définition de la position nationale. Dans le cadre de la politique numérique, ceci est renforcé par le fait que de nouveaux problèmes publics (ou de problèmes publics

« transposés » au monde numérique) créent des défis politiques pour les acteurs dans les différents ministères. Dans le contexte d'une forte mobilisation intersectorielle au niveau national et d'une évolution rapide au niveau technique ainsi que dans les discussions au niveau européen, on risque de s'éloigner du cadre formalisé et fermé de la coordination.

Ainsi, le danger pour les instances centrales consiste dans le fait qu'ils peuvent se retrouver dans un rôle de pur secrétariat, ce qui est à la fois assumé par certains agents¹¹⁹, mais en même temps rejeté étant donné le positionnement stratégique dont disposent les instances centrales chargées de la coordination. Elles centralisent les préférences formulées par les acteurs nationaux impliqués dans les politiques européennes et les transmettent au niveau européen. Dans la vie administrative de tous les jours, la coordination assurée par le secrétariat est déterminante pour le résultat obtenu. Le simple fait de centralisation et de transfert des informations place ces structures malgré tout dans une posture stratégique, qu'elles souhaitent conserver.

Dans ce contexte d'évolution en cours, s'est enfin posée la question de l'adaptabilité des systèmes de coordination. Nous constatons d'abord que, étant bien intégrées dans leurs systèmes politico-administratifs respectifs, ces structures ne sont pas susceptibles de connaître des changements à court terme ne paraissent pas probables. Il s'agit donc plutôt d'éventuelles adaptations de méthodes de travail et de fonctionnement opérationnel, ce qui fragilise toutefois leur capacité à gérer des conflits interministériels.

Le **système allemand**, qui nous paraît plus souple avec des méthodes moins formalisées, notamment au niveau du groupe de travail, permet davantage d'autonomie de la part des ministères chefs de file (et particulièrement dans le cas où le ministère de l'économie est chef de file et instance centrale de coordination). La complexité de la constellation des acteurs, notamment avec l'implication des *Länder* et la prise en considération de gouvernements de coalition réduit cependant la marge de manœuvre.

Le **système français** attire l'admiration de ceux qui souhaiteraient une coordination rationnelle et « efficace », toujours très formalisée dans ces procédures. Son placement sous l'autorité du Premier ministre doit lui garantir son indépendance vis-à-vis des intérêts sectoriels. L'ombre politique de cette « machine à arbitrer » risque cependant de rebuter les acteurs des ministères, notamment quand il s'agit de ministères dits forts, tel que c'est le cas s'agissant de nombreux dossiers de la stratégie du *marché unique numérique*.

119 Entretien n° 13, 8 mai 2017.

Bibliographie

- Abels, Gabriele** (2016), « Die Rolle des Bundestages in der deutschen Europapolitik aus politologischer Perspektive », in Böttger Katrin et Jopp Mathias (eds.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden, Nomos, p. 115-130.
- Assemblée nationale** (2016), *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur l'influence française au sein de l'Union européenne*.
- Assemblée nationale** (2017), *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur le marché unique numérique et les initiatives pour l'encadrement des plateformes*.
- Azoulay, Loïc** (2009), « Le marché intérieur », in Dehousse Renaud (ed.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 109-131.
- Azoulay, Loïc** (2014), « Le marché intérieur. Fiche 11 », in Dehousse Renaud (ed.), *L'Union européenne*, Paris, La documentation française, p. 137-146.
- Barthe, Marie-Annick** (2017), *Économie de l'Union européenne*, Paris, Économica.
- Baumann, Florian et Schäffer, Sebastian** (2016), « Binnenmarkt », in Weidenfeld Werner et Wessels Wolfgang (eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2016*, Baden-Baden, Nomos, p. 225-228.
- Beichelt, Timm** (2007), « Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 38, n° 4, p. 751-763.
- Beichelt, Timm** (2009), *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beichelt, Timm** (2015), *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*, Wiesbaden, Springer VS.
- Beichelt, Timm** (2016), « Bundesregierung: Entscheidungsprozesse und europapolitische Koordinierung », in Böttger Katrin et Jopp Mathias (eds.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden, Nomos, p. 93-104.
- Belouezzane, Sarah et Untersinger, Martin** (2015), « Le gouvernement présente sa stratégie numérique pour la France », *Article dans Le Monde.fr*, 18 juin.
- Bendiek, Annegret** (2016), « Digitale Agenda und Cybersicherheit », in Weidenfeld Werner et Wessels Wolfgang (eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2016*, Baden-Baden, Nomos, p. 229-240.
- Betz, Joachim et Kübler, Hans-Dieter** (2013), *Internet Governance. Wer regiert wie das Internet?*, Wiesbaden, Springer VS.
- Böttger, Katrin et Jopp, Mathias (eds.)** (2016), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden, Nomos.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)** (2016), *EU-Handbuch. Entscheidungsprozesse, Koordinierung und Verfahren*.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)** (2017), *Weißbuch digitale Plattformen. Digitale Ordnungspolitik für Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Teilhabe*.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) et Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique** (2015), *Déclaration commune*.

