



La législation nationale d'origine communautaire : briser le mythe des 80%



Yves Bertoncini

Yves Bertoncini enseigne les questions européennes à l'IEP Paris, au Corps des Mines et à l'ENA. Il a publié un essai consacré à la démocratisation de l'Union européenne (Europe : le temps des fils fondateurs, Paris, Michalon, 2005), quatre notes de la Fondation Robert Schuman consacrées à l'influence française au Parlement européen (2004), à la Constitution européenne (2005), à la Stratégie de Lisbonne (2007) et aux Elections européennes (2009), un «Dictionnaire critique de l'Union européenne» (en codirection, Armand Colin, 2008) ainsi que de nombreux articles et «policy papers» sur l'Europe (Le Débat, Horizons stratégiques, American Foreign Policy Interests, etc.). Il est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble et du Collège d'Europe à Bruges, administrateur de la Commission européenne (en disponibilité) et Secrétaire Général d'Europanova.

L'idée selon laquelle 80% du droit ou des lois en vigueur au niveau national est d'« origine communautaire » s'est récemment diffusée à une vitesse telle qu'elle semble parfois relever de la vérité d'évidence, pour les contempteurs de la construction européenne comme pour certains de ses zélateurs. Pourtant, une telle assertion a-t-elle jamais été sérieusement étayée ? Qui pourrait aujourd'hui citer ces 80% de lois nationales présumées « d'origine communautaire », alors même qu'en France, il semble à première vue difficile d'en désigner ne serait-ce qu'une dizaine parmi la centaine de lois adoptées chaque année au cours des législatures récentes ?

Le flou artistique et politique qui entoure l'appréciation exacte de l'impact du droit communautaire sur le droit national a donné lieu à des évaluations d'autant plus maximalistes que des analyses techniques précises sur le sujet font largement défaut. Ces évaluations prétendent certes parfois faire écho à des propos attribués à Jacques Delors, qui a notamment déclaré en 1988, devant le congrès des syndicats britanniques : « *Vers l'an 2000, 80% de la législation économique, peut-être même fiscale et sociale, sera décidé par les institutions européennes* »¹. De tels propos étaient sans doute davantage en phase avec la production normative du tournant des années 90 (mise en œuvre de l'Acte Unique, entrée en vigueur du Traité de Maastricht) qu'avec les réalités législatives actuelles : ils exprimaient en tous cas un pronostic et non un constat, et ne concernaient qu'une petite partie de la légis-

lation nationale, et non l'ensemble de cette législation.

On se doute bien que, si un tel flou politique et juridique perdure depuis si longtemps s'agissant de l'influence du droit communautaire sur le droit national, c'est aussi parce qu'il est très difficile de la mesurer de manière précise. Dans l'article fondateur qu'il a consacré au sujet², Jean Maïa a bien souligné la complexité technique de la tâche : « *Comment ramener l'articulation de deux ordres juridiques à un pourcentage ? Celui-ci pourrait varier selon qu'il serait calculé loi par loi ou article de loi par article de loi. Il faudrait aussi réussir à préciser s'il y a lieu d'y faire entrer tant les mesures législatives requises par le droit communautaire que des dispositions seulement colorées ou inspirées par ce dernier* ».

Si l'on s'est malgré tout engagé sur un tel terrain, c'est d'abord parce qu'il est déjà occupé par des analyses politiques peu soucieuses de telles subtilités, et avec le seul objectif de réfuter les erreurs d'appréciation les plus grossières. C'est aussi parce qu'il est apparu utile d'essayer d'y voir plus clair à l'heure où les citoyens de l'UE sont invités à élire leurs représentants au Parlement européen pour les cinq prochaines années. C'est enfin et surtout parce qu'on a eu la possibilité d'exploiter des données très instructives portant sur le droit national français, qui permettent de dégager d'intéressants ordres de grandeur, sur la base d'un raisonnement exposé au fil de chaque développement³.

