

L'UE ET SES NORMES : PRISON DES PEUPLES OU CAGES À POULES ?

Yves Bertoncini | Directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors

RÉSUMÉ

1. « 80% des lois viennent de Bruxelles » : un mythe entretenu pour des raisons techniques et politiques

- il est difficile de mesurer la proportion de lois nationales d'origine communautaire, même si de nombreuses analyses permettent désormais de dégager des ordres de grandeur plus proches de 20% que de 80% ;
- le « mythe des 80% » est pourtant entretenu par une « conjuration des extrêmes » réunissant aussi bien les antieuropéens que nombre d'« europhiles ».

“ LES LOIS
NATIONALES D'ORIGINE
COMMUNAUTAIRE : DES
ORDRES DE GRANDEUR
PLUS PROCHES DE 20%
QUE DE 80% ”

2. Des normes européennes ayant une portée sectorielle très variable

- l'europanisation des lois nationales est importante dans quelques secteurs (agriculture, services financiers, environnement, etc.) et très réduite dans d'autres (éducation, protection sociale, logement, sécurité, etc.).
- cet état des lieux contrasté découle de la grande concentration sectorielle des interventions juridiques de l'UE, qui portent essentiellement sur l'agriculture, le marché intérieur, puis les relations extérieures.

3. Un impact normatif transversal : le pouvoir d'encadrement de l'UE

- les États doivent notifier un grand nombre d'aides publiques à l'UE, dont le contrôle n'empêche pas des dizaines de milliards d'euros d'aides d'être accordés chaque année (secteurs bancaire, ferroviaire, etc.) ;
- la répartition des pouvoirs au sein de l'UEM permet à l'UE d'encadrer les politiques nationales, mais elle ne limite pas drastiquement les capacités d'action des États, notamment en termes de déficit budgétaire.

4. Des normes européennes de portée réglementaire plutôt que législative

- seulement un quart des directives transposées en France comportent une dimension législative, contre trois quart une dimension purement réglementaire (y compris sur la taille des cages à poules) ;
- près des 2/3 des projets de directives et règlements soumis au Conseil des ministres ont une dimension législative, mais seulement 12% environ de l'ensemble des directives et règlements adoptés par le Conseil, le Parlement européen et la Commission.

5. Un impact normatif de l'UE plutôt subsidiaire : 20% plutôt que 80%

- toutes les études disponibles convergent vers une proportion de lois nationales d'origine communautaire oscillant entre 10% et un tiers selon les pays ;
- cette proportion varie selon les méthodes de calcul utilisées, mais demeure comprise dans cette fourchette basse comme le montrent les études portant sur l'Allemagne et la France.

Ce n'est pas parce que l'UE s'occupe de « l'infiniment petit » (la taille des cages à poules) et qu'il lui arrive d'intervenir dans « l'infiniment grand » (l'encadrement des budgets nationaux) qu'elle s'occupe de tout. Ce n'est pas parce que les élections européennes sont « subsidiaires » qu'elles sont secondaires.

SOMMAIRE

INTRODUCTION : BRISER LE MYTHE DES 80% (BIS)	3
1. « 80% des lois viennent de Bruxelles » : un mythe entretenu pour des raisons à la fois techniques et politiques	4
1.1. Une évaluation complexe et polymorphe d'un point de vue technique	4
1.2. La conjuration des extrêmes : une surestimation entretenue par les antieuropéens et les europhiles	5
2. Des normes européennes ayant une portée sectorielle très variable	6
2.1. Une européanisation des lois surtout importante dans quelques secteurs	6
2.2. Une production normative de l'UE elle-même concentrée dans quelques secteurs	7
3. Un impact normatif transversal : le pouvoir d'encadrement de l'UE	8
3.1. Les règles de concurrence : des aides d'État contrôlées mais non interdites	8
3.2. L'UEM et les États : la coexistence de quatre régimes politiques de portée variable	10
4. Des normes européennes de portée réglementaire plutôt que législative	12
4.1. Les actes nationaux utilisés pour transposer les directives en France : une dimension non législative écrasante	13
4.2. Les projets d'actes communautaires soumis au Conseil : une dimension législative majoritaire	14
5. Un impact normatif de l'UE plutôt subsidiaire : 20% plutôt que 80%	15
5.1. À la recherche d'un pourcentage global : entre 11,8% et 35% des lois nationales selon les pays	15
5.2. Une proportion qui varie selon les méthodes de calcul utilisées, mais qui demeure basse	16
CONCLUSION : RÉSISTER À DEUX TENTATIONS	19
SUR LES MÊMES THÈMES...	20

INTRODUCTION : BRISER LE MYTHE DES 80% (BIS)

L'idée selon laquelle 80% du droit ou des lois en vigueur au niveau national est d'« origine communautaire » semble parfois relever de la vérité d'évidence, pour les contempteurs de la construction européenne comme pour nombre de ses zéloteurs¹. Qui pourrait cependant aujourd'hui citer ces 80% de lois, alors même qu'il semble à première vue difficile d'en désigner ne serait-ce qu'une dizaine parmi la centaine de lois adoptées chaque année par les États membres ?

Ce débat récurrent sur le poids des interventions européennes au regard des souverainetés nationales a été ravivé par la crise de la zone euro et les évolutions de la gouvernance de l'Union économique et monétaire, qui ont *de facto* et *de jure* conduit à une modification de la répartition des pouvoirs entre l'UE et ses États membres. Il est aussi nourri pas les critiques émises dans beaucoup de pays européens sur l'application présumée imparfaite du « principe de subsidiarité », au point d'entretenir une image souvent négative des normes bruxelloises.

Les normes produites par l'UE ont toutes été adoptées par des représentants des États membres, au moment de la rédaction des traités ou de l'adoption des normes de droit dérivé (règlements, directives, etc.). Elles ont toutes leur raison d'être et concourent à atteindre les objectifs que se sont librement fixés les États membres et les citoyens de l'UE, au même titre que les interventions budgétaires ou politiques de cette dernière. Il est cependant frappant que, de même que l'impact réel des interventions budgétaires de l'UE est souvent sous-estimé², l'impact des normes européennes est lui largement surestimé.

L'évaluation de l'impact des normes communautaires est, comme on va le voir, délicat d'un point de vue technique, mais si l'on s'engage malgré tout sur un tel terrain, c'est d'abord parce qu'il est déjà occupé par des analyses politiques peu soucieuses de telles subtilités. C'est aussi parce qu'il est apparu utile d'essayer d'y voir plus clair à l'heure où les Européens sont invités à élire leurs représentants au Parlement européen pour les cinq prochaines années, dans un contexte de surenchère autour du poids supposé des normes communautaires dans la vie des citoyens. C'est enfin et surtout parce que de nombreuses analyses et expertises sont désormais disponibles sur le sujet³, permettant de dégager des ordres de grandeur convergents et convaincants, et qu'on pourrait résumer d'une formule en disant que la proportion de lois nationales d'origine communautaire est globalement plus proche de 20% que de 80%, avec de fortes variations selon les secteurs⁴.