Conférence numérique franco-allemande « Accélérer la transformation numérique de nos économies », 27 octobre.

- Bundesregierung** (2015), *Stellungnahme der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland zur "Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa" der Europäischen Kommission. (Mitteilung der Europäischen Kommission vom 6. Mai 2015, COM(2015) 192 final).*
- Chatzistavrou, Filippa** (2013), « The Permanent Representatives to the EU: Going Native in the European Field? », in Georgakakis Didier et Rowell Jay (eds.), *The field of Eurocracy. Mapping EU actors and professionals*, Houndmills, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, p. 61-86.
- Commission européenne** (2015), *Stratégie pour un marché unique numérique en Europe {COM(2015) 192 final}*, 6 mai.
- Commission européenne** (2017), *Examen à mi-parcours de la mise en œuvre de la stratégie pour le marché unique numérique. Un marché unique numérique connecté pour tous, COM(2017) 228 final*, 10 mai.
- Dehousse, Renaud** (2009), « La méthode communautaire », in Dehousse Renaud (ed.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 13-30.
- Dehousse, Renaud (ed.)** (2009), *Politiques européennes*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Dehousse, Renaud (ed.)** (2014), *L'Union européenne*, Paris, La documentation française, coll. « Les notices ».
- Derlien, Hans-Ulrich** (2000), « Germany », in Kassim Hussein, Peters B. G. et Wright Vincent (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, p. 54-78.
- Eumann, Marc J. ; Gerlach , Frauke ; Rößner, Tabea et Stadelmaier, Martin (eds.)** (2013), *Medien, Netz und Öffentlichkeit. Impulse für die digitale Gesellschaft*, Essen, Klartext.
- Eumann Marc J. et Stadelmaier Martin** (2013), « Medienpolitik vs. Netzpolitik », in Eumann Marc J., Gerlach Frauke, Rößner Tabea et Stadelmaier Martin (eds.), *Medien, Netz und Öffentlichkeit. Impulse für die digitale Gesellschaft*, Essen, Klartext, p. 339-342.
- Eymeri, Jean-Michel** (2002), « Définir la "position de la France" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Nay Olivier et Smith Andy (eds.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Économica, p. 149-175.
- Georgakakis, Didier and Rowell, Jay (eds.)** (2013), *The field of Eurocracy. Mapping EU actors and professionals*, Houndmills, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan.
- Gérard, Patrick** (2016), *L'administration de l'État*, Paris, LexisNexis.
- Gicquel, Jean et Gicquel, Jean-Éric** (2011), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, Lextenso éditions.
- Greef, Samuel** (2017), *Netzpolitik - Entsteht ein Politikfeld für Digitalpolitik?*, Kassel, Kassel University Press.