1 Cité par Jean Maïa, « La contrainte européenne sur la loi », *Revue Pouvoirs*, n°114, 2005. L'auteur remercie Jean Maïa pour ses conseils dans la conduite de l'étude réalisée pour *Notre Europe*, dont il assume seul la responsabilité.

2 Jean Maïa, *La contrainte européenne sur la loi*, op.cit.

3 Voir *Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ?* Etude n°73 - *Notre Europe*, juin 2009 (notamment son annexe méthodologique).

Plutôt que de présenter ici l'ensemble de l'étude élaborée pour *Notre Europe*, on se bornera à exposer ses principaux enseignements s'agissant de l'importance relative des interventions juridiques communautaires sur les normes appliquées dans

un pays comme la France, et qu'on pourrait résumer d'une formule en disant qu'elle est sans doute globalement plus proche de 20% que de 80%, avec en outre de fortes variations selon les secteurs.

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

C'est d'abord en dressant un inventaire global des normes produites par l'UE et les autorités françaises qu'on peut s'efforcer de mesurer l'importance quantitative⁴ des interventions communautaires, aussi bien s'agissant des « stocks » de normes en vigueur que des « flux » normatifs engendrés chaque année.

Les normes communautaires et nationales en vigueur : état des lieux

Si on laisse de côté le droit issu des Traités communautaires (droit primaire), une première éva-

luation globale des actes de droit produits par l'UE conduit à constater que 28 031 actes de droit dérivé étaient en vigueur au 1er juillet 2008, parmi lesquels 9 685 directives et règlements (voir Tableau 1), retenus comme référence afin de se concentrer sur les seules « interventions normatives » de l'UE (c'est à dire celles qui produisent des normes contraignantes de portée générale, et à visée interne).

TABLEAU 1 : « STOCK » D'ACTES COMMUNAUTAIRES EN VIGUEUR* AU 1ER JUILLET 2008

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

SOURCE : JOUE/EURLEX

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

** LES QUELQUES DÉCISIONS CADRE ADOPTÉES EN MATIÈRE DE JUSTICE ET D'AFFAIRES INTÉRIEURES (ET CLASSÉES DANS LA CATÉGORIE « AUTRES ACTES ») NE SONT PAS INCLUSES DANS CE TOTAL.

La consultation du serveur Legifrance permet de constater que 26 777 lois, ordonnances et décrets étaient en vigueur en France au 1er juillet 2008. Mises en perspective, ces données permettent de déduire que les normes communautaires représentaient :

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

Cette première comparaison n'inclut cependant pas les arrêtés ministériels de portée générale, alors qu'ils sont très nombreux : plus de 8 000 ont été adoptés chaque année au cours de la période

2005-2008, soit environ 80% du flux normatif français sur la période. Faute de pouvoir disposer de données précises s'agissant des arrêtés de portée générale en vigueur en France au 1er juillet 2008, l'étude réalisée pour *Notre Europe* se fonde sur les données relatives aux flux normatifs communautaires et français (que les normes concernées soient encore en vigueur ou non), en postulant que la prise en compte de telles données sur des périodes suffisamment longues conduit à un état des lieux tout aussi illustratif.

Les flux normatifs communautaires et nationaux : état des lieux

L'analyse des données relatives aux flux normatifs communautaires (voir Tableau 2) montre que l'UE a, en moyenne, généré chaque année entre 2 181 (période 1978-2007) et 2 744 (période 1998-2007) directives et règlements.

⁴ Ces comparaisons quantitatives portent ici sur le nombre d'actes, abstraction faite de leur longueur respective (nombre d'articles ou de caractères).

TABEAU 2 : LES FLUX NORMATIFS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE (MOYENNES OU CHIFFRES ANNUELS)

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

SOURCE : DONNÉES EURLEX, CALCULS Y. BERTONCINI

L'analyse des données disponibles s'agissant du droit national produit en France révèle qu'environ 9 500 à 10 000 lois, ordonnances, décrets et arrêtés ministériels de portée générale sont en moyenne adoptés chaque année dans notre pays.

