

# E I P A S C O P E

## Table of Contents/Table des matières

No. 2000/2

* Présentation du Prof. Dr Gérard Druesne	2
* Isabel Corte-Real – An Appreciation <i>Henning Christophersen</i>	3
* De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française <i>Dr Jean-Michel Eymeri</i>	6
* The Internal Enlargement of the European Union and the Surplus of the Intermediate Level of Government <i>Dr Torbjörn Larsson</i>	18
* La relance de la politique européenne de défense <i>Joanna Liponska-Labérou</i>	27
* EMU Half-Way Through: The Euro, the Regions and their Public Administrations – An Assessment <i>Alexander Heichlinger</i>	34
* Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation <i>Dr Georg Haibach, LL.M.</i>	38
* Announcements/Annonces	42
* Institutional News	53
* EIPA Staff News	53
* Signing of the “Cooperation Agreement” between the European Institute of Public Administration and the Civil Service of the Republic of Poland	54
* Recent and Forthcoming Publications	55
* Provisional List of Seminars and Conferences / <i>Liste provisoire des séminaires et conférences (Pull-out)</i>	

## **Prof. Dr Gérard DRUESNE**

**Directeur général de l'Institut depuis le 1er mai 2000 /**  
*Director-General of the Institute as of 1 May 2000*

Le 1<sup>er</sup> mars 2000, le Conseil d'administration de l'IEAP était heureux de pouvoir annoncer que M. Gérard DRUESNE (F) était nommé au poste de Directeur général de l'Institut et prendrait ses fonctions à partir du 1er mai 2000.

M. Druesne (1945) a fait des études de droit et de sciences politiques aux universités de Lille et Paris, où il a obtenu le titre de Docteur en droit en 1973 et a passé l'agrégation de professeur d'Université en 1976. Spécialisé en droit communautaire, il a publié de nombreux ouvrages et articles, notamment 'Droit et Politiques des Communautés et de l'Union européennes' (aux Presses universitaires de France). Il a aussi occupé le poste de Doyen de la Faculté de droit et des Sciences économiques de l'Université de Nancy. De 1986 à 1991, M. Druesne a été Président (Recteur) de l'Université de Nancy II, et représentant de la France au sein du Comité consultatif du Programme ERASMUS de la Communauté européenne.

En 1994, M. Druesne est devenu Directeur du Centre des études européennes de Strasbourg (F), qui fait partie des Services du Premier ministre français. Il est par ailleurs, membre des Conseils d'administration de l'Ecole nationale d'administration (ENA) et de l'Institut international d'administration publique (IIAP).

En dehors de sa brillante carrière académique en France, M. Druesne a aussi acquis une grande expérience au niveau international. De 1992 à 1994, il fut le directeur du Bureau Erasmus de la Commission européenne à Bruxelles, il a été professeur au Collège d'Europe (Bruges) et conférencier dans plusieurs universités et instituts de Belgique, du Luxembourg et du Portugal, et est membre du Conseil scientifique de l'IEAP depuis 1996.

M. Druesne succède ainsi à Mme Isabel Corte-Real qui occupait le poste de Directeur général de l'IEAP depuis 1996 et qui a demandé au Conseil d'administration de l'IEAP de ne pas renouveler son mandat au-delà du 15 avril 2000, de manière à pouvoir rentrer dans son pays, le Portugal. □

*On 1 March 2000 the Board of Governors of the European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht (NL), was pleased to announce the appointment of Mr Gérard Druesne (F) as Director-General of the Institute as of 1 May 2000.*

*Mr Druesne (1945) studied law and political science at the universities of Lille and Paris, obtained his doctorate (Docteur en droit) in 1973 and was promoted to the position of Professeur d'Université in 1976. A specialist in Community law, he has written many books and articles, such as "Droit et Politiques des Communautés et de l'Union européennes" (Presses universitaires de France). He was Dean of the Faculty of Law and Economic Sciences at the University of Nancy. From 1986 to 1991 Mr Druesne was President (Rector) of the University of Nancy II, and the French representative on the Advisory Committee of the ERASMUS Programme of the European Community.*

*In 1994 Mr Druesne became the Director of the Centre des études européennes in Strasbourg (F) which forms part of the Services of the French Prime Minister. Mr Druesne is a member of the governing boards of the Ecole nationale d'administration (ENA) and the Institut international d'administration publique (IIAP).*

*In addition to his successful academic career in France, Mr Druesne has gained wide international experience. From 1992 to 1994 he was the Director of the Erasmus Bureau of the European Commission in Brussels. He has lectured at the College of Europe (Bruges) and at several universities and institutes in Belgium, Luxembourg and Portugal, and has been a member of the Scientific Council of EIPA since 1996.*

*Mr Druesne succeeds Mrs Isabel Corte-Real who has been the Director-General of EIPA since 1996 and who has asked EIPA's Board of Governors not to renew her mandate so that she can return to her home country (Portugal). □*



## Mots de remerciements à Isabel Corte-Real / *Isabel Corte-Real – An Appreciation*

Lorsqu'Isabel Corte-Real est arrivée à l'IEAP en avril 1996 pour y occuper le poste de Directeur général, elle avait déjà une longue et brillante carrière derrière elle. Elle avait travaillé pendant de nombreuses années dans l'administration portugaise où elle se hissa jusqu'aux sommets pour occuper finalement le poste de Secrétaire d'Etat à la Modernisation administrative. Ces années furent des années importantes pour son pays qui connut une grande transition, parfois turbulente, vers un nouvel Etat démocratique, doté d'une administration publique adéquate et efficace, confronté aux défis de la modernisation et de l'efficacité qu'ont à relever toutes nos administrations et devant faire face aux exigences de l'adhésion du Portugal à la CE en 1986. Bien qu'elle ait toujours parlé avec modestie de son rôle dans ces développements, il est clair qu'elle a livré une contribution essentielle à l'émergence de la nouvelle administration publique portugaise.

La connaissance, l'expérience et les aptitudes qu'elle a acquises et développées au cours de cette période lui ont bien entendu servi lorsqu'elle a pris les rênes de l'IEAP. Bien que l'Institut ne soit pas une très grande organisation, le poste de Directeur général exige la maîtrise d'un environnement très complexe, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur.

Sur le front externe, l'Institut doit maintenir des relations à la fois bonnes et efficaces avec toute une série de parties prenantes de l'IEAP, en premier lieu avec les administrations centrales des 15 Etats membres actuels de l'UE qui forment la majeure partie du Conseil d'administration et, ensuite, avec la Commission européenne qui siège aux côtés des représentants des Etats membres au sein du Conseil d'administration. Dans les Etats membres et à la Commission, il ne s'agit pas d'un simple rapport bilatéral, mais d'un réseau compliqué impliquant plusieurs ministères, agences et directions, etc., les instituts nationaux d'administration publique des 15 Etats membres qui sont représentés au Conseil scientifique de l'IEAP ainsi que d'autres instituts et universités travaillant dans des domaines connexes dans tous les Etats membres.

En dehors de l'UE, il faut aussi tenir compte de la coopération en rapide évolution avec les 12 pays candidats et avec d'autres pays d'Europe centrale et orientale intéressés par le processus d'intégration européenne. Enfin, il y a les liens professionnels avec d'autres régions du monde où l'IEAP a continué à jouer un rôle, souvent dans le cadre d'un contrat avec la Commission.

A l'occasion d'un récent examen de l'Institut, une analyse des principales activités du Directeur général a montré qu'Isabel avait effectué 26 voyages à l'étranger en l'espace d'une seule année, reçu 65 groupes de visiteurs et participé à 25 réunions formelles de direction.

*When Isabel Corte-Real came to take up the post of Director-General of EIPA, in April 1996, she already had a long and distinguished career behind her. She served for many years in the Portuguese administration, rising to the top post of Secretary of State for Administrative Modernisation. The years in which she served were very important ones for her country, witnessing the major and sometimes turbulent transition to a new, democratic state with an appropriate and effective public administration, coping with the challenges of modernisation and efficiency which all our administrations face, and dealing with the demands of Portuguese accession to the EC in 1986. Although she always spoke modestly of her part in these developments, it is obvious that she played a key and formative role in the emergence of the new Portuguese public administration.*



*The knowledge, experience and skills which she developed during this period served her well when she took over the top post in EIPA. Although the Institute is not a very large organisation, the post of Director-General requires the mastering of a very complex environment, both externally and internally.*

*On the external front, the Institute needs to maintain good and effective relations with a wide variety of interests, firstly, with the central administrations of the 15 current Member States, who form the major part of the Board of Governors, and with the European Commission which joins the Member States on the Board of Governors. In the Member States, and in the Commission, this is not a "one-to-one" relationship, but a complicated network involving many different ministries, agencies, directorates, etc., the national institutes of*

*public administration in the 15 Member States which are represented on EIPA's Scientific Council, and other institutes and universities in all Member States who work in relevant fields.*

*Outside the EU, there is the rapidly growing cooperation with the 12 candidate countries, and with other countries in Central and Eastern Europe who are interested in the European integration process. Finally, there are professional linkages with other regions of the world, where EIPA has continued to play a role, often working under contract for the Commission.*

*In connection with a recent review of the Institute, the main activities of the Director-General were analysed, and it transpired that she made 26 foreign trips in a single year, received 65 groups of visitors and had 25 formal management meetings.*

*Turning to the internal environment of EIPA, we again find a situation of some complexity. As an international institution, with staff members from some 20 countries, the management of the Institute naturally calls for special skills*

S'agissant de l'environnement interne de l'IEAP, il faut dire que la situation présente une certaine complexité. En tant qu'institution internationale dont les membres du personnel viennent de plus de 20 pays, la direction de l'Institut exige tout naturellement des aptitudes et des capacités particulières. A cela s'ajoute le fait que l'Institut regroupe des experts venant d'horizons très différents de l'administration publique ou des milieux académiques et exerçant des disciplines diverses.