1. Voir Yves Bertoincini, « La législation nationale d'origine communautaire : briser le mythe des 80% », *Bref n° 13, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mai 2009.

2. À partir du constat que le budget communautaire représente seulement 1% du PIB de l'UE, alors que son impact est substantiel dans certains secteurs (notamment l'agriculture) et dans certains pays. Sur ces points, voir Yves Bertoincini, « Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? », *Études & Rapports n° 73, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mai 2009.

3. Voir notamment Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König (Editors), *The Europeanization of domestic legislatures – The empirical implications of the Delors' myth in nine countries*, Studies in Public Choice, Springer 2012.

4. Les développements ci-après font aussi écho à deux interventions récentes lors de conférences co-organisées par Notre Europe – Institut Jacques Delors : la conférence « Bruxelles après Moscou ? » organisée à Budapest le 23 avril 2014 en partenariat avec l'Institut français et la conférence « L'Union européenne : quels pouvoirs, quelle démocratie ? » organisée à Paris le 30 avril 2014 en partenariat avec la Fondation Gulbenkian.

1. « 80% des lois viennent de Bruxelles » : un mythe entretenu pour des raisons à la fois techniques et politiques

“ LE "MYTHE DES 80%" EST ENTRETENU PAR UNE "CONJURATION DES EXTRÊMES" RÉUNISSANT ANTI-EUROPEÛENS ET "EUROPHILES". ”

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 ont longtemps fait 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* ». 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 législation nationale, et non l'ensemble de cette législation.

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 parce qu'il est très difficile de la mesurer de manière précise d'un point de vue technique, mais aussi parce que le mythe des 80% est entretenu par des acteurs politiques.

1.1. Une évaluation complexe et polymorphe d'un point de vue technique

Si elle privilégie une approche quantitative, une évaluation de l'impact des interventions de l'UE peut être opératoire en matière budgétaire (un euro dépensé par l'UE peut être comparé à un euro dépensé par un État membre), mais plus difficile en matière juridique : le nombre d'actes produits par l'UE et un État membre peut certes être comparé, mais cela ne dit rien de la longueur de ces actes (en nombre d'articles et de caractères). Une évaluation plus qualitative de l'impact des interventions juridiques de l'UE sur les politiques publiques nationales est quant à elle très délicate : une seule norme adoptée par l'UE peut par exemple avoir des effets transversaux très forts (exemple du Pacte de stabilité), mais qui ne se font sentir que pour les États qui ne la respectaient pas déjà avant son adoption ou qui peinent à la respecter ensuite (*voir partie 3 ci-après*).

Tous les chercheurs et experts qui se sont efforcés d'évaluer la proportion des lois nationales communautaire ont bien conscience de la complexité technique de leur tâche. Ils se sont cependant efforcés de s'y livrer avec l'objectif de réfuter les erreurs d'appréciation les plus grossières, tout en exposant clairement la méthodologie qu'ils privilégient pour parvenir à des résultats aussi étayés que possible, sur la base de données récoltées sur longue période. Plusieurs méthodes ont ainsi pu être employées :

- les premières ont consisté à comparer les flux de normes (législatives ou non) produites au niveau communautaire et au niveau national, puis à mesurer leur part relative⁵ ;
- les secondes ont conduit à inventorier toutes les lois nationales comportant au moins un article d'origine communautaire, une dose significative d'articles d'origine communautaire ou le nombre d'article de lois d'origine communautaire par rapport au nombre total d'articles de lois⁶ ;
- les dernières, plus sophistiquées, ont reposé sur l'utilisation d'une série de mots clés (UE, marché commun, UEM, etc.) permettant d'identifier « l'impulsion européenne » à l'origine des textes de lois, cette impulsion étant soit contraignante (par exemple transposition d'une directive), soit volontaire (référence à l'UE dans le texte de lois)⁷.

5. Voir Yves Bertoncini, « Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? », *op. cit.*

6. Voir Matthias Fekl et Thomas Platt, « Normes européennes, loi française : le mythe des 80% », *Terranova*, janvier 2010.

7. Voir Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König (Editors), *The Europeanization of domestic legislature*, *op. cit.*

Il est frappant de constater que, quelle que soit la méthodologie retenue, les chercheurs et experts parviennent à des pourcentages très éloignés du chiffre de 80%, comme on va le voir ci-après. Il est tout aussi frappant de constater que ces conclusions concordantes peinent à s'imposer au niveau politique, où l'évaluation de la proportion de lois nationales d'origine communautaire fait l'objet d'une surestimation entretenue aussi bien par les antieuropéens que par nombre d'« europhiles ».

1.2. La conjuration des extrêmes : une surestimation entretenue par les antieuropéens et les europhiles

L'évaluation de l'impact des interventions juridiques de l'UE n'est en effet pas une donnée technique parmi d'autres : elle semble même au contraire happée par des logiques de projection qui contribuent à entretenir un mythe politique, et qu'il n'est pas aisé de désamorcer.

Ainsi des logiques idéologiques consistant à projeter sur l'UE ce qu'on voudrait qu'elle soit ou, à l'inverse, ne soit pas. Sur ce registre, on soulignera avec Jean-Louis Bourlanges la convergence a priori paradoxale qui s'est établie entre fédéralistes et « anti-européens », qui ont en commun de voir « l'UE en grand » et de lui tailler un costume beaucoup plus ample qu'il ne l'est en réalité : « *Contrairement à une légende tenace, 90% des politiques et 98% des financements restent nationaux. Qu'il s'agisse de l'éducation et de la recherche, du droit du travail et de la protection sociale, de l'organisation administrative des territoires, de la justice et de la police, de la défense et de la politique étrangère et même, malgré Maastricht, des politiques budgétaires et fiscales, l'essentiel du pouvoir reste dans les États. Dans ces domaines, l'Europe fait semblant. Semblant d'être une solution aux yeux de ses promoteurs et, à l'inverse, d'être une menace aux yeux de ses adversaires qui lui attribuent abusivement la responsabilité de tous les bouleversements économiques, financiers, sociaux et culturels qui précèdent de la mondialisation*⁸ ». Les forces politiques militant pour une intégration européenne accrue et celles qui la combattent avec vigueur étant les plus actives dans le débat public sur l'Europe, il est inévitable que leur surestimation de l'ampleur des interventions de l'UE finisse par marquer les esprits.

Ces mécanismes de projection idéologiques coexistent avec des mécanismes de transferts de responsabilité. Ceux-ci conduisent fréquemment, à tort ou à raison, à faire de l'UE le « bouc émissaire » des difficultés économiques, sociales ou politiques que rencontrent ses États membres : ils sont souvent activés par les « adversaires » de la construction européenne, qui n'en ont cependant pas l'apanage. Ces mécanismes prospèrent en effet eux aussi sur la base d'une confusion entretenue à la fois par les responsables politiques nationaux et communautaires. Ainsi les premiers ont-ils classiquement tendance à se défaire sur de prétendues « contraintes bruxelloises » souvent réelles, mais fréquemment illusoire et bien commodes pour faire admettre des décisions impopulaires. Soucieuses de renforcer leur légitimité et leur image en montrant qu'elles agissent « sur le terrain » ou « dans la vie quotidienne des citoyens », les autorités communautaires prétendant souvent quant à elles exercer une influence politique qui, comme on va le voir, n'est considérable que dans quelques secteurs, et de fait réduite voire très réduite dans la plupart des autres.