Comparer les ordres de grandeur relatifs aux flux normatifs communautaires et nationaux (voir Tableau 3) conduit dès lors à constater que, sur la

période 1978-2007, les actes normatifs communautaires ont représenté :

- un peu moins de 15% des actes normatifs français (2181,1 contre 9 578,5 par an) ;
- un peu moins de 13% du total des actes normatifs (d'origine nationale ou communautaire) appliqués en France (11 759,6 en moyenne par an).

TABEAU 3 : IMPORTANCE QUANTITATIVE DES NORMES COMMUNAUTAIRES

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

SOURCE : DONNÉES EURLEX, DONNÉES LEGIFRANCE, CALCULS Y. BERTONCINI

* Y INCLUS LES LOIS NATIONALES DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX / ** HORS LOIS NATIONALES DE RATIFICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX / NB LA MOYENNE DES ARRÊTÉS DE PORTÉE GÉNÉRALE A ÉTÉ CALCULÉE SUR LA PÉRIODE 2005-2008

Les normes communautaires en France : une portée matérielle plutôt accessoire

Évaluer l'importance relative des actes normatifs communautaires au regard du droit national incite également à analyser la portée « matérielle » de ces actes, en indiquant s'ils sont de nature législative ou réglementaire. Pour ce faire, il est possible de se fonder sur :

- l'analyse des données relatives à la transposition des directives communautaires en France entre 2000 et 2008, qui a fait l'objet d'un suivi méticuleux de la part du Secrétariat Général aux Affaires européennes⁵ ;
- l'analyse de la nature matérielle des projets d'actes normatifs communautaires soumis au Conseil des Ministres, et donc aux autorités nationales françaises entre

1992 et 2008 : ces projets d'actes ont en effet été transmis par le SGAE au Conseil d'Etat pendant une quinzaine d'années⁶ afin que ce dernier indique s'ils comportaient une dimension législative et devaient à ce titre être transmis pour examen au Parlement.

On s'est livré à cette double évaluation en étant bien conscient qu'elle est susceptible de fortement surestimer l'importance des normes législatives communautaires au regard des lois nationales⁷ : la simple présence d'un élément de nature législative suffit notamment à classer l'acte communautaire concerné (directive ou règlement) dans la catégorie des lois, alors que toutes les dispositions d'une loi française sont par définition de nature législative⁸.

⁵ Sur la base des données brutes mises à notre disposition par Carine Soulay, actuellement Conseillère juridique du SGAE. L'auteur l'en remercie.

⁶ Cet examen a débuté le 1er novembre 1992 (date d'entrée en vigueur de l'article 88.4 de la Constitution) et s'est achevé le 23 juillet 2008 (depuis cette date, l'ensemble des projets d'actes normatifs communautaires doit être soumis au Parlement). L'auteur remercie Juliette Clavière, Conseillère au SGAE, d'avoir bien voulu transmettre les données brutes relatives au résultat de cet examen du Conseil d'Etat.

⁷ Sur ce sujet, voir « Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? » op.cit. Encadré 2

⁸ Le fait de prendre l'exemple des lois françaises a certes pour effet inverse de minorer l'impact des interventions de l'UE en matière législative au regard de ce qui serait constaté dans d'autres pays de l'UE dès lors que le domaine de la loi est défini de manière limitative en France. Au total, ce « biais national » ne contribue sans doute qu'à limiter légèrement la tendance à la hausse décrite ci-dessus.

Pour limiter cette surestimation, on a indiqué que les directives et règlements concernés avaient seulement une « dimension législative » et proposé une évaluation postulant que seule la moitié de leur contenu était de nature législative (ce qui semble très souvent constituer une hypothèse haute). Sur cette base, les principaux enseignements suivants se dégagent.

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

L'analyse des données fournies par le SGAE s'agissant de la transposition des directives en droit français sur la période 2000-2008 met en évidence (voir Tableau 4) que :

- 15,6% (326 sur 2094) des actes normatifs français utilisés pour transposer ces directives étaient de nature législative ;
- la proportion de directives transposées au moyen d'un acte de portée législative s'est établie à environ un quart du total (26,6% très exactement, puisque 202 directives sur 759 sont concernées).