Etant donné la rotation élevée du personnel due à la nature des contrats ou aux détachements de nombreux effectifs, l'Institut exige de prêter une attention constante au recrutement et à la gestion du personnel.

Parallèlement à ces préoccupations quotidiennes, Isabel décida que le temps était venu de soumettre les conditions de travail de l'IEAP à un processus radical de changement et de développement; à cette fin, elle mit en place une équipe à laquelle elle consacra personnellement beaucoup de temps, d'énergie et d'inspiration. La rédaction d'une nouvelle série de conditions de travail ne fut pas une mince affaire et celles-ci reçurent finalement l'approbation de tout le personnel de l'Institut. Ce résultat eût été impossible à obtenir si Isabel n'avait pas eu la confiance et le respect du personnel de l'Institut.

L'environnement de l'IEAP est conditionné dans son ensemble par une question épineuse, celle de son financement. S'il est vrai que ce facteur pose problème dans de nombreuses organisations, il présente des problèmes particuliers dans le cas de l'IEAP. L'Institut bénéficie d'une ligne budgétaire dans le budget de l'UE (A30) ainsi que de contributions annuelles des Etats membres et de certains autres organismes. Ensemble, ces contributions représentent bon an mal an près de 30 % des dépenses de l'IEAP, l'Institut devant donc couvrir 70% de ses dépenses grâce aux revenus de ses activités. Cette situation soumet la gestion de l'IEAP à rude épreuve, dès lors que la direction doit avoir le souci constant de trouver un équilibre financier. Par ailleurs, les contributions dont bénéficie l'Institut s'accompagnent aussi d'un certain nombre d'attentes et le Directeur général est confronté en permanence aux demandes de clients importants qu'il s'agit de satisfaire, même si celles-ci ne contribuent en rien aux résultats financiers de l'Institut. Ce qui conduisit à la remarque amère que l'on entendait parfois formuler en privé par Isabel: "L'Institut a une mission publique et des revenus privés"!

Elle réussit toutefois à trouver un équilibre entre les demandes et attentes conflictuelles et se rappellera avec plaisir que l'Institut eut un résultat financier positif confortable au cours de la dernière année de son mandat (1999), ce qui fit oublier les légères pertes des années précédentes.

Ce résultat était en partie le fruit de la décision d'Isabel, prise avec grand courage et détermination, d'asseoir le financement de l'Institut sur des bases plus solides. C'est ainsi qu'elle entama une campagne destinée à assurer un accroissement substantiel des contributions des Etats membres (celles-ci n'avaient pas été augmentées depuis des années en dépit de l'inflation). Parallèlement à cela, elle ne cessa de plaider une augmentation de la ligne budgétaire destinée à l'IEAP dans le budget de l'UE auprès de la Commission, du Parlement européen et d'autres groupes d'intérêts, et cette démarche s'inscrivait dans la droite ligne de l'accroissement des demandes adressées à l'IEAP surtout à la suite des élargissements successifs de l'UE. Malgré les nombreuses difficultés rencontrées sur sa route et les pressions inverses qu'elle subit, ses efforts aboutirent

*and abilities. Added to that, the Institute brings together experts from very different backgrounds in academic or in public administration, and with many different disciplines to practise.*

*With a relatively high level of staff turnover, because of the nature of contracts or secondments of many staff, the Institute demands constant attention to personnel recruitment and management.*

*As well as coping with this day-to-day demand, Isabel decided that EIPA's Conditions of Employment needed radical change and development and she established a team, to which she herself contributed much time, energy and inspiration. It was no small feat to write a new set of conditions which received the approval of the entire staff of the Institute. It would not have been possible if Isabel had not commanded the trust and respect of the staff of the Institute.*

*Overhanging the entire environment at EIPA is the thorny question of financing. This is a problem in many organisations, but it presents special problems in EIPA. The Institute benefits from a budget line in the EU budget (A30) and from annual contributions from the Member States and some other bodies. When these contributions are aggregated, they represent about 30% of the Institute's expenditures in a typical year, leaving the remaining 70% to be earned from activities. This background imposes strong pressures on the management of EIPA, who have to be constantly aware of the need to balance incomes with expenditures. But the fact of receiving contributions also creates expectations, and the Director-General is constantly faced with demands from important clients which have to be met, even if they contribute nothing to the financial results of the Institute. This resulted in the remark which Isabel was sometimes heard to make, privately and ruefully, about "EIPA's public mission and private income"!*

*However, she managed to balance the conflicting demands and expectations with great success, and should be very pleased to record that the Institute had a comfortable positive financial result in her last full year of office (1999), which eliminated the small losses of previous years.*

*This result was achieved in part because Isabel decided, with great courage and determination, that she needed to place the funding of the Institute on a more sound foundation. So she began a campaign to secure a substantial increase in the contributions of Member States (which had not been increased, despite inflation, for many years). At the same time, she pressed tirelessly with the Commission, European Parliament and other interests for an increase in the EU budget line, in line with increasing demands on EIPA especially resulting from the successive enlargements of the EU. Although there were many difficulties and counterpressures, all her efforts succeeded in the end, and the Institute now benefits from a new stability in its finances.*

*This constant stream of demands from all sides would have tested anybody, but Isabel showed that she could deal with it and maintain good working relations with the great variety of interests and people involved. Nobody ever saw her angry, and she always treated everybody with great respect and grace. At the same time, she went into every situation in a very professional way, so everybody knew that they were dealing with somebody who had to be taken seriously.*

*In my capacity as Chairman of the Board of Governors, I often had the occasion to discuss very complex problems with Isabel, and I was always impressed by her sensitivity to all aspects of the issue.*

finalement et on peut affirmer que l'Institut connaît aujourd'hui une nouvelle stabilité financière.

Ce flux constant de demandes venant de toutes parts aurait éprouvé toute autre personne, mais Isabel a montré qu'elle était capable d'y faire face et de maintenir de bonnes relations de travail avec le grand nombre d'intérêts et de personnes impliqués. Jamais personne ne l'a vue se mettre en colère et elle a toujours traité tout le monde avec grand respect et grâce. En même temps, elle analysait chaque situation de manière très professionnelle et chacun savait qu'il avait à faire à quelqu'un qu'il fallait prendre au sérieux.

En ma qualité de Président du Conseil d'administration, j'ai eu souvent l'occasion de discuter de problèmes très complexes avec Isabel et j'ai toujours été impressionné par sa sensibilité par rapport à tous les aspects de la question examinée.

Après avoir travaillé sans relâche pendant les quatre années qu'a duré son mandat, Isabel a annoncé qu'elle ne souhaitait pas prolonger son mandat à Maastricht. Les raisons de ce choix sont évidentes pour ceux qui la connaissent bien. Pour quelqu'un qui est tellement dévoué à sa famille, devoir laisser ses proches à chaque fois derrière elle pour retourner à Maastricht a dû être source de douleur constante. Ce facteur s'est encore accentué lorsqu'Isabel est devenue grand-mère et a dû laisser au Portugal une belle petite-fille, la première d'une nouvelle génération dans la famille. En définitive, il s'agissait d'un combat inégal que la famille a finalement remporté.

Mais la famille ne fut pas le seul élément à faire pencher la balance en faveur de son pays natal. Isabel est follement amoureuse de son pays d'origine, riche d'histoire, de traditions, de culture, de gens et de spécialités culinaires et bénéficiant d'un climat très clément; cette passion ne faisait aucun doute pour tous ceux qui ont travaillé avec elle. La seule référence au Portugal dans une conversation suscitait toujours une "étincelle" en elle, qui se mettait alors à parler avec grand enthousiasme de son pays. Même si de toute évidence elle aimait Maastricht et les Pays-Bas, son coeur était resté au Portugal et le fait de retrouver son pays tant aimé a dû lui procurer une joie immense.

Isabel occupe à présent un poste de haut niveau à l'INA à Oeiras, et elle a commencé à transmettre son apprentissage et son expérience aux nouvelles générations d'administrateurs portugais. Ceux-ci profiteront grandement de sa sagesse ainsi que de sa connaissance approfondie et de ses expériences uniques amassées au cours des quatre années passées à l'IEAP.

Bien entendu, l'Institut a eu à faire face au départ d'Isabel et a dû trouver quelqu'un d'autre pour poursuivre son travail. Le Conseil d'administration de l'IEAP et moi-même sommes extrêmement heureux d'avoir trouvé un digne successeur en la personne de Gérard Druésne qui possède une carrière impressionnante dans des fonctions de direction, aussi bien en France que dans de nombreuses enceintes internationales, et qui combine les qualifications académiques les plus élevées avec une carrière réussie dans des postes de haute direction. Nous sommes convaincus que s'il y a quelqu'un qui peut reprendre le flambeau des mains d'Isabel, c'est bien Gérard, et je suis sûr qu'Isabel se joint à moi pour lui souhaiter tout le succès possible dans ce poste plein de défis mais aussi riche de satisfactions.

