

Introduction: "Apprendre à construire l'Europe"



Par **Dr Edward Best**, IEAP, depuis 1988

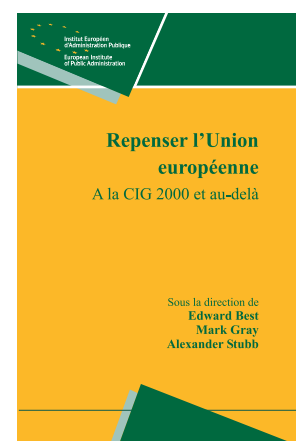
"Celles et ceux qui participent aux travaux de la Communauté européenne savent combien il importe de comprendre le point de vue et la manière de travailler de l'autre. Grâce aux activités de l'Institut européen d'administration publique, de hauts fonctionnaires peuvent partager leurs expériences et mieux comprendre l'organisation nationale et communautaire de leur travail. De la sorte, nous parviendrons à une Communauté européenne plus efficace dans l'intérêt de tous ses citoyens."

Voilà ce qu'écrivait Margaret Thatcher, voici 20 ans, dans le programme d'activités de 1987 de l'IEAP, publié en 1986 alors qu'elle présidait le Conseil européen. Cette appréciation mérite d'être rappelée aujourd'hui. Elle souligne, à juste titre, l'importance de la compréhension et de l'apprentissage mutuels pour l'intégration européenne. Elle démontre également que la mission de l'IEAP, qui consiste à soutenir ce processus, ne repose sur aucun fondement idéologique. Nous cherchons simplement à contribuer au fonctionnement de l'Europe, et cela nécessite un effort constant des administrations publiques à tous les niveaux de la gouvernance européenne.

Pour son 25^{ème} anniversaire, l'IEAP a choisi un thème: "Apprendre à construire l'Europe". Celui-ci a pour but de mettre en exergue deux aspects de la mission essentielle de l'Institut. L'IEAP organise directement des cours de formation en vue d'aider les administrations à gérer les processus politiques européens. L'IEAP se veut également un centre européen de formation à la gestion de l'intégration, au sens de la connaissance et de l'expérience, en apportant une valeur ajoutée au travail des organisations nationales et régionales.

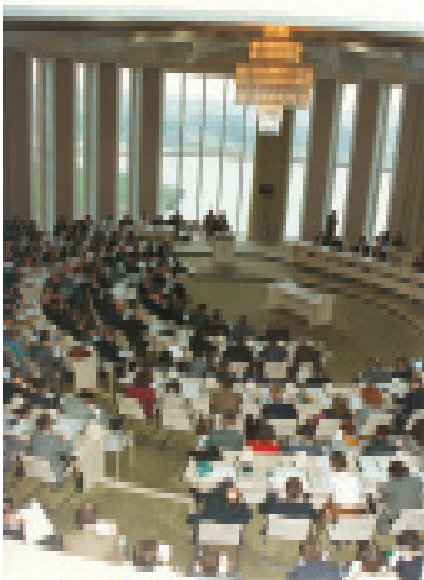
Ce thème traduit également la conviction que l'intégration est, en soi, un processus d'apprentissage à tous les niveaux. La notion de "construction de l'Europe" a souvent semblé impliquer que le processus d'intégration consiste, ou du moins devrait consister, à suivre le projet architectural initial des Pères fondateurs de la Communauté. Cependant, tout en énonçant les principes et procédures de base, l'accord original était essentiellement un engagement à poursuivre les négociations en cours. Et, dans la mesure où était acceptée la création d'une sorte d'"organisation politique" européenne, il était clair dès le départ que les Etats membres n'étaient pas totalement d'accord sur l'aspect final que devait revêtir l'édifice. Cette diversité dans les préférences nationales n'a cessé d'augmenter au fil des différents élargissements. La structure constitutionnelle de l'Union s'est donc faite par bribes et morceaux. Certaines parties des accords globaux ont été modifiées et d'autres éléments y ont été ajoutés afin de faire la synthèse entre les intérêts particuliers et les pressions de l'Histoire ou dans le cadre d'une adaptation progressive desdits accords à l'évolution des demandes. Le système apprend, en quelque sorte, pour pouvoir survivre.