L'analyse des données relatives à la période 2000-2008 montre également qu'en moyenne :

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

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

- un peu moins d'un tiers (29,3%) du total des lois et ordonnances adoptées au cours de cette période (hors lois de ratification des accords internationaux) ;
- un peu moins d'un quart (22,6%) du total des normes législatives appliquées en France au cours de cette période (hors lois de ratification des accords internationaux).

TABLEAU 4 : NOMBRE ET NATURE MATÉRIELLE DES ACTES DE TRANSCRIPTION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE POUR LA PÉRIODE 2000-2008

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

SOURCE : DONNÉES SGAE, CALCULS Y. BERTONCINI

* LES « DDADC » SONT DES LOIS ET ORDONNANCES PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT COMMUNAUTAIRE.

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

L'analyse du caractère législatif ou non des projets d'actes communautaires soumis au Conseil : un éclairage tout aussi utile

L'analyse de la nature matérielle des projets d'actes normatifs soumis au Conseil des Ministres entre 1992 et 2008 permet de dégager d'autres éléments d'appréciation très intéressants, et selon lesquels :

- environ 2/3 (68%, ou 62,8% hors relations extérieures) des projets d'actes soumis au Conseil entre 1992 et 2008 comportaient au moins une disposition de nature législative ;
- tandis que le tiers restant ressortait intégralement du domaine réglementaire (une telle proportion étant globalement similaire pour les règlements et les directives).

Les projets d'actes normatifs soumis au Conseil

ne représentent cependant qu'une part limitée du total des projets d'actes normatifs communautaires, qui sont en grande majorité adoptés par la Commission, encadrée par des représentants des Etats membres dans le cadre de comités désignés à cet effet (procédure dite « de comitologie »). Pour tenir compte de ces derniers, on a retenu l'hypothèse de travail selon laquelle les actes normatifs adoptés par la Commission sont de nature plutôt secondaire (c'est-à-dire réglementaire), et selon laquelle seule une part très limitée d'entre eux pouvait comprendre des dispositions de nature législative. On a ainsi considéré qu'un maximum de 5% des directives et règlements adoptés par la Commission pouvait avoir une dimension législative : ce chiffre correspond aux nombres d'actes qu'elle n'adopte pas sur la base d'une législation dérivée antécédente (et qu'on ne peut donc considérer comme des « décrets d'application ») ; il est en ligne avec la proportion de directives de la Commission ayant une dimension législative

(qui s'est établie à moins de 4% du total sur la période 2000-2008). Sur cette base, la proportion du nombre d'actes communautaires comprenant une disposition législative, tout auteur confondu, était d'environ 12%, contre 68% pour les seuls actes soumis au Conseil.

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

A partir de l'ensemble des ordres de grandeur exposés ci-dessus, on peut évaluer globalement l'importance des normes communautaires à dimension

législative au regard des lois et ordonnances produites au niveau national (voir Tableau 5) :

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

TABEAU 5 : NOMBRE ANNUEL MOYEN DE PROJETS DE RÈGLEMENTS ET DE DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE ET COMPARAISON AVEC LE NOMBRE D'ACTES LÉGISLATIFS FRANÇAIS

ACTES NORMATIFS	MOYENNE/AN
RÈGLEMENTS À DIMENSION LÉGISLATIVE PAR AN*	108,3
DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE PAR AN*	22,4
LOIS ET ORDONNANCES PAR AN*	106,35**
% NORMES « LÉGISLATIVES » UE / LÉGISLATION TOTALE HYPOTHÈSE HAUTE***	55,1%
% NORMES « LÉGISLATIVES » UE / LÉGISLATION TOTALE HYPOTHÈSE MÉDIANE***	38%

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

* PÉRIODE DE RÉFÉRENCE POUR LES RÈGLEMENTS = 1992-2008 / * PÉRIODE DE RÉFÉRENCE POUR LES DIRECTIVES = 2000-2008 / * LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE RETENUE POUR LES LOIS ET ORDONNANCES NATIONALES EST LA PÉRIODE 1987-2006, SUR LA BASE DES DONNÉES GLOBALES ET SECTORIELLES FIGURANT DANS LE « TABLEAU DIACHRONIQUE » DÉJÀ CITÉS.

