

SÉCURITÉ INTÉRIEURE EUROPÉENNE ET DÉFINITION DE L'INTÉRÊT NATIONAL : LE MODÈLE FRANÇAIS REVISITÉ

Josselin DRAVIGNY

*Doctorant de science politique
à Sciences Po Bordeaux-Centre Émile
Durkheim*

Jacques de MAILLARD

*Professeur de science politique
à l'Université de Versailles
(CESDIP et Institut universitaire de France)*

Andy SMITH

*Directeur de recherche FNSP à Sciences Po Bordeaux,
directeur du Centre Émile Durkheim*

Résumé

Cet article propose d'analyser comment les administrations françaises impliquées en matière de coopération policière et judiciaire pénale ont modifié leurs organisations, savoirs, savoir-faire et croyances fondamentales en lien avec le processus d'intégration européenne. L'article met en évidence les adaptations organisationnelles ainsi que les nouveaux savoir-faire des administrations, qui ont renforcé la coordination nationale dans ce domaine. En revanche, passer de la coordination efficace à une posture d'influence européenne demeure un défi considérable pour l'État français dans un contexte de recompositions institutionnelles post-Lisbonne.

Mots-clefs

Coopération policière, coordination nationale, justice et affaires intérieures, influence européenne, post-Lisbonne

Abstract

– European Domestic Security and the Definition of the National Interest: revisiting the French model – This article analyses how the French administrations involved in police and criminal justice co-operation at the European scale have modified their organisations, knowledge, savoir-faire and fundamental beliefs during the last two decades of European integration. It reveals the organisational adaptations as well as the new savoir-faire that have reinforced the system of national co-ordination in this domain. However, in a post-Lisbon context of institutional recomposition, it also shows that the French state faces deeper challenges in moving from its efficient internal co-ordination towards influencing European positions and actions more strongly.

Keywords

Police co-operation, National co-ordination, European influence, Justice and Home Affairs, post-Lisbon

La définition des positions nationales repose sur un chaînage complexe, fruit d'interactions entre espaces politiques communautaire et domestique, de consultation entre diverses administrations, d'alliances instables à Bruxelles et le décalage entre les structures administratives nationales par rapport aux domaines d'action définis à l'échelle de l'Union européenne (UE). En d'autres termes, définir les positions nationales revient à « se sortir du bourbier » (*negotiating the quagmire*) (Wright, 1996). Comme le souligne l'introduction de ce numéro, les États membres y répondent différemment en fonction des organisations administratives nationales, des positionnements politiques par rapport aux questions européennes : d'un côté, les pays avec une coordination forte et centralisée, à l'instar de la France, du Royaume-Uni ou du Danemark, de l'autre ceux proposant des formules de coordination beaucoup plus souple et fragmentaire, à l'instar notamment de l'Allemagne (Kassim, 2000 ; Kassim *et al.*, 2001).

Ce texte interroge le modèle français à partir des questions de justice et affaires intérieures (JAI) sur la base d'une sociologie de la formation des positions nationales à partir des interactions entre plusieurs séries d'acteurs, administratifs et politiques, gouvernementaux et non gouvernementaux, provenant de secteurs distincts, situés dans des sites différents (Bruxelles et les capitales européennes). Au cours de travaux antérieurs, deux des auteurs (Maillard et Smith, 2007, 2010, 2012)¹ du présent article avaient proposé plusieurs constats : le dispositif français, caractérisé par une surveillance réciproque entre des ministères concurrents permettait de produire des positions nationales relativement cohérentes mais demeurait marqué par une faible capacité d'anticipation ainsi qu'une ouverture limitée sur les acteurs extérieurs à l'administration (Parlement et groupes organisés). Nous ajoutons qu'il s'agissait d'un domaine investi de façon erratique par le politique, et dans lequel les négociateurs peinaient à intéresser leurs collègues dans les administrations centrales, la production législative européenne apparaissant en décalage par rapport aux exigences opérationnelles immédiates. Lors d'entretiens conduits en novembre et décembre 2015², nous avons cherché à actualiser nos connaissances concernant la coordination française en matière de JAI. Plus particulièrement, nous nous sommes intéressés de près aux effets de l'intégration du secteur JAI dans la procédure législative ordinaire (vote à la majorité qualifiée, rôle nouveau pour le Parlement européen, renforcement du droit d'initiative de la Commission) et de la densification de la production législative et normative dans ce domaine.

Partant de l'idée que la fabrication des positions nationales repose sur un dosage complexe entre ce que les administrations françaises souhaitent défendre et/ou proposer et ce qui est acceptable dans les négociations européennes, ce texte restitue nos résultats de recherche en deux temps. D'abord, nous verrons que, nonobstant un taux d'activité accru, le système de coordination français repose sur une logique d'intéressement et de consultation large des différents segments de l'administration permettant de produire des positions nationales de façon systématique. Ce système de consultation en cascade repose sur une logique de compromis et de mobilisation de l'expertise que d'aucuns jugent

1. Ces articles s'appuyaient sur une recherche conduite pour l'IHESI (devenu depuis INHESJ) sur l'Union européenne et la sécurité intérieure ayant entraîné une centaine d'entretiens avec des acteurs impliqués dans les négociations européennes.