Cette tendance à la surenchère des europhiles peut être relevée dans tous les pays de l'UE, y compris en Finlande, où la part de lois nationales d'origine communautaire a pourtant été estimée à 11,8% (voir *Tableau 10*) par Matti Wiberg et Tapio Raunio. Ces experts citent par exemple les propos de deux parlementaires européens de leur pays⁹ : « Bruxelles décide déjà de la moitié de la législation finlandaise » a ainsi déclaré Ville Itälä il y a quelques années à un journal local (*Turkulainen*, 28 septembre 2005), tandis que Carl Haglund a indiqué dans une interview le 7 août 2009 que « 70% de notre production législative vient de l'UE » (Sommarprat Radio Vega 7 août 2009).

Une telle surenchère est encore plus vive à l'approche des élections européennes, dans l'objectif d'inciter davantage d'Européens à prendre part au vote, alors même que le taux de participation est plutôt en ligne avec l'ampleur

8. Jean-Louis Bourlanges, Entretien avec *Le Monde*, 2 décembre 2007.

9. Cités par Matti Wiberg et Tapio Raunio in « The Minor Impact of EU on Legislation in Finland », in Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König, *The Europeanization of domestic legislatures*, op. cit.

limitée des compétences de l'UE et des pouvoirs des parlementaires européens¹⁰. Viviane Reding, vice-présidente de la Commission européenne, interrogée en direct sur Euronews le 16 janvier 2014 dans l'émission « Global Conversation » en fournit une récente illustration. À un téléspectateur lui demandant s'il est vrai que 80% des lois qui s'appliquent dans les États membres sont d'origine européenne, elle a de fait répondu : « *Je ne sais pas si c'est maintenant 80% ou 75%, mais la vérité est que la plupart des lois qui sont appliquées au niveau national sont basées sur des lois européennes, des directives retranscrites ensuite sous forme de lois nationales* »¹¹.

2. Des normes européennes ayant une portée sectorielle très variable

Toutes les études consacrées à l'impact des interventions juridiques de l'UE au niveau national soulignent sa très forte variabilité sur le plan sectoriel, phénomène qui renvoie lui-même à la concentration de la production normative de l'UE dans quelques secteurs.

2.1. Une européanisation des lois surtout importante dans quelques secteurs

Tableau 1 ► L'européanisation des lois nationales dans huit pays européens selon les secteurs (1986-2005)

PROPORTION	SECTEURS CONCERNÉS
Entre 30 et 40%	Agriculture Banques et finances Environnement
Entre 20 et 30%	Énergie Technologie Affaires internationales Transports Macro-économie Commerce extérieur Santé
Entre 10 et 20%	Droits civils Travail « Government operations » « Law »
Entre 0 et 10%	« Public lands » Éducation Protection sociale Logement Défense

Source : Données Thomas König et Lars Mäder, in Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König, *The Europeanization of domestic legislatures*, Springer 2012. Les huit pays évalués dans cet ouvrage sont l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

“ L'EUROPÉANISATION
DES LOIS NATIONALES
EST IMPORTANTE DANS
QUELQUES SECTEURS
SEULEMENT ”

Dirigée par Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König, l'étude académique de référence sur la proportion des lois nationales d'origine communautaire¹² met clairement en évidence un tel phénomène. Sur la base des conclusions d'analyses effectuées dans huit pays européens (l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse), Thomas König et Lars Mäder¹³ parviennent ainsi à la conclusion que, sur longue période, l'européanisation des lois nationales n'est supérieure à 30% que

10. Sur ce sujet, voir Yves Bertoncini, « Élections européennes : le piège de l'abstention », *Policy paper n° 110, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mai 2014.

11. Voir https://www.youtube.com/watch?v=c0lqaAhF_YA#t=68

12. Voir Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König, *The Europeanization of domestic legislatures*, op. cit.

13. Thomas König et Lars Mäder, « Does europeanization change executive-Parliament relations? Executive dominance and parliamentary responses in Germany » in Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König, *The Europeanization of domestic legislatures*, op. cit.

dans trois grands secteurs, à savoir l'agriculture, le secteur banques et finances et l'environnement (voir *Tableau 1*). Comme on le verra ci-après, les conclusions de cette étude concordent avec celles de toutes les analyses disponibles sur le sujet.

2.2. Une production normative de l'UE elle-même concentrée dans quelques secteurs

Cet état des lieux contrasté découle directement de la grande concentration sectorielle des interventions juridiques de l'UE, que reflète bien la répartition des directives et règlements adoptés sur longue période (voir *Tableau 2*) :

- le secteur de l'agriculture concentre en effet à lui seul la moitié des règlements et directives ;
- le secteur du marché intérieur concentre lui aussi un grand nombre de normes, à hauteur de 11% du total global si l'on s'en tient au seul item « politique industrielle et marché intérieur », mais de près de 25% si l'on intègre l'ensemble des normes relatives à la libre circulation des marchandises, des travailleurs et des services ;
- le secteur des relations extérieures concentre quant à lui près de 10% du total des actes normatifs communautaires en vigueur, et plus de 13% des actes normatifs adoptés entre 1987 et 2006¹⁴.

Compte tenu de cette forte concentration sectorielle, la part relative des normes communautaires dans le total des normes appliquées en France (législatives ou non) varie ainsi fortement autour d'une moyenne générale de 12% (voir *Tableau 2*). Elle s'établit en effet 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 ; et à des niveaux inférieurs à 2% dans les 10 autres secteurs.

Tableau 2 ► 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%
Éducation, jeunesse et sports	1,7	827,1	828,8	0,2%
Emploi et santé	14,45	1821,1	1835,55	0,8%
Intérieur et outre-mer	12,45	1207,7	1220,15	1%
Justice	1,05	689,7	690,75	0,2%
Transports et équipement	21,75	1167,2	1188,95	1,8%
Total global	1383,7	10178,8	11562,5	12%

Source : Yves Bertoncini, « [Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ?](#) », *op. cit.*

14. Voir Yves Bertoncini, « [Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ?](#) », *op. cit.*

“ LES INTERVENTIONS JURIDIQUES DE L'UE PORTENT ESSENTIELLEMENT SUR L'AGRICULTURE, LE MARCHÉ INTÉRIEUR, PUIS LES RELATIONS EXTÉRIEURES ”

- Une étude d'Annette Elizabeth Töller¹⁵, qui intègre l'ensemble des « impulsions juridiques » communautaires à l'origine des lois allemandes (voir Tableau 3), a elle aussi mise en évidence la forte variabilité de leur importance selon les secteurs mais aussi selon les périodes. Pour la période 2002-2005, elle indique ainsi que la proportion des normes d'origine communautaire est :
- dominante dans deux secteurs (l'environnement et l'agriculture et alimentation),
 - importante en matière de développement régional, d'économie, de justice et de transports (environ 40% à chaque fois),
 - limitée en matière d'affaires intérieures (12,9%) et de travail et politique sociale (15,6%)
 - nulle en matière d'éducation et de recherche.