Henning Christophersen  
Président du Conseil d'administration

*Having worked unstintingly for the four-year duration of her contract, Isabel announced that she would not be interested in an extension of her post in Maastricht. The reasons are obvious to those who know her well. For somebody so devoted to her family, it must have been a source of constant pain to have to leave them and return to her work in Maastricht. This factor acquired extra force when Isabel became a grand-mother, and had to leave behind a beautiful grand-daughter who was the first of the new generation of the family. It was in the end an unequal battle, and the family won.*

*But it was not only the family which tilted the balance in favour of her homeland. Isabel is unashamedly in love with her home country, with its history, traditions, culture, people, cuisine and climate, and this was clear to everybody who worked with her. In any conversation, the mere mention of Portugal would always cause her to "light up" and talk with great enthusiasm about her own land. Although she clearly liked Maastricht and the Netherlands, her heart stayed in Portugal, and it must be a great joy for her to be back home.*

*Isabel has now taken up a senior position at the INA in Oeiras, and she has now started to pass on her learning and experience to new generations of Portuguese administrators. They will benefit greatly from her wisdom, including the many unique insights and experiences which she crammed into the four years in IEPA.*

*The Institute has had, of course, to cope with the fact of Isabel's departure, and to find somebody who could continue her work. The Board of Governors of IEPA and myself are extremely pleased to have found a worthy successor in the person of Gérard Druésne, who possesses a most impressive track record at senior level, both in France and in a number of international contexts, combining the highest academic qualifications with a successful career in senior management positions. We are confident that, if anybody can follow the achievements of Isabel, it is Gérard, and I am sure she will join with me in wishing him every success in this challenging position.*

Henning Christophersen  
Chairman of the Board of Governors □

# De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française

**Dr Jean-Michel Eymeri**

*Maître de conférences, IEAP*

## Résumé

Dans une perspective d'administration européenne comparée, cet article analyse une des principales singularités de l'administration française: l'existence d'une multitude de corps de fonctionnaires, ayant chacun son statut juridique particulier et son identité sociologique propre. Associé au "système de la carrière", un tel modèle corporatif apparaît souvent aux observateurs des pays européens voisins comme un grave facteur de rigidité. Or il s'avère à l'analyse que le phénomène des corps, sur lequel repose toute l'organisation de la Fonction publique française, se caractérise en réalité par une subtile dialectique de rigidités et de souplesses. Certes, les corps constituent souvent de véritables sous-mondes sociaux, soigneusement hiérarchisés et assez repliés sur eux-mêmes, ce qui explique certains retards pris dans l'ouverture de la Fonction publique française aux ressortissants des autres pays de l'Union européenne. Néanmoins, les corps ne doivent pas être appréhendés isolément mais resitués relativement à d'autres caractéristiques majeures de l'administration française, telles que la distinction du grade et de l'emploi, le régime très souple des positions statutaires (détachement, etc.) ou l'importance des concours internes, qui introduisent de la souplesse et de la mobilité dans les carrières des fonctionnaires: de la combinaison de tous ces éléments résulte au total une réalité assez nuancée.

## Introduction

En France, on se complaît depuis des années à évoquer "l'exception française" ou les exceptions françaises, réelles ou supposées. Au nombre de celles-ci, il en est une qui s'impose encore et toujours au premier regard comparatiste: la place considérable – tant au plan numérique qu'en termes de pouvoir – qu'occupent l'Etat et la sphère publique dans la société française, et ce alors même que les années 80-90 ont vu la fin du "dirigisme" traditionnel.<sup>1</sup> Ainsi la Fonction publique, prise au sens large, constitue-t-elle une armée de 5.372.100 agents, représentant pas moins de 24% de la population active occupée.<sup>2</sup> Or si elle se caractérise par le "système de la carrière", par opposition au "système de l'emploi" à l'américaine, ce n'est pas là sa principale spécificité, puisque aussi bien la majorité des administrations des Quinze participent plus ou moins de ce modèle de la carrière. En revanche, il est une exception remarquable de l'administration française que l'on ne retrouve, et encore à un moindre degré, qu'en Espagne: il s'agit de l'existence des *corps* de fonctionnaires. La notion de corps plonge ses racines loin dans l'histoire de l'Europe, puisque c'est au Moyen Age qu'est apparu le modèle des corporations ou corps d'état, la notion même étant issue de la théologie catholique où l'on parle de "corps mystique" pour désigner l'Eglise et d'"*universitas corporatio*" chez Saint Thomas d'Aquin, l'*Universitas* étant définie dès le XIII<sup>ème</sup> siècle comme "tout ensemble d'hommes rassemblés en un seul corps".<sup>3</sup> Quant aux corps administratifs *stricto sensu*, ils apparaissent en France quelques siècles plus tard avec les intendants (lointains ancêtres des préfets) et surtout

le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, créé sous Louis XV en 1747,<sup>4</sup> et qui existe toujours. C'est toutefois l'oeuvre d'organisation administrative réalisée par Napoléon I<sup>er</sup> qui a donné aux grades et aux corps, ensembles hiérarchisés de grades, leur extension dans l'administration civile à partir du modèle militaire. Les grades, qui existent dans les armées européennes depuis l'Antiquité gréco-romaine, ont en effet été généralisés sous le Consulat et l'Empire ... en même temps que Napoléon dotait tous les fonctionnaires civils d'un uniforme! Quant à la notion de corps, elle n'est pas sans analogies avec l'existence d'armes au sein de l'armée (l'arme de la cavalerie, l'infanterie, l'artillerie, le génie militaire, etc.), ayant chacune leur "école d'application" (en tout cas en France), leurs compétences, leurs rituels, leurs traditions, voire leurs "esprits de corps" spécifiques. Or ce phénomène existe encore aujourd'hui dans la plupart des armées européennes, si bien que les Etats de l'UE connaissent, souvent sans le savoir, un phénomène proche des corps administratifs à la française mais limité au segment militaire de leur administration publique!<sup>5</sup>

Héritage historique multiséculaire, les corps de fonctionnaires français n'en constituent pas moins une réalité très vivace, comme l'atteste leur nombre actuel, qui s'élève à 1.700 corps environ.

Jacques Ziller (un des précédents représentants français à l'IEAP) résume bien l'importance de ce phénomène des corps et la perception que l'on s'en fait à l'étranger: "On peut dire que toute l'organisation de la Fonction publique française, les recrutements, les carrières et les rémunérations reposent en dernière

analyse sur l'existence de ces corps [...]. Ce système est inconnu ailleurs [...] et est très souvent considéré comme une source de rigidités encombrantes dans le droit de la Fonction publique française".<sup>6</sup> Prolongeant l'argumentation de notre prédécesseur, cet article se propose de dissiper certains contresens d'analyse sur l'administration française qui résultent quasi inéluctablement de la complexité de ce système des corps pour qui n'en est pas familier: on voudrait défendre

l'idée, somme toute très simple mais qui correspond exactement à la réalité, que *l'organisation de l'administration française en corps se caractérise par une subtile dialectique de rigidités et de souplesses*.

On montrera cette dialectique du réel à l'oeuvre en quatre temps, qui seront autant de perspectives complémentaires sur les corps et leur place centrale dans l'appareil étatique: l'administration française est en effet un ensemble de corps (1), une hiérarchie de corps (2), un monde de corps (3), et un espace de mobilité entre corps (4).

### **L'administration française, un ensemble de corps**

Il est important de comprendre que les corps forment en France le socle de la Fonction publique. Le statut général des fonctionnaires de l'Etat l'exprime clairement puisqu'il énonce comme une vérité révélée: "Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades".<sup>7</sup> Ainsi l'appartenance d'un fonctionnaire à l'administration est médiatisée par son appartenance à un corps: tout fonctionnaire français appartient à un corps, et nul n'a la qualité de fonctionnaire en France s'il n'est "titularisé dans un corps", selon la formule consacrée. L'administration française est donc un ensemble de corps.

Mais qu'est-ce au juste qu'un corps de fonctionnaires? Le statut général des fonctionnaires de l'Etat, dans son "Chapitre IV: Structure des carrières", répond par une définition de principe: "Les corps groupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades".<sup>8</sup> Et René Chapus, dans son manuel de référence de droit administratif, de préciser: "Il faut comprendre la formule précitée comme signifiant que les corps groupent des fonctionnaires appelés à faire la même carrière en concourant entre eux pour l'avancement".<sup>9</sup> On tient là les données-clé: statut, corps, carrière, grade, emploi.

En premier lieu, on a affaire en France à une Fonction publique de statut, ce qui signifie deux choses. Tout d'abord, selon l'article 4 de la loi de 1983 portant statut général, "le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire", c'est-à-dire que ses conditions de travail sont exclusivement régies par le droit public unilatéral (lois, décrets, arrêtés), par opposition au modèle du contrat de

travail avec accord mutuel des volontés de l'employeur et de l'employé qui régit tous les salariés ordinaires. La principale conséquence est que les fonctionnaires n'ont, en théorie, aucun droit acquis au maintien de leur situation, qui peut être modifiée à tout moment:<sup>10</sup>

souplesse officielle, donc. En cela, l'administration française ne se distingue guère des autres pays européens, qui ont tous au moins une partie de leurs fonctionnaires régis par un statut de droit public à

caractère unilatéral.<sup>11</sup> En revanche, la France appartient, avec l'Espagne, le Portugal, et quelques autres, à un groupe de pays où l'extension de ce statut de fonctionnaire parmi les agents du secteur public est très large: conformément aux principes de l'égalité républicaine hérités de la Révolution de 1789 et consacrés par la III<sup>ème</sup> République (dans les années 1880-1905), la qualité de fonctionnaire est indépendante de l'importance des fonctions confiées et s'applique aussi bien aux conseillers d'Etat qu'aux infirmières des hôpitaux ou aux chauffeurs de voitures officielles. Le modèle français s'oppose sur ce plan tant au modèle britannique, où la qualité de *civil servant* est bien plus restrictivement octroyée, qu'au modèle allemand de distinction hiérarchique entre les *Beamten* chargés de fonctions de puissance publique et les personnels subalternes régis par le droit contractuel. De surcroît, la France résiste très largement au mouvement vers la "contractualisation" et la "privatisation" du statut des agents publics qui affecte maints pays européens, du Danemark des années 70 à l'Italie de la fin des années 90.

