



Institut Européen
d'Administration Publique

European Institute
of Public Administration

Working Paper
No. 2003/W/6

**QUEL AVENIR POUR
L'ESPACE ADMINISTRATIF
EUROPEEN?**

Carlo D'ORTA

Directeur du Département de la Fonction publique
au ministère italien de la Fonction publique,
représentant de l'Italie au Conseil
d'administration de l'IEAP

Quel avenir pour l'Espace Administratif Européen?

© 2003, Institut européen d'administration publique.

Tous droits réservés. Toute reproduction d'un extrait quelconque de ce document par quelque procédé que ce soit, notamment par impression, photocopie, reproduction sur disquette ou autre est interdite, sauf autorisation préalable de l'éditeur, l'Institut européen d'administration publique, O.L. Vrouweplein 22, Boîte postale 1229, 6201 BE Maastricht, Pays-Bas.

Website de l'IEAP: <http://www.eipa.nl>

**41ème Réunion des Directeurs Généraux européens
responsables de la fonction publique**

Discours d'ouverture du Directeur du Département
de la Fonction Publique italienne
Carlo D'Orta

QUEL AVENIR POUR L'ESPACE ADMINISTRATIF EUROPEEN?

Rome
2 et 3 décembre 2003

SOMMAIRE :

I.	<i>Une clé interprétative : mondialisation économique et « crise de l'Etat »</i>	3
II.	<i>Les réponses institutionnelles et administratives aux problèmes de la mondialisation</i>	5
III.	<i>L'EPAN face à une crise de croissance</i>	9
IV.	<i>Quelques outils pour réaliser un Espace Administratif Européen plus avancé</i>	12

I. Une clé interprétative : mondialisation économique et « crise de l'Etat ».

1. Mon rapport s'intitule « Quel avenir pour l'Espace Administratif Européen ? ». Mais le fait de s'interroger sur les contours de cet avenir implique déjà une question. Qu'entendons-nous par Espace Administratif Européen ? Je tenterai de formuler plus loin une définition envisageable.
2. La réponse aux questions que je viens de poser doit découler du passé, du parcours accompli jusqu'à nos jours par cette « coopération informelle européenne en matière d'administration publique ». En outre, pour fournir une réponse, il faut chercher une clé interprétative. Celle que je préfère – elle est peut-être banale mais c'est probablement la plus fructueuse – est celle du rapport entre Etat et Economie.
3. L'entité organisée que nous appelons Etat a réalisé durant des siècles et d'une manière excellente la fonction de gouverner et de maîtriser les phénomènes économiques et sociaux. Pendant très longtemps, l'économie et la société se sont développées principalement au sein d'espaces territoriaux correspondant à ceux des différents Etats. Cela a permis aux pouvoirs de l'Etat d'orienter, de promouvoir, de gérer et de contrôler les changements dans le domaine social et dans le domaine économique. Durant cette période historique pluriséculaire, les institutions et les appareils administratifs – qu'à partir d'un certain moment on a qualifié de « publics » - ont également évolué, d'une façon plutôt autarcique et protégée, à l'intérieur des frontières de l'Etat qui représentaient la protection des sociétés et des économies nationales. En d'autres termes, pendant plusieurs siècles et pendant tout le XIXème siècle et une bonne partie du XXème siècle, les administrations des Etats n'ont jamais été réellement exposées - sous le profil de l'organisation, de l'efficacité et de la capacité d'agir – à la comparaison ou à la compétition par rapport à celles des autres pays. La seule exception, la seule occasion de comparaison/compétition entre administrations des différents pays a été représentée sous une forme dramatique et violente par les guerres.
4. Cependant, dans le dernier quart du XXème siècle, la situation a changé. Les premiers signes du changement étaient apparus avec la crise économique mondiale de 1929 et ensuite avec l'essor des relations économiques entre pays occidentaux après la 2^{ème} guerre mondiale. Mais c'est surtout après le choc pétrolier de 1973-74 que le système traditionnel s'est détérioré, en

subissant une accélération progressive vers la fin du siècle, et qu'une « crise de l'Etat » ou « transformation de la souveraineté de l'Etat »¹, ainsi que certains savants la définissait, allait voir le jour.

5. Dans le dernier quart du XXème siècle, les problèmes de l'économie et l'activité des entreprises ont de plus en plus rapidement revêtu une dimension supranationale et dans certains cas mondiale. C'est le phénomène connu comme « mondialisation de l'économie ». Dans cette phase, l'économie ainsi que certains problèmes plus généraux d'ordre social ont dépassé les frontières territoriales des Etats et ont érudé davantage la capacité de contrôle des gouvernements. D'où une « crise de l'Etat », c'est-à-dire l'incapacité des Etats de se saisir, dans les limites de leur espace, de la gestion des phénomènes économiques et sociaux destinés à produire un impact considérable au sein des Etats.

¹ En Italie, Sabino Cassese, « La crisi dello Stato », Ed. Laterza, 2002. Aux Etats-Unis, K. Jaysuriya, Globalization, Law and the Transformation of Sovereignty. The Emergence of Global Regulatory Governance, dans «Indiana Journal of Global Legal Studies», vol. 6, printemps 1999, n° 2, p. 425 et suivantes.

II. Les réponses institutionnelles et administratives aux problèmes de la mondialisation

6. Quelle réponse a t'on donné à l'accélération de la mondialisation de l'économie et à la crise d'efficacité des pouvoirs de l'Etat ? La réponse a été la création ou le renforcement de systèmes publics mondiaux, d'organisations supranationales, de réseaux et d'arsenaux procéduraux de niveau international .En d'autres termes : des organisations, des réseaux et des procédures ayant pour but de coordonner l'exercice des pouvoirs des Etats et de promouvoir des actions communes afin de gouverner, à l'échelon mondial, les phénomènes économiques et sociaux étant désormais d'une dimension planétaire. Je pense, par exemple, à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), aux sommets du G8, au Mercosur et, bien sûr, à la Communauté économique européenne et à sa transformation/renforcement progressif en Union européenne.