Tableau 3 ► Proportion des « impulsions communautaires » dans les lois allemandes (en %)

DOMAINES	1987-1990	1994-1998	2002-2005
Affaires intérieures	2,3	11,9	12,9
Justice	35	21,6	42,2
Finance	25,6	25	36,2
Économie	15	34,8	40
Agriculture et alimentation	28,6	65	75
Travail et politique sociale	5,9	15,8	15,6
Famille et santé	26,1	19,4	37,5
Transport	37,5	36,4	40
Postes et Télécom.	0	71,4	-
Développement régional	10	9,1	50
Education et recherche	0	12,5	0
Politique environnementale	66,7	54,6	81,3
Moyenne	19,9	25,9	34,6

Source : Annette-Elizabeth Töller, « How European integration impacts on national legislatures », *op. cit.*

3. Un impact normatif transversal : le pouvoir d'encadrement de l'UE

Une évaluation plus qualitative de l'impact des interventions normatives de l'UE sur les politiques publiques nationales doit naturellement considérer que certaines de ces interventions peuvent avoir des effets pas seulement sectoriels, mais plus transversaux. Il en va notamment ainsi des règles de concurrence liées à l'existence du marché intérieur et de celles relatives au fonctionnement de l'union économique et monétaire, qui défrayent régulièrement la chronique. Comme on va le voir ci-après, ces normes encadrent *de jure* et *de facto* l'action des autorités nationales, mais ont en général des incidences relativement limitées sur leurs capacités d'action.

3.1. Les règles de concurrence : des aides d'État contrôlées mais non interdites

Les règles de concurrence en matière d'aide d'État ont été fixées par le Traité de Rome, puis précisées par une série de directives et de règlements. Leur objectif est de garantir une concurrence équitable au sein du marché intérieur, notamment via le contrôle des financements accordés par les États à leurs producteurs ; il s'agit

15. Voir Anne-Elizabeth Töller, « How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of The German Bundestag », *Working Paper Series 06.2*, Center for European Studies, 2006.

de protéger les travailleurs qui pourraient être victimes d'entreprises concurrentes massivement subventionnées, mais aussi de prémunir les contribuables contre les excès d'aides publiques.

Tableau 4 ► Nombre de notifications d'aides d'État par pays et par an

PAYS/ANNÉE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Belgique	17	8	8	14	8	11	18	10
Bulgarie		13	3	8	4	2	2	5
République tchèque	25	17	20	7	5	7	13	15
Danemark	11	10	16	8	11	14	8	11
Allemagne	74	74	80	76	52	41	44	76
Estonie	6	7	6	2	5		5	6
Irlande	9	7	5	6	2	6	5	7
Grèce	3	7	5	8		13	22	16
Espagne	40	56	53	43	49	24	22	17
France	50	39	30	35	23	26	16	47
Italie	56	52	41	43	33	33	31	21
Chypre	8	3	2	3	1	3	5	2
Lettonie	4	9	8	10	11	7	6	6
Lituanie	3	7	5	5	11	5	16	6
Luxembourg	1		2	3		2		2
Hongrie	17	15	16	13	8	10	8	16
Malte	4	5	2	6	1	1	1	2
Pays-Bas	28	17	16	15	14	19	12	15
Autriche	18	24	21	25	14	14	14	17
Pologne	44	25	34	24	39	34	36	29
Portugal	12	6	4	3	6	3	6	8
Roumanie		3	2	11	4	3	4	7
Slovénie	5	6	8	7	9	3	3	2
Slovaquie	44	5	5	8	5	5	10	5
Finlande	9	9	5	14	4	6	14	17
Suède	13	9	5	5	10	7	4	12
Royaume-Uni	32	21	22	29	15	21	22	19
Total	533	454	424	431	344	320	347	396

Source : Commission européenne, DG Concurrence.

“ LES RÈGLES DE CONCURRENCE DE L’UE N’EMPÊCHENT PAS L’OCTROI DE DIZAINES DE MILLIARDS € D’AIDES D’ÉTAT D’ÊTRE ACCORDÉS CHAQUE ANNÉE ”

L'article 107 du TFUE prévoit ainsi l'interdiction des aides accordées par les États et qui faussent, ou menacent de fausser, la concurrence, en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Mais le TFUE mentionne aussi de nombreuses catégories d'aides d'État par nature compatibles¹⁶ ou potentiellement compatibles¹⁷ avec le marché intérieur : les conditions d'octroi de cette dernière catégorie d'aides sont précisées par des lignes directrices adoptées par les États membres sur proposition de la Commission.

16. Aides à caractère social, destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou d'autres événements extraordinaires et aides accordées à certaines régions allemandes affectées par la division de ce pays.

17. Notamment les aides à finalité régionale, aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ou les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine.

L'article 108 du TFUE prévoit que c'est la Commission qui procède à l'examen des régimes d'aides d'État et qui peut adresser des mises en demeure aux États concernés afin qu'ils lui fassent part de leurs observations en cas d'aide estimée non compatible avec les règles européennes ou accordée de façon abusive. Les États sont tenus de notifier à la Commission les aides qu'ils accordent au-delà d'un certain seuil, ce qui donne lieu à plusieurs centaines de procédures de notification chaque année (voir *Tableau 4*). Ils sont cependant dispensés de le faire pour de nombreuses aides, qui concernent notamment les PME, la R&D, la formation ou la protection de l'environnement, et pour lesquelles ils se doivent seulement d'informer la Commission a posteriori¹⁸. La Commission ne peut sanctionner elle-même les États en cas de désaccord sur le montant ou le principe de leur aide, mais elle peut saisir la Cour de Justice de l'Union européenne.

Il est loisible de constater qu'un tel dispositif d'un contrôle n'a pas du tout conduit à l'interdiction des aides d'État dans l'UE, puisqu'on peut notamment relever que :

- le montant des aides d'États en période normale a oscillé entre 10 et 15 milliards d'euros par an pour l'ensemble des pays de l'UE entre 2007 et 2012, hors secteur ferroviaire (voir *Tableau 5*) ;
- pour le seul secteur ferroviaire, le montant des aides accordées par les États de l'UE s'est élevé à plus de 39 milliards d'euros pour l'année 2012 (dont 20 milliards d'euros notamment consacrés aux infrastructures et près de 19 milliards d'euros consacrés aux salaires et pensions) ;
- enfin, la récente crise financière a conduit les États à accordé des aides aux banques qui se sont élevées à 53 milliards d'euros pour la seule année 2007 et 11 milliards d'euros en 2008.

De tels ordres de grandeur semblent inciter à relativiser les critiques soulignant que le régime communautaire de contrôle des aides d'État constitue une entrave radicale à la capacité d'intervention des autorités nationales en matière économique.