** CE TOTAL N'INCLUT PAS LES LOIS ET ORDONNANCES ADOPTÉES DANS LES SECTEURS « FONCTION PUBLIQUE ET ORGANISATION DE L'ÉTAT » (2,45 PAR AN) ET « PREMIER MINISTRE » (0,7 PAR AN) : LES INCLURE PERMETTRAIT D'ABOUTIR AU TOTAL DE 109,5.

*** L'HYPOTHÈSE HAUTE CONSISTE À CONSIDÉRER QUE L'INTÉGRALITÉ DU CONTENU DES ACTES COMMUNAUTAIRES À DIMENSION LÉGISLATIVE EST DE NATURE LÉGISLATIVE ; L'HYPOTHÈSE MÉDIANE, PLUS RÉALISTE ET PRIVILÉGIÉE ICI, CONSISTE À CONSIDÉRER QUE SEULE LA MOITIÉ DES DISPOSITIONS DES ACTES COMMUNAUTAIRES À DIMENSION LÉGISLATIVE SONT DE NATURE LÉGISLATIVE.

Des interventions normatives communautaires concentrées dans quelques secteurs

On a enfin cherché à mesurer l'importance des interventions normatives communautaires sur le droit national en recourant à une analyse sectorielle complémentaire, qui a permis de tenir compte du fait qu'une très grande partie de ces interventions se concentre dans un nombre assez limité de secteurs d'activité (notamment l'agriculture), compte tenu de la tonalité fortement économique de la construction européenne. La prise en compte de ces éléments d'appréciation sectoriels conduit à préciser et à relativiser l'importance des interventions normatives communautaires au regard du droit national, hors quelques secteurs.

Les normes communautaires : une concentration sectorielle marquée

Évaluer le nombre de directives et règlements dans chacun des 20 secteurs identifiés par le répertoire de la base de données « Eurlex » sur la base des actes en vigueur au 1er juillet 2008 conduit à souligner que trois de ces secteurs occupent une place prépondérante :

- le secteur de l'agriculture concentre à lui seul un peu moins de la moitié des règlements et directives (42,6%) ;
- le secteur du marché intérieur concentre lui aussi un grand nombre de normes : celles-ci correspondent à un peu moins de 10% du total global des normes en vigueur si l'on s'en tient au seul item « politique industrielle et marché intérieur » ; mais elles s'établissent à environ 20% de ce même total si l'on intègre les normes relatives à la libre circulation des marchandises et des travailleurs et aux libertés d'établissement et de prestation de services ;
- le secteur des relations extérieures concentre quant à lui près de 10% du total des actes normatifs communautaires en vigueur : il contient notamment nombre de règlements de nature technique et à caractère économique et financier.

Par contraste, il est frappant de constater que :

- l'ensemble des autres secteurs cités par la base de données « Eurlex » représentent moins d'un quart des actes communautaires en vigueur (dont plus de 6% pour la pêche) ;
- les actes normatifs communautaires produits dans certains secteurs (fiscalité, énergie, sciences, information, éducation et culture) représentent moins de 1% du total des actes normatifs communautaires en vigueur.

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

On a ensuite comparé les données sectorielles relatives aux normes communautaires avec celles fournies par le « Tableau diachronique » réalisé par la Direction des Journaux officiels, sous l'égide du Secrétariat Général du gouvernement : celui-ci fournit en effet un état des lieux unique et précis des lois, ordonnances et décrets adoptés en France entre 1987 et 2006 et de leur répartition en treize grands domaines d'activités (nomenclature « NOR »)⁹. Pour obtenir une vision exhaustive des actes normatifs français produits sur cette période, on a également intégré également les arrêtés de portée générale adoptés, sur la base d'une moyenne annuelle portant sur les seules années 2005 à 2008 (après avoir affecté ces arrêtés en fonction des treize catégories de la nomenclature « NOR »). Sur cette base, il a été possible de comparer les normes communautaires produites aux actes normatifs français produits pendant une même période (en faisant correspondre les deux nomenclatures).