7. Quand le pouvoir traditionnel des Etats a commencé à n'être plus apte à gouverner et à contrôler complètement les processus économiques et sociaux et que des entités ou des réseaux supranationaux pour compenser cette faiblesse se sont formés, il a fallu inévitablement remettre en discussion, progressivement et dans les faits, l'autarcie traditionnelle des Etats en matière d'institutions et d'administrations publiques. Des échanges de connaissances, d'expériences et de modèles de fonctionnement sont devenus de plus en plus nécessaires, non seulement dans le domaine des institutions mais aussi dans celui des administrations publiques. En effet, les Etats qui n'étaient pas encore prêts à améliorer leur organisation/fonctionnement interne, se sont heurtés tout de suite à des difficultés face aux défis de la mondialisation économique. En 2001, l'ONU l'a souligné dans son premier « *World Public Sector Report* » intitulé « *Globalization and the State* ». On peut y lire que « *The weakening of state institutions have not allowed people to fully benefit from globalization for a number of reasons. States with weak institutions ... do not create the conditions for the development....; they are unable to provide social safety nets to those suffer as a consequence of economic restructuring ...* »²

² Cf. United Nations, World Public Sector Report 2001, « Globalization and the State », Introduction, p. 4 et chapitre II.

8. Nous pouvons saisir deux phases dans la tendance des échanges de connaissances et d'expériences en matière d'administration publique entre les divers pays. Dans la première phase, approximativement à partir des années 70 et jusqu'à la fin du XXème siècle, tout s'est déroulé d'une façon tout à fait spontanée, informelle et volontaire, avec des résultats importants. En effet, nous avons sous les yeux ce que l'on peut appeler en plaisantant « une infection réciproque » entre systèmes traditionnellement de droit administratif et systèmes de « Common Law », avec des greffes d'institutions juridiques et administratives d'un système à l'autre, aux niveaux européen et mondial. Nous connaissons bien la dimension mondiale que revêt ce courant de réforme de la fonction publique, le prétendu « New Public Management ». Et nous connaissons bien aussi l'essor désormais irréversible d'un véritable « droit administratif européen », qui est le fruit de règles écrites et jurisprudentielles élaborées dans le triangle Bruxelles-Strasbourg-Luxembourg, grâce à un processus ascendant de fusion des cultures juridiques et administratives des différents Etats, d'une nouvelle élaboration/médiation et, enfin, de diffusion descendante vers les différents Etats. Un exemple significatif pour tous : la standardisation et la banalisation des procédures pour la gestion des fonds structurels européens.

9. La deuxième phase dans la tendance des échanges de connaissances et d'expériences en matière de fonction publique se situe à l'aube du XXIème siècle. Elle est caractérisée par une accélération et une intensification des processus d'échange. Il s'est avéré nécessaire, en particulier, de mieux gérer la diffusion des meilleures pratiques et la croissance des administrations des divers pays et de faciliter, promouvoir et soutenir activement les processus de développement administratif. Et la raison n'était pas seulement économique, mais aussi et surtout éthique. En effet, la résolution « Déclaration du Millénaire », adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 8 septembre 2000, a mis en évidence le lien étroit entre la lutte contre la misère, le droit au développement et la bonne gouvernance. Et, d'une manière plus explicite, en juillet 2002, le Comité de l'administration publique créé au sein du Conseil économique et social des Nations Unies a adopté un rapport dans lequel on peut lire : « La réalisation des objectifs de développements définis dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies repose pour une part non négligeable sur l'efficacité des systèmes d'administration publique et de la gouvernance en général ... Le

renforcement des capacités du secteur public...joue un rôle fondamental qui consiste à ...faire en sorte que la mondialisation profite à tous.... »³.

10. A mon avis, quatre faits témoignent cette transition d'une logique de confrontation spontanée à une logique de promotion active et tendanciellement coordonnée des initiatives visant à favoriser le renforcement des administrations des différents pays.

11. Premier fait. En 2001-2002, dans le cadre d'un processus de réforme et de modernisation de sa mission et de son organisation, l'OCDE a réuni au sein d'une « Direction pour la gouvernance publique et pour le développement territorial » deux petits Services qui s'occupaient séparément de ces deux volets. On a également renforcé le mandat confié au Comité Public Management de l'OCDE qui consiste à élaborer sur des systèmes administratifs, des analyses – solides au niveau conceptuel et soutenues au niveau empirique – servant de base aux orientations des politiques que les pays intéressés peuvent utiliser pour renouveler leurs systèmes administratifs.

12. Deuxième fait : En 2001, l'ONU a lancé une nouvelle ligne d'analyse intitulée World Public Sector Report, qui a déjà produit deux études importantes : en 2001, le rapport susmentionné « Globalization and the State » et en 2003, le rapport « E-Government at the Crossroads ». Cependant, en dehors des études et des analyses, le fait le plus significatif est que l'ONU a particulièrement accru son engagement dans le secteur des politiques de réforme administrative, en estimant qu'il s'agissait là d'un sursaut fondamental pour le succès de n'importe quelle forme de soutien au développement économique des différents pays. Cela est prouvé non seulement par le renforcement du United Nations Programme in Public Administration and Development et de la « Division for Public Administration and Development Management » chargée de le gérer, mais aussi par la création, au sein du Conseil économique et social de l'ONU, d'un Comité permanent de l'administration publique.

³ Cf. Nations Unies, Conseil économique et social, Comité de l'administration publique, rapport « Importance du rôle de l'administration publique et de la bonne gouvernance dans l'application de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies : renforcement des capacités institutionnelles », 22-26 juillet 2002.

13. Troisième fait. En 1999, il y a eu pour la première fois un « Global Forum on Reinventing Government ». Le Forum mondial – qui a connu jusqu’à présent 5 éditions, aux Etats-Unis, au Brésil, en Italie, au Maroc et en 2003 au Mexique – a été conçu comme une rencontre intergouvernementale entre les responsables des politiques de modernisation de la fonction publique. L’objectif primaire vise à influencer et accélérer, grâce à des échanges d’informations et d’expériences réussies et au soutien actif de leur diffusion, les processus d’innovation des administrations dans tous les pays et d’amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens et aux entreprises.
14. quatrième fait. En 1998, lors de la transformation du Serpent Monétaire Européen (SME) en Union Monétaire Européenne (UEM), l’Union européenne a également engagé une dérogation fondamentale au principe, jusqu’alors sacré, de l’autonomie et de l’indépendance des systèmes administratifs des Etats membres. Comment comprendre autrement la création d’une Banque Centrale Européenne et la transformation et harmonisation du rôle des banques centrales des pays membres de l’UEM ? Voilà donc un exemple qui n’est pas une coopération administrative pure et simple entre les pays de l’Ue, mais une réforme administrative commune, décidée au niveau européen et diffusée obligatoirement dans chaque Etat membre. Il s’agit d’un exemple *sui generis*, car il est motivé par un contexte unique et exceptionnel et, par conséquent, difficile à répéter. C’est quand même un exemple très important.