2. Une dizaine d'entretiens ont été conduits au SGAE, au ministère de l'intérieur (cabinet du Directeur général de la police nationale, Direction de la coopération internationale, Direction centrale de la police judiciaire), au ministère de la justice et à la Représentation permanente auprès de l'UE. Nous souhaitons remercier les personnes rencontrées pour leur disponibilité dans un contexte marqué par une actualité envahissante. Afin de respecter leur anonymat, nos citations d'entretiens ne sont pas suivies par une information sur le poste de l'interviewé en question.

efficace. Dans un deuxième temps, nous envisagerons néanmoins les adaptations importantes qui naissent des changements liés au traité de Lisbonne, qui pose la question des savoirs et savoir-faire dans un contexte décisionnel européen en recomposition.

UN DISPOSITIF ROBUSTE DE FABRICATION DES POSITIONS NATIONALES

Le dispositif français de fabrication des positions nationales s'appuie sur deux logiques-clés : la France doit se prononcer sur tous les sujets débattus à l'échelon européen, après avoir essayé de consulter le plus largement possible au sein de ses services administratifs. Ce dispositif repose principalement sur une logique de flux permanent permettant une consultation infra et interministérielle. Toutefois, l'implication de plusieurs secteurs de l'administration rend délicate la recherche d'un compromis interministériel rapide, malgré le rôle clé du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Enfin, ces relations interadministratives ne sont pas imperméables aux interventions ponctuelles du politique, qui peut agir sur des sujets sensibles ou en réaction à des crises.

Une logique de flux permanent

Les négociations européennes impliquent une logique de flux permanent entre Bruxelles et les capitales des États membres dans la mesure où les textes discutés au sein de l'UE doivent auparavant être analysés par les différentes administrations nationales impliquées. Pour bien comprendre ces allers-retours permanents, il est nécessaire d'expliquer la façon dont se fabriquent les positions nationales françaises en matière de sécurité intérieure, en se focalisant sur le ministère de l'intérieur.

Tout d'abord, les documents discutés sont entre les mains de la Représentation permanente (RP) de la France auprès de l'UE, dont l'une des fonctions est de relayer cette information jusqu'à Paris. Pour cela, la RP transmet ces textes au SGAE, organisme placé sous l'autorité du Premier ministre. L'une des tâches principales du SGAE est de permettre une consultation interministérielle maximale afin d'établir une position nationale solide sur tous les sujets négociés à l'échelle européenne. Cet organe interministériel profite donc de son positionnement pour mettre en place une « logique de cascade » afin de transmettre l'information à tous les services administratifs susceptibles d'être concernés et/ou d'apporter une expertise. En effet, cette diffusion de l'information prend la forme de multiples e-mails redescendant quotidiennement et de manière ininterrompue vers les différents secteurs de l'administration française, ce qu'un de nos interviewés commentait de la façon suivante : « On fait des *mailing-lists* épouvantables et on arrose tout le monde, pour être sûr que tout le monde ait l'information ».

L'information doit également circuler au sein même des différents ministères impliqués. Dans le domaine de la sécurité intérieure, le ministère de l'intérieur est l'administration la plus sollicitée. Le traitement des questions européennes y a longtemps été fragmenté en l'absence de direction centralisatrice. De fait, plusieurs directions se partageaient différentes compétences européennes (police aux frontières, police judiciaire, sécurité publique) selon une logique de spécialisation fonctionnelle (Maillard et Smith, 2007). Les tensions récurrentes entre policiers et gendarmes, ces derniers appartenant alors au ministère de la défense, renforçaient encore les fragmentations internes. La création

en 2010 de la Direction de la coopération internationale (DCI), première direction commune entre la police et la gendarmerie qui fait suite à l'intégration de la Gendarmerie nationale au sein du ministère de l'intérieur, correspond à une tentative de centralisation du traitement des questions européennes au sein de ce ministère. Toutefois, la DCI ne centralise toujours pas la totalité des aspects débattus à l'échelon européen car les directions spécialisées ont réussi à conserver certaines prérogatives européennes importantes. Ainsi, la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), par le biais de sa Division des relations internationales (DRI) traite des aspects de coopération policière opérationnelle en étant notamment en charge du suivi d'Europol, du bureau SIRENE et de l'office national du Système d'information Schengen (SIS). De même, l'Unité de coordination de lutte antiterroriste (UCLAT), entité rattachée directement à la Direction générale de la police nationale (DGP), représente la France auprès des enceintes européennes sur les sujets relatifs à la lutte antiterroriste. Enfin, la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) conserve elle aussi des prérogatives européennes sur les sujets relatifs au contrôle des frontières, puisqu'elle gère les centres de coopération policière et douanière (CCPD) et assure le suivi des relations avec Frontex.