Le fait que la France possède une Fonction publique de statut a une seconde signification: l'existence d'un "statut général", *i.e.* d'un texte législatif commun fixant l'ensemble des règles applicables aux fonctionnaires et manifestant l'unité de la Fonction publique. L'élaboration du premier statut général des fonctionnaires en 1946 a marqué de ce point de vue une avancée considérable de l'histoire de l'administration française, par opposition à la situation antérieure d'une mosaïque de textes incohérents. Un second statut général, très proche du précédent, a été adopté en 1959 à l'avènement de la V<sup>ème</sup> République. Quant à son remplacement par les lois de 1983, 1984 et 1986 formant l'actuel statut, il a été motivé par la nécessité de s'adapter à la vaste décentralisation alors réalisée tout en réaffirmant l'unité dans la pluralité de la ou des fonctions publiques. En effet, la France a pour l'heure trois Fonctions publiques, régies par des dispositions communes et trois statuts généraux (largement similaires au demeurant): la Fonction publique civile de l'Etat (*i.e.* tous les fonctionnaires administratifs – quel que soit leur niveau hiérarchique –, les enseignants, les corps techniques d'ingénieurs, etc., auxquels se rattachent, avec quelques

## **Les corps forment en France le socle de la Fonction publique.**

particularités, les militaires et la magistrature); la Fonction publique territoriale (régie par un principe de parité avec celle de l'Etat et par un principe d'unité, alors même qu'elle est composée de tous les agents qui sont au service des 22 régions, 100 départements et environ 36.000 communes de France); enfin la Fonction publique hospitalière (infirmières pour l'essentiel, et non les médecins).

Trois statuts généraux donc...et une multitude de statuts particuliers. En effet, puisque l'administration française est un ensemble de corps, chacun de ces corps est doté d'un statut particulier (pris par décret après avis du Conseil d'Etat) qui manifeste l'identité juridique commune des fonctionnaires qui le composent. Adaptant et complétant les règles du statut général, chaque statut particulier précise ainsi les modalités du concours de recrutement et de la carrière propres à un corps.

En effet, le modèle français de Fonction publique se caractérise notamment par deux principes fondamentaux: le principe que "les fonctionnaires sont recrutés par concours"<sup>12</sup> (sur épreuves ou, beaucoup plus rarement, sur titres et travaux antérieurs); et le principe de la carrière qui, traditionnellement opposé au "système de l'emploi" à l'américaine (pratiqué en Europe par les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Finlande, et dans une bien moindre mesure, le Royaume-Uni et l'Italie),<sup>13</sup> donne aux fonctionnaires d'une part la garantie de la permanence de leur état jusqu'à la retraite et d'autre part un droit à l'avancement dans leur corps.

Toutefois, ce qu'un tel système bureaucratique de la carrière, dont la France est traditionnellement avec le Royaume-Uni et l'Allemagne un des pays-symbole,<sup>14</sup> peut avoir d'excessivement rigide en termes de gestion des personnels est immédiatement corrigé dans le cas français par quatre souplesses organisées dans le droit lui-même.

La première de ces souplesses tient à un principe fondamental, posé par la loi de 1834 relative aux officiers et étendu depuis lors à tous les fonctionnaires: la séparation du grade et de l'emploi. Le fonctionnaire est membre d'un corps, dans lequel il est titulaire d'un grade qui lui appartient et/mais il occupe temporairement un emploi qui demeure toujours à la disposition de l'autorité hiérarchique qui, dans l'intérêt du service, peut le lui retirer. C'est par la possession (dont on ne peut le priver hormis faute très grave) d'un grade dans un corps que le fonctionnaire appartient à la Fonction publique. La suppression de l'emploi qu'il occupe ne peut donc pas entraîner son licenciement: par exemple, tel administrateur civil (corps) de 1<sup>ère</sup> classe (grade) qui

est chef de bureau (emploi) peut être privé de cet emploi par une réorganisation administrative qui supprime ce bureau; il est alors placé "en instance d'affectation" jusqu'à ce qu'on lui confie un nouvel emploi. Le fonctionnaire n'a donc aucune garantie de conserver tel emploi: l'administration dispose en principe d'une grande souplesse dans les affectations et les mutations, tant fonctionnelles que géographiques, des fonctionnaires. Il existe toutefois des garanties, qui résultent du

lien établi par chaque statut particulier entre chaque grade du corps qu'il régit et un ensemble d'emplois correspondants que les titulaires de ce grade ont vocation à occuper.<sup>15</sup> Encore faut-il préciser que les emplois correspondant à un même grade juridique ne sont bien sûr pas tous équivalents en fait. Même si la carrière

consiste en des promotions de grade dans le corps, elle consiste en pratique aussi en une succession d'emplois d'importance croissante à grade inchangé: pour un juge administratif, c'est une "promotion" de passer du tribunal administratif d'Angers à celui de Paris, de même que pour un professeur de quitter un lycée de banlieue pour un lycée de centre ville. Des traits de fonctionnement du "système de l'emploi" se retrouvent donc concrètement dans un modèle de carrière dans des corps.<sup>16</sup> Conjugaison de souplesses et de rigidités encore et toujours...

D'autant que, deuxième souplesse, le droit organise quelques zones qu'il excepte officiellement du principe de la carrière pour les soumettre au système de l'emploi: c'est ce que l'on appelle les "emplois fonctionnels". Il s'agit tout d'abord d'environ 700 postes à la charnière du politique et de l'administratif, appelés "emplois à la discrétion du gouvernement" et dont les occupants, qui n'ont même pas à être fonctionnaires, sont révocables *ad nutum*: secrétaire général du gouvernement, directeurs généraux et directeurs de ministères, ambassadeurs, préfets, recteurs, présidents de grands établissements ou entreprises publics, etc. Relèvent aussi du registre des emplois fonctionnels, mais avec des garanties bien supérieures de non-politisation et d'appartenance de 75% des intéressés au corps des administrateurs civils, les emplois d'encadrement supérieur des ministères (sous-directeurs, chefs de service, directeurs-adjoints), qui sont pourvus par la voie du détachement (*cf. infra*). Pour éviter la tendance à l'incrustation dans de tels postes, un récent décret du 21 février 2000 vient d'ailleurs de limiter à deux périodes de trois ans consécutives l'occupation d'un même emploi fonctionnel, manifestant une convergence européenne puisque, parmi les Quinze, "le recours est de plus en plus fréquent à la technique des affectations à durée limitée ou 'mandats'".<sup>17</sup>

### **... un principe fondamental, posé par la loi de 1834 relative aux officiers et étendu depuis lors à tous les fonctionnaires: la séparation du grade et de l'emploi.**



La troisième souplesse concerne la Fonction publique territoriale, dotée en 1984 d'une variante de système de carrière alors qu'elle relevait jusque là d'une variante de système de l'emploi. On n'y a toutefois pas créé des corps *stricto sensu* mais des "cadres d'emplois", qui en sont très proches mais présentent une remarquable souplesse de recrutement: alors que les corps de l'Etat sont recrutés par des concours qui débouchent sur un classement par ordre de mérite des candidats reçus qui s'impose à l'administration, laquelle est obligée de les nommer, et dans l'emploi qu'ils ont choisi, les candidats reçus aux concours de fonctionnaires territoriaux sont inscrits sur des listes alphabétiques d'aptitude parmi lesquelles les collectivités locales, en vertu du principe de leur libre administration, choisissent qui leur plaît, si bien que les intéressés n'ont pas la garantie d'être nommés.

Quatrième souplesse enfin, l'administration se réserve bien sûr la possibilité de recruter des contractuels de droit public, qui n'étant pas fonctionnaires ne relèvent pas du système des corps et de la carrière, mais d'un système de l'emploi. Ce phénomène est surtout développé dans des catégories inférieures et spécifiques (ouvriers d'Etat, soldats et marins engagés,...) et, de plus en plus, à des niveaux très supérieurs pour des emplois nécessitant une expertise hautement spécialisée (juristes de droit européen ou de droit civil, programmeurs informatiques, etc.), mais rares sont les cas dans les emplois intermédiaires.

Cette remarque fournit une entrée en matière au thème suivant, qui est celui de la hiérarchisation administrative.

### **L'administration française, une hiérarchie de corps**

L'administration française compte 1.700 corps, nombre très excessif que l'on s'emploie depuis plusieurs années à réduire par des regroupements car beaucoup d'entre eux ne comptent qu'un nombre ridicule de membres (5 par exemple pour le corps des inspecteurs généraux des bibliothèques), alors que, par ailleurs, les 25 corps les plus nombreux (avec en tête celui des professeurs certifiés de l'enseignement secondaire, fort de 221.213 membres) totalisent 79% de l'ensemble des fonctionnaires civils.<sup>18</sup>

Hiérarchisés par la taille, ces si nombreux corps le sont aussi par le droit, en termes de prestige comme de rémunérations. Insti-

tuée en 1946, la hiérarchisation en quatre catégories de tous les corps repose sur le seul critère du niveau de recrutement, ce qui renseigne sur l'extrême valorisation des titres scolaires en France.<sup>19</sup> Appartiennent ainsi à la catégorie C (récemment fusionnée avec la catégorie D) les corps recrutés à la fin des études primaires ou au cours des études secondaires. Les plus nombreux sont le corps de maîtrise et d'application de la police nationale (agents de police), celui des adjoints administratifs des services déconcentrés de l'Etat (employés de préfecture, etc.) et celui des ouvriers d'entretien et d'accueil des écoles, collèges et lycées.