Les éléments comparatifs ainsi obtenus (voir Tableau 6) permettent de confirmer que la part re-

lative globale des normes communautaires dans le total des normes appliquées en France est inférieure à 20% (elle s'établit à environ 12%). Ils permettent surtout d'indiquer que cette proportion moyenne cache de très importantes variations selon les secteurs puisque la part relative des normes communautaires dans le total des normes appliquées en France s'établit à :

- un peu moins de la moitié dans le secteur de l'agriculture ;
- environ 20% dans le domaine de l'économie et dans celui des « affaires étrangères » ;
- un peu moins de 5% dans le domaine de l'écologie ;
- à des niveaux inférieurs à 2% dans les dix autres secteurs.

Cette évaluation sectorielle de l'importance des interventions normatives de l'UE peut être nuancée par l'évocation de la dimension transversale de certaines de ces interventions. Ainsi des directives de libéralisation adoptées dans le cadre du secteur « marché intérieur » peuvent par exemple concerner nombre d'autres secteurs (exemple de l'énergie, des transports, etc.). Ainsi également du « Pacte de stabilité et de croissance », formalisé par deux règlements appartenant au secteur « politique économique et monétaire », et dont on voit bien qu'il a un impact relativement transversal, puisqu'il peut influencer le niveau des dépenses publiques prévues dans l'ensemble des domaines d'intervention de l'Etat - même si l'influence politique de ce « Pacte » n'est vraiment effective que dans les Etats qui ont des difficultés à en respecter les règles. Au total, l'existence de normes communautaires à dimension transversale ne semble cependant pas de nature à mettre en cause les ordres de grandeur sectoriels ainsi dégagés.

TABLEAU 6 : IMPORTANCE RELATIVE DES FLUX NORMATIFS COMMUNAUTAIRES ET FRANÇAIS PAR SECTEUR POUR LA PÉRIODE 1987-2006

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

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

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

⁹ L'auteur remercie vivement Olivier Garnier (Direction des Journaux officiels) et son équipe (Pierre Larrède, Louis Martin et Philippe Gibon) de lui avoir communiqué ces données

Des interventions « législatives » communautaires substantielles dans quelques secteurs seulement

L'exploitation sectorielle des données relatives à la « dimension législative » des interventions normatives communautaires a enfin permis de mesurer leur importance au regard des lois nationales qui varie fortement selon les domaines. En retenant l'hypothèse médiane et réaliste selon laquelle la moitié des dispositions des actes communautaires à dimension législative est de nature législative (voir Tableau 7), on peut ainsi constater que ces actes représentaient :

- un peu moins de la moitié du total des normes législatives appliquées en France hors secteur « relations extérieures » ;
- un peu moins d'un tiers du total des normes législatives appliquées en France hors relations extérieures et agriculture et pêche ;

- un peu moins de 15% du total des normes législatives appliquées en France hors relations extérieures, agriculture et pêche, économie et écologie.

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

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

TABLEAU 7 : NOMBRE ANNUEL MOYEN DE PROJETS DE RÈGLEMENTS ET DE DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE ET COMPARAISON AVEC LE NOMBRE D'ACTES LÉGISLATIFS FRANÇAIS

ACTES PAR AN/ SECTEURS	RÈGLEMENTS À DIMENSION LÉGISLATIVE PAR AN*	DIRECTIVES À DIMENSION LÉGISLATIVE PAR AN*	LOIS ET ORDONNANCES PAR AN*	% NORMES « LÉGISLATIVES » UE/ TOTAL DES NORMES LÉGISLATIVES – HYPOTHÈSE MÉDIANE ***
RELATIONS EXTÉRIEURES (HORS POL. COMMERCIALE) ET DÉFENSE	23,6	0	41,05	22,3%
AGRICULTURE ET PÊCHE	48,2	0,55	2,85	89,5%
ECONOMIE ET ECOLOGIE	28	13,85	14,85	58,5%
EMPLOI, SANTÉ, EDUCATION, JEUNESSE, SPORT, CULTURE	1,7	2,3	16,2	11%
TRANSPORTS ET ÉQUIPEMENT	5,3	2,1	5	42,5%
JUSTICE ET INTÉRIEUR	1,5	3,6	25,95	8,8%
TOUS SECTEURS	108,3	22,4	106,35**	38%