Malgré ces spécificités « métier » qui restent omniprésentes – et qui généralement se justifient selon les acteurs interrogés par l'expertise détenue au sein de ces directions spécialisées –, la DCI est montée en puissance et a permis de diminuer les tensions interservices au sein du ministère. La DCI prolonge alors la logique de cascade initiale impulsée par le SGAE en sollicitant en interne tous les services possiblement intéressés/impactés. En plus d'être la courroie de transmission du ministère, la DCI joue donc aussi un rôle de filtre en choisissant quel(s) acteur(s) administratif(s) mobiliser en fonction des questions abordées. Dans ce rôle, cette direction est épaulée par le pôle affaires européennes et internationales du cabinet du DGPN, qui peut facilement mobiliser chaque direction rattachée à la Police nationale grâce à son positionnement. Dans le même temps, la DCI occupe une fonction primordiale de facilitateur dans un double sens de traduction des textes débattus à l'échelle européenne pour qu'ils parlent aux services nationaux impliqués et de mise en forme « européenne » des éléments de réponse transmis par les services opérationnels. Ce rôle de décryptage et de facilitateur est également joué par le SGAE lorsqu'il consulte les différents ministères en charge de la sécurité intérieure : il commente les textes qu'il transmet pour que l'interprétation qu'en feront les différents services soit plus aisée, et en retour il formalise les éléments de réponse qui lui remontent pour les rendre plus compatibles avec le jeu des négociations européennes.

Que ce soit à la RP, au SGAE, à la DCI, ou dans les sous-directions « internationales » des directions spécialisées, ce sont le plus souvent des spécialistes de la négociation qui organisent cette consultation permanente à la fois *infra* et interministérielle. Pour la plupart, il s'agit de fonctionnaires insérés depuis longtemps dans les négociations, ayant occupé plusieurs postes à l'international et/ou à l'échelon européen. Ainsi, certains agents rencontrés étaient passés par la RP à Bruxelles, puis avaient occupé des fonctions d'attaché de sécurité intérieure à l'étranger, avant d'intégrer la DCI ou un cabinet (de directeur général ou de ministre). La plus-value qui ressort de ces carrières internationales est bien évidemment une connaissance extrêmement fine des techniques de négociation européenne. Ces profils particuliers, connaisseurs du jeu européen, doivent convaincre quotidiennement les services plus opérationnels de se joindre à la négociation ou de faire part de leur expertise.

Ce travail de familiarisation est crucial dans la mesure où certains services opérationnels rechignent à s'impliquer à l'échelon européen puisque ce dernier leur paraît trop abstrait, trop éloigné de leurs préoccupations quotidiennes. En effet, il existe certains

décalages inhérents entre les logiques d'action au sein du ministère de l'intérieur et celles de l'UE. Les offices centraux français ont une préférence extrêmement marquée pour l'opérationnel et pour les stratégies de court terme apportant rapidement des résultats concrets. À l'inverse, les négociations qui se déroulent à Bruxelles sont vues par ces agents comme trop longues, portant sur des questions trop normatives au détriment de l'opérationnel, et dont les applications réelles seront trop lointaines : « le plus dur, c'est de leur dire de se mobiliser sur des sujets qui leur paraissent stratosphériques, ils ne voient pas toujours l'intérêt d'assister à une réunion à Bruxelles qui débouchera sur quelque chose dans peut-être deux ou trois ans au minimum ». À ces différences de temporalité et de modes d'action s'ajoute le caractère peu gratifiant des carrières européennes au sein du ministère de l'intérieur : « les carrières internationales au sein du ministère de l'intérieur ne sont pas nombreuses, on retrouve surtout les mêmes personnes qui tournent ; ces postes sont gratifiants pour soi quand on y est et qu'on y prend goût, mais pour la majorité des agents, occuper un poste opérationnel sera beaucoup plus gratifiant ».

Malgré ces décalages persistants, il semblerait que des fragments d'une culture européenne apparaissent au sein du ministère de l'intérieur : « On ne nous dit plus 'on ne le fait pas car on ne parle pas anglais', mais plutôt 'c'est dommage qu'on n'ait pas plus d'agents qui parlent anglais pour qu'on puisse s'y investir davantage ». Cette prise en compte accrue de la dimension européenne trouve également son explication dans l'expérience de la présidence française de l'UE en 2008 qui a agi comme un catalyseur pour le ministère dans sa totalité, ainsi que dans l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009 qui normalise le domaine de la sécurité intérieure. Toutefois, l'élaboration d'une position commune reste assez longue et délicate à obtenir en interministériel.

Une recherche contrariée de compromis interministériel

Cette recherche de compromis entre les différentes administrations françaises en charge de la sécurité intérieure ne se fait pas sans heurt. En effet, les rivalités identifiées lors de l'enquête précédente (Maillard et Smith, 2010) semblent perdurer. Ces concurrences administratives sont visibles entre le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères, notamment sur les questions relatives à l'élargissement de l'Union européenne : les policiers et gendarmes ont une vision sécuritaire de l'élargissement là où les diplomates ont surtout une vision politique. Des rivalités sont également fréquentes entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, notamment sur des aspects relatifs à la procédure pénale et au respect des droits fondamentaux ; même si ces deux administrations se sont implicitement réparti les domaines d'action selon leurs compétences, il y a une vigilance accrue de part et d'autre. Cela étant, les tensions entre le ministère de l'intérieur et le ministère des finances, notamment les douanes, sont quasi-inexistantes car ces dernières partagent globalement la position avancée par les policiers et gendarmes.