III. L'EPAN face à une crise de croissance

15. A mon avis, notre European Public Administration Network (EPAN) se trouve aujourd'hui face à une crise de croissance. D'une part, d'après ce qui ressort du « Report on the potential impact of UE-Enlargement on the EPAN » présenté par la Task Force coordonnée par les collègues allemands, il faut maintenant donner plus d'attractivité aux matières et plus de force aux décisions faisant l'objet de réunions périodiques entre Ministres et Directeurs généraux de la fonction publique, mais il y a aussi une certaine faiblesse par rapport aux activités importantes de comparaison dont les résultats ne sont pas toujours et immédiatement évidents. D'autre part, la revendication de l'autonomie traditionnelle des pays membres dans l'organisation de leur système administratif demeure intense, et pour de nombreux aspects cela est compréhensible et juste. Il s'agit là probablement d'une contradiction typique de la phase de croissance.
16. Certes, je crois que nous devons tout d'abord rappeler les résultats importants obtenus pendant ces vingt années de coopération. L'EPAN a joué un rôle actif – plus que les apparences ne le démontrent et que ce que nous n'arrivons peut-être pas à admettre – dans ce que j'ai appelé « infection réciproque » des instituts administratifs entre nos pays.
17. En outre, je pense qu'il serait difficile de se soustraire, même si on voulait vraiment le faire, à moyen/long terme (10-15 ans), à une intégration et à une coordination des politiques de réforme administrative des Etats membres de l'Ue. L'Union européenne a désormais pratiquement achevé la phase, fondamentale car préparatoire, de l'élimination des barrières entre pays membres et elle est en train d'affronter une nouvelle phase qui aura pour but d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques positives communes. Et ce passage, en plus du « renforcement/élargissement » de l'intégration européenne, exigera une harmonisation plus accrue des capacités administratives des pays membres. L'aptitude des administrations des Etats membres à participer à l'élaboration des politiques publiques européennes sera de plus en plus importante de même que leur aptitude à les réaliser entièrement et avec efficacité, à partir de celles relatives au marché interne. En revanche, l'Ue risquerait de fonctionner entre les pays à l'avant-garde et les autres pays, avec des écarts potentiels de développement et de bien-être et, à la limite, avec un danger de cassures et de poussées centrifuges. Par

conséquent, j'estime que notre réseau n'a pas le choix : la crise de croissance doit être surmontée et elle ne peut l'être que si nous nous fixons des objectifs plus ambitieux.

18. Cependant, harmoniser les capacités administratives des Etats membres de l'Ue cela ne veut pas dire uniformiser leurs institutions et leurs administrations publiques en trahissant l'histoire et les caractéristiques de chaque pays. Ce parcours, qui a été suivi pour la réforme des Banques Centrales et qui est apparemment plus court et plus facile, serait irréaliste et probablement néfaste. De surcroît, il serait en contradiction avec le principe fondamental européen de la subsidiarité et avec la tendance à la décentralisation et à la mise en valeur des autonomies qui caractérise la phase actuelle de transformation interne des systèmes administratifs de nombreux pays de l'Ue et aussi de pays non communautaires. Par ailleurs, l'ONU aussi a observé, dans le rapport susmentionné « Globalization and the State » que : « The lesson of the past also point to the basic fallacy of top-down, externally-induced, supply-driven reforms...Transfers of skills and experience produce sustainable outcomes only when they correspond to an effective demand from the recipient country and when the country's government remains in control of the process of adjustment, adaptation and reform. »⁴

19. Comment peut-on garantir l'harmonisation nécessaire des capacités administratives des Etats membres de l'Ue sans toucher le principe de l'autonomie des différents systèmes administratifs ? A mon avis, la réponse peut être la suivante : ce qu'il faut harmoniser ce ne sont pas les systèmes administratifs, les institutions administratives et leurs procédures mais plutôt les performances dans les secteurs importants de l'administration, c'est-à-dire les niveaux quantitatif et qualitatif des services publics significatifs pour les politiques de l'Union européenne. Pour les citoyens européens et pour les entreprises, ce qui compte ce n'est pas de qui et comment on reçoit un service, mais quelles sont l'efficacité et la qualité du service. Si cette reconstruction est correcte, l'avenir de l'Espace Administratif Européen passe à travers la définition des objectifs d'efficacité et de qualité des services publics à indiquer, comme tendance, à tous les Etats membres. Elle

⁴ Cf. United Nations, « Globalization and the State », déjà cité, Introduction, p. 4 et chapitre II.

passer à travers la définition de standards tendanciels de service public dont la réussite peut devenir un point de repère, quels que soient les modèles structurels et les procédures administratives employés concrètement par chaque pays.

IV. Quelques outils pour réaliser un Espace Administratif Européen plus avancé

20. On peut maintenant essayer de définir l'Espace Administratif Européen, en répondant à la question posée au début de mon rapport. L'Espace Administratif Européen peut être considéré comme « l'environnement – dérivant de politiques et de règles européennes qui impliquent un rôle actif des administrations nationales – dans lequel les administrations nationales doivent garantir, au nom de l'uniformité des droits de citoyenneté et d'entreprise dans l'Ue, des niveaux tendanciellement homogènes d'efficience et de qualité du service »⁵.
21. Quels sont les outils que nous devons utiliser, dans les prochaines années, pour réaliser cet Espace Administratif Européen ainsi que le processus d'amélioration/harmonisation des capacités administratives des pays membres ? Quelles sont les actions positives qu'il faut mettre en place ? Il s'agit là de questions vraiment prioritaires.
22. Il y aura certainement une contribution importante découlant de la méthode de la « coordination ouverte » indiquée par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Toutefois, il s'avèrera utile, à moyen terme, d'aller de l'avant et d'adopter d'autres outils plus efficaces. La nécessité d'un tel effort apparaît dans les deux initiatives de la Convention européenne pendant l'élaboration du projet du nouveau Traité constitutionnel. La première est l'introduction dans le texte du Traité d'une règle ad hoc (art. III-185) sur la « Coopération administrative entre pays de l'Ue » qui attribue, d'une part, un caractère légal aux activités de formation commune, d'échanges d'informations et de fonctionnaires qui avaient été réalisées jusqu'à présent sur une base exclusivement informelle. Elle contient, d'autre part, le principe important selon lequel « la mise en œuvre effective des règles de l'Union par les Etats membres, essentielle pour le fonctionnement correct de l'Union, est considérée comme une matière d'intérêt commun ». On peut facilement entrevoir dans cet énoncé la reconnaissance du lien entre fonctionnalité des

⁵ La résolution générale adoptée par les Ministres de la fonction publique des pays de l'Ue lors de leur 8^{ème} réunion (Strasbourg, 7 novembre 2000) indique que « la nouvelle méthode ouverte de coordination préconisée par le Conseil Européen de Lisbonne permet de construire un espace européen de qualité des administrations publiques ».

administrations des pays membres et mise en oeuvre « effective » de l'acquis communautaire. De ce fait, on comprend bien que l'Union, ayant abandonné toute neutralité sur le sujet de la capacité administrative des Etats membres, revendique son intérêt pour les actions visant à donner aux administrations nationales la possibilité de mettre en oeuvre effectivement le droit communautaire. La deuxième initiative de la Convention européenne a été l'intégration, dans le projet du nouveau Traité constitutionnel, de la Charte des droits fondamentaux de l'Ue qui contient aussi le « droit à une bonne administration ». Il y a donc de fortes chances que ce droit fondamental puisse être transposé dans le nouveau Traité.