- Grünhage, Jan** (2007), *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Baden-Baden, Nomos.
- Hachmeister, Lutz et Anschlag, Dieter** (2013), « Rundfunkpolitik und Netzpolitik. Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland », in Hachmeister Lutz et Anschlag Dieter (eds.), *Rundfunkpolitik und Netzpolitik. Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland*, Köln, Von Halem, p. 15-32.
- Hachmeister, Lutz et Anschlag, Dieter (eds.)** (2013), *Rundfunkpolitik und Netzpolitik. Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland*, Köln, Von Halem.
- Hassenteufel, Patrick** (2008), *Sociologie politique. L'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Hassenteufel, Patrick** (2011), *Sociologie politique. L'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Jacqué, Jean-Paul** (2012), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz.
- Kassim, Hussein** (2000), « Conclusion: The National Co-ordination of EU Policy: Confronting the Challenge », in Kassim Hussein, Peters B. G. et Wright Vincent (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, p. 235-264.
- Kassim, Hussein ; Peters, B. G. et Wright, Vincent (eds.)** (2000), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press.
- Lamatsch, Dorothea** (2004), *Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder 1998-2002. Von den strategischen Hügeln zur Mühsal der Ebene*, Hamburg, Dr. Kovac.
- Lanceron, Virginie** (2007), *Du SGCI au SGAE. Évolutions d'une administration de coordination au cœur de la politique européenne en France*, Paris, L'Harmattan.
- Lequesne, Christian** (1993), *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Machnig, Matthias** (2017), « Digitale Ordnungspolitik für die Ökonomie », *Article dans rp-online.de*, 20 mars.
- Manfellotto, Guido** (2017), « La construction du *marché unique numérique* entre harmonisation et protection des consommateurs. Étude de la législation en matière de commerce électronique dans une perspective de iure condendo », *Revue de l'Union européenne*, 610, p. 419-436.
- Mangenot, Michel** (2016), « Se partager les affaires européennes : aux origines du système français de coordination », *Revue française d'administration publique*, vol. 158, no. 2, p. 342-343.
- Maillard, Jacques de et Smith, Andy** (2010), « La fabrication des positions nationales dans l'Union européenne, la France, le Royaume Uni et la sécurité intérieure », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, 2, p. 207-223.
- Marin, Alexandre** (2016), « Un rapprochement du Secrétariat général du gouvernement et du Secrétariat général des affaires européennes ? Perspectives d'évolution de la coordination interministérielle française », *Revue française d'administration publique*, n° 158, p. 373-388.
- Menon, Anand** (2000), « France », in Kassim Hussein, Peters B. G. et Wright Vincent (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, p. 79-98.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela ; Kessler, Ulrike ; Leuchtweis, Nicole et Schukraft, Corina (2009), *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Angela Merkel*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Nay, Olivier et Smith, Andy (eds.) (2002), *Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Économica.

Scharpf, Fritz (1993), « Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen », *MPIFG Discussion Paper 93/1*.

Scharpf, Fritz (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) (2016), *Guide du nouvel arrivant*.

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) (2017), *Présentation, organisation et missions*. Présentation PowerPoint, janvier.

Sturm, Roland et Pehle, Heinrich (2006), *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Weidenfeld, Werner et Wessels, Wolfgang (eds.) (2016), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2016*, Baden-Baden, Nomos.

Winter, Thomas (2016), « Die Europapolitik der deutschen Interessenverbände », in Böttger Katrin et Jopp Mathias (eds.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden, Nomos, p. 187-200.