L'IEAP s'est toujours efforcé de contribuer à la réflexion sur les grands choix et défis de l'Europe. Outre ses publications, il a organisé de nombreux colloques





Jacques Delors
© FotoPersBuroWiddershoven, 1991.



Colloque Jacques Delors sur la subsidiarité, organisé par l'IEAP au Siège des Etats Provinciaux à Maastricht, les 21 et 22 mars 1991.

De gauche à droite: Lord Mackenzie-Stuart, Président du colloque, ancien Président de la Cour de justice des Communautés européennes; Jacques Santer, Premier ministre du Grand-Duché de Luxembourg et Président du Conseil européen; Jacques Delors, Président de la Commission européenne; et Norbert Schmelzer, Président du Conseil d'administration de l'IEAP.

de haut niveau, à commencer par les conférences "Erenstein" de 1982 à 1989. En 1991, l'IEAP a organisé un colloque au cours duquel Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne, a prononcé l'un de ses discours les plus marquants sur le principe de *subsidiarité*, qui allait ensuite être formellement introduit par le traité de Maastricht. En 1999, l'Institut a organisé une conférence sur la *réforme des institutions*, en association avec la Commission européenne et la Présidence finlandaise, dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 2000. De 1998 à 2002, l'IEAP a tenu cinq conférences annuelles sur l'*élargissement*, auxquelles ont participé des orateurs de premier plan, comme le Commissaire chargé de l'élargissement, Günter Verheugen, et des négociateurs des pays candidats. En 2004, l'IEAP a accueilli un forum sur le *traité constitutionnel*, inauguré par le Vice-président de la Convention européenne, Giuliano Amato.

Pourtant, en termes d'intégration, le rôle essentiel de l'Institut a été de contribuer à la formation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques européennes. En d'autres termes, comment traduire les choses dans la pratique, comme le demandait Robert Schuman en mai 1950:

"L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait."

Ce qui importe à la plupart des gens n'est pas le caractère politique de l'Union. Si on le leur demande, les Européens semblent manifestement en désaccord sur la finalité politique de l'Union. L'important est que les choix politiques qui affectent la vie des gens soient opérés d'une manière ressentie comme légitime et que les modalités pratiques de mise en œuvre de ces politiques soient jugées compréhensibles, efficaces et justes.

C'est à ce niveau que l'intégration est ressentie au quotidien. C'est là que les administrations publiques jouent un rôle essentiel et c'est à ce volet de la construction européenne que l'IEAP s'est efforcé d'apporter sa contribution. Si l'IEAP peut peut-être aider au développement d'un *consensus* sur certains choix politiques, il peut très certainement aider à développer la *confiance* et à renforcer les *capacités*. Fort heureusement, les mesures envisagées de renforcement de la confiance n'ont pas trait à la limitation des armements ou à des exercices militaires. En effet, la Communauté a eu le privilège historique de parvenir à une "communauté de sécurité" dans ce qui était autrefois essentiellement un "vide de sécurité" (et la question de savoir comment l'Europe fera face aux nouveaux défis et responsabilités apparus depuis la fin de la Guerre froide reste posée). Pourtant la confiance entre les administrations publiques des Etats membres de la Communauté/de l'Union est essentielle au fonctionnement du marché intérieur, qui est le fondement du processus d'intégration. Dans une union douanière, chaque pays assume l'importante responsabilité de gérer la frontière douanière extérieure au nom de l'ensemble de l'Union. Dans un marché commun qui prévoit une reconnaissance mutuelle des produits et des autorités de certification nationales, le besoin de confiance est encore renforcé. Dans un espace sans frontières intérieures, tel que le prévoyait l'Acte unique européen en 1986, chaque pays ayant une frontière extérieure devient effectivement la frontière de l'Union. La confiance réciproque dans la capacité administrative des autres est une préoccupation commune essentielle, qui ne cesse de croître à chaque élargissement.

Les politiques européennes sont le fruit de négociations permanentes. Les Etats membres et d'autres parties prenantes participent donc à un processus d'apprentissage permanent afin de mieux cerner les intérêts des autres, les limites acceptables d'un accord ou les conséquences plus vastes d'options politiques différentes. Il n'est pas aisé d'apprendre à envisager ensemble de nouvelles approches possibles en fonction de l'évolution des circonstances et il peut se révéler encore plus ardu d'apprendre à détricoter les réalisations les moins réussies du passé.