23. Je vais tenter d'indiquer cinq mesures ou actions qui pourraient, d'après moi, marquer un saut qualitatif dans la réalisation de l'Espace Administratif Européen.

24. La première action, absolument préparatoire et essentielle, est la mise en oeuvre de systèmes coordonnés et comparables à l'échelon européen pour la collecte et l'élaboration de données sur les activités et les performances des administrations des pays membres. Ces systèmes permettent d'élaborer des standards, d'effectuer des analyses et des évaluations et de formuler des indications fiables et communes pour l'amélioration des services publics. Un exemple est déjà fourni par le sondage et l'évaluation des capacités d'utilisation des fonds structurels européens et par les mécanismes d'encouragement de gestions plus efficaces (gratification) et de pénalisation de celles qui sont inefficaces (licenciement automatique). Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une recommandation sur l'importance de mettre en place des systèmes comparables de données statistiques, quantitatives et, si possible, qualitatives sur les administrations de chaque pays a été formulée par le Comité de l'administration publique de l'ONU dans un récent rapport sur les mesures administratives nécessaires pour réaliser les principes de la Déclaration du Millénaire⁶. En outre, la Déclaration finale du 5^{ème} Forum Mondial de Mexico sur « reinventing government » évoquait aussi la nécessité de recourir à des outils de sondage et de contrôle de la productivité et de l'efficacité des administrations publiques. Par conséquent, il serait

⁶ Cf. le rapport « Importance du rôle de l'administration publique », déjà cité, notamment le chapitre IV, recommandation e).

difficile d'admettre que l'Union européenne puisse renoncer, en tant qu'entité internationale cohésive et aspirant à renforcer davantage son intégration, à prendre des initiatives dont l'adoption a été recommandée, à l'échelon international, eu égard à des formes de coopération en matière de fonction publique qui sont beaucoup moins intenses que la coopération même de l'Ue⁷.

25. La deuxième action pourrait consister à mettre en place – dans le domaine de la coopération entre pays de l'Ue en matière de fonction publique et sur la base des expériences de l'OCDE – d'« examens de pays » (Country Reviews) et d'« examens entre pays pairs » (Peer Reviews). Ces examens auraient pour but de relancer et d'évaluer les progrès des performances des administrations des pays de l'Ue et ils représenteraient également un outil de comparaison/apprentissage réciproque beaucoup plus efficace que les échanges d'informations traditionnels.

26. Les troisième, quatrième et cinquième actions devraient traiter les sujets de la formation des fonctionnaires, de l'e-gouvernement et de la meilleure réglementation. Il s'agit là de sujets qui attirent depuis longtemps l'attention des institutions de l'Ue et de la coopération entre pays de l'Ue en matière de fonction publique. Et pourtant ce sont des sujets pour lesquels on apprécie encore mal la validité extraordinaire des instruments transversaux d'intégration. Dans le domaine de la formation, j'estime que le temps est venu de mettre en place des initiatives coordonnées de « confrontation et de formation commune ». Des initiatives visant à promouvoir non seulement la mise à jour sur des matières européennes, mais aussi le développement d'une véritable culture commune dans tous les thèmes qui exigent des comportements, des applications et des interprétations homogènes de la part des administrations des pays membres. L'IEAP et les Ecoles nationales peuvent jouer un rôle dans ce domaine : l'important c'est de réunir, autour de la même table, les fonctionnaires de nos pays, afin d'entamer un apprentissage basé sur la confrontation des différentes expériences et visant à l'intégration progressive en amont des capacités administratives de nos pays. S'agissant de l'e-gouvernement, il faut travailler non seulement sur le volet

⁷ Dans le cadre de l'Ue, un cas précédent intéressant peut être représenté par les standards définis par l'European Regulator Group (ERG) pour les télécommunications tandis que l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) s'occupe de l'élaboration des standards mondiaux sur les systèmes nationaux.

de la diffusion, mais aussi et même plus, approfondir la réflexion sur les aspects légaux qui peuvent entraver ou conditionner ses possibilités en tant qu'outil de simplification des rapports entre administrations publiques et usagers et d'intégration procédurale entre les activités des administrations des différents pays. S'agissant de la réglementation, on a parfois la sensation que les possibilités d'inefficacité découlant de la multiplication des règles et des sujets producteurs de règles ne sont pas encore bien comprises. En dehors de quelques bonnes intentions et d'actions positives déjà entamées, cette multiplication semble au contraire une possibilité concrète dans une Union européenne qui vit le transfert du pouvoir réglementaire des Etats aussi bien en amont (vers les institutions européennes) qu'en aval (vers des entités régionales et locales), au nom de la décentralisation et de la mise en valeur des autonomies.

27. Les problèmes que nous devons affronter sont nombreux et ils sont difficiles à résoudre. La réalisation d'un Espace Administratif Européen en tant que lieu et instrument d'une union effective entre nos pays n'est vraiment pas facile et n'est pas encore à notre portée. Permettez-moi, cependant, de conclure mon intervention avec une note d'espoir. Pendant près de trente ans, c'est-à-dire dans les trois dernières décennies du XXème siècle, la fonction publique (et nous aussi, en tant que hauts fonctionnaires) a été, d'une certaine façon, clouée au pilori. On a justement montré du doigt les inefficacités, les coûts, les gaspillages et les lenteurs « bureaucratiques ». Mais on a eu parfois la sensation d'une intolérance accrue de la part des citoyens, des entreprises, des politiques et de la culture vis à vis de la fonction publique en tant que telle. Dans certains cas, le mythe d'une société plus libre et plus heureuse si elle était peu administrée semblait pointer à l'horizon. Aujourd'hui nous assistons peut-être à une inversion du processus. Une inversion qui ne signifie pas un retour impossible et inacceptable aux aspects négatifs des administrations publiques d'autrefois. Au contraire, il faudra de nouveau reconnaître le rôle fondamental joué par les administrations publiques : le rôle d'acteurs positifs du développement économique ; et surtout, le rôle de promoteurs et de garants d'un développement économique qui ne soit pas uniquement économique mais aussi équitable et durable au niveau social. J'estime que nous avons de nombreux signaux d'inversion de tendance et les plus significatifs sont ceux que j'ai évoqués dans mon intervention, c'est-à-dire la nouvelle attention que les grandes organisations internationales comme l'ONU, l'OCDE et l'Union européenne commencent à démontrer

vers ce secteur et le fait qu'elles se rendent compte que ce secteur est effectivement déterminant pour une gestion socialement équitable des phénomènes de mondialisation de l'économie.