Relèvent de la catégorie B les corps recrutés au niveau du baccalauréat de l'enseignement secondaire. Les plus nombreux sont celui des instituteurs et, loin derrière, les corps de contrôleurs des impôts et du trésor public, et le corps des officiers de police. On peut citer aussi les secrétaires administratifs (employés intermédiaires, à ne pas confondre avec les sténodactylographes) des ministères et des collectivités locales.

Sont classés en catégorie A les corps recrutés parmi les diplômés de l'enseignement supérieur. Les plus nombreux sont de loin les divers corps enseignants du primaire, du secondaire et des Universités. C'est aussi à cette catégorie qu'appartiennent les corps d'ingénieurs (des travaux publics de l'Etat, des télécommunications, etc.) et autres corps techniques supérieurs, tels les conservateurs du Patrimoine ou, dans un autre registre, les commissaires de police. Parmi les corps d'administration générale, citons les inspecteurs des impôts, les attachés d'administration centrale, le corps interministériel des administrateurs civils, celui des préfets et, plus généralement, tous les corps recrutés *via* l'Ecole nationale d'administration (ENA).

C'est à ce point qu'il faut opérer une distinction supplémentaire, qui n'est pas juridique mais sociologique: celle qui sépare les "grands corps" de tous les autres corps supérieurs. Héritiers de l'Histoire et fruits de stratégies collectives délibérées, trois grands

corps administratifs recrutés parmi les élèves les mieux classés de l'ENA – le Conseil d'Etat, l'Inspection des finances et la Cour des comptes – et deux grands corps techniques recrutés parmi les élèves les mieux classés de l'Ecole polytechnique – les ingénieurs des Mines et les ingénieurs des Ponts et Chaussées –

## **L'administration française compte**

### **1.700 corps, nombre très excessif.**

## **Trois grands corps administratifs ... et**

### **deux grands corps techniques ...**

## **occupent "les sommets de l'Etat" en**

### **France.**

occupent en effet “les sommets de l’Etat” en France.<sup>20</sup>

A cette hiérarchie de prestige, qui recoupe bien sûr une hiérarchie de nature des emplois confiés, fait écho une hiérarchisation très précise des rémunérations qui sont déterminées en fonction du corps, du grade et de l’échelon (hormis pour les emplois fonctionnels et les contractuels). Les rémunérations ne sont pas exprimées directement en francs mais en points d’indice. En effet, depuis 1948 existe une “grille indiciaire” commune à tous les fonctionnaires, qui s’étage aujourd’hui de l’indice réel 161 à l’indice 819, la valeur en francs du point d’indice étant déterminée deux fois par an par le gouvernement (ainsi, au 1<sup>er</sup> avril 1999, l’indice 250, minimum de traitement, correspondait à 6.900 F bruts par mois, et l’indice 819 à 22.630 F). Chaque corps se voit affecter d’un indice de début de carrière, correspondant au premier échelon du premier grade du corps, et d’un indice terminal relatif au dernier échelon du grade le plus élevé, entre lesquels s’étalent les traitements de l’ensemble du corps (le corps des instituteurs s’étage ainsi de l’indice 337 à l’indice 513).

Cette grille d’indices-chiffres a été surmontée en 1957 d’une grille d’indices-lettres “hors échelle”, partant de la hors échelle A (24.286 F bruts par mois en 1999) pour monter jusqu’à la hors échelle G (41.416 F). Elle concerne 36.000 personnes, dont seulement 5.000 très hauts fonctionnaires qui débutent leur carrière en hors échelle et 31.000 qui l’atteignent, tels les universitaires, en cours de carrière.

Ce système de la grille générale a la vertu de la transparence mais le défaut d’établir une mise en équivalence générale entre les grades de corps très hétérogènes aux missions très différentes et à l’utilité sociale très inégale. La rigidité de cette grille, associée à la puissance syndicale, a ainsi souvent abouti à des blocages ou à des contagions lorsque, notamment lors de conflits sociaux, tel corps obtient des augmentations de traitements dont les corps de niveau indiciaire équivalent demandent immédiatement à bénéficier, même si leur métier n’a rien à voir (augmenter les salaires des infirmières peut ainsi entraîner une levée de revendications des agents de police, ou inversement).

Pour contourner la rigidité de cette grille et redonner une souplesse de gestion salariale, la pratique d’accorder des primes variées s’est du coup développée, au point d’engendrer un véritable imbroglio très occulte dans lequel plus personne ne sait qui gagne quoi. En effet, certaines primes sont accordées à tout un corps, d’autres sont attachées à l’occupation de tel emploi, d’autres enfin sont accordées *ratione personae*. S’y surajoute, depuis les “accords Durafour” de 1990, une nouvelle

bonification indiciaire (NBI), ces points d’indice supplémentaires étant réservés aux emplois supérieurs ou à forte expertise. Au final, le “régime indemnitaire” des uns et des autres est donc fort disparate: très défavorable pour tous les corps enseignants, qui forment les gros bataillons de la Fonction publique (9% en moyenne chez les instituteurs, 10% chez les professeurs d’Université), il est favorable pour les policiers (26% à 33% de rémunération supplémentaire) ou les magistrats (38%), et extrêmement favorable pour les ingénieurs des corps techniques (46% en moyenne), les

administrateurs civils et les grands corps administratifs (48%). Encore ces taux ne sont-ils qu’une moyenne: dans le cadre de nos recherches sur les administrateurs civils, on a pu ainsi constater qu’un sous-directeur ou un chef de service bien notés doublent leur traitement de base grâce

aux primes, d’autant que celles-ci ne sont pas soumises aux prélèvements sociaux (un sous-directeur confirmé à la Direction de la Concurrence du ministère des Finances gagne ainsi, primes comprises, 45.000 F nets).<sup>21</sup>

Un tel recours massif aux primes est une souplesse qui permet de privilégier tel type de corps et de métiers, notamment de maintenir voire d’accroître la hiérarchie (propre à la France par opposition à ses grands voisins européens) entre les corps de praticiens et de dirigeants recrutés par l’ENA et Polytechnique, seuls qualifiés de “hauts fonctionnaires”, et les corps d’universitaires ou de chercheurs, pourtant positionnés aux mêmes niveaux de traitement indiciaire. Ce sont donc, à travers la hiérarchisation entre corps administratifs, des hiérarchies sociales plus globales qui se jouent.

S’y surajoutent des hiérarchies plus subtiles, propres à tel secteur. C’est ainsi que l’enseignement secondaire connaît une *summa divisio* entre les simples professeurs certifiés et ceux qui ont réussi le sélectif concours de l’agrégation: pour faire exactement le même travail dans les mêmes établissements, les professeurs agrégés sont payés mieux et astreints à fournir moins d’heures de cours que les certifiés. Quant à la haute administration issue de l’ENA, elle connaît aussi de subtiles hiérarchies entre les corps, qui résultent du prestige inégal, des perspectives de carrière inégales, de l’intérêt inégal du travail (en termes de contenu comme de rémunération). Ces hiérarchies se perpétuent à travers les choix des élèves de l’ENA selon leur rang au classement de sortie: les trois grands corps (Conseil d’Etat, Inspection des finances, Cour des comptes) sont toujours choisis par les premiers, les “petits grands corps” (Inspection générale de l’administration et Inspection générale des Affaires sociales) par les suivants “en sandwich” avec les plus beaux postes du corps diplomatique et de celui

## **Ce sont donc, à travers la hiérarchisation entre corps administratifs, des hiérarchies sociales plus globales qui se jouent.**

des sous-préfets. Puis vient le corps des administrateurs civils, lui-même très hiérarchisé depuis les “quasi-grands corps” que sont la Direction du Trésor et la Direction du Budget, puis les autres beaux postes des Finances, jusqu’aux ministères peu prestigieux tel l’Education. Quant aux corps des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes, ils sont choisis pour l’essentiel par le dernier quart des élèves. Ainsi l’administration de la France républicaine de l’an 2000, toujours si hiérarchisée, n’est-elle pas sans faire penser à la “société d’ordres” de l’Ancien régime à laquelle la relie encore des liens, dégagés par Tocqueville, qui enjambent la Révolution de 1789.<sup>22</sup>

### **L’administration française, un monde de corps**

En raison à la fois de sa taille et de son rôle-clé donc de la richesse de ses interrelations avec tous les secteurs de la société française, l’administration constitue en France un véritable “monde social” en soi, au sens de la sociologie interactionniste d’Anselm Strauss.<sup>23</sup>

Or ce monde est lui-même éclaté en une multitude de sous-mondes, distincts sinon étrangers voire antagonistes. Pierre Sadran souligne ce paradoxe caractéristique de l’administration française: “Comment peut-on contester le caractère hyper-centralisé de l’appareil administratif en France? Mais comment ne pas être frappé aussi par l’extraordinaire hétérogénéité de cet ensemble? Le processus de segmentation et de diversification y est constamment à l’oeuvre”.<sup>24</sup> De fait, les riches et nombreux travaux d’analyse des politiques publiques produits en France depuis plus de vingt ans présentent tous l’image de “l’Etat en action” comme celle d’un Gulliver empêtré dans les contradictions d’une “administration en miettes” où les logiques corporatives et corporatistes pèsent d’un poids déterminant.<sup>25</sup>

En effet l’administration française, considérée comme un tout, est en réalité un espace mosaïque d’institutions et de corps.