Ces rivalités interadministratives se retrouvent dans la répartition des postes, au point de parler d'un « Yalta administratif » : les trois secteurs qui composent le domaine de la sécurité intérieure au SGAE sont partagés entre diplomates (Libre circulation des personnes – LCP), magistrats (Espace judiciaire européen – JUD), et policiers et gendarmes (Sécurité de l'espace européen – SEC), – cette organisation se retrouve au sein du pôle JAI de la RP qui mêle là-aussi diplomates, magistrats et policiers/gendarmes. Les ministères de l'intérieur et de la justice se partagent également les postes de secrétaire général adjoint en charge des questions de sécurité intérieure et de responsable du pôle

JAI de la RP. Cette répartition s'applique également à la participation des représentants nationaux au sein des groupes de travail du Conseil.

Plus globalement, la fabrication des positions françaises doit être envisagée comme un processus qui réunit un certain nombre d'acteurs ayant des sensibilités différentes et qui ne sont pas uniquement basés à Paris. En effet, les acteurs bruxellois, en poste à la RP française notamment, ont une importance primordiale dans l'élaboration d'un compromis interministériel grâce à leur positionnement stratégique au cœur du jeu européen (ils sont à la fois auprès des institutions européennes et des autres délégations nationales, *cf. infra*). On constate néanmoins une ouverture très faible aux acteurs situés en dehors de ces cercles politico-administratifs : la société civile demeure absente du débat sur des sujets de sécurité intérieure, en dehors d'événements particuliers (attentats, crise migratoire, *etc.*). De plus, l'agora nationale reste vide, peu d'ONG se mobilisent à travers ces questions de sécurité intérieure (on ne retrouve pas l'équivalent de *Statewatch* en France par exemple) (Maillard et Smith, 2012).

Outre la contrainte liée à la diversité des acteurs administratifs, le SGAE doit également composer avec une contrainte temporelle forte. En effet, les délais de réaction laissés aux États membres pour arrêter une position nationale sont en général extrêmement courts, allant de trois ou quatre jours à quelques heures. Dans ce contexte, le temps est un élément-clé dans les négociations pour parvenir à un compromis interministériel. C'est au SGAE que revient la lourde tâche d'apaiser des rivalités et d'harmoniser des points de vue, tout en prenant en compte les « retours d'expérience » provenant de Bruxelles. C'est donc une place essentielle qu'occupe cet organe interministériel puisqu'il a un véritable rôle de conciliation entre tous les éléments de réponse qui lui reviennent, dans le but d'établir une position nationale (Eymeri, 2002 ; Hayward et Wright, 2002). De plus, le SGAE est aussi l'instance de validation, c'est-à-dire que c'est lui qui arrête la position française et qui la transmet aux négociateurs sous la forme d'« instructions » ou de « notes des autorités françaises » (NAF). Dans des cas plus rares, cet organe peut aussi jouer un rôle d'arbitre en cas de fortes oppositions entre les services administratifs. De ce point de vue, la pression temporelle peut renforcer le rôle du SGAE : selon certaines personnes interrogées, quand il faut décider vite (trancher un point de désaccord dans la soirée par exemple), le SGAE (en l'occurrence le secrétaire général adjoint) peut jouer un rôle d'arbitre, sans que la question ne remonte nécessairement vers les cabinets des ministres. Le SGAE conserve donc sa position de point nodal autour duquel se jouent les rapports de force et/ou la fabrication de compromis. En ce sens, même si cet organe a comme objectif de « faire penser européen » les différentes administrations nationales, il n'est pas devenu un mécanisme qui inculque aux acteurs concernés une approche holiste et non-sectorielle de la formulation des positions européennes de l'État français (Maillard et Smith, 2007, 26).

En résumé, ce mécanisme de fabrication des positions françaises en matière de sécurité intérieure est robuste, mais surtout fastidieux dans la mesure où la recherche de compromis interministériel est une procédure longue et délicate. On a alors une centralisation du processus d'élaboration des positions nationales qui peut paraître paradoxale, puisque si la logique de coordination est extrêmement forte (la France prend position sur tous les sujets), elle est également dispersée (on a de multiples parties prenantes) et horizontale (on produit un équilibre plus que l'on ne tranche). Toutefois, ce processus de fabrication des positions nationales, essentiellement administrativo-centré dans le cas français, peut également être affecté par l'intervention de l'échelon politique.

Une intervention ponctuelle du politique

Dans ce processus de fabrication des positions nationales, le politique intervient ponctuellement et avec des conséquences parfois contradictoires sur les négociations. Considérer la fonction du politique dans l'élaboration des positions nationales revient à s'interroger sur le rôle joué à la fois par les parlementaires français et par les ministres. S'agissant du cas du parlement français, et nonobstant une évolution formelle de son rôle³, il ressort de notre enquête que cet acteur politique ne participe pas à ce processus de fabrication des positions françaises en matière de sécurité intérieure ; ce sont à l'inverse le SGAE et les différents services administratifs impliqués qui font un travail de pédagogie auprès des parlementaires pour expliquer la position nationale. En l'occurrence, le Parlement reste dans son rôle consultatif, s'alignant d'ailleurs quasiment toujours sur la position définie en interministériel.