Un apprentissage encore plus important est requis lorsqu'il s'agit de réfléchir à la manière de mettre en œuvre les politiques européennes sur le terrain. Le processus d'intégration européenne a eu tendance à se fixer d'abord des

objectifs ambitieux et à tenter de gérer les choses ensuite. On pourrait même dire que c'était là l'essence même de l'approche communautaire initiale: les engagements seraient pris (s'ils l'étaient) en fonction de la volonté et de la vision politiques, dans le but, précisément, de forcer le changement. Or, cette approche descendante, tout en étant relativement couronnée de succès en ce qui concerne les engagements en faveur d'une intégration formelle, ont souvent eu tendance à aller plus loin que ce que les capacités administratives et la compréhension du public permettaient.

La période comprise entre 1985 et 1992 – parfois appelée la "deuxième relance" de l'intégration européenne – a marqué le point culminant de ce processus, qui a connu son apogée lors de la négociation du traité sur l'Union européenne à Maastricht à la fin de 1991. Le cadre législatif du marché unique européen était, dans une large mesure, mis en place, tout comme existait un acquis législatif considérable dans des domaines importants comme l'environnement. Le défi consistait désormais à assurer la mise en œuvre de la législation, tout en ne perdant pas de vue les préoccupations plus vastes en matière de compétitivité économique et de cohésion sociale, le tout dans la perspective d'élargissements successifs rassemblant des pays qui, ces dernières décennies, avaient connu des conditions de développement économique et administratif différentes.

Les contributions apportées à ce numéro spécial d'Eipascope ne couvrent pas toute la palette des activités menées par l'Institut mais visent plutôt à se concentrer sur le thème de la "mise en œuvre de l'Europe". Nous verrons comment l'IEAP a commencé à proposer de nouveaux services afin d'aider les administrations publiques européennes à relever les défis de la mise en œuvre pour faire fonctionner l'Europe.

Mise en œuvre du droit communautaire

La première partie revient sur certaines initiatives de l'IEAP visant à contribuer à assurer la bonne application du droit communautaire. Dès le départ, l'IEAP et les membres de son personnel scientifique ont alimenté une réflexion sur les exigences de l'achèvement du marché intérieur. Jacques Pelkmans fut membre du comité directeur de l'étude réalisée pour la Commission au milieu des années 1980 sur le "Coût de la non-Europe" (rapport Cecchini), qui analysait le contenu et les conséquences des mesures à venir. L'IEAP avait d'ailleurs commencé à s'intéresser aux problèmes de mise en œuvre dès 1983. Jacques Ziller se penche sur l'étude pionnière réalisée par l'IEAP en 1988 sur les défis de la mise en œuvre – *L'Europe des administrations? – La mise en œuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, par Heinrich Siedentopf et Jacques Ziller – et relève la pertinence d'études comparatives de mise en œuvre dans le contexte des initiatives récentes pour une meilleure réglementation. Afin de soutenir la gestion de la dimension juridique de la mise en œuvre, l'IEAP a créé une antenne à Luxembourg en 1992, le Centre européen de la magistrature et des professions juridiques, dont la mission est présentée par Peter Goldschmidt et Véronique Chappelart.

Depuis la fin du programme "1992", l'IEAP s'est de plus en plus investi dans des activités tendant à renforcer les capacités, en particulier dans la perspective des élargissements. Phedon Nicolaidis examine dans sa contribution les défis que ces activités ont soulevés. Diverses études ont été menées à la fin des années 1990 sur le renforcement des capacités dans la perspective de l'élargissement. Au plan pratique, l'IEAP a été chargé par la Commission de gérer le programme Karolus, qui prévoyait l'échange de fonctionnaires nationaux et l'étude comparative systématique des obstacles identifiés à l'intégration dans des secteurs donnés. L'IEAP a organisé plusieurs séries de séminaires ouverts réguliers sur des politiques européennes majeures, comme les onze colloques annuels sur Schengen ou les activités ouvertes permanentes sur les aides d'Etat ou les marchés publics. Ces colloques et séminaires ont pour but d'informer les fonctionnaires sur les derniers développements dans un domaine particulier et de servir de forum régulier d'échange d'expériences sur les défis pratiques que pose la mise en œuvre de ces politiques dans chaque Etat membre. Des projets

spécifiques ont été menés à bien dans les pays candidats afin de les aider à renforcer leur capacité à gérer l'acquis communautaire.