Précisons le propos. Toute institution, que ce soit une macro-institution (l’Ecole, l’Armée, les Impôts, la Justice, etc.), une institution à taille humaine (le Conseil d’Etat, l’Opéra de Paris, la Direction du Budget, l’Université de Paris I Panthéon-Sorbonne) ou une micro-institution (le bureau FP6 chargé de la gestion de l’encadrement supérieur à la DGAFP, par exemple), est formée d’un ensemble matériel d’éléments constitutifs: des bâtiments et leur mobilier; des compétences plus ou moins officiellement définies d’où résultent des activités concrètes; des dossiers et des archives; etc. Toute institution se donne donc à voir comme un “monde de choses” tangibles. En outre, à la suite de Jacques Lagroye,

on considère que “toute institution se présente d’abord comme un ensemble de pratiques, de tâches particulières, de rites et de règles de conduite entre personnes. Mais une institution est aussi l’ensemble des croyances ou des représentations qui concernent ces pratiques, qui définissent leur signification et qui tendent à justifier leur existence. C’est par leur double inscription dans des pratiques et des croyances qu’on appréhende les institutions”.<sup>26</sup> En somme, toute institution existe à l’état de culture institutionnelle mobilisée au quotidien par ses membres – la culture étant entendue ici, à la manière de l’anthropologie, comme un ensemble d’idéautés et de pratiques concrètes.<sup>27</sup>

Quant aux corps administratifs, on peut les définir au plan sociologique avec Marie-Christine Kessler comme “une même profession qui rassemble des individus en un ensemble cohérent. [...] Ils sont soudés par des rites, des modes de recrutement communs, une même vision collective d’eux-mêmes. [...] Tous les corps procèdent d’une même essence: ils allient l’exercice de solidarités internes et d’une certaine égalité à la soumission aux ordres d’une tête. [...] Les corps possèdent des caractéristiques propres [...] qui en font des micro-sociétés dotées de personnalités particulières”.<sup>28</sup> Unis par leur “esprit de corps” – notion si typiquement française qu’elle est employée telle quelle dans plusieurs langues européennes, dont l’anglais et le néerlandais – les membres d’un corps participent donc

de la même culture professionnelle ou corporative.

C’est à ce point que se nouent les fils entre l’administration comme monde d’institutions et comme monde de corps. En effet, le plus souvent, la culture d’une institution se confond pour l’essentiel avec la culture professionnelle du

## **Le plus souvent, la culture d’une institution se confond pour l’essentiel avec la culture professionnelle du corps qui la peuple ou la domine.**

corps qui la peuple ou la domine, tant il est vrai qu’une institution n’existe que dans et par un groupe d’individus qui la portent. Dans certains cas, l’osmose est parfaite entre l’institution et le corps qui lui prête vie, au point de s’inscrire dans la langue: quand on dit par exemple “le Conseil d’Etat”, on désigne indistinctement l’institution et les membres du corps. La plupart du temps, une institution est peuplée de plusieurs corps et cependant il est clair que l’un d’entre eux seulement est “l’âme de l’institution”: le corps des officiers dans l’armée, le corps enseignant dans l’Education nationale, le corps des conservateurs du patrimoine aux Musées de France, etc. Tel est le cas le plus fréquent. Plus rare, il se produit enfin qu’une même institution administrative soit animée par plusieurs corps qui soit se la partagent en plus ou moins bonne intelligence soit se la disputent (corps préfectoral et policiers au ministère de l’Intérieur, ingénieurs des Ponts et Chaussées et ingénieurs des

Travaux publics à l'Équipement, magistrats du siège et du parquet à la Justice, inspecteurs des finances, administrateurs civils et administrateurs de l'INSEE aux Finances, ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts et corps des vétérinaires au ministère de l'Agriculture,...).

Encore faut-il préciser, car la souplesse se mêle ici aux rigidités, qu'un même corps au sens sociologique peut être composé de plusieurs corps au sens juridique: "le corps préfectoral" est ainsi composé du corps des préfets, du corps des sous-préfets et d'administrateurs civils détachés comme sous-préfets; de même "les universitaires" regroupent-ils le corps des professeurs des universités et celui des maîtres de conférences; et "les policiers" sont divisés en un corps des commissaires et un corps des officiers de police. Mais au-delà de certains intérêts parfois divergents, il est clair que les uns et les autres forment une commune corporation – au sens de l'Ancien Régime.

A l'inverse, car rien n'est simple, existent aussi des corps au sens juridique du terme qui ne font pas corps au sens sociologique. Le cas est rare parmi les corps de catégorie A et B, mais on doit citer le corps interministériel des administrateurs civils, créé en 1945 sur le modèle du *Civil Service* unifié pour donner de la cohérence à des ministères éclatés et autonomes (naïveté sans doute car Whitehall est tout aussi divisé que les ministères parisiens, avec des hostilités et mépris croisés comparables entre le *Cabinet Office*, la *Treasury*, le *Foreign Office*, etc.). De nombreuses raisons expliquent que les administrateurs civils ne forment pas un corps véritable, mais l'essentiel tient à l'hétérogénéité de leur socialisation initiale et continue. En effet, pour que les membres d'un corps aient la même culture professionnelle, il faut qu'ils aient reçu la même formation initiale et qu'ils partagent le même "learning by doing" lié à l'exercice quotidien d'un métier commun. Or tel n'est pas le cas des administrateurs civils, longtemps très hétérogènes par leur recrutement (les anciens rédacteurs d'avant 1945 au départ, les énarques, les ex-administrateurs des colonies intégrés dans les années 60, les anciens attachés ayant bénéficié d'une promotion interne, d'anciens officiers "dégagés des cadres militaires" par la loi 70-2) et affectés dans des ministères qui sont chacun une "maison" administrative avec sa culture propre ordonnée autour de métiers spécifiques.

Parmi les nombreux corps de catégorie C en revanche, hormis quelques groupes à l'identité collective fortement affirmée tels les pompiers ou les surveillants de prison, il est clair que beaucoup de corps sont des cadres

juridiques de gestion de personnel qui n'existent que sur le papier, sans qu'aucun esprit de corps ni aucune stratégie collective n'unissent leurs membres. C'est

dans ces cas que le modèle des corps atteint ses limites, lorsque, dupliqué à l'infini par souci de parallélisme des formes juridiques, il structure des entités artificielles, et les rigidités de gestion afférentes, sans qu'aucune réalité sociale ne les justifie.

Quoi qu'il en soit, c'est bien parce que son administration est un monde de corps que la

France a rencontré quelques difficultés d'ouverture aux ressortissants communautaires. Bien que l'un des fondements de la Communauté européenne soit la libre circulation des personnes, donc des travailleurs, l'article 48, paragraphe 4 du Traité de Rome (article 39 du Traité d'Amsterdam) avait prévu que cette règle ne serait "pas applicable aux emplois dans l'administration publique". Après avoir respecté la lettre du Traité pendant vingt ans, la CJCE s'est lancée à partir du milieu des années 70 dans la construction d'une jurisprudence très offensive – arrêt Sotgiu (1974); arrêts Commission/Belgique (1980 et 1982), arrêts Commission/Luxembourg (1996). Il en résulte une définition très restrictive des "emplois dans l'administration publique" réservés aux nationaux comme "des emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques", et une approche sectorielle qui pose la libre circulation comme la règle dans la plupart des secteurs<sup>29</sup> et ne permet d'exception que pour les emplois de nature régaliennne (participation à la législation et au gouvernement, diplomatie, défense, police, justice, et à un moindre degré impôts et finances publiques). Enfin, par sa communication du 18 mars 1988, la Commission a relayé cette jurisprudence à destination des Etats.<sup>30</sup> La France, comme ses voisins, a donc entendu s'adapter et, suite au rapport Puissochet,<sup>31</sup> a par une loi du 26 juillet 1991 introduit dans le statut général un article 5 bis disposant que les ressortissants des Etats membres de l'UE "ont accès aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques", renvoi étant fait aux statuts particuliers des corps pour décider de leur éventuelle ouverture. C'est donc, conformément aux principes de la Fonction publique française, une approche par corps qui a été retenue, et non une approche par secteurs et emplois

**... c'est bien parce que son  
administration est un monde de corps  
que la France a rencontré quelques  
difficultés d'ouverture aux  
ressortissants communautaires.**

comme dans la logique de la CJCE et de la Commission. Il est à remarquer que certains corps étaient déjà ouverts à toutes les nationalités avant 1991: les chercheurs (1.200 sont étrangers sur 22.300), les universitaires de tout grade (2.400 sur 50.000) et les médecins hospitaliers (7.000 sur 70.000).<sup>32</sup> Depuis lors s'y est ajoutée une longue liste de corps, dont la mise à jour augmentée est publiée régulièrement au *Journal officiel*: sont ainsi ouverts aux Européens, dans la Fonction publique de l'Etat, tous les corps d'enseignement et de recherche et les corps administratifs travaillant avec eux; dans la Fonction publique territoriale 43 cadres d'emploi sur 55 au total; dans la Fonction publique hospitalière la totalité des corps; à quoi il faut ajouter la plupart des corps de la Poste et de France Télécom (dissociés de l'Etat depuis quelques années). Conformément à la logique des corps, ce sont jusqu'à présent des corps entiers qui ont été ouverts, globalement.