ANNEXES

Annexe 1

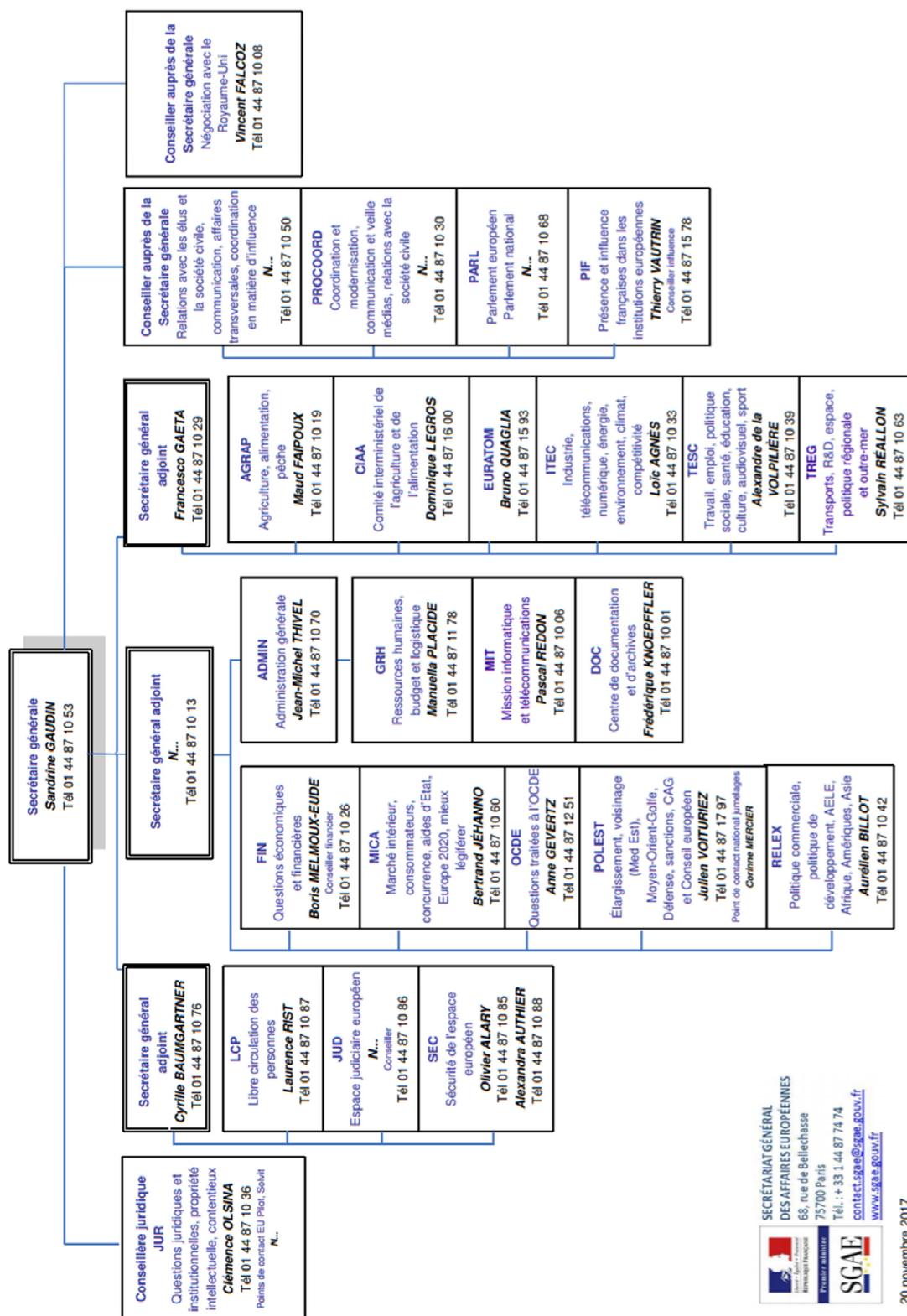
Liste des entretiens effectués¹²⁰

N°	Date	Institution	Fonction occupée
1	10/12/2016	Représentation de la Bavière auprès de l'Union européenne (Bruxelles)	Représentante du Bundesrat au sein d'un groupe de travail au Conseil
2	20/12/2016	Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne (Bruxelles)	Conseillère
3	10/01/2017	Ministère français de la culture et de la communication, Direction générale des médias et des industries culturelles, Bureau Europe (Paris)	Adjointe au chef du bureau
4	25/01/2017	Secrétariat général des affaires européennes (Paris)	Cadre dirigeant
5	26/01/2017	Secrétariat général des affaires européennes (Paris)	Adjointe au chef du secteur
6	05/04/2017	Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne (Bruxelles)	Cadre dirigeant
7	06/04/2017	Représentation de la Thuringe auprès de l'Union européenne (Bruxelles)	Directeur adjoint
8	06/04/2017	Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne (Bruxelles)	Conseiller
9	06/04/2017	Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (Bruxelles)	Conseiller
10	10/04/2017	Secrétariat général des affaires européennes (Paris)	Adjoint au chef de secteur
11	14/04/2017	Ministère français de l'économie et des finances, Direction des affaires juridiques (Paris)	Cadre dirigeant
12	02/05/2017	Ministère français de l'économie et des finances, Direction générale des entreprises (Ivry-sur-Seine)	Sous-directeur
13	08/05/2017	Ministère allemand de l'économie et de l'énergie, Abteilung Europapolitik (Berlin)	Chef de bureau
14	08/05/2017	Ministère allemand des finances, Abteilung Europapolitik (Berlin)	Chef de bureau
15	08/05/2017	Ministère allemand de l'économie et de l'énergie, Abteilung Digital- und Innovationspolitik (Berlin)	Directeur