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

* PÉRIODE DE RÉFÉRENCE POUR LES RÈGLEMENTS = 1992-2008 / PÉRIODE DE RÉFÉRENCE POUR LES DIRECTIVES = 2000-2008 / LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE RETENUE POUR LES LOIS ET ORDONNANCES NATIONALES EST LA PÉRIODE 1987-2006, SUR LA BASE DES DONNÉES GLOBALES ET SECTORIELLES FIGURANT DANS LE « TABLEAU DIACHRONIQUE » DÉJÀ CITÉ.

** CE TOTAL N'INCLUT PAS LES LOIS ET ORDONNANCES ADOPTÉES DANS LES SECTEURS « FONCTION PUBLIQUE ET ORGANISATION DE L'ÉTAT » (2,45 PAR AN) ET « PREMIER MINISTRE » (0,7 PAR AN) : LES INCLURE PERMETTRAIT D'ABOUTIR AU TOTAL DE 109,5.

*** L'HYPOTHÈSE MÉDIANE ICI PRIVILÉGIÉE CONSISTE À CONSIDÉRER QUE SEULE LA MOITIÉ DES DISPOSITIONS DES NORMES COMMUNAUTAIRES « À DIMENSION LÉGISLATIVE » SONT DE NATURE LÉGISLATIVE (CONTRE L'INTÉGRALITÉ DES DISPOSITIONS DES LOIS NATIONALES). L'HYPOTHÈSE HAUTE CONSISTERAIT À CONSIDÉRER QUE TOUTES LES DISPOSITIONS DES NORMES COMMUNAUTAIRES « À DIMENSION LÉGISLATIVE » SONT DE NATURE LÉGISLATIVE, CE QUI CONDUIRAIT À AUGMENTER LES POURCENTAGES FIGURANT DANS LE TABLEAU 7.

Conclusion : législation européenne : briser le mythe des 80 %

Les ordres de grandeur quantitatifs présentés ci-dessus, et détaillés dans l'étude réalisée pour Notre Europe, devraient naturellement être assortis d'une évaluation plus fine (y compris par sous-secteurs) et plus qualitative de l'impact des interventions normatives communautaires au niveau national, et qui pourrait conduire à quelques précisions et modifications. Ces modifications seraient-elles de nature à bouleverser substantiellement l'état des lieux ainsi esquissé ? On peut à tout le moins souligner qu'il est globalement en ligne avec ce qui ressort d'une analyse raisonnée de l'histoire de la construction européenne et des Traités communau-

taires : les Etats membres de l'UE font partie d'une « communauté de droit » qui détermine une part substantielle mais minoritaire des dispositions normatives s'appliquant sur leur territoire (sans doute plutôt 20% que 80%), et qui n'est imposante que dans quelques secteurs, principalement l'agriculture, la pêche et les enjeux économiques et financiers.

On n'est pourtant pas certain qu'une telle étude, quels que soient ses mérites et ses limites, contribuera à dissiper complètement le flou qui entoure

aujourd'hui la portée réelle des interventions juridiques de l'UE au niveau national. L'évaluation de l'impact des interventions de l'UE n'est en effet pas une donnée technique parmi d'autres : elle semble même au contraire happée par des logiques politiques qui contribuent à entretenir le mythe, et qu'il n'est sans doute pas aisé de désamorcer.