Tableau 5 ► Montants des aides d'État dans l'UE27 (en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aides accordées au secteur agricole	1 566,9	1 571,4	1 695,3	1 822,1	1 466,2	1 823,7
Aides accordées aux secteurs pêche et aquaculture	16,3	77,4	91,7	74,6	56	30
Aides dédiées à des objectifs horizontaux (emploi, environnement, R&D, etc.)	7 937,5	8 694,3	10 449,7	10 936,9	11 372,2	10 375,4
Aides sectorielles	826,5	3 028,1	2 922,5	2 823,4	564,8	2 870,3
Aides accordées au Transport (hors secteur ferroviaire)	555,4	654,5	414,8	293,6	385	266,7
Total Aides accordées non liées à la crise (hors secteur ferroviaire)	10 346,5	13 371,3	15 040,2	15 542,5	13 347	14 983,3
Mesures d'aides accordées en réponse à la crise	53 363,1	11 829	0	0	2 585	0

Source : Commission européenne, DG Concurrence.

3.2. L'UEM et les États : la coexistence de quatre régimes politiques de portée variable

“ AU SEIN DE L'UEM,
L'UE PEUT ENCADRER LES
POLITIQUES NATIONALES,
MAIS NE LIMITE PAS LES
CAPACITÉS D'ACTION
DES ÉTATS ”

Au-delà d'une analyse strictement sectorielle, il convient également d'apporter une attention particulière à la nature et à la portée des pouvoirs exercés par les institutions européennes dans le cadre de l'UEM, sans pour autant valider comme par réflexe l'idée selon laquelle « Bruxelles décide de tout »¹⁹.

La création de l'UEM a en effet conduit les États à adopter quelques règles communes portant notamment sur la gestion de leurs finances publiques, et notamment

18. Tous ces éléments d'information sont accessibles sur le site de la DG Concurrence à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

19. Pour de plus amples développements sur ce thème, voir Yves Bertoncini, « Zone euro et démocraties : un débat en trompe l'œil », *Policy paper n°94, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juillet 2013 ; voir également Sofia Fernandes, « Qui gouverne dans l'UEM : "Bruxelles" ou les États? », *Policy paper n°112, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mai 2014.

marquées par l'objectif de ne pas dépasser 3% de déficit public par rapport à sa richesse nationale. Il s'agit de se prémunir contre le développement de l'inflation et contre le dérapage incontrôlé des déficits et des dettes publics, qui a récemment conduit certains pays à connaître une crise de financement aiguë.

Parce qu'elle est notamment une crise des « dettes souveraines », la crise de la zone euro est aussi une « crise de la souveraineté », qui a modifié la répartition des pouvoirs entre l'UE et ses États membres. Certains de ces États ont été conduits à prêter assistance à ceux dont les dettes, privées ou publiques, étaient devenues excessives au point d'aliéner *de facto* leur souveraineté, en contrepartie d'un renforcement du contrôle de l'UE sur les politiques budgétaires et économiques nationales. Dans ce contexte, la succession des « memorandums d'accord », « packs » et « pactes » semble avoir engendré un système politique reposant sur des responsabilités mal définies, alors que les traités de l'UE s'appuient plus classiquement sur le principe de subsidiarité.

Tableau 6 ► Le mode d'exercice des pouvoirs au sein de l'UEM

FINALITÉ	OUTILS	MOT CLÉ	ACTEURS EUROPÉENS	ACTEURS COMPARABLES
Sauvetage	Mémorandum d'accord MES	Condition	Commission / BCE Conseil européen	FMI
Prévention/correction des excès budgétaires et des déséquilibres macro-économiques	Pacte de stabilité TSCG "Six Pack"	Sanction	Commission Conseil	ONU
Surveillance des politiques économiques et sociales	Europe 2020 Pacte euro + TSCG	Incitation Politique	Commission Conseil	OCDE
Aide aux réformes structurelles	Fonds d'aide aux réformes	Incitation financière	Commission Conseil	Banque mondiale

Source : Yves Bertoncini, « Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'œil », *op. cit.*

Pour mesurer l'impact de ces nouvelles normes sur la souveraineté des États membres, il est donc éclairant d'analyser plus précisément la nature des différents pouvoirs exercés par l'UE dans le cadre de la nouvelle gouvernance de l'UEM au regard de ceux qu'exercent des organisations internationales. Il ressort de cet examen que les relations entre l'UE et ses États membres correspondent à quatre régimes politiques différents, en vertu desquels l'atteinte aux souverainetés nationales ou populaires est d'une portée extrêmement variable (voir Tableau 6).

Il est tout aussi frappant de constater que la portée politique des quatre régimes distingués ci-dessus varie considérablement en termes géographiques et temporels :

- le « régime FMI » a conduit à des ajustements drastiques 4 des 28 pays de l'UE, qui ont dû se soumettre aux conditions posées par les États qui les ont secourus ; mais deux en sont désormais sortis (Irlande et Portugal), tandis que les deux autres sont appelés à en faire de même à l'horizon 2015 (Grèce) et 2016 (Chypre) ;
- le « régime ONU » relatif à la correction des excès budgétaires conduit actuellement 17 pays de l'UE sur 28 et 12 pays de la zone euro sur 18 (voir Tableau 7) à faire l'objet d'une procédure de déficit excessif²⁰, qui induit de réels efforts d'ajustement ; s'il fixe des « objectifs budgétaires à moyen terme » (OBMT) de retour à l'équilibre, il n'a cependant pas empêché plus des ¾ des États de l'UE²¹ de voir leur déficit dépasser le seuil des 3% de leur richesse nationale depuis 1997²², sans qu'aucune sanction financière n'ait jamais été prise à leur encontre²³ ;

20. Seuls les pays de la zone euro peuvent être soumis à des sanctions financières.

21. Seuls l'Estonie, la Finlande, le Luxembourg et la Suède n'ont jamais dépassé le seuil de 3% de déficit public.

22. Pour certains pays de l'UE, le respect du seuil de 3% a été l'exception plutôt que la règle : à titre d'exemple, la France n'a respecté ce critère que 7 fois en 17 ans, le Portugal jamais.

23. Sur ce sujet, voir Yves Bertoncini et Sofia Fernandes, « Le "le pacte de stupidité" n'est pas stable », *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2014.

- les régimes « Hyper OCDE » et « Banque mondiale » ont quant à eux une portée essentiellement incitative, et non coercitive, et peuvent difficilement être perçus comme attentatoires à la souveraineté des États membres de l'UE : recommander n'est pas commander.

Ces éléments d'analyse à la fois politiques et factuels semblent eux aussi inciter à mieux évaluer la portée des différents régimes coexistant au sein de l'UEM, tout comme à relativiser l'impact des normes communautaires « transversales » sur la souveraineté des États membres.