¹²⁰ A la demande de certains interlocuteurs, la liste des entretiens a été anonymisée.

Annexe 2

Organigramme du Secrétariat générale des affaires européennes¹²¹

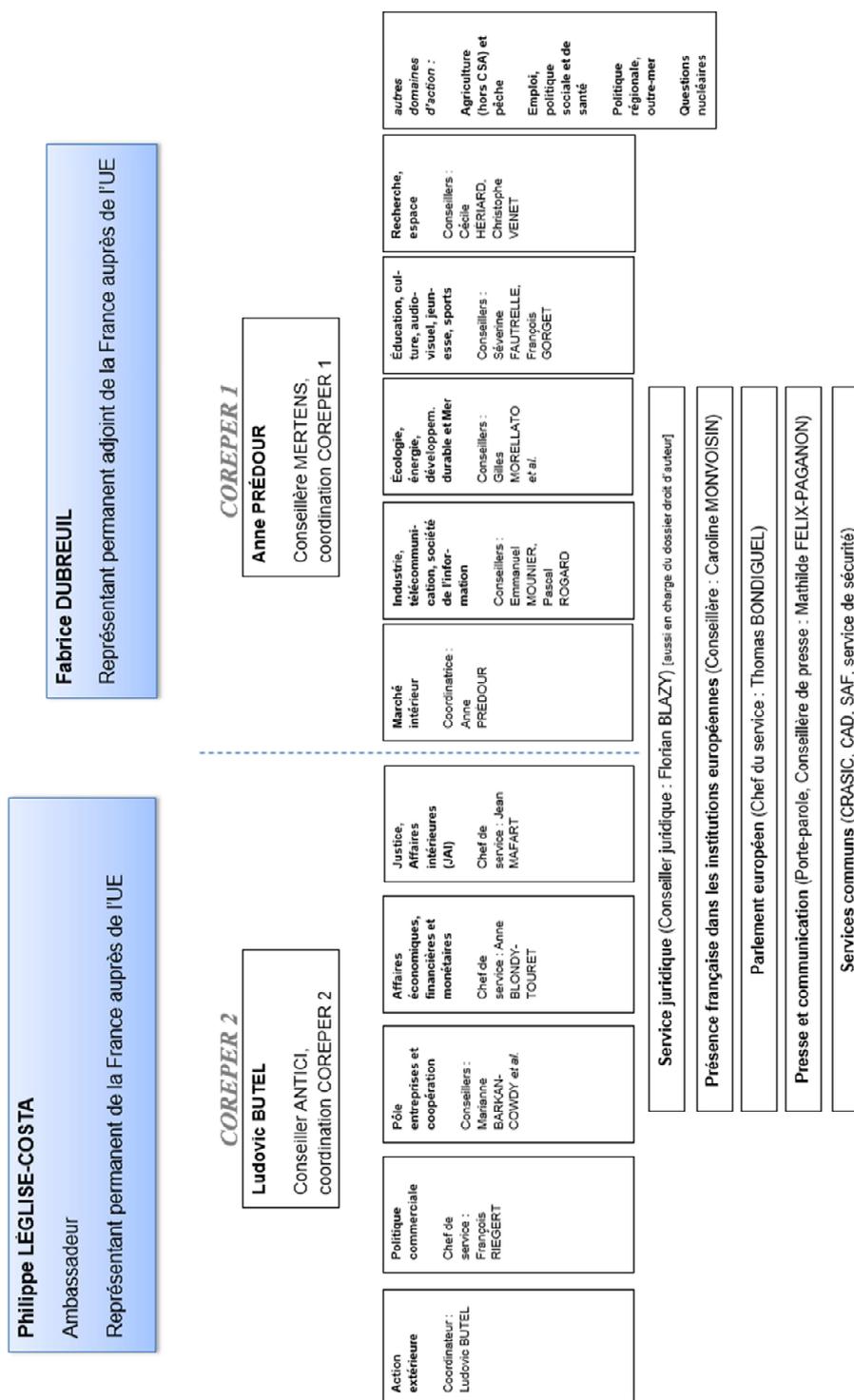


121

http://www.sgae.gouv.fr/files/live/sites