SOMMAIRE :

I.	<i>Une clé interprétative : mondialisation économique et « crise de l'Etat »</i>	3
II.	<i>Les réponses institutionnelles et administratives aux problèmes de la mondialisation</i>	5
III.	<i>L'EPAN face à une crise de croissance</i>	9
IV.	<i>Quelques outils pour réaliser un Espace Administratif Européen plus avancé</i>	12

I. Une clé interprétative : mondialisation économique et « crise de l'Etat ».

1. Mon rapport s'intitule « Quel avenir pour l'Espace Administratif Européen ? ». Mais le fait de s'interroger sur les contours de cet avenir implique déjà une question. Qu'entendons-nous par Espace Administratif Européen ? Je tenterai de formuler plus loin une définition envisageable.
2. La réponse aux questions que je viens de poser doit découler du passé, du parcours accompli jusqu'à nos jours par cette « coopération informelle européenne en matière d'administration publique ». En outre, pour fournir une réponse, il faut chercher une clé interprétative. Celle que je préfère – elle est peut-être banale mais c'est probablement la plus fructueuse – est celle du rapport entre Etat et Economie.
3. L'entité organisée que nous appelons Etat a réalisé durant des siècles et d'une manière excellente la fonction de gouverner et de maîtriser les phénomènes économiques et sociaux. Pendant très longtemps, l'économie et la société se sont développées principalement au sein d'espaces territoriaux correspondant à ceux des différents Etats. Cela a permis aux pouvoirs de l'Etat d'orienter, de promouvoir, de gérer et de contrôler les changements dans le domaine social et dans le domaine économique. Durant cette période historique pluriséculaire, les institutions et les appareils administratifs – qu'à partir d'un certain moment on a qualifié de « publics » - ont également évolué, d'une façon plutôt autarcique et protégée, à l'intérieur des frontières de l'Etat qui représentaient la protection des sociétés et des économies nationales. En d'autres termes, pendant plusieurs siècles et pendant tout le XIXème siècle et une bonne partie du XXème siècle, les administrations des Etats n'ont jamais été réellement exposées - sous le profil de l'organisation, de l'efficacité et de la capacité d'agir – à la comparaison ou à la compétition par rapport à celles des autres pays. La seule exception, la seule occasion de comparaison/compétition entre administrations des différents pays a été représentée sous une forme dramatique et violente par les guerres.
4. Cependant, dans le dernier quart du XXème siècle, la situation a changé. Les premiers signes du changement étaient apparus avec la crise économique mondiale de 1929 et ensuite avec l'essor des relations économiques entre pays occidentaux après la 2^{ème} guerre mondiale. Mais c'est surtout après le choc pétrolier de 1973-74 que le système traditionnel s'est détérioré, en

subissant une accélération progressive vers la fin du siècle, et qu'une « crise de l'Etat » ou « transformation de la souveraineté de l'Etat »¹, ainsi que certains savants la définissait, allait voir le jour.

5. Dans le dernier quart du XXème siècle, les problèmes de l'économie et l'activité des entreprises ont de plus en plus rapidement revêtu une dimension supranationale et dans certains cas mondiale. C'est le phénomène connu comme « mondialisation de l'économie ». Dans cette phase, l'économie ainsi que certains problèmes plus généraux d'ordre social ont dépassé les frontières territoriales des Etats et ont érudé davantage la capacité de contrôle des gouvernements. D'où une « crise de l'Etat », c'est-à-dire l'incapacité des Etats de se saisir, dans les limites de leur espace, de la gestion des phénomènes économiques et sociaux destinés à produire un impact considérable au sein des Etats.

¹ En Italie, Sabino Cassese, « La crisi dello Stato », Ed. Laterza, 2002. Aux Etats-Unis, K. Jaysuriya, Globalization, Law and the Transformation of Sovereignty. The Emergence of Global Regulatory Governance, dans «Indiana Journal of Global Legal Studies», vol. 6, printemps 1999, n° 2, p. 425 et suivantes.

II. Les réponses institutionnelles et administratives aux problèmes de la mondialisation

6. Quelle réponse a t'on donné à l'accélération de la mondialisation de l'économie et à la crise d'efficacité des pouvoirs de l'Etat ? La réponse a été la création ou le renforcement de systèmes publics mondiaux, d'organisations supranationales, de réseaux et d'arsenaux procéduraux de niveau international .En d'autres termes : des organisations, des réseaux et des procédures ayant pour but de coordonner l'exercice des pouvoirs des Etats et de promouvoir des actions communes afin de gouverner, à l'échelon mondial, les phénomènes économiques et sociaux étant désormais d'une dimension planétaire. Je pense, par exemple, à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), aux sommets du G8, au Mercosur et, bien sûr, à la Communauté économique européenne et à sa transformation/renforcement progressif en Union européenne.
7. Quand le pouvoir traditionnel des Etats a commencé à n'être plus apte à gouverner et à contrôler complètement les processus économiques et sociaux et que des entités ou des réseaux supranationaux pour compenser cette faiblesse se sont formés, il a fallu inévitablement remettre en discussion, progressivement et dans les faits, l'autarcie traditionnelle des Etats en matière d'institutions et d'administrations publiques. Des échanges de connaissances, d'expériences et de modèles de fonctionnement sont devenus de plus en plus nécessaires, non seulement dans le domaine des institutions mais aussi dans celui des administrations publiques. En effet, les Etats qui n'étaient pas encore prêts à améliorer leur organisation/fonctionnement interne, se sont heurtés tout de suite à des difficultés face aux défis de la mondialisation économique. En 2001, l'ONU l'a souligné dans son premier « *World Public Sector Report* » intitulé « *Globalization and the State* ». On peut y lire que « *The weakening of state institutions have not allowed people to fully benefit from globalization for a number of reasons. States with weak institutions ... do not create the conditions for the development....; they are unable to provide social safety nets to those suffer as a consequence of economic restructuring ...* »²

² Cf. United Nations, World Public Sector Report 2001, « Globalization and the State », Introduction, p. 4 et chapitre II.