S'agissant des interventions des ministres et de leur cabinet dans l'élaboration d'une position à défendre à Bruxelles, celles-ci se révèlent être beaucoup plus décisives, quoique ponctuelles. Au début des années 2000, notre constat était que les praticiens de la matière européenne au sein du ministère de l'intérieur ne se sentaient pas soutenus, la dimension européenne n'intéressant que peu le politique. Toutefois, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009 ainsi que l'actualité européenne des dernières années, de plus en plus centrée sur les questions de sécurité intérieure, ont pour conséquence l'implication du politique est dorénavant plus importante dans la fabrication des positions nationales. On peut identifier deux cas de figure dans lesquels le politique s'implique ponctuellement.

Premièrement, le ministre et son cabinet interviennent sur des sujets politiquement sensibles, c'est-à-dire que ce sont des initiatives portées dès le début par l'échelon politique. C'est le cas par exemple du fichier *PNR* (*Passenger Name Record*) européen, dont l'adoption a été véritablement poussée par le politique (plusieurs discours du ministre devant le Parlement européen, intenses tractations de haut niveau avec les partenaires européens, etc.). Dans ce cas de figure, les instructions qui parviennent aux négociateurs sont rédigées directement par le cabinet du ministre et ne sont que très peu (voire pas) discutées en *infra* et interministériel. Cette intervention du politique s'apparente à un rôle d'initiative, d'impulsion.

Deuxièmement, le politique intervient dans ce processus en réaction à des événements ou à des crises, sur des sujets qu'il ne suivait pourtant pas auparavant. Cette intervention est guidée le plus souvent par des motifs communicationnels, il s'agit ici de montrer que le politique est mobilisé face à une crise. L'exemple du projet de directive « armes à feu » est significatif : sujet délaissé par le politique et que la Commission faisait traîner, le ministre français s'en saisit suite aux attentats de janvier et novembre 2015, ce qui accélère considérablement les négociations (on passe d'un projet de directive prévu pour fin de l'année 2016 à un texte adopté par la Commission en novembre 2015). Ici, le politique vient en appui aux négociateurs, jouant rôle d'accélération des négociations européennes. Cela étant, dans ce cas de figure, l'intervention du politique peut également être déconnectée de la coordination de positions *infra*-ministérielles, ce qui peut mettre en difficulté les négociateurs français. C'est le cas lorsque le ministre insiste sur la nécessité de réformer le code-frontière-Schengen après les attentats de 2015 à Paris

3. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a instauré dans chaque assemblée une « Commission chargée des affaires européennes » qui, théoriquement, doit être consultée davantage pendant la préparation des textes de loi communautaires.

alors que les positions au sein du ministère de l'intérieur ne sont pas encore coordonnées. L'intervention du politique face à une crise peut également être déconnectée des négociations européennes menées en parallèle, ce qui peut créer un fossé entre les déclarations politiques répondant à un impératif de communication politique et les résultats des discussions à Bruxelles. Ce fut par exemple le cas des déclarations communes de ministres de l'intérieur et des transports européens, suite à l'attaque du Thalys pendant l'été 2015, concernant notamment la sécurisation des gares par la généralisation des portiques électriques, propositions qui apparaissent complètement en décalage par rapport aux négociations européennes (et complètement irréalistes pour ceux qui sont engagés dans ces discussions).

Plus généralement, l'intervention du politique sur des questions de sécurité intérieure traitées à l'échelon européen dépend également largement des priorités des acteurs politiques et de leur parcours politique. À titre d'exemple, entre 2005 et 2007 le ministre de l'intérieur, Nicolas Sarkozy, n'assiste pas aux différents Conseils de l'UE « Justice et affaires intérieures », ce qui affaiblissait la voix française en la matière (Maillard et Smith, 2007). Au contraire, tous les praticiens interrogés s'accordent à dire que le ministre actuel Bernard Cazeneuve s'investit énormément au niveau européen, ce qui serait dû selon eux à son passage au Secrétariat d'État aux affaires européennes (2012-2013).

Au total, la manière dont la France se coordonne pour produire et défendre ses positions européennes comporte une robustesse certaine. Toutefois, il comprend également d'autres traits, tels que son haut degré d'étatisation et l'intervention fluctuante du politique, qui ne rend pas toujours compatible le modèle français avec l'objectif fondamental pourtant affiché haut et fort : influencer sur la décision communautaire.

À LA RECHERCHE DE L'INFLUENCE EUROPÉENNE : RENOUVELLEMENT DES SAVOIR-FAIRE ET DESTABILISATION DES TÂCHES PRIORITAIRES

Définie à travers les processus décrits plus haut, chaque position de la France en matière de coopération policière doit évidemment être défendue et promue en vue de peser sur les actions de l'Union européenne. Or, depuis le début des années 2000, atteindre cet objectif devient plus complexe en raison des changements de procédures procédant du traité de Lisbonne. Entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, ce dernier a consolidé et impulsé trois évolutions en matière de justice et affaires intérieures : extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres, généralisation du droit d'initiative des textes législatifs à la Commission et implication du Parlement européen (PE) dans la décision communautaire. En redéfinissant les règles qui encadrent les échanges politiques, ce recadrage institutionnel a eu pour effet de déstabiliser les savoir-faire des négociateurs français, ainsi que la priorisation de leurs tâches quotidiennes.