/sgae/files/contributed/SGAE/1.Le%20SGAE/textes/organigramme.pdf (22 novembre 2017)

Annexe 3

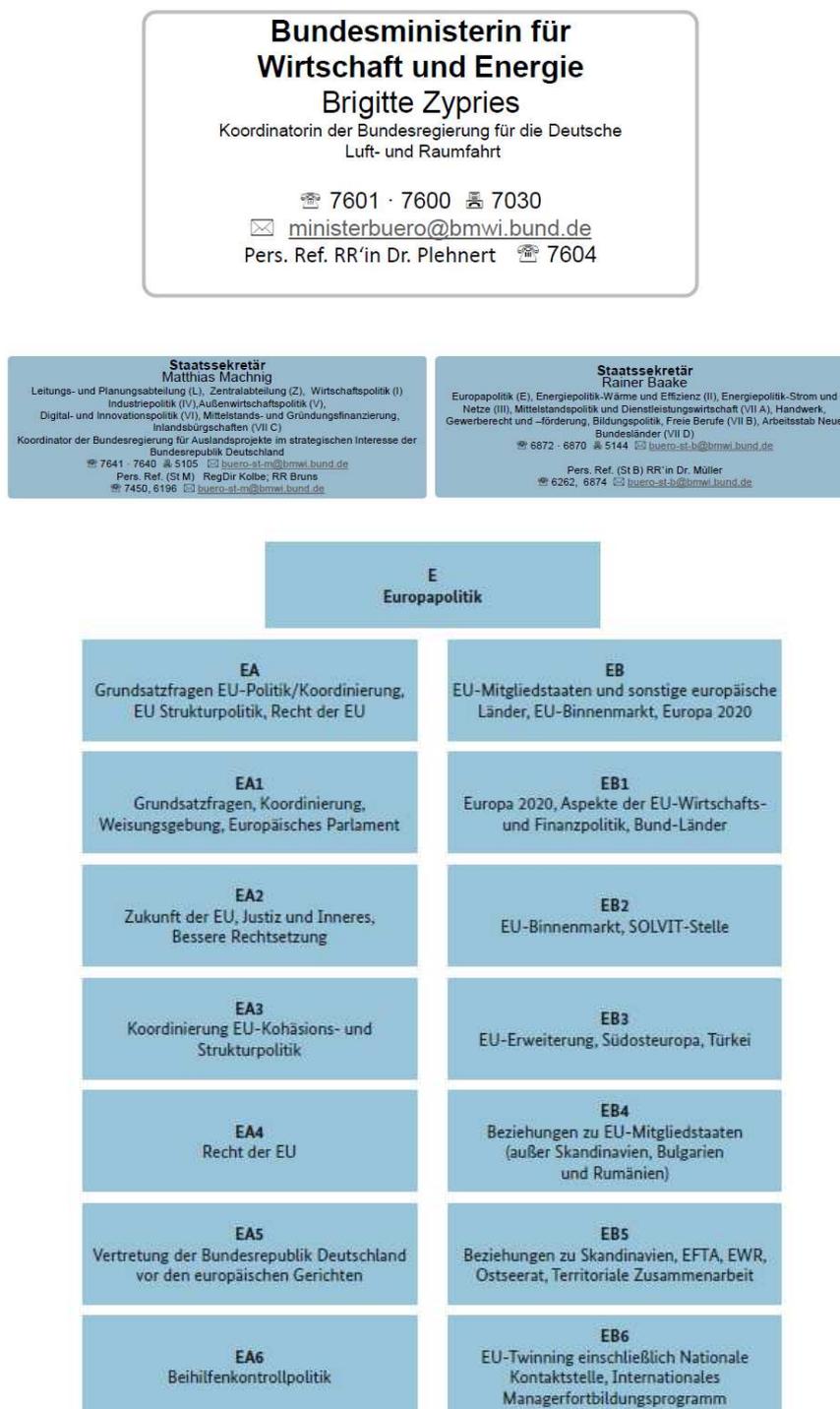
Organigramme de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (hors Comité politique et de sécurité)¹²²