8. Nous pouvons saisir deux phases dans la tendance des échanges de connaissances et d'expériences en matière d'administration publique entre les divers pays. Dans la première phase, approximativement à partir des années 70 et jusqu'à la fin du XXème siècle, tout s'est déroulé d'une façon tout à fait spontanée, informelle et volontaire, avec des résultats importants. En effet, nous avons sous les yeux ce que l'on peut appeler en plaisantant « une infection réciproque » entre systèmes traditionnellement de droit administratif et systèmes de « Common Law », avec des greffes d'institutions juridiques et administratives d'un système à l'autre, aux niveaux européen et mondial. Nous connaissons bien la dimension mondiale que revêt ce courant de réforme de la fonction publique, le prétendu « New Public Management ». Et nous connaissons bien aussi l'essor désormais irréversible d'un véritable « droit administratif européen », qui est le fruit de règles écrites et jurisprudentielles élaborées dans le triangle Bruxelles-Strasbourg-Luxembourg, grâce à un processus ascendant de fusion des cultures juridiques et administratives des différents Etats, d'une nouvelle élaboration/médiation et, enfin, de diffusion descendante vers les différents Etats. Un exemple significatif pour tous : la standardisation et la banalisation des procédures pour la gestion des fonds structurels européens.

9. La deuxième phase dans la tendance des échanges de connaissances et d'expériences en matière de fonction publique se situe à l'aube du XXIème siècle. Elle est caractérisée par une accélération et une intensification des processus d'échange. Il s'est avéré nécessaire, en particulier, de mieux gérer la diffusion des meilleures pratiques et la croissance des administrations des divers pays et de faciliter, promouvoir et soutenir activement les processus de développement administratif. Et la raison n'était pas seulement économique, mais aussi et surtout éthique. En effet, la résolution « Déclaration du Millénaire », adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 8 septembre 2000, a mis en évidence le lien étroit entre la lutte contre la misère, le droit au développement et la bonne gouvernance. Et, d'une manière plus explicite, en juillet 2002, le Comité de l'administration publique créé au sein du Conseil économique et social des Nations Unies a adopté un rapport dans lequel on peut lire : « La réalisation des objectifs de développements définis dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies repose pour une part non négligeable sur l'efficacité des systèmes d'administration publique et de la gouvernance en général ... Le

renforcement des capacités du secteur public...joue un rôle fondamental qui consiste à ...faire en sorte que la mondialisation profite à tous.... »³.

10. A mon avis, quatre faits témoignent cette transition d'une logique de confrontation spontanée à une logique de promotion active et tendanciellement coordonnée des initiatives visant à favoriser le renforcement des administrations des différents pays.
11. Premier fait. En 2001-2002, dans le cadre d'un processus de réforme et de modernisation de sa mission et de son organisation, l' OCDE a réuni au sein d'une « Direction pour la gouvernance publique et pour le développement territorial » deux petits Services qui s'occupaient séparément de ces deux volets. On a également renforcé le mandat confié au Comité Public Management de l'OCDE qui consiste à élaborer sur des systèmes administratifs, des analyses – solides au niveau conceptuel et soutenues au niveau empirique – servant de base aux orientations des politiques que les pays intéressés peuvent utiliser pour renouveler leurs systèmes administratifs.
12. Deuxième fait : En 2001, l'ONU a lancé une nouvelle ligne d'analyse intitulée World Public Sector Report, qui a déjà produit deux études importantes : en 2001, le rapport susmentionné « Globalization and the State » et en 2003, le rapport « E-Government at the Crossroads ». Cependant, en dehors des études et des analyses, le fait le plus significatif est que l'ONU a particulièrement accru son engagement dans le secteur des politiques de réforme administrative, en estimant qu'il s'agissait là d'un sursaut fondamental pour le succès de n'importe quelle forme de soutien au développement économique des différents pays. Cela est prouvé non seulement par le renforcement du United Nations Programme in Public Administration and Development et de la « Division for Public Administration and Development Management » chargée de le gérer, mais aussi par la création, au sein du Conseil économique et social de l'ONU, d'un Comité permanent de l'administration publique.

³ Cf. Nations Unies, Conseil économique et social, Comité de l'administration publique, rapport « Importance du rôle de l'administration publique et de la bonne gouvernance dans l'application de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies : renforcement des capacités institutionnelles », 22-26 juillet 2002.

13. Troisième fait. En 1999, il y a eu pour la première fois un « Global Forum on Reinventing Government ». Le Forum mondial – qui a connu jusqu’à présent 5 éditions, aux Etats-Unis, au Brésil, en Italie, au Maroc et en 2003 au Mexique – a été conçu comme une rencontre intergouvernementale entre les responsables des politiques de modernisation de la fonction publique. L’objectif primaire vise à influencer et accélérer, grâce à des échanges d’informations et d’expériences réussies et au soutien actif de leur diffusion, les processus d’innovation des administrations dans tous les pays et d’amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens et aux entreprises.
14. quatrième fait. En 1998, lors de la transformation du Serpent Monétaire Européen (SME) en Union Monétaire Européenne (UEM), l’Union européenne a également engagé une dérogation fondamentale au principe, jusqu’alors sacré, de l’autonomie et de l’indépendance des systèmes administratifs des Etats membres. Comment comprendre autrement la création d’une Banque Centrale Européenne et la transformation et harmonisation du rôle des banques centrales des pays membres de l’UEM ? Voilà donc un exemple qui n’est pas une coopération administrative pure et simple entre les pays de l’Ue, mais une réforme administrative commune, décidée au niveau européen et diffusée obligatoirement dans chaque Etat membre. Il s’agit d’un exemple *sui generis*, car il est motivé par un contexte unique et exceptionnel et, par conséquent, difficile à répéter. C’est quand même un exemple très important.