Travailler autrement au Conseil

Jusqu'en 2010, même si le passage à un vote formel au Conseil demeurait chose rare – comme dans d'autres domaines d'action publique communautaires –, la menace d'un tel vote planait toujours. Or, ici « Lisbonne » innove considérablement parce qu'en

étendant le vote à la majorité qualifiée à presque toutes les questions de sécurité intérieure, ce traité impose un nouveau jeu d'alliances où il faut que les représentants des États constituent soit une majorité en fonction des pondérations de leurs voix respectives, soit une minorité de blocage. Selon les personnes que nous avons interrogées, ce changement modifie leurs pratiques concernant les stratégies d'alliances interrétatiques, intensifiant les connaissances qu'ils doivent développer par rapport à leurs homologues européens ainsi que, plus spécifiquement, la présidence du Conseil.

Les personnes que nous avons interrogées soulignent tous que les alliances sont à construire enjeu par enjeu et que « ce sont toujours les mêmes qui parlent, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, France, Allemagne ». Par conséquent, et sans surprise vu les ressources de ces États en termes de votes pondérés et d'appuis politiques, c'est auprès des représentants de ces pays que les négociateurs français, et notamment les conseillers de la RP, tendent à consacrer la plupart de leur énergie. Pour autant, les autres délégations nationales ne peuvent plus être négligées. Ceci est particulièrement le cas pour les pays de l'Europe centrale qui, en matière de sécurité intérieure, se coordonnent systématiquement en amont des réunions du Conseil au sein du « Forum de Salzbourg »⁴.

Plus fondamentalement, le vote à la majorité qualifiée augmente le besoin de générer des connaissances approfondies et actualisées des positions de négociation développées par les autres délégations nationales. Ici, la Représentation permanente est en première ligne, la nouvelle donne soulevant des questions concernant la formation et trajectoire professionnelle des conseillers de la RP : « notre rôle varie surtout en fonction de l'expérience de chaque RP – lorsqu'on est plus expérimenté, on intervient plus dans les dossiers, on a plus à dire, on a accès à plus des touches du piano ». Les connaissances nécessaires peuvent également être générées ailleurs, notamment par les Attachés de sécurité intérieure (ASI) en poste dans les capitales européennes en tant que « capteurs de terrain ». Selon certaines personnes interrogées, toutefois : « On n'utilise pas assez le réseau des ASI européens pour travailler sur les positions JAI. Les connexions entre les collègues en poste à la RP et ceux en poste dans les différents pays européens ne sont pas bien faites, il faut créer davantage de synergies ».

Bien connaître son interlocuteur, ses positions et ses contraintes devient encore plus important lorsque son pays occupe la Présidence du Conseil. Si cette relation a toujours été importante (« toujours choyer la présidence »), nos interviewés considèrent cette exigence comme étant encore accentuée par le développement des « trilogues » en fin de négociation de tout texte législatif. Réunissant les représentants de la présidence, de la Commission et du Parlement européen, chaque trilogue exclut forcément les acteurs des autres délégations nationales. C'est la raison pour laquelle les conseillers de la RP donnent la priorité aujourd'hui à une relation plus approfondie avec les représentants de la présidence : « du fait d'être sur place, ça fait partie de leur job de développer une relation de qualité avec la présidence et leurs homologues pour que la position française ne soit pas une simple position sèche, dite comme ça, mais qu'elle soit fluide, que les gens aient envie d'écouter ce qu'on va dire ». Plus généralement, travailler aujourd'hui au Conseil exige un changement de posture, difficilement intériorisé par certains négociateurs de la RP : « Bruxelles s'appréhende avec beaucoup d'humilité, des gens sont trop formatés, trop raides dans leurs bottes, alors que la négociation réclame de la souplesse.

4. Le Forum de Salzbourg, créé en 2000, est une forme de coopération régionale en matière de sécurité intérieure regroupant les ministres de l'Intérieur de 8 États européens (Autriche, Bulgarie, Croatie, République Tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie et Roumanie).

X m'avait dit un jour qu'en étant dans un cabinet je devais avaler des couleuvres, mais qu'à Bruxelles je mangerai des boas. Si on n'est pas capable de manger un boa, on n'est pas fait pour Bruxelles, il ne faut pas être psychorigide ». Dans cette optique, le « Yalta administratif » évoqué plus haut peut être questionné, dans la mesure où il réduit les possibles pour le choix des candidats : « Pourquoi un préfet, ou un magistrat, sans expérience européenne préalable, serait nécessairement la bonne personne pour conduire les négociations JAI au sein de la RP ? » nous confiait l'une des personnes interrogées.

Requalifier la Commission : entre méfiance, vigilance et coopération

Si la souplesse dans la négociation européenne est considérée comme cruciale, c'est également parce que le rapport entre les délégations nationales et la Commission a évolué, avec la consécration du monopole du droit d'initiative de la Commission, aboutissement de vingt ans de renforcement progressif de cette dernière en matière de sécurité intérieure.