122 Organigramme établi par l'auteur lors de son stage à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (fin janvier 2017 ; mise à jour : 22 novembre 2017).

Annexe 4

Organigramme du Ministère fédéral de l'économie et de l'énergie, *BMWi* (extrait de la direction générale des politiques européennes)¹²³



123

http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/organisationsplan-bmwi.pdf?__blob=publicationFile&v=136 (17 novembre 2017) ; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), *op. cit.*, 2016, p. 233.

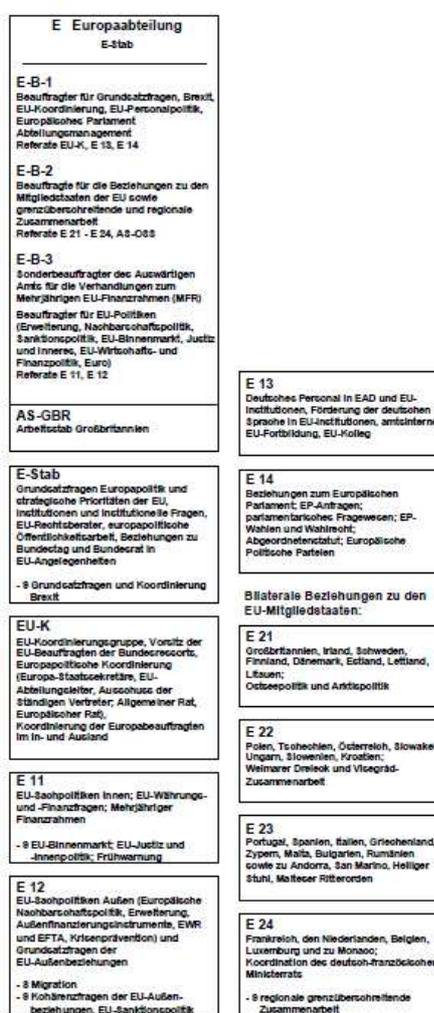
Annexe 5

Organigramme du Ministère fédéral des affaires étrangères, *Auswärtiges Amt* (extrait de la direction générale Europe)¹²⁴