III. L'EPAN face à une crise de croissance

15. A mon avis, notre European Public Administration Network (EPAN) se trouve aujourd'hui face à une crise de croissance. D'une part, d'après ce qui ressort du « Report on the potential impact of UE-Enlargement on the EPAN » présenté par la Task Force coordonnée par les collègues allemands, il faut maintenant donner plus d'attractivité aux matières et plus de force aux décisions faisant l'objet de réunions périodiques entre Ministres et Directeurs généraux de la fonction publique, mais il y a aussi une certaine faiblesse par rapport aux activités importantes de comparaison dont les résultats ne sont pas toujours et immédiatement évidents. D'autre part, la revendication de l'autonomie traditionnelle des pays membres dans l'organisation de leur système administratif demeure intense, et pour de nombreux aspects cela est compréhensible et juste. Il s'agit là probablement d'une contradiction typique de la phase de croissance.
16. Certes, je crois que nous devons tout d'abord rappeler les résultats importants obtenus pendant ces vingt années de coopération. L'EPAN a joué un rôle actif – plus que les apparences ne le démontrent et que ce que nous n'arrivons peut-être pas à admettre – dans ce que j'ai appelé « infection réciproque » des instituts administratifs entre nos pays.
17. En outre, je pense qu'il serait difficile de se soustraire, même si on voulait vraiment le faire, à moyen/long terme (10-15 ans), à une intégration et à une coordination des politiques de réforme administrative des Etats membres de l'Ue. L'Union européenne a désormais pratiquement achevé la phase, fondamentale car préparatoire, de l'élimination des barrières entre pays membres et elle est en train d'affronter une nouvelle phase qui aura pour but d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques positives communes. Et ce passage, en plus du « renforcement/élargissement » de l'intégration européenne, exigera une harmonisation plus accrue des capacités administratives des pays membres. L'aptitude des administrations des Etats membres à participer à l'élaboration des politiques publiques européennes sera de plus en plus importante de même que leur aptitude à les réaliser entièrement et avec efficacité, à partir de celles relatives au marché interne. En revanche, l'Ue risquerait de fonctionner entre les pays à l'avant-garde et les autres pays, avec des écarts potentiels de développement et de bien-être et, à la limite, avec un danger de cassures et de poussées centrifuges. Par

conséquent, j'estime que notre réseau n'a pas le choix : la crise de croissance doit être surmontée et elle ne peut l'être que si nous nous fixons des objectifs plus ambitieux.

18. Cependant, harmoniser les capacités administratives des Etats membres de l'Ue cela ne veut pas dire uniformiser leurs institutions et leurs administrations publiques en trahissant l'histoire et les caractéristiques de chaque pays. Ce parcours, qui a été suivi pour la réforme des Banques Centrales et qui est apparemment plus court et plus facile, serait irréaliste et probablement néfaste. De surcroît, il serait en contradiction avec le principe fondamental européen de la subsidiarité et avec la tendance à la décentralisation et à la mise en valeur des autonomies qui caractérise la phase actuelle de transformation interne des systèmes administratifs de nombreux pays de l'Ue et aussi de pays non communautaires. Par ailleurs, l'ONU aussi a observé, dans le rapport susmentionné « Globalization and the State » que : « The lesson of the past also point to the basic fallacy of top-down, externally-induced, supply-driven reforms...Transfers of skills and experience produce sustainable outcomes only when they correspond to an effective demand from the recipient country and when the country's government remains in control of the process of adjustment, adaptation and reform. »⁴

19. Comment peut-on garantir l'harmonisation nécessaire des capacités administratives des Etats membres de l'Ue sans toucher le principe de l'autonomie des différents systèmes administratifs ? A mon avis, la réponse peut être la suivante : ce qu'il faut harmoniser ce ne sont pas les systèmes administratifs, les institutions administratives et leurs procédures mais plutôt les performances dans les secteurs importants de l'administration, c'est-à-dire les niveaux quantitatif et qualitatif des services publics significatifs pour les politiques de l'Union européenne. Pour les citoyens européens et pour les entreprises, ce qui compte ce n'est pas de qui et comment on reçoit un service, mais quelles sont l'efficacité et la qualité du service. Si cette reconstruction est correcte, l'avenir de l'Espace Administratif Européen passe à travers la définition des objectifs d'efficacité et de qualité des services publics à indiquer, comme tendance, à tous les Etats membres. Elle

⁴ Cf. United Nations, « Globalization and the State », déjà cité, Introduction, p. 4 et chapitre II.

passer à travers la définition de standards tendanciels de service public dont la réussite peut devenir un point de repère, quels que soient les modèles structurels et les procédures administratives employés concrètement par chaque pays.

IV. Quelques outils pour réaliser un Espace Administratif Européen plus avancé

20. On peut maintenant essayer de définir l'Espace Administratif Européen, en répondant à la question posée au début de mon rapport. L'Espace Administratif Européen peut être considéré comme « l'environnement – dérivant de politiques et de règles européennes qui impliquent un rôle actif des administrations nationales – dans lequel les administrations nationales doivent garantir, au nom de l'uniformité des droits de citoyenneté et d'entreprise dans l'Ue, des niveaux tendanciellement homogènes d'efficience et de qualité du service »⁵.
21. Quels sont les outils que nous devons utiliser, dans les prochaines années, pour réaliser cet Espace Administratif Européen ainsi que le processus d'amélioration/harmonisation des capacités administratives des pays membres ? Quelles sont les actions positives qu'il faut mettre en place ? Il s'agit là de questions vraiment prioritaires.
22. Il y aura certainement une contribution importante découlant de la méthode de la « coordination ouverte » indiquée par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Toutefois, il s'avèrera utile, à moyen terme, d'aller de l'avant et d'adopter d'autres outils plus efficaces. La nécessité d'un tel effort apparaît dans les deux initiatives de la Convention européenne pendant l'élaboration du projet du nouveau Traité constitutionnel. La première est l'introduction dans le texte du Traité d'une règle ad hoc (art. III-185) sur la « Coopération administrative entre pays de l'Ue » qui attribue, d'une part, un caractère légal aux activités de formation commune, d'échanges d'informations et de fonctionnaires qui avaient été réalisées jusqu'à présent sur une base exclusivement informelle. Elle contient, d'autre part, le principe important selon lequel « la mise en œuvre effective des règles de l'Union par les Etats membres, essentielle pour le fonctionnement correct de l'Union, est considérée comme une matière d'intérêt commun ». On peut facilement entrevoir dans cet énoncé la reconnaissance du lien entre fonctionnalité des

⁵ La résolution générale adoptée par les Ministres de la fonction publique des pays de l'Ue lors de leur 8^{ème} réunion (Strasbourg, 7 novembre 2000) indique que « la nouvelle méthode ouverte de coordination préconisée par le Conseil Européen de Lisbonne permet de construire un espace européen de qualité des administrations publiques ».

administrations des pays membres et mise en oeuvre « effective » de l'acquis communautaire. De ce fait, on comprend bien que l'Union, ayant abandonné toute neutralité sur le sujet de la capacité administrative des Etats membres, revendique son intérêt pour les actions visant à donner aux administrations nationales la possibilité de mettre en oeuvre effectivement le droit communautaire. La deuxième initiative de la Convention européenne a été l'intégration, dans le projet du nouveau Traité constitutionnel, de la Charte des droits fondamentaux de l'Ue qui contient aussi le « droit à une bonne administration ». Il y a donc de fortes chances que ce droit fondamental puisse être transposé dans le nouveau Traité.

