Renforcer les capacités de mise en œuvre des politiques

Par **Dr Phedon Nicolaides**, IEAP, depuis 1996

L'importance des capacités pour la mise en œuvre des politiques

L'Acte unique européen, qui a réformé le traité CE, fixait l'échéance d'achèvement du marché intérieur au 31 décembre 1992 – et, le jour venu, des feux d'artifice ont célébré, partout dans l'Union, ce moment qui devait témoigner d'une totale confiance dans la capacité de l'UE à assurer la prospérité et la stabilité.

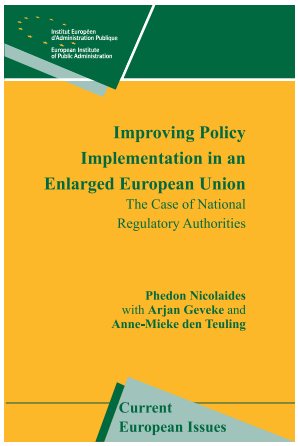
Or, à peine quelques mois plus tôt, en octobre 1992, la Commission européenne publiait un rapport intitulé "Le marché intérieur après 1992: relever le défi". Ce rapport lance un avertissement quant aux risques liés à l'application incorrecte ou la non-application des mesures législatives destinées à supprimer les derniers obstacles techniques, physiques et fiscaux à la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des travailleurs. Il a été rédigé par un groupe de haut niveau présidé par Peter Sutherland, ancien membre de la Commission européenne et également ancien président du Conseil d'administration de l'IEAP.

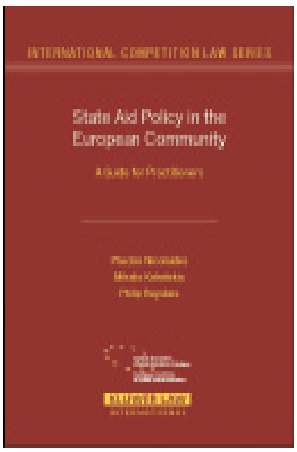
L'optimisme qui régnait à l'époque n'a donc pas empêché la manifestation de certaines préoccupations quant à la capacité administrative des Etats membres à mettre la législation communautaire en œuvre et à respecter les obligations qui en découlent. Le rapport Sutherland a tout particulièrement souligné la responsabilité de coopération qui incombe aux autorités nationales, étant donné que leur action (ou inaction) a des répercussions directes sur les citoyens et les entreprises d'autres Etats membres. Autrement dit, les pratiques administratives nationales relèvent de l'intérêt commun.

La coopération entre les autorités nationales est également importante dans la mesure où des enseignements peuvent être tirés de leurs expériences respectives. Ce processus d'apprentissage mutuel a été institutionnalisé par le programme Karolus relatif à l'échange de fonctionnaires nationaux, inauguré en 1993. À la fin des années 1990, ces échanges ont été organisés à beaucoup plus grande échelle avec la création de "programmes de jumelage" destinés à aider les pays candidats de l'époque à développer leur capacité administrative en vue de la mise en œuvre des règles et politiques communautaires.

L'IEAP a participé étroitement à la réalisation de ces deux programmes. Depuis le lancement du programme Karolus jusqu'à sa clôture en 1999, l'IEAP a organisé près de 700 échanges de fonctionnaires, de même que de nombreuses sessions de débriefing et d'évaluation tenues à Maastricht à l'issue de chaque série d'échanges. L'Institut a également contribué à bon nombre de projets de jumelage, et organisé des séminaires et des activités de formation dans chacun des pays anciennement ou actuellement candidats.

L'IEAP a participé, depuis sa création, à plusieurs initiatives axées sur l'amélioration des administrations publiques. Il a joué récemment un rôle déterminant dans l'élaboration et l'application du cadre d'auto-évaluation des





fonctions publiques (CAF), et dans le fonctionnement du réseau européen des administrations publiques (EPAN).

Ces programmes, réseaux et cadres ont pour objectif commun de renforcer la capacité des autorités nationales à mettre en œuvre les politiques et les lois communautaires en les aidant à identifier de bonnes pratiques et à concevoir des structures institutionnelles efficaces.