Bundesminister des Auswärtigen
Sigmar Gabriel

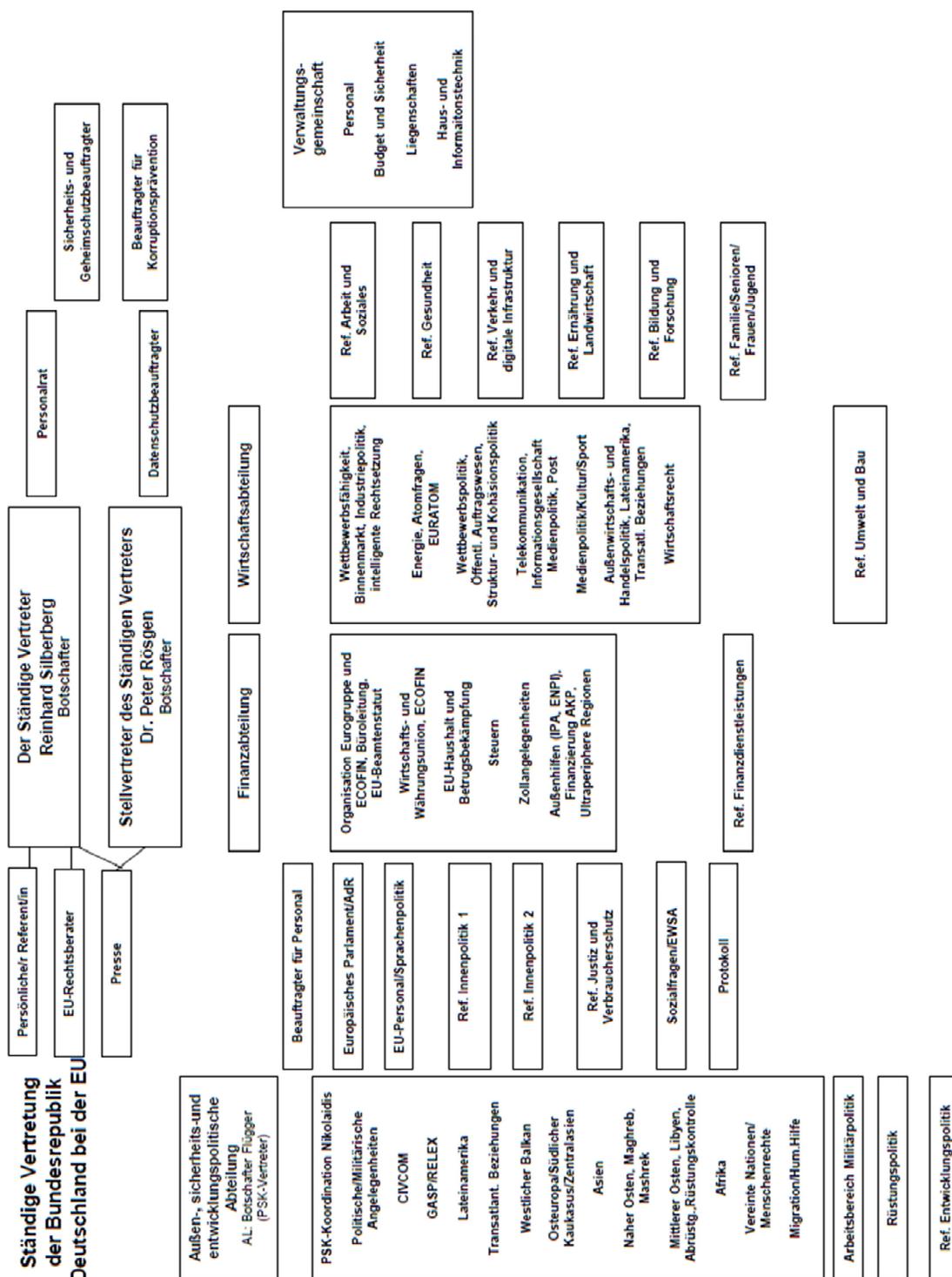
Staatsminister für Europa
Michael Roth
Beauftragter für die deutsch-französische Zusammenarbeit

Politische Vertretung des BM in Angelegenheiten der Abteilungen 1, 2 (ohne die bilateralen Beziehungen zur Türkei), E, S, 5, des Regionalbereichs 3-B-1 sowie der Länder Ostasiens der Abteilung 3



Annexe 6

Organigramme de la Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne¹²⁵



Stand: 03/16

125 <http://www.brussel-eu.diplo.de/contentblob/4810456/Daten/6339304/OrgGramm2.pdf> (17 novembre 2017)

ISSN 2646-8158
Directeur de la publication :
M. Patrick Gérard

 Ena_fr
 EcoleNationaleAdministration
www.ena.fr

**École nationale
d'administration**
1 rue Sainte-Marguerite
67080 Strasbourg Cedex
+33 (0)3 88 21 44 44

2 avenue de l'Observatoire
75272 Paris Cedex 06
+33 (0)1 44 41 85 00