23. Je vais tenter d'indiquer cinq mesures ou actions qui pourraient, d'après moi, marquer un saut qualitatif dans la réalisation de l'Espace Administratif Européen.

24. La première action, absolument préparatoire et essentielle, est la mise en oeuvre de systèmes coordonnés et comparables à l'échelon européen pour la collecte et l'élaboration de données sur les activités et les performances des administrations des pays membres. Ces systèmes permettent d'élaborer des standards, d'effectuer des analyses et des évaluations et de formuler des indications fiables et communes pour l'amélioration des services publics. Un exemple est déjà fourni par le sondage et l'évaluation des capacités d'utilisation des fonds structurels européens et par les mécanismes d'encouragement de gestions plus efficaces (gratification) et de pénalisation de celles qui sont inefficaces (licenciement automatique). Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une recommandation sur l'importance de mettre en place des systèmes comparables de données statistiques, quantitatives et, si possible, qualitatives sur les administrations de chaque pays a été formulée par le Comité de l'administration publique de l'ONU dans un récent rapport sur les mesures administratives nécessaires pour réaliser les principes de la Déclaration du Millénaire⁶. En outre, la Déclaration finale du 5^{ème} Forum Mondial de Mexico sur « reinventing government » évoquait aussi la nécessité de recourir à des outils de sondage et de contrôle de la productivité et de l'efficacité des administrations publiques. Par conséquent, il serait

⁶ Cf. le rapport « Importance du rôle de l'administration publique », déjà cité, notamment le chapitre IV, recommandation e).

difficile d'admettre que l'Union européenne puisse renoncer, en tant qu'entité internationale cohésive et aspirant à renforcer davantage son intégration, à prendre des initiatives dont l'adoption a été recommandée, à l'échelon international, eu égard à des formes de coopération en matière de fonction publique qui sont beaucoup moins intenses que la coopération même de l'Ue⁷.

25. La deuxième action pourrait consister à mettre en place – dans le domaine de la coopération entre pays de l'Ue en matière de fonction publique et sur la base des expériences de l'OCDE – d'« examens de pays » (Country Reviews) et d'« examens entre pays pairs » (Peer Reviews). Ces examens auraient pour but de relancer et d'évaluer les progrès des performances des administrations des pays de l'Ue et ils représenteraient également un outil de comparaison/apprentissage réciproque beaucoup plus efficace que les échanges d'informations traditionnels.

26. Les troisième, quatrième et cinquième actions devraient traiter les sujets de la formation des fonctionnaires, de l'e-gouvernement et de la meilleure réglementation. Il s'agit là de sujets qui attirent depuis longtemps l'attention des institutions de l'Ue et de la coopération entre pays de l'Ue en matière de fonction publique. Et pourtant ce sont des sujets pour lesquels on apprécie encore mal la validité extraordinaire des instruments transversaux d'intégration. Dans le domaine de la formation, j'estime que le temps est venu de mettre en place des initiatives coordonnées de « confrontation et de formation commune ». Des initiatives visant à promouvoir non seulement la mise à jour sur des matières européennes, mais aussi le développement d'une véritable culture commune dans tous les thèmes qui exigent des comportements, des applications et des interprétations homogènes de la part des administrations des pays membres. L'IEAP et les Ecoles nationales peuvent jouer un rôle dans ce domaine : l'important c'est de réunir, autour de la même table, les fonctionnaires de nos pays, afin d'entamer un apprentissage basé sur la confrontation des différentes expériences et visant à l'intégration progressive en amont des capacités administratives de nos pays. S'agissant de l'e-gouvernement, il faut travailler non seulement sur le volet

⁷ Dans le cadre de l'Ue, un cas précédent intéressant peut être représenté par les standards définis par l'European Regulator Group (ERG) pour les télécommunications tandis que l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) s'occupe de l'élaboration des standards mondiaux sur les systèmes nationaux.

de la diffusion, mais aussi et même plus, approfondir la réflexion sur les aspects légaux qui peuvent entraver ou conditionner ses possibilités en tant qu'outil de simplification des rapports entre administrations publiques et usagers et d'intégration procédurale entre les activités des administrations des différents pays. S'agissant de la réglementation, on a parfois la sensation que les possibilités d'inefficacité découlant de la multiplication des règles et des sujets producteurs de règles ne sont pas encore bien comprises. En dehors de quelques bonnes intentions et d'actions positives déjà entamées, cette multiplication semble au contraire une possibilité concrète dans une Union européenne qui vit le transfert du pouvoir réglementaire des Etats aussi bien en amont (vers les institutions européennes) qu'en aval (vers des entités régionales et locales), au nom de la décentralisation et de la mise en valeur des autonomies.

27. Les problèmes que nous devons affronter sont nombreux et ils sont difficiles à résoudre. La réalisation d'un Espace Administratif Européen en tant que lieu et instrument d'une union effective entre nos pays n'est vraiment pas facile et n'est pas encore à notre portée. Permettez-moi, cependant, de conclure mon intervention avec une note d'espoir. Pendant près de trente ans, c'est-à-dire dans les trois dernières décennies du XXème siècle, la fonction publique (et nous aussi, en tant que hauts fonctionnaires) a été, d'une certaine façon, clouée au pilori. On a justement montré du doigt les inefficacités, les coûts, les gaspillages et les lenteurs « bureaucratiques ». Mais on a eu parfois la sensation d'une intolérance accrue de la part des citoyens, des entreprises, des politiques et de la culture vis à vis de la fonction publique en tant que telle. Dans certains cas, le mythe d'une société plus libre et plus heureuse si elle était peu administrée semblait pointer à l'horizon. Aujourd'hui nous assistons peut-être à une inversion du processus. Une inversion qui ne signifie pas un retour impossible et inacceptable aux aspects négatifs des administrations publiques d'autrefois. Au contraire, il faudra de nouveau reconnaître le rôle fondamental joué par les administrations publiques : le rôle d'acteurs positifs du développement économique ; et surtout, le rôle de promoteurs et de garants d'un développement économique qui ne soit pas uniquement économique mais aussi équitable et durable au niveau social. J'estime que nous avons de nombreux signaux d'inversion de tendance et les plus significatifs sont ceux que j'ai évoqués dans mon intervention, c'est-à-dire la nouvelle attention que les grandes organisations internationales comme l'ONU, l'OCDE et l'Union européenne commencent à démontrer

vers ce secteur et le fait qu'elles se rendent compte que ce secteur est effectivement déterminant pour une gestion socialement équitable des phénomènes de mondialisation de l'économie.