Tableau 7 ► Indicateurs budgétaires des pays de la zone euro

	OBJECTIF BUDGÉTAIRE À MOYEN TERME (DÉFINI EN 2013)	SOLDE PUBLIC STRUCTUREL		SOLDE PUBLIC NOMINAL		DÉLAI POUR LA CORRECTION DU DÉFICIT EXCESSIF
		2012	2013 (PRÉVISION)	2012	2013	
Belgique	0,75	-2,9	-2,2	-4,1	-2,6	2013
Allemagne	-0,5	0,3	0,6	0,1	0,0	PDE terminée en 2012
Estonie	0,0	-0,2	-0,5	-0,2	-0,2	Pas de PDE
Irlande	0,0	-7,7	-6,4	-8,2	-7,2	2015
Grèce	n/a	-0,1	1,7	-8,9	-12,7	2016
Espagne	0,0	-5,1	-4,3	-10,6	-7,1	2016
France	0,0	-3,6	-2,8	-4,9	-4,3	2015
Italie	0,0	-1,4	-0,8	-3,0	-3,0	PDE terminée en 2013
Chypre	n/a	-6,4	-3,8	-6,4	-5,4	2016
Lettonie	-0,5	-0,2	-1,3	-1,3	-1,0	PDE terminée en 2013
Luxembourg	0,5	1,0	1,0	0,0	0,1	Pas de PDE
Malte	0,0	-3,8	-3,1	-3,3	-2,8	2014
Pays-Bas	-0,5	-2,7	-1,8	-4,1	-2,5	2014
Autriche	-0,45	-1,6	-1,5	-2,6	-1,5	2013
Portugal	-0,5	-4,0	-3,6	-6,4	-4,9	2015
Slovénie	-0,0	-2,6	-2,2	-4,0	-14,7	2015
Slovaquie	-0,5	-3,9	-2,3	-4,5	-2,8	2013
Finlande	-0,5	-1,0	-0,9	-1,8	-2,1	PDE terminée en 2011

Source : Sofia Fernandes, « Qui gouverne dans l'UEM : "Bruxelles" ou les États ? », *op.cit.*

4. Des normes européennes de portée réglementaire plutôt que législative

Évaluer l'importance relative des actes normatifs communautaires au regard du droit national doit également inciter à analyser la portée « matérielle » de ces actes, en indiquant s'ils sont de nature législative ou réglementaire. C'est ainsi que l'on peut mieux distinguer ce qui relève des normes très techniques produites par l'UE à des fins d'harmonisation (y compris s'agissant de la taille des cages à poules) de ce qui relève de normes législatives encadrant voire restreignant le champ d'action des autorités nationales.

Pour opérer cette distinction, il a été possible de se fonder sur des données relatives aux normes applicables en France, car la Constitution de la V^{ème} République sépare clairement ce qui relève de l'essentiel, et donc de la loi, de ce qui relève de l'accessoire, et donc du domaine réglementaire. À partir de cet exemple, deux types d'analyse ont pu être développées :

- l'analyse des données relatives à la transposition des directives communautaires en France entre 2000 et 2010, qui fait l'objet d'un suivi méticuleux de la part du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)²⁴ ;
- 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'État pendant une quinzaine d'années²⁵ 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 nationales²⁶ : 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 législative²⁷. 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 une partie de leur contenu était de nature législative (voir Tableau 12).

4.1. Les actes nationaux utilisés pour transposer les directives en France : une dimension non législative écrasante

1/4 DES DIRECTIVES
TRANSPOSÉES EN FRANCE
COMPORTEMENT UNE
DIMENSION LÉGISLATIVE,
CONTRE 3/4 UNE DIMENSION
PUREMENT RÉGLEMENTAIRE

L'analyse des données fournies par le SGAE s'agissant de la transposition des directives en droit français sur la période 2000-2010 permet de constater (voir Tableau 8) que :

- la proportion de directives transposées au moyen d'au moins un acte de nature législative s'est établie à environ un quart du total (23,8% très exactement, puisque 236 directives sur 993 sont concernées) ;
- contre plus de trois quarts de directives transposées uniquement au moyen d'actes de nature réglementaire.

Cette analyse des données relatives à la période 2000 et 2010 permet également de constater qu'en moyenne :

- 14% des actes normatifs français utilisés pour transposer ces directives étaient de nature législative ;
- contre 86% de nature réglementaire, ce qui confirme la portée majoritairement réglementaire des directives communautaires.

Tableau 8 ► Nombre et nature matérielle des actes de transposition des directives communautaires en France pour la période 2000-2010

Types d'actes	ACTES DE PORTÉE LÉGISLATIVE			ACTES DE PORTÉE RÉGLEMENTAIRE			TOTAL
	DDADC*	Lois	Ordonnances	Décrets	Arrêtés	Divers**	
Nombre d'actes	62	224	67	788	1356	34	2531
Total actes LEG/REGL		353			2178		
Proportion d'actes LEG/REGL		14%			86%		
Nombre de directives concernées		236			757		993
Nombre de directives concernées/an		21,4			68,8		90,2
Proportion de directives/an		23,8%			76,2%		100

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.

24. Que le SGAE en soit ici remercié, et tout particulièrement Véronique Fourquet.

25. 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). Que Juliette Clavière, Chef de secteur au SGAE, soit ici remerciée d'avoir bien voulu nous transmettre les données brutes relatives au résultat de cet examen du Conseil d'État.

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

27. 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.

4.2. Les projets d'actes communautaires soumis au Conseil : une dimension législative majoritaire

L'analyse de la nature matérielle de l'ensemble des projets d'actes normatifs soumis au Conseil des Ministres français entre 1992 et 2008 permet aussi de dégager des éléments d'appréciation très intéressants (voir Tableau 9), 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).

“ 12% ENVIRON
DES DIRECTIVES ET
RÈGLEMENTS ADOPTÉS
PAR LE CONSEIL, LE PE ET
LA COMMISSION ONT UNE
DIMENSION LÉGISLATIVE ”

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 États 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 transposées en France ayant une dimension législative (qui s'est établie à moins de 4% du total sur la période 2000-2008). Sur cette base, il a été possible d'estimer que la proportion du nombre d'actes communautaires comprenant une disposition législative, tous secteurs confondus, à environ 12% (entre 1992 et 2008) pour l'ensemble des secteurs, avec de forte variation entre l'agriculture d'une part (7,1%) et la justice et les affaires intérieures (57,5%) d'autre part (voir Tableau 9).

Tableau 9 ► Nature matérielle présumée des projets de directives et règlements produits par l'UE entre 1992 et 2008*

DOMAINE	CONSEIL (+/- PARLEMENT EUROPÉEN)		COMMISSION		UE	
	ACTES TOTAUX	ACTES LÉGISLATIFS	ACTES TOTAUX	ACTES LÉGISLATIFS*	ACTES LÉGISLATIFS CONSEIL + COMMISSION	% LÉGISLATIF TOTAL
Tous secteurs confondus	1 999	1 357	14 984	749,2	2 106,2	12,4%
« AGRAP »	547	253	10 242	512,1	765,1	7,1%
« TREG »	187	125	306	15,3	140,3	28,5%
« JAI »	73	44	19	9,5	53,5	57,5%

Source : données SGAE-Conseil d'État, données Eurlax, calculs Y. Bertoncini.