La plupart de nos interlocuteurs continuent à être méfiants quant à la volonté des fonctionnaires européens à communautariser leur secteur. Pour s'en convaincre, citons deux avis représentatifs : « la Commission a quand même cette tendance à avancer un certain nombre de pions et à prendre des compétences qu'elle n'a pas forcément. Une fois qu'elle a pris ces compétences là où elle ne les avait pas de façon naturelle, elle considère que cela fait jurisprudence » ; « Parfois ils sont quand même trop *autonomous*, alors qu'ils devraient finalement n'être que les prestataires de service. Et puis souvent ils agissent comme des maîtres d'école ». En résumé, la relation État français-Commission européenne est vue comme celle d'une compétition latente par rapport à laquelle il faut constamment rester vigilant.

Pour autant, l'ensemble de nos interlocuteurs reconnaissent aussi qu'ils doivent absolument établir une relation de travail avec les représentants de la Commission. Les conseillers de la RP en particulier cherchent d'abord à participer aux réunions informelles que les agents de la Commission organisent. D'ailleurs, pour certains cette tâche fait partie d'une mission de sensibilisation de leurs collègues parisiens de ce qui se prépare à l'échelle communautaire : « je considère qu'il faut faire du *raising awareness* [...]. Il faut être dans ces trucs, et il faut que ce soit le RP qui le fasse. Si on envoie quelqu'un de Paris, il y a de fortes chances qu'il ne se rende pas compte de l'importance de ce qui se passe ». Certains interlocuteurs vont plus loin en soulignant que de telles réunions sont également l'occasion pour être plus « offensif » dans la diffusion des points de vue français : « la Commission ce sont des gens compétents mais il leur manque souvent la matière [...]. C'est petit en plus la Commission en termes d'effectif [...]. Ils s'appuient donc sur des audits privés, ils écoutent facilement les acteurs de *lobbying*, et quand on leur apporte des idées, ils les prennent, mais encore faut-il leur apporter ces idées ». Un deuxième aspect du rapport à construire avec la Commission concerne les financements communautaires pour les actions en matière de sécurité intérieure. Conscient que plusieurs directions générales de la Commission (notamment les DG HOME, RELEX et DEV) sont responsables de budgets croissants dans ce domaine, dès 2013 le ministère de l'intérieur a détaché un agent à la RP afin de suivre cette question de près.

Que ce soit en vue de peser sur les politiques de la Commission, d'obtenir des financements ou tout simplement d'échanger les informations, en termes pratiques la question de « comment mieux faire » s'impose. Selon certaines personnes interrogées, il faut surtout s'appuyer sur les Experts nationaux détachés (END) que la France arrive à placer à Bruxelles : « ça met de l'huile sur les rouages. Mais il faut savoir qu'ils sont aussi dans

une position délicate. Ils ont un droit de réserve vis-à-vis de leur pays d'origine. Donc il faut qu'ils savent bien jouer le jeu ». D'autres personnes interrogées considèrent qu'il importe surtout de dénationaliser les pratiques : « il ne faut pas penser qu'on ne peut avancer qu'entre Français : il faut aller voir tout le monde, mais la tendance forte actuelle est de ne parler qu'aux Français. Il faut que les conseillers JAI s'entendent bien avec les chefs d'unité de la DG Home, il faut qu'ils sachent qu'on leur donnera des infos, qu'on les éclairera, *etc.* C'est ça le plus important. Dès fois on a des END, mais qui sont complètement perdus, ça ne nous avance pas plus ».

En somme, là où un rapport distancié, voire conflictuel, entre les représentants de la France et de la Commission avait souvent tendance à prédominer, aujourd'hui il est clairement appelé à évoluer vers une relation plus coopérative entre des acteurs qui se considèrent tous non seulement comme légitimes, mais comme les coproducteurs d'actions communautaires.

Inventer un rapport de travail avec les parlementaires européens

Enfin, le troisième grand changement acté par le Traité de Lisbonne a consisté à impliquer davantage le Parlement européen dans le domaine de la sécurité intérieure par la procédure législative ordinaire. Depuis, en parallèle des négociations au Conseil, les propositions législatives sont examinées par les parlementaires européens. Dès lors, tout comme pour la Commission, un nouveau rapport de travail entre États membres et parlementaires européens est en train d'émerger, aux niveaux tant des représentations de l'enjeu que de la mise en place de nouveaux modes d'échange.

Sur le premier plan, les représentants de la France sont clairement conscients de l'importance croissante prise par le Parlement européen dans le domaine de la sécurité intérieure. C'est d'ailleurs une des raisons principales pour laquelle les conseillers de la RP spécialisés dans la coopération policière sont passés de deux à trois en 2012. La vision des parlementaires européens reste cependant empreinte d'une certaine distance. Manque de technicité et positionnements uniquement tactiques seraient la marque des parlementaires : « on a souvent l'impression qu'ils sont dans une posture de conquête de position et de rôle. En tout cas sur les dossiers de coopération policière, ils maîtrisent rarement la technicité des sujets et, par conséquent, on a l'impression qu'ils sont un peu hors sol ».