L'étude des structures et processus institutionnels, ainsi que des moyens d'améliorer la capacité administrative, a été au cœur des recherches entreprises par l'IEAP, lesquelles ont porté non seulement sur les grandes problématiques de la gestion publique, mais également sur certains problèmes plus spécifiques dans différents domaines d'action. Les résultats de ces travaux ont été publiés dans une série d'ouvrages et de rapports.[1]

Les obligations des Etats membres

Comme évoqué plus haut, l'achèvement formel du marché intérieur au 31 décembre 1992 s'est accompagné d'une préoccupation croissante quant à la capacité des autorités nationales à appliquer le droit communautaire. Il semble assez naturel qu'une fois son programme législatif réalisé, l'UE se soit tournée vers des questions de mise en œuvre et d'application des mesures adoptées. Mais il apparaît clairement – avec le recul – que la relative négligence quant à la manière dont la législation devait être appliquée ne procédait pas d'un optimisme excessif, mais d'une prise de conscience insuffisante du rôle que des systèmes administratifs structurés et performants pouvaient jouer à cet égard.

La situation a radicalement changé depuis lors, puisque l'importance du bon fonctionnement des administrations publiques est aujourd'hui largement et régulièrement reconnue au plus haut niveau politique. En décembre 1995, le Conseil européen de Madrid a ajouté la capacité administrative aux critères d'adhésion à l'UE fixés à Copenhague.

De son côté, dans son Livre blanc de 2001 sur la gouvernance européenne, la Commission invite notamment les anciens Etats membres à tirer parti de l'expérience des nouveaux en matière de création de nouvelles institutions. Cette recommandation va, à première vue, contre toute logique: étant donné que ce sont les pays candidats qui doivent adapter leurs structures administratives au moment d'adhérer à l'UE, quels enseignements les Etats qui en sont déjà membres peuvent-ils bien en tirer? La réponse est simple: souvent appelés à partir de zéro à concevoir des institutions totalement nouvelles, les pays candidats ne sont pas entravés par un héritage institutionnel inadapté aux tâches découlant de l'adhésion à l'UE. Une démarche dont les anciens pourraient effectivement tirer quelques leçons.

Les efforts déployés pour améliorer les capacités des Etats membres semblent sans fin. L'année dernière, la Commission européenne a publié une "Recommandation relative à la transposition en droit national des directives ayant un impact sur le marché intérieur".[2] La recommandation décrit un certain nombre de bonnes pratiques et invite les Etats membres à les adopter. Les principales portent sur l'affectation de la responsabilité du suivi et de la coordination à un ministre et ministère uniques, sur la création d'une base de données nationale concernant les directives transposées et sur le resserrement de la collaboration entre les fonctionnaires nationaux qui négocient à Bruxelles et ceux qui mettent en œuvre les mesures nationales. La recommandation de la Commission apparaît, à certains égards, comme un constat d'échec, car les Etats membres auraient dû agir dans ce sens depuis longtemps.

Le Comité économique et social européen a adopté en septembre 2005 l'avis "Comment améliorer l'application de la législation communautaire". L'avis affirme notamment que "Afin de garantir l'application effective de la législation, les autorités doivent disposer de la capacité administrative essentielle. Dans le cas contraire, les faiblesses administratives engendrent des problèmes de mise en oeuvre et d'application".

La Commission a également publié un "Guide des principales structures administratives requises pour mettre en œuvre l'acquis communautaire" (mai 2005). La clause de non-responsabilité figurant en première page avertit que

le guide se veut un outil principalement destiné aux experts qui travaillent pour la Commission européenne et aux experts des pays partenaires qui participent au processus de rapprochement de leur législation et de leur administration avec celles de l'UE; que, tout en ayant été élaboré avec soin et régulièrement mis à jour, le guide pourrait être incomplet et contenir des erreurs; qu'il ne s'agit pas d'un document officiel de la Commission européenne; et qu'il n'est pas juridiquement contraignant. Pourquoi des informations aussi précieuses restent-elles des orientations? Si la capacité requise fait encore défaut dans les Etats membres, pourquoi ceux-ci ne sont-ils pas obligés de procéder aux ajustements nécessaires?

Sur le plan juridique, la réponse est simple: c'est parce que l'UE n'a aucune compétence en matière d'administration publique nationale. Sur le plan pratique, en revanche, la réponse est plus complexe. L'UE a imposé de nombreuses obligations formelles aux Etats membres en termes de modalités administratives. Ainsi par exemple, ils sont tenus de mettre en place des autorités réglementaires nationales "fonctionnellement" indépendantes. Dans les domaines de la politique régionale et de la politique agricole, ils doivent se doter de systèmes administratifs différents pour la gestion et l'audit des Fonds structurels et des subventions agricoles. Il est clair et largement admis que les Etats membres ne jouissent pas d'une totale liberté lorsqu'ils utilisent l'argent communautaire. Mais nous sommes réticents à accepter un principe analogue lorsqu'il s'agit de l'application du droit communautaire de manière générale.