Participation aux processus politiques

Au cours de la même période, l'IEAP a lancé diverses activités afin de répondre aux défis que représentait pour les administrations nationales leur participation effective aux processus politiques européens. Ces processus ne se limitent pas, l'Institut l'a bien compris, aux affaires courantes. Ils nécessitent une préparation spécifique à la fois du système national et des personnes appelées à participer directement aux forums européens.

Au niveau du système, le travail s'est concentré sur la coordination nationale des politiques. Une première étude comparative a été entreprise dans les années 1980 dans le cadre du projet "Action ou réaction", mené par Les Metcalfe. Une deuxième étude sur les "Procédures administratives nationales en vue de la préparation et de la mise en œuvre des décisions communautaires" a été publiée en 1995 et a été suivie par une analyse approfondie de la coordination au sein du gouvernement néerlandais réalisée par Adriaan Schout. Des séminaires sont régulièrement proposés, qui comparent les dispositions nationales et envisagent des mesures pratiques en vue de renforcer la coordination.

Au niveau des individus, les Etats membres ont pris conscience que les fonctionnaires nationaux devaient comprendre les normes et les pratiques particulières qu'impliquent les négociations dans le cadre du Conseil, les défis spécifiques que posent la gestion de la présidence du Conseil ou les particularités de la "comitologie", c'est-à-dire les comités composés de représentants des Etats membres qui aident la Commission européenne à élaborer les mesures d'exécution au niveau européen. *Alain Guggenbühl*, qui a dirigé le programme de l'IEAP sur les négociations ces dernières années, retrace l'évolution des activités de l'Institut dans ce domaine depuis les années 1980 et met en exergue certaines des caractéristiques particulières du processus européen. *Guenther Schaefer* rappelle, quant à lui, comment il a créé un nouveau séminaire sur les comités et la comitologie dans les années 1990. Des séminaires ouverts se tiennent désormais régulièrement et rassemblent des fonctionnaires venant de partout en Europe (et souvent de tous les niveaux de gouvernement) sur ces sujets, ainsi que sur l'information et la documentation européennes et le processus décisionnel européen.



M. Günter Verheugen, Commissaire responsable de l'élargissement, s'exprimant à l'occasion de la 5^{ème} Conférence européenne "Élargissement de l'UE: dernière étape ou dernière chance?" qui s'est tenue à Maastricht les 4 et 5 mars 2002.

Administration publique comparée et gestion publique

La "mise en œuvre de l'Europe" nécessite également des formes élargies de coopération administrative et de développement des capacités en matière de gestion publique, autant de besoins auxquels l'IEAP s'est efforcé de répondre au fil des ans.

L'intégration requiert de nouvelles formes de coopération administrative entre les administrations publiques ainsi que de nouveaux modes d'interaction entre les administrations européenne et nationales, et, plus généralement, une compréhension et un apprentissage mutuels entre administrations publiques. *Christoph Demmke* et *Danielle Bossaert* passent ces besoins en revue et reviennent sur l'évolution du rôle de l'IEAP dans le cadre du Réseau européen des administrations publiques (EPAN), en proposant des études comparatives sur des aspects particuliers de la gestion publique et d'autres formes de contribution à ce réseau européen en pleine évolution.

Robert Polet aborde le rôle de l'IEAP dans le développement du Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF), un outil simple destiné à aider les administrations publiques de l'UE à comprendre et à utiliser les techniques de management par la qualité totale (TQM).

Au-delà des Etats membres

La dernière partie étudie le rôle de l'IEAP par rapport aux relations extérieures de l'Union. *Jacques Pelkmans* et *Rita Beuter* analysent le développement des

services de l'Institut par rapport à l'évolution de la politique commerciale de l'UE, en soulignant la différence énorme entre les réactions défensives en matière de politique commerciale qui avaient cours au début des années 1980 et la politique commerciale de l'UE en 2006, où la protection tarifaire industrielle a pratiquement disparu. *Simon Duke* et *Sophie Vanhoonaeker* ont axé leur contribution sur les nouveaux défis de la politique étrangère. Ils mettent en avant la nature changeante de l'agenda – de la coopération politique européenne lors de la création de l'IEAP à une politique étrangère et de sécurité commune, incluant des opérations de gestion de crise nécessitant des capacités militaires – et se penchent sur l'efficacité de l'action extérieure de l'UE.