AGRAP : Agriculture et pêche ; TREG : Transports et politique régionale ; JAI : Justice et affaires intérieures

NB : AGRAP hors protection des animaux

* Période de référence : 1^{er} novembre 1992 au 23 juillet 2008. Les actes de la Commission considérés sur cette même période sont les actes à la fois adoptés et publiés,

** L'hypothèse de travail retenue est que 5% du total des actes normatifs adoptés par la Commission peuvent contenir des dispositions de portée législative.

5. Un impact normatif de l'UE plutôt subsidiaire : 20% plutôt que 80%

LA PROPORTION DE LOIS NATIONALES D'ORIGINE COMMUNAUTAIRE OSCILLE ENTRE 10% ET UN TIERS SELON LES PAYS

L'ensemble des analyses et études disponibles ont en commun de souligner la grande complexité d'une évaluation de la proportion des lois nationales d'origine communautaire, et donc d'aboutir à un pourcentage global. Comme on l'a indiqué, si l'on se doit malgré tout de s'engager pour conclure sur un tel terrain, c'est d'abord parce qu'il est déjà occupé par des analyses politiques peu soucieuses de telles subtilités et parce qu'il existe désormais suffisamment d'éléments d'expertise solides et étayés, qui permettent de dégager des ordres de grandeur à la fois convergents et convaincants.

5.1. À la recherche d'un pourcentage global : entre 11,8% et 35% des lois nationales selon les pays

Les analyses réalisées dans le cadre de l'ouvrage collectif édité par Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König fournissent une évaluation académique de référence quant au pourcentage de lois nationales d'origine communautaire (voir *Tableau 10*). Elles ont en effet portées sur suffisamment de pays européens pour qu'il soit possible d'en tirer des ordres de grandeur globaux et relativement concordants : la proportion des lois d'origine communautaire peut en effet varier en fonction du nombre plus ou moins important de lois produites au niveau national, lui-même indexé à l'activisme législatif plus ou moins fort des gouvernements.

Ces analyses ont reposé sur l'utilisation d'une série de mots clés (UE, marché commun, UEM, etc.) permettant d'identifier « l'impulsion européenne » à l'origine des textes de lois, cette impulsion étant soit contraignante (par exemple transposition d'une directive), soit volontaire (référence à l'UE dans le texte de lois)²⁸. Elles ont débouché sur des chiffres allant de 11,8% et 12,3% en Finlande et aux Pays-Bas à 35% en Espagne (le seul pays en dessus de 30%), les autres pays se situant dans une fourchette comprise entre 18% et 28% (voir *Tableau 10*).

Tableau 10 ► Proportion de lois d'origine européenne dans 7 pays de l'UE (en %)

PAYS	PÉRIODE	% DE LOIS D'ORIGINE EUROPÉENNE (UE)
Espagne	1986-2007	35
Luxembourg	1986-2006	28,8
Allemagne	1986-2005	28,7
Autriche	1992-2007	26
France	1986-2007	18,75
Pays-Bas	1981-2009	12,3
Finlande	1995-2009	11,8

Source : Données Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König, *The Europeanization of domestic legislatures*, op. cit.

28. Voir Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König, *The Europeanization of domestic legislatures*, op. cit.

5.2. Une proportion qui varie selon les méthodes de calcul utilisées, mais qui demeure basse

Une comparaison des estimations réalisées pour l'Allemagne et pour la France permet de confirmer que l'évaluation de l'impact normatif de l'UE peut varier selon les méthodes de calcul, mais aussi que cet impact demeure limité quoiqu'il en soit.

La proportion de lois d'origine communautaire en Allemagne sur la période 1986-2005 a ainsi été évaluée par Lars Mäder et Thomas König selon un double décompte (voir *Tableau 11*) : dans le premier cas, il s'est agi de mesurer l'impulsion communautaire à partir des références à l'origine de la norme nationale ; dans le second cas, il s'est agi de mesurer le degré d'europanisation des lois allemandes en fonction des mots clés qu'elles contiennent. Dans le premier cas, la proportion de lois d'origine européenne a été estimée à 28,7%, dans le second à 19,3%, avec à chaque fois des variations très substantielles selon les secteurs.

Tableau 11 ► Nombre et proportion de lois europanisées par secteur selon l'impulsion communautaire ou le mot clé (résumé) entre 1986 et 2005

SECTEURS	IMPULSION COMMUNAUTAIRE		MOT CLÉ EUROPÉEN		TOTAL (NOMBRE)
	NOMBRE	%	NOMBRE	%	
Macro-économie	66	30.0	44	20.0	220
Droits civils	9	13.4	7	10.4	67
Santé	30	29.7	24	23.8	101
Agriculture	77	58.8	54	41.2	131
Travail	36	20.5	25	14.2	176
Éducation	12	21.4	10	17.9	56
Environnement	28	62.2	19	42.2	45
Énergie	15	48.4	9	29.0	31
Transport	43	35.2	32	26.2	122
« Law »	44	23.0	21	11.0	191
Protection sociale	13	8.0	11	6.7	163
Logement	4	10.3	3	7.7	39
Banque et finance	81	45.0	51	28.3	180
Défense	16	18.4	9	10.3	87
Technologie	10	40.0	6	24.0	25
Commerce extérieur	0	0.0	2	100.00	2
Affaires Internationales	3	60.0	1	20.0	5
« Government Operations »	7	9.3	3	4.0	75
« Public lands »	1	12.5	1	12.5	8
Total	495	28,7%	332	19,3%	1724

Source : Thomas König et Lars Mäder in Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König (Editors), *The Europeanization of domestic legislatures*, op. cit.

Des analyses réalisées pour la France par Sylvain Brouard, Olivier Costa et Eric Kerrouche ont aussi reposé sur l'utilisation d'une série de mots clés européens permettant d'identifier « l'impulsion européenne » à l'origine des textes de lois, cette impulsion étant soit contraignante (par exemple transposition d'une directive), soit volontaire (référence à l'UE dans le texte de lois)²⁹. Elles ont débouché sur un chiffre global de 18,5% (voir *Tableau 12*).

²⁹ Sylvain Brouard, Olivier Costa et Eric Kerrouche, « Are French laws written in Brussels? The limited europeanization of law-making in France and its implications » in Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas König (Editors), *The Europeanization of domestic legislatures*, op. cit.

Une étude publiée par Terranova et réalisée par Matthias Fekl et Thomas Platt³⁰ a permis d'aboutir à des ordres de grandeur comparables. En comptabilisant toutes les lois comportant au moins un article d'origine communautaire, ils sont parvenus au pourcentage de 24,36%. En identifiant seulement « les « lois qui ont une « dose » suffisante d'origine européenne » (en retenant le seuil de 10% des articles), ils sont parvenus à 8,67%. En optant « pour la mesure la plus fine, et la plus fidèle », qui consiste à faire une étude article par article, ils sont parvenus au pourcentage de 7,35%, tout en précisant qu'il s'agit d'une « hypothèse plutôt basse » compte tenu du mode d'analyse retenu (voir *Tableau 12*).