Nous avons pourtant des principes généraux qui s'en rapprochent fortement. L'article 10 du traité CE dispose que "Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté." La Cour de justice européenne a rendu des arrêts dans le même sens, à savoir que les Etats membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'application et l'efficacité du droit communautaire, et qu'ils ne peuvent faire valoir des difficultés administratives internes pour justifier une mise en œuvre incorrecte ou inefficace du droit communautaire [voir les affaires C-95/77, Commission contre Pays-Bas; C-254/83, Commission contre Italie; et C-209/88, Commission contre Italie].

Sans doute serait-on tenté de répliquer que la législation communautaire ne peut donner ordre aux Etats membres d'avoir des administrations publiques au comportement efficace et raisonnable – et pourtant il existe plusieurs exemples de dispositions législatives communautaires exigeant un comportement raisonnable de la part des autorités nationales. Ainsi l'article 6 de la directive-cadre relative aux communications électroniques [2002/21, JO L 108 du 24 avril 2002] stipule que "…les autorités réglementaires nationales […] donnent aux parties intéressées l'occasion de présenter leurs observations sur le projet de mesures dans un délai raisonnable. Les autorités réglementaires nationales publient les procédures de consultation nationales. Les Etats membres veillent à ce que soit mis en place un guichet d'information unique permettant l'accès à toutes les consultations en cours. Les résultats de la procédure de consultation sont rendus publics …" – autant de bonnes pratiques administratives dont l'UE a requis l'application par ses Etats membres.

Que doivent faire les Etats membres?

À partir du moment où un Etat membre ne peut se dérober aux obligations découlant du traité en alléguant des difficultés administratives, que doit-il faire pour améliorer sa capacité d'application de la législation et des politiques communautaires?

Les études menées par l'IEAP conduisent à penser que le volume des ressources n'est pas, en tant que tel, le facteur le plus important. Un ministère ou un département "riche" n'est pas nécessairement plus efficace en termes de fonctionnement interne ou d'application des règles communautaires qu'un ministère "pauvre". L'élément déterminant est l'architecture institutionnelle du système administratif – autrement dit l'existence de lignes de responsabilité clairement définies, d'une coopération des différents ministères et départements,

et, à l'intérieur du système, de mécanismes d'évaluation des résultats et d'ajustement des actions en conséquence.

Un bon système administratif est un système "apprenant". En d'autres termes, un système qui encourage ses diverses composantes – depuis le fonctionnaire individuel jusqu'à l'ensemble du ministère – à faire coïncider leurs intérêts avec la réalisation des objectifs des politiques publiques. Le système "apprend" lorsqu'il peut déceler des erreurs et initier des mesures correctives. Dans ce sens, une bureaucratie est un système qui, tout en étant composé d'éléments intelligents, est incapable d'apprendre et de rectifier des erreurs au niveau des actions menées. Tel est notamment le cas lorsqu'une même procédure continue d'être appliquée alors qu'elle est désuète depuis longtemps, ou lorsque des exigences excessives sont imposées aux entreprises alors qu'elles sont, de toute évidence, trop onéreuses.

Conclusion

L'IEAP a pour rôle de faciliter le processus d'intégration européenne en proposant ses services aux administrations publiques des Etats membres et des pays partenaires de l'Union européenne. La levée par l'UE des derniers obstacles aux opérations transfrontalières et aux mouvements transfrontaliers de personnes, conjuguée à son élargissement, met en évidence les lacunes qui subsistent au niveau des procédures et structures administratives nationales, et le risque qu'elles constituent pour la réussite de l'intégration européenne. La mission de l'IEAP en sera d'autant plus importante à l'avenir. ::

Notes

* Dr Phedon Nicolaides, Professeur d'économie, Unité "Politiques européennes", IEAP.

1 Voir Adriaan Schout, *Organisational Analysis of the European Activities of the Ministry of Economic Affairs*, (EIPA, 2000); Phedon Nicolaides, *Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules,* (EIPA, 2000); Frank Bollen, *Managing EU Structural Funds*, (EIPA, 2000); Pavlos Pezaros, *Effective Implementation of the CAP*, (EIPA, 2001) Christoph Demmke and Martin Unfried, *European Environmental Policy,* (EIPA, 2001); Phedon Nicolaides, *From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules*, (EIPA, 2002); Phedon Nicolaides, avec Arjan Geveke and Anne-Mieke Den Teuling, *Improving Policy Implementation in an Enlarged European Union: National Regulatory Authorities*, (EIPA, 2003).

2 JO L 98 du 16 avril 2003, p. 47.