Cela explique qu'un certain retard ait été pris concernant les corps d'"administration administrante" des ministères et les corps d'ingénieurs d'Etat: en effet, il est évident que certains attachés d'administration centrale ou ingénieurs des travaux publics ont "une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique". Certains, mais non pas tous: la nouvelle étape que se prépare donc à franchir le ministère de la Fonction publique est d'ouvrir conditionnellement ces corps, en écartant les non-nationaux des seuls emplois qui tombent sous le coup de l'exception. L'ambition claire est que soient accessibles, avant la fin 2000, les corps d'adjoints administratifs, de secrétaires administratifs et d'attachés d'administration centrale qui forment l'essentiel de la population des ministères parisiens. Toute la difficulté technique et tout l'enjeu de pouvoir pour le ministère de la Fonction publique consiste à élaborer un texte général qui définisse le type d'emplois réservé aux nationaux de façon transversale et valable pour tous les corps. A défaut d'une telle solution interministérielle, il appartiendrait à la direction juridique de chaque ministère de rédiger cette clause dans chaque statut particulier de chaque corps, ce qui aboutirait fatalement à de choquantes contradictions du droit en vigueur selon les cas. On est là renvoyé une fois encore à la dialectique de l'unité et/mais de la fragmentation qui anime l'administration française.<sup>33</sup> Au-delà cependant, et en dépit de la clôture maintenue des corps supérieurs et grands corps recrutés par l'ENA, dont les membres exercent tous des "prérogatives de puissance publique", divers spécialistes tel Marcel Pochard, ancien directeur général de l'Administration et de la Fonction

**Le fond du problème n'est pas que les éventuels Européens intégrés dans les corps soient étrangers (à la nation française), c'est qu'ils soient étrangers au corps...**

publique, considèrent que la mise en oeuvre intégrale du programme tracé par la CJCE et la Commission – avec interdiction des discriminations indirectes, équivalence des qualifications et diplômes, valorisation des expériences professionnelles passées, etc. – serait de nature à porter gravement atteinte aux principes fondamentaux de la Fonction publique française: principes de l'unité, de la carrière et de la promotion interne, et de l'organisation par corps.<sup>34</sup> La raison profonde de telles réticences des hauts fonctionnaires français nous semble résulter non d'un chauvinisme

attardé mais de l'importance fondamentale que revêt leur socialisation initiale dans les grandes ou moins grandes écoles: cette socialisation est en effet fondatrice de l'identité collective du ou des corps que forme chaque école, et de l'identité corporative et sociale de ses membres, chez qui elle structure une commune vision du monde et d'eux-mêmes.

Chaque corps ressemble à une confrérie ou à une famille: on en est ou on n'en est pas (...membre). Le fond du problème n'est pas que les éventuels Européens intégrés dans les corps soient étrangers (à la nation française), c'est qu'ils soient étrangers au corps... c'est-à-dire qu'ils n'aient pas été modelés par des années de socialisation corporative initiale. C'est le vieux problème de la "pièce rapportée" mal acceptée dans les familles.

Toutefois, comme rien n'est simple ici, bien que l'administration soit en France un monde de corps distincts vivant leur vie propre, il existe maintes passerelles d'un de ces sous-mondes à l'autre.

**L'administration française, un espace de mobilité dans et entre les corps**

La combinaison réalisée en France du modèle de la carrière, pratiqué ailleurs et partout critiqué comme trop rigide par les adeptes du "*New Public Management*", avec une organisation spécifique par corps (dont on a cependant signalé déjà diverses souplesses) peut apparaître comme la recette assurée d'un immobilisme excessif. Or, au contraire, ce qui frappe tout spécialiste de l'administration française est l'importance que prennent dans les carrières des fonctionnaires les phénomènes de mobilité, ascensionnelle comme latérale. Notre étude statistique du corps des administrateurs civils révèle ainsi que 28,5% seulement de ses membres ont commencé et terminé leur carrière dans ce corps et sur un des emplois d'administration centrale qui sont la raison d'être de ce corps.<sup>35</sup>

On va montrer que l'importance de la mobilité ascensionnelle s'explique par l'existence généralisée

des concours internes, qui sont une des clés de la régulation de la Fonction publique en France, et dans une moindre mesure et un autre registre, par le mécanisme du “tour extérieur”. Quant à la facilité des mobilités latérales, elle résulte du régime très souple des positions statutaires.

Soit tout d’abord la mobilité ascensionnelle. Le système français des concours, des écoles de fonctionnaires et des corps distincts est très rigide au sens où c’est entre dix-huit et vingt-cinq ans, par la réussite ou l’échec à tel ou tel concours, que se joue, essentiellement sur des critères d’excellence scolaire, une appartenance de corps qui va déterminer ensuite très largement le destin professionnel et social des individus. L’organisation de l’administration comme de la société française en général repose ainsi sur une sélection très précoce d’élites adolescentes.<sup>36</sup> C’est bien ce qui lui est reproché à l’intérieur de l’Hexagone, alors que les voisins européens admireraient plutôt la forte capacité de renouvellement et d’accès de jeunes aux postes dirigeants qui en résulte, et qui contraste avec l’âge beaucoup plus avancé des hauts responsables de niveau équivalent dans les administrations anglaise ou allemande notamment. N’a-t-on pas coutume de dire qu’il est très simple de reconnaître le Français autour d’une table de réunion à Bruxelles car c’est toujours le plus jeune?

Toutefois, il faut bien comprendre que les corps ne sont pas du tout des espaces de carrière fermés à l’entrée de nouveaux venus en cours de route: tout fonctionnaire peut “sauter” d’un corps à l’autre grâce aux concours internes. En effet, un principe fondamental (qui fut longtemps une obligation légale) est que les corps sont accessibles par un double concours: l’un, dit “externe”, est ouvert aux jeunes étudiants titulaires d’un certain niveau de diplôme, l’autre dit “interne” est réservé aux fonctionnaires justifiant d’une certaine ancienneté

(cinq ans en général, et dont ils conserveront le bénéfice dans leur nouveau corps, où ils seront intégrés avec un “reclassement indiciaire”) mais sans aucune condition de diplôme et avec un type d’épreuves (écrites et orales) adaptées, donc réputées plus faciles que celles du concours externe. Et ce mécanisme existe jusqu’au sommet puisque la prestigieuse ENA ouvre chaque année ses portes à une grosse quarantaine d’“internes”.

Chacun peut ainsi, par la seule force de ses talents (intellectuels, culturels et rédactionnels plus que professionnels, il faut le reconnaître et c’est un effet pervers du dispositif) gravir la hiérarchie de la Fonction publique sans approbation de son supérieur hiérarchique, sans proposition de ses tiers, sans appui syndical ou patronage partisan, en s’affranchissant des règles d’avancement d’échelons et de grades comme des limites

de son corps ou de ses réseaux professionnels...ce qui est assez impensable dans le privé ou dans une autre administration européenne. Ainsi, bien que la plupart restent dans le même sous-monde professionnel (le soldat de 2<sup>e</sup> classe qui, *via* les concours, devient officier et finit colonel; l’instituteur qui devient inspecteur des écoles primaires puis inspecteur d’Académie-adjoint, etc.), d’autres, plus rares, changent véritablement d’univers: certains préfets furent guichetiers à la Poste, certains chefs de service de ministère ont commencé comme aide-magasinier dans une charcuterie industrielle à quinze ans avant d’entrer en catégorie D à la Conservation des hypothèques (administration des Impôts) de leur petite ville. Les concours internes sont donc un extraordinaire vecteur d’ascension sociale intragénérationnelle. Couplés avec l’enseignement public gratuit et son système de bourses pour les enfants pauvres, vecteurs d’ascension sociale intergénérationnelle, ces concours internes ont constitué historiquement un des instruments majeurs grâce auxquels l’Etat républicain a donné de la souplesse et fait “respirer” la structure sociale assez rigide de la France. Mais ce schéma traditionnel semble se gripper depuis la double explosion dans les années 70-80 du chômage d’une part et du nombre de diplômés du supérieur (la “massification” de l’Université) qui ont conduit à une croissance énorme du nombre de candidats aux concours administratifs, d’où une sélectivité accrue et l’apparition du phénomène du “surdiplômage”: tablant sur l’existence des concours internes censés leur permettre de gravir “plus facilement” la hiérarchie administrative, beaucoup de jeunes ont choisi de passer un concours inférieur à leur niveau. Du coup, comme le signale Luc Rouban,

“près des trois quarts des candidats pour un poste de catégorie C ont le baccalauréat tandis que la moitié des candidats à des postes de catégorie B ont une licence”.<sup>37</sup> Le résultat est que les concours internes remplissent

beaucoup moins leur rôle de promotion sociale des sans-diplôme, et que même les sur-diplômés ne réussissent pas tous à gravir et se trouvent piégés dans des corps et emplois subalternes, avec d’énormes frustrations à la clé.