Pour autant, certains sont également conscients de la nécessité de découvrir des manières concrètes de travailler avec ces élus. Une première entrée est de profiter des moments où les parlementaires européens français deviennent rapporteurs d'un projet de texte législatif. Toutefois, ceci est rare et aléatoire, notamment parce que la distribution des mandats de rapporteur (ou de rapporteur fantôme) ne se fait pas selon une logique nationale. Au contraire, la logique qui prédomine est celle des « familles politiques » qui, de plus, cherchent à se positionner sur un échiquier mouvant : « comme aujourd'hui il n'y a pas de famille politique qui se détache, elles doivent faire des alliances entre elles ». Par conséquent, la délégation française doit savoir identifier les parlementaires de tout bord qui l'aideront, ce qui s'est fait par exemple dans le cas du *PNR*. Là où initialement la consigne a été de ne travailler qu'avec les socialistes et les socio-démocrates, finalement les négociateurs français ont fini par chercher des députés qui avaient « le plus besoin d'exister politiquement : on les met en scène et ça nous permet de faire passer des éléments. C'est gagnant-gagnant, mais si on ne fait pas cette démarche ça ne sert à rien ».

À plus moyen terme, construire un rapport de travail avec les députés européens demande de faire un travail de dissémination des idées (que nos interviewés appellent

« pédagogie de la coopération policière »). À nouveau, toutefois, le dispositif de coordination de la France n'est pas forcément organisé pour le faire : « Les parlementaires européens, inscrits dans une famille politique, ont une vision politique et non pas opérationnelle. Ils n'ont pas du tout l'aspect technique des dossiers. Sur Schengen, ils n'ont qu'une approche politique, car personne ne leur explique. Il faut faire plus que circuler des notes, il faut les rencontrer, les faire venir ». Certains de nos interlocuteurs insistent sur le fait qu'il faille désormais cibler aussi les entourages des députés européens : « les eurodéputés [...] ont très souvent des assistants parlementaires très compétents ; si on sait travailler avec eux, on peut faire porter des amendements par ces députés, qui en plus ont l'impression d'exister politiquement ». Par ailleurs, le Parlement européen est une organisation que la France peut investir en tant que telle : « il y a aussi des structures du Parlement dans lesquelles on pourrait détacher des experts nationaux, comme des organes de documentation, de réflexion stratégique, et dans lesquelles on est complètement absents car on n'a pas identifié ces structures comme étant cruciales ».

*

* *

La logique de cascade génère certes des double-saisines de certains services, le processus de coordination interministérielle est assez long, mais tout cela permet toujours d'aboutir à une position nationale solide et stable. C'est un avantage dans les négociations car la France est vue comme un partenaire fiable, et qui a une position claire sur tous les sujets (au contraire de l'Allemagne voire du Royaume-Uni). La contrepartie de ce système est que tout ce processus de coordination prend du temps, il occupe des effectifs, ce qui ne permet pas aux négociateurs français d'être dans la prospective ; les services français se contentent très souvent de se prononcer en réaction à un texte.

Mais notre enquête montre qu'il ne suffit plus – ni analytiquement, ni du point de vue des praticiens – d'en conclure que si la coordination européenne « à la française » est robuste, elle demeure essentiellement réactive et donc prisonnière des propositions faites par d'autres acteurs. En posant la question fondamentale de la capacité du dispositif français de coordination à influencer sur la décision européenne en matière de coopération policière, il importe plutôt de souligner deux défis quant à l'outillage de ce dispositif pour à la fois construire et pousser des propositions d'action communautaire neuves et peser sur les propositions faites par d'autres sans attendre d'être mis en minorité. Le deuxième point aveugle est celui du suivi des décisions européennes. Les acteurs sont très fortement mobilisés vers la production normative, qui requiert une énergie considérable compte tenu des exigences évoquées plus haut, en revanche, la question du suivi de la mise en œuvre de ces décisions demeure. Les risques du légicentrisme, qui prête une force intrinsèque à la loi, et de la communication politique sur la base d'annonces, qui néglige les conditions de réalisations des promesses politiques, ne sont pas l'apanage des arènes nationales.

Références bibliographiques

- 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, (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Économica.
- Hayward, Jack et Wright, Vincent (2002), *Governing From the Centre. Core Executive Coordination in France*, Oxford, Oxford University Press.
- Kassim, Hussein (2000), « Conclusion », in Kassim, Hussein ; Peters B., Guy et Wright, Vincent, (ed.), *The National Co-Ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press.
- Kassim, Hussein ; Menon, Anand ; Peters B., Guy et Wright, Vincent, (ed.), (2001), *The National Co-Ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford, Oxford University Press.
- Maillard, Jacques de et Smith, Andy (2007), « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : adaptations, concurrences et ancrages nationaux », *Politique européenne*, 23, p. 17-35.
- 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*, 17 (2), p. 207-223.
- Maillard, Jacques de et Smith, Andy (2012), « Projecting national preferences: police co-operation, organizations and politics », *Journal of European Public Policy*, 19 (2), p. 257-274.
- Wright, Vincent (1996), « Negotiating the quagmire », in Richardson, Jeremy, (ed.), *European Union. Power and policy-making*, Londres, Routledge.