Tableau 12 ► Les lois d'origine communautaire en France : des évaluations variables mais basses

	NOTRE EUROPE – INSTITUT JACQUES DELORS Y. BERTONCINI	TERRANOVA M. FEKL, T. PLATT	S. BROUARD, O. COSTA, E. KERROUCHE
Méthode utilisée	Comparaison des flux de lois et normes produites aux niveaux national et UE	Évaluation du contenu des lois et des articles de lois	Évaluation du contenu des lois et des articles de lois
Période analysée	1992-2008	1999-2008	1986-2007
Lois d'origine UE	38% (hypothèse haute) 23% (hypothèse médiane) 10,9% (hypothèse basse)	24,36% (hypothèse haute) 8,67% (hypothèse basse) 7,35% (articles)	18,5%

Source : Données Yves Bertoncini, « Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? », *op. cit.* ; Matthias Fekl et Thomas Platt, « Normes européennes, loi française : le mythe des 80% », *op. cit.* ; Sylvain Brouard, Olivier Costa et Eric Kerrouche, in Sylvain Brouard, Olivier Costa et Thomas Köning (Editors), *The Europeanization of domestic legislatures*, *op. cit.*

Une étude réalisée par l'auteur en 2009 a consisté à comparer les flux de normes (législatives ou non) produites au niveau communautaire et en France, puis à mesurer leur part relative³¹. Elle a permis de proposer une première évaluation globale de l'importance des normes communautaires à dimension législative au regard des lois et ordonnances produites en France (voir *Tableau 13*) en l'évaluant à :

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

À l'examen des deux autres études précédemment citées, il apparaît que cette dernière hypothèse de travail était sans doute trop extensive, et que considérer que

- seulement un quart du contenu des actes communautaire à dimension législative est de nature législative conduit à un pourcentage global de 23% de lois nationales d'origine communautaire ;
- seulement un dixième du contenu des actes communautaire à dimension législative est de nature législative permet d'aboutir à un pourcentage global de 10,9% de lois nationales d'origine communautaire.

30. Voir Matthias Fekl et Thomas Platt, « Normes européennes, loi française : le mythe des 80% », *op. cit.*

31. Voir Yves Bertoncini, « Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? », *op. cit.*

Tableau 13 ► 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 très haute***	55,1%
% normes « législatives » UE / législation totale – hypothèse haute***	38%
% normes « législatives » UE / législation totale – hypothèse médiane***	23%
% normes « législatives » UE / législation totale – hypothèse basse***	10,9%

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.

** 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 très haute consiste à considérer que l'intégralité du contenu des actes communautaires à dimension législative est de nature législative ; l'hypothèse haute consiste à considérer que seule la moitié des dispositions des actes communautaires à dimension législative sont de nature législative ; les hypothèses médiane et basse considèrent respectivement que seulement 25% et 10% des dispositions des actes communautaires à dimension législative sont de nature législative.

CONCLUSION : RÉSISTER À DEUX TENTATIONS

Les éléments d'analyse complémentaires et concordants exposés ci-dessus doivent inciter à résister à une première tentation : celle de considérer que, puisque l'UE s'occupe de « l'infiniment petit » (la taille des cages à poules) et qu'il lui arrive aussi d'intervenir dans « l'infiniment grand » (l'encadrement des budgets nationaux, et donc du financement de l'ensemble des politiques nationales), elle occupe tout le champ de l'action publique et entrave dès lors la souveraineté des États membres et la liberté des peuples. Les interventions normatives de l'UE sont d'abord concentrées dans quelques secteurs ; leur portée transversale est réelle mais a un impact limité ; les normes européennes ont une dimension majoritairement réglementaire, de sorte qu'environ 20 des lois nationales sont d'origine européenne, comme l'établissent toutes les études disponibles sur le sujet. L'UE n'est donc pas une « prison des peuples » - il leur est d'ailleurs possible de la quitter librement s'ils le souhaitent.

**“ CE N'EST PAS PARCE
QUE LES ÉLECTIONS
EUROPÉENNES SONT
« SUBSIDIAIRES » QU'ELLES
SONT SECONDAIRES ”**

De telles études doivent aussi inciter à résister à une autre tentation vaine, voire contreproductive : celle de « survendre » l'importance de l'UE aux citoyens européens, particulièrement vivace à l'approche des élections européennes. L'UE peut certes « changer la vie » des agriculteurs et des pêcheurs (qui en sont d'ailleurs tout à fait conscients) ; elle peut prendre des décisions ayant un fort impact sur la vie des Européens, par exemple en matière d'élargissement, d'accords commerciaux, d'approfondissement du marché intérieur, de protection des consommateurs et de l'environnement, d'encadrement des politiques budgétaires et industrielles nationales ou encore pour le financement de réseaux ou projets de dimension transnationale. Ce sont ces décisions qu'il s'agit de mettre en lumière et en débat pour stimuler l'intérêt des électeurs en mai 2014.

Mais cela ne doit pas exclure de souligner que l'UE ne gouverne pas pour autant ses États membres et que c'est d'abord au niveau national voire local qu'est pris l'essentiel des décisions affectant la vie quotidienne des Européens, notamment en matière d'éducation/formation, de logement, de protection sociale, de fiscalité ou encore de sécurité. On peut tout à fait aller voter et inciter à aller voter en mai 2014 en rappelant que l'UE n'est pas une « prison des peuples », mais simplement une union de peuples appelés à se saisir de leur droit de désigner ceux qui les représenteront à Strasbourg et à Bruxelles et prendront des décisions en leur nom au cours des 5 prochaines années. Ce n'est pas parce que les élections européennes sont « subsidiaires » qu'elles sont secondaires.

Sur les mêmes thèmes...

QUI GOUVERNE DANS LA ZONE EURO : « BRUXELLES » OU LES ÉTATS ?

Sofia Fernandes, *Policy Paper n° 111, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mai 2014

ÉLECTIONS EUROPÉENNES : LE PIÈGE DE L'ABSTENTION

Yves Bertoncini, *Policy Paper n° 110, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mai 2014

LE « PACTE DE STUPIDITÉ » N'EST PAS STABLE

Yves Bertoncini et Sofia Fernandes, *Tribune - Le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2014

ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'ŒIL

Yves Bertoncini, *Policy Paper n° 94, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juillet 2013

LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE : CIRQUE OU RÉALITÉ

Yves Bertoncini et Valentin Kreilinger, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2012

PENSER LE BUDGET COMMUNAUTAIRE ET LES DÉPENSES PUBLIQUES EN EUROPE : LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE AGRÉGÉE

Amélie Barbier-Gauchard, *Bref n° 29, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juin 2011

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

Yves Bertoncini, *Études & Rapports n° 73, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mai 2009

LA LÉGISLATION NATIONALE D'ORIGINE COMMUNAUTAIRE : BRISER LE MYTHE DES 80%

Yves Bertoncini, *Bref n° 13, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mai 2009

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