Il en est ainsi des logiques de projections idéologiques consistant à décrire l'UE telle qu'on voudrait qu'elle soit ou, à l'inverse, ne soit pas. Sur ce registre, on soulignera la convergence a priori paradoxale qui s'est établie entre partisans et adversaires de l'intégration européenne, qui ont en commun de se référer fréquemment au chiffre de « 80% des lois d'origine communautaire » et de tailler ainsi à l'UE un costume trop grand pour elle. Ces mécanismes de projection idéologiques coexistent avec des mécanismes de transferts de responsabilité, qui sont également loin d'être l'apanage des seuls « adversaires » de la construction européenne. On connaît la tendance classique des responsables politiques nationaux à se défaire sur de prétendues « contraintes bruxelloises » souvent

réelles, mais fréquemment illusoire, et en tous cas bien commodes pour faire admettre des décisions impopulaires. Il faut aussi souligner que, soucieuses de renforcer leur légitimité et leur image en montrant qu'elles agissent « concrètement-sur-le-terrain-dans-la-vie-quotidienne-des-citoyens », les autorités communautaires prétendent souvent exercer une influence politique qui n'est considérable que dans quelques secteurs, et réduite voire très réduite dans la plupart des autres.

Ces phénomènes politiques expliquent sans doute en grande partie la vigueur actuelle du mythe des « 80% de lois nationales d'origine communautaire ». Face à un tel mythe, les chiffres avancés dans l'étude réalisée pour Notre Europe peuvent simplement prétendre découler de l'analyse de données publiques fiables, via un cheminement et des calculs clairement exposés. On souhaite que tous ceux qui tentent d'évaluer l'importance relative des lois d'origine communautaire s'efforcent désormais d'adopter une démarche du même type, afin de nourrir le débat public sur des bases un peu plus étayées. ■

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



Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ?, NotreEurope, Etudes et Recherches n° 73, juin 2009

Cette étude d'**Yves Bertoncini** développe en profondeur les analyses juridiques présentées dans ce Bref, tout en évoquant également les interventions budgétaires et politiques de l'UE. Il s'agit d'évaluer l'importance des interventions de l'UE au niveau national, en abordant à la fois les registres normatif (l'UE est d'abord une communauté de droit), budgétaire (l'UE a des capacités d'intervention financière) et « politique » (l'UE produit un très grand nombre d'orientations, stratégies, avis et recommandations non contraignants mais très présents dans le débat public). Cette analyse conduit à constater que : l'impact des interventions normatives de l'UE est substantiel, mais également souvent de portée accessoire ou réglementaire, sauf dans certains secteurs bien délimités de l'action publique ; l'impact des interventions budgétaires de l'UE est globalement limité mais néanmoins très important dans quelques secteurs et pour quelques pays ; et l'impact des prises de position non contraignantes de l'UE est à la fois limité et diffus d'un point de vue formel, mais conséquent d'un point de vue politique et médiatique, de sorte qu'il contribue sans doute à conforter l'image d'une UE « en trompe l'œil ».

Elections européennes 2009 : acteurs, enjeux et alternatives



Elections européennes 2009 : acteurs, enjeux et alternatives, NotreEurope, Brefs n° 12, mai 2009

Dans ce bref, **Gaëtane Ricard-Nihoul** revient sur le paradoxe absolu de la diminution de la participation aux élections du Parlement européen, alors que ce dernier n'a cessé d'accroître ses pouvoirs au fil du temps, observé depuis 30 ans. Au fur et à mesure que cette assemblée européenne « citoyenne » s'installait dans le paysage institutionnel de l'Union, augmentant ses compétences, parfois de manière spectaculaire, à chaque modification de Traité, la participation des citoyens européens à l'élection de ses membres n'a cessé de diminuer. Ce faible engouement pour les élections européennes s'inscrit dans une désaffection citoyenne plus large pour le projet européen, comme l'indiquent depuis près d'une vingtaine d'années les enquêtes Eurobaromètres. Les raisons de cette désaffection sont multiples, et notamment l'absence de perception du rôle de l'UE dans un monde globalisé et le manque de leaders nationaux engagés. Enfin, si le fonctionnement démocratique de l'UE a ses faiblesses, il y a encore beaucoup à faire pour mieux articuler les niveaux de démocratie européen et national. Dans ce contexte, l'auteur conclut en soulignant l'importance des acteurs, enjeux et alternatives politiques de l'élection 2009.