

Compte-rendu du petit déjeuner débat du 27 avril 2017 avec Serge GUILLON, ancien Conseiller Europe du Premier ministre et Secrétaire général des affaires européennes, Développement.

Le *Brexit*: perte ou regain d'influence du Royaume ? Les enjeux d'influence à Bruxelles.

Serge Guillon : Je répondrai en premier lieu à la question qui est de savoir pourquoi il y a des enjeux d'influence auprès de l'Union européenne.

En premier lieu, comment est-on passé d'une démocratie de l'influence à une guerre de l'influence à Bruxelles ?

La démocratie de l'influence est issue de la crise de la démocratie représentative européenne. Le Parlement Européen n'a pas trouvé toute sa légitimité : le taux de participation aux élections est faible, et même en baisse (il a été par exemple de 35 % au Royaume Uni aux dernières élections européennes), le mode de scrutin est discuté ainsi que l'est la représentativité des candidats.

De manière générale, les institutions européennes sont perçues comme opaques et malgré les avancées du traité de Lisbonne, la Commission européenne reste le symbole d'une Europe coupée du monde réel.

Il y a d'autres facteurs comme la rigidité du droit européen, difficilement modifiable en raison des traités et des règles d'unanimité pour prendre les décisions et le fait que le monopole de l'initiative législative appartienne à la Commission. L'exclusion du Parlement européen de l'initiative législative est une anomalie. On a ainsi pu débattre de l'intérêt de donner l'initiative aux parlements nationaux (le « carton vert » tel que la Chambre des Lords l'a proposé au sein de la conférence des parlements nationaux).

Il y a également le fort besoin d'expertise de la Commission. L'administration européenne n'administre pas et ses fonctionnaires n'ont pas les compétences techniques correspondant à la grande diversité des nouveaux enjeux. L'expertise est par conséquent recherchée à l'extérieur au travers de mécanismes de consultation (livres Vert, Blanc, consultation par le net... et recrutement d'experts), ce qui contribue à construire une démocratie de l'influence et, de là, débouche sur une guerre l'influence, compte tenu de l'explosion du nombre et de la complexité des enjeux traités et de la montée en puissance du droit européen dans les droits nationaux.

La part du droit européen dans le droit national est difficile à évaluer. M. Jean Maia du Conseil d'Etat l'a estimé dans une étude à 20% au total avec de grosses différences sectorielles. Il y a environ 2400 directives, 8.000 règlements et une prolifération des actes délégués et d'exécution.

Par ailleurs, on peut parler d'une véritable guerre d'influence entre institutions, au sein de ce qu'il est convenu d'appeler le carré institutionnel depuis le traité de Lisbonne. Il en résulte une dispersion

des pouvoirs, des modes de fonctionnement complexes dans lesquels les processus prennent de plus en plus d'importance. Au Conseil, les coalitions varient selon les sujets. La Commission fonctionne en silos. La guerre d'influence joue en amont. Les jeux sont arrêtés avant les réunions qui aboutissent aux prises de décision.

Enfin, l'UE est confrontée à une multiplication et à une diversification des acteurs extérieurs qui cherchent à peser sur elle: Etats tiers (Etats-Unis, Chine...), entreprises multinationales, lobbys divers: organisations de la société civile, *think tanks*, sans oublier le lobbying public, qui contribue au processus de décision (c'est d'ailleurs un domaine d'excellence britannique).

En second lieu, on peut essayer d'analyser les facteurs de l'influence.

Il y a la présence physique, mais elle ne suffit pas. On peut compter la répartition des postes clés : Présidence des institutions, Commissaires, DG, DGA... Mais il y a une déconnexion entre la nationalité de la personne et la conduite des affaires. L'indépendance d'esprit caractérise les hauts fonctionnaires européens. La présence globale n'a pas grand sens et les grands pays ont une présence inférieure à leur poids démographique. Il y a la langue et on ne peut que constater le recul de l'usage du Français.

Les vrais facteurs d'influence sont ailleurs: la vision stratégique globale, les facteurs immatériels comme la réputation, l'image, l'histoire, la stabilité et la continuité des politiques, la qualité des hommes...

Que peut-on dire du paysage de l'influence à Bruxelles ? On constate une montée en puissance de l'Allemagne, qui bénéficie d'une politique stable et d'une stratégie de désignation de personnes de qualité. Le Royaume Uni, lui, reste influent sur de nombreux sujets, notamment les plus stratégiques qui supposent des décisions prises à l'unanimité. Il y a également l'émergence de l'Italie depuis la rénovation politique entreprise il y a quelques années, qui se traduit par le fait que ce sont des Italiens qui occupent aujourd'hui de nombreux postes dans les institutions européennes.

Que dire du Royaume Uni ?

Bien sûr, lorsque la sortie sera effective, il perdra sa place et son poids dans les instances politiques et législatives. La Première ministre a d'ailleurs indiqué explicitement dans sa lettre déclenchant l'article 50 que le Royaume allait perdre de l'influence. Mais il cherchera à préserver son influence de l'extérieur en s'appuyant sur ses points forts.

Débat :

Question : le Royaume Uni n'a-t-il pas choisi la meilleure voie pour préserver son influence dans le monde ? Ne sera-t-il pas le gagnant après coup du *Brexit* ?

Réponse : il y avait des signes annonciateurs du Brexit et de la crise plus générale de légitimité de l'Europe mais on n'a pas voulu les voir. C'est la thèse défendue par Nassim Nicholas Taleb dans *Le cygne noir* (2007) : on ne perçoit pas de ce qui se déroule devant soi parce que c'est improbable, du coup on le comprend pas. L'enjeu est de répondre à l'effacement du contrôle démocratique. Il faut donner plus de place aux citoyens et aux parlements nationaux.

Il ne sert à rien de raisonner en terme « punitif » et de chercher des gagnants et des perdants.

Q. : Le départ du Royaume Uni menace-t-il la cohésion de l'Europe ? En Europe centrale, plusieurs pays avaient sur le plan économique des thèses proches de celles de Londres.

R. : Il y a des blocs distincts au sein de l'UE. Observons la position de l'Europe orientale sur la crise migratoire. Les PECO ont environ 1% de migrants sur leur territoire et pourtant ils sont très hostiles à l'ouverture des frontières. Ils sont plus proches du Royaume Uni sur les questions de sécurité, de relations avec la Russie de droits sociaux. Sur les migrants, c'est beaucoup moins évident. Au total, la diversité rend difficile l'unité. Il y a plusieurs étages au sein de l'Union européenne.

Q. : Que va-t-il se passer dans le processus d'élaboration des normes en Europe après le départ des Britanniques ? Ceux-ci vont-ils rester observateurs au sein du CEN et du CENELEC ?

R. : Cela va dépendre des modalités du nouveau partenariat. De nouveaux mécanismes de coopération vont se mettre en place, qui sont l'objet de la négociation qui va démarrer. On verra si l'on débouche sur une rupture ou association.

Q. : Deux agences européennes sont localisées au Royaume Uni, celle qui contrôle banque et celle du médicament. Quelles stratégies pour récupérer ces sièges ?

R. : Si la France veut avoir une bonne chance de récupérer ces sièges, elle a intérêt à présenter des candidatures uniques dans chaque cas. Aujourd'hui il y a une pluralité de candidature de villes françaises.