Ces deux contributions insistent également sur le rôle direct de l'IEAP dans la conduite de la coopération extérieure. La Commission européenne a invité l'IEAP à partager son expérience et sa connaissance de la gestion de l'intégration régionale avec d'autres parties du monde. Ces programmes ont débuté avec l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), se sont étendus à l'Amérique centrale et ensuite à l'ensemble de l'Amérique latine. Plus récemment, comme le décrit *Eduardo Sánchez Monjo* dans son article, l'IEAP, par l'intermédiaire de son antenne de Barcelone, a joué un rôle important dans les programmes MEDA de coopération entre l'UE et ses partenaires du bassin méditerranéen.

Et demain?

Quels défis posera l'intégration aux administrations publiques européennes dans les prochaines années? Les grandes questions à traiter sont légion: élargissement, évolution démographique, défis permanents de la compétitivité économique et du "modèle social européen", crise dans les régions voisines, pour n'en citer que quelques-unes.

Le défi de la mise en œuvre de l'Europe, qui est le thème de ce numéro spécial, demeure colossal, en particulier dans le contexte des élargissements successifs de l'Union. La priorité devrait continuer à être accordée au processus de révision et de réexamen de la législation européenne, aussi appelé "Mieux réglementer" et "Mieux légiférer". Outre la simplification des lois, cette approche implique un effort permanent pour mieux comprendre le potentiel – et les limites – des approches non législatives de la coopération et les "méthodes alternatives de réglementation".

La manière dont l'UE gère ses relations extérieures suscitera également de nouvelles demandes. Le traité constitutionnel prévoyait la création d'un service européen pour l'action extérieure afin de répondre aux besoins de cohérence et d'efficacité accrues des relations extérieures de l'UE. Quelle que soit l'évolution du débat "constitutionnel" formel, il sera probablement difficile de résister aux pressions en faveur du changement et de l'innovation dans ce domaine.

Le débat "constitutionnel" reprend vigueur. Les grandes questions pourraient se révéler encore plus ardues cette fois, si elles ne sont pas traitées avec soin, étant donné que le débat sur le type de construction européenne que nous voulons est désormais ouvertement lié au débat sur la définition de ce "nous". Indépendamment de la forme et de l'ambition du processus constitutionnel cette fois, les administrations publiques peuvent et doivent jouer un rôle actif dans l'élargissement du consensus politique et public sur la nature et les besoins de l'Union. Outre le soutien à des campagnes d'éducation permanentes et ciblées, cela implique la poursuite du renforcement de la participation des parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques européennes – la formation par l'action, si l'on peut dire. Le principal défi des prochaines années pourrait, en fait, être encore la poursuite de cette "solidarité de fait" évoquée par Robert Schuman: apprendre à intégrer les citoyens dans la construction de l'Europe. ::

Note

* Dr Edward Best, Professeur; Chef de l'unité "Processus décisionnel européen", IEAP.



Colloque "Repenser l'Europe pour le nouveau millénaire: un nouveau cadre institutionnel pour une Union élargie", organisé par l'IEAP en association avec la Commission européenne et la Présidence finlandaise, dans la "Statenzaal" du Siège des Etats Provinciaux à Maastricht les 5 et 6 novembre 1999.

De gauche à droite: Paavo Lipponen, Premier ministre finlandais; Henning Christophersen, Président du Conseil d'administration de l'IEAP; Michel Barnier, Membre de la Commission européenne; Carlo Trojan, Secrétaire général de la Commission européenne et Vice-Président du Conseil d'administration de l'IEAP; Isabel Corte-Real, Directeur général de l'IEAP.



Paavo Lipponen, Premier ministre finlandais.



Photo prise à l'occasion de la signature de l'accord établissant l'antenne de l'IEAP à Barcelone, le "Centre européen des régions (CER)", le 25 janvier 1996. A droite, Jordi Pujol, Président de la Generalitat de Catalogne.