Quoi qu’il en soit de ces difficultés récentes, les concours internes sont une souplesse spécifique de l’administration française, à laquelle s’ajoute la création récente (1990-92) d’un “troisième concours” à l’ENA et aux IRA (recrutement des attachés d’administration centrale): destinés à diversifier le recrutement des cadres supérieurs administratifs, ces “troisièmes concours” sont réservés aux diplômés du supérieur de moins de quarante ans ayant exercé pendant huit ans au moins un métier en dehors de l’administration ou occupé un mandat électoral local. Il s’agit donc d’une originalité

## **Les concours internes sont donc un extraordinaire vecteur d’ascension sociale intragénérationnelle.**

de peu d'importance au plan numérique.

Plus importante en volume mais de nature très différente est une autre souplesse de l'accès à certains corps: le recrutement "au tour extérieur", traditionnel au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes, plus récent à l'Inspection des finances et étendu par la loi de 1984 à tous les corps d'inspection et de contrôle. Ce mécanisme autorise le président de la République et le Gouvernement à nommer librement toute personne (en général fonctionnaire) dans un de ces corps sans autre condition (le plus souvent) que de proportion (un quart des maîtres des requêtes et un tiers des conseillers d'Etat par exemple). Très souple, le tour extérieur fait l'objet d'une gestion au *modus vivendi*, qui associe à des nominations "politiques" (proches conseillers des cabinets ministériels dont on "assure l'avenir" à l'approche des élections ou, à l'inverse, directeurs de ministère liés à l'ancienne majorité que l'on veut remplacer mais que l'on a le bon goût de "recaser dignement") une majorité de nominations venant couronner une carrière administrative réussie (intégrer l'inspection générale de leur ministère est ainsi le "débouché" classique des administrateurs civils chefs de service de 50 ans environ, ce qui permet de libérer des emplois fonctionnels pour promouvoir plus vite les jeunes administrateurs).<sup>38</sup> Tels sont les principaux vecteurs de mobilité ascendante dans la Fonction publique française, dont certains existent ailleurs en Europe mais dans de moindres proportions (comme le tour extérieur au Conseil d'Etat italien).<sup>39</sup>

Quant à la mobilité latérale, également très développée, elle résulte de l'existence d'un régime très souple des positions statutaires des fonctionnaires couplé à l'organisation par corps et à la dissociation du grade et de l'emploi. Sans entrer dans les détails, il faut savoir que tout fonctionnaire peut

être placé dans pas moins de six positions statutaires différentes. Le cas général est bien sûr la position normale d'activité: le fonctionnaire se trouve dans son corps d'appartenance et occupe un emploi correspondant à son grade dans ce corps. Cette position comporte déjà une variante qui l'assouplit considérablement: quand les "nécessités de service" le justifient, un fonctionnaire peut être "mis à la disposition" d'une autre administration tout en continuant à être payé dans son corps d'origine. Cette sorte de prêt de fonctionnaire est normalement réservée aux administrations, mais elle est aussi utilisée comme subvention déguisée au bénéfice d'organismes privés que l'Etat veut soutenir (administrateurs des Affaires sociales mis à la disposition de la Croix-Rouge, etc.).

C'est néanmoins la position de détachement qu'il faut surtout évoquer ici: le fonctionnaire détaché est placé, à sa demande, hors de son corps d'origine pour une durée de cinq ans mais qui peut être renouvelée à l'infini, et ce en continuant à bénéficier dans son corps de son droit à réintégration, de son droit à l'avancement, et de son droit à capitaliser les points de retraite. Un système comparable existe dans la plupart des Etats de l'UE, mais ce sont sa souplesse et son extension qui singularisent la France. Souplesse, car l'on peut être détaché dans tout autre corps de la Fonction publique d'Etat, territoriale ou hospitalière, dans tout emploi ne correspondant à aucun corps (emplois fonctionnels), dans toute entreprise publique ou association, fondation voire entreprise privée ayant des missions d'intérêt général, ainsi qu'auprès d'organisations internationales ou d'Etats étrangers. Enfin le détachement est la position des fonctionnaires qui deviennent membres du Gouvernement ou sont élus à des mandats électoraux (ou syndicaux), ce qui n'est pas pour rien dans le nombre très élevé de fonctionnaires hommes politiques puisque, avec un droit à réintégration dans leur corps s'ils perdent les élections (même au bout de vingt ans) et un droit à la retraite de leur corps qui garantit leurs vieux jours, ils ont là un double "filet de sécurité".

Une telle souplesse du détachement en explique l'extension: pas moins de 80.000 fonctionnaires de l'Etat se trouvent dans cette position temporaire, qui peut avoir des conséquences durables puisque les fonctionnaires détachés depuis plusieurs années dans certains corps peuvent y obtenir leur intégration définitive. Par exemple, le détachement permet à tous les membres des corps recrutés par l'ENA d'effectuer leur mobilité statutaire obligatoire et, par une intégration éventuelle, de modifier leur choix de sortie de l'Ecole: des

**Une telle souplesse du détachement en explique l'extension: pas moins de 80.000 fonctionnaires de l'Etat se trouvent dans cette position temporaire ...**

administrateurs civils de ministères parisiens choisissent ainsi la préfectorale ou les tribunaux administratifs, tandis que certains "frustrés du Quai d'Orsay" parviennent à se faire intégrer dans le corps diplomatique, etc. De manière plus générale, le détachement permet de pourvoir des emplois parfois nombreux mais pour lesquels on n'a pas souhaité, par souci de souplesse, constituer un corps: ainsi est-ce par des détachements de deux fois trois ans que sont pourvus les postes de conseillers culturels et d'attachés culturels dans les ambassades de France. Les intéressés sont très souvent des professeurs agrégés de l'enseignement secondaire qui ont enseigné dans des instituts français à l'étranger et qui, au terme de leur détachement et faute de mieux, réintègrent leur corps d'origine sans que le ministère

des Affaires étrangères ait à se soucier de leur “recasage” et de leur avenir.

Plus fondamentalement, la combinaison de l’existence de corps et de la facilité du détachement permet une indéniable souplesse de gestion des emplois fonctionnels supérieurs ou directoriaux. En Allemagne, en Grande-Bretagne ou en Italie, l’absence de ces paramètres oblige à gravir les emplois (sous-directeur, chef de service) pour devenir directeur de ministère (d’où des directeurs assez âgés) et contraint, lorsque le ministre veut remplacer un directeur qui ne lui convient pas, à la solution de la retraite anticipée.<sup>40</sup> En France,

tel jeune et brillant administrateur civil pourra, après avoir été détaché deux ans comme conseiller au cabinet de tel ministre, être nommé à 38 ans directeur (sans jamais avoir été sous-directeur). Trois ans plus tard, une majorité opposée arrivant au pouvoir, on le remplace mais en le nommant au tour extérieur à l’inspection générale de son ministère, d’où il ressortira à l’alternance suivante en détachement pour redevenir directeur. Dans beaucoup de cas d’ailleurs, une nomination au tour extérieur n’est même pas nécessaire, car les directeurs appartiennent déjà à un corps prestigieux et aux missions bien définies, dans lequel ils retournent en position normale d’activité: tel directeur “remercié” au ministère de l’Équipement rejoint le Conseil général du corps des Ponts et Chaussées auquel il appartient, tel contrôleur général des armées détaché comme directeur au ministère de la Défense rejoint le Contrôle général, tel conseiller d’État directeur des affaires juridiques d’un ministère retourne au Palais-Royal (siège du Conseil)... C’est cet ensemble de mécanismes qui permet que les alternances politiques systématiques (hormis 1995) depuis 1978 se soient déroulées sans heurts excessifs dans la haute administration: deux “équipes administratives” proches (souvent sans plus) de la gauche et de la droite alternent, grâce à l’existence des (grands) corps et du détachement, entre les emplois dirigeants et les emplois “normaux” dans leurs corps respectifs.

Au-delà, l’existence du détachement est une condition même de l’existence des fameux “grands corps”, qui ne sont grands que parce qu’ils constituent un vivier d’individus d’élite qui ne cessent de sortir de leur corps pour aller occuper les plus beaux postes dirigeants de l’administration *via* le détachement... ou du monde des entreprises *via* la disponibilité et la mise hors cadres!

En effet, ces deux autres positions statutaires permettent, avec droit à réintégration, de placer un

fonctionnaire hors de l’administration pour qu’il aille exercer des fonctions dirigeantes et jouir de salaires très élevés en entreprises privées: c’est ce que l’on appelle le “pantouflage”, qui fut la spécialité des ingénieurs des Mines ou de l’Armement, des inspecteurs des finances,

ou des administrateurs du Trésor, du Budget et de l’Industrie. Résultant des liens étroits de l’État avec les grandes entreprises dans le cadre de la régulation “dirigiste” qu’a longtemps connue l’économie française, ce phénomène du “pantouflage” semble en voie de régression depuis quelques années dans une économie désormais libéralisée. Quoiqu’il en soit, ce phéno-

mène de brouillage de la frontière entre public et privé, vieux d’un siècle déjà, n’a été permis que par les souplesses du droit statutaire des positions et de l’organisation en corps de la Fonction publique française.

Enfin, *last but not least*, il est fort possible que les souplesses du régime des positions, en particulier le détachement, constituent la solution d’avenir qui permettra, sans porter atteinte à un système de concours auxquels les Français sont si attachés, d’accueillir en cours de carrière, comme cela se fait déjà, et même d’intégrer dans la Fonction publique française de plus en plus de fonctionnaires venus des autres pays européens.

### Conclusion

Au total, on espère avoir montré que ce serait une erreur d’analyse de voir l’organisation en corps, caractéristique multiséculaire de l’administration française, comme un ensemble de rigidités archaïques appelées à être balayées à terme par une harmonisation européenne à outrance. Les corps forment en effet le socle de l’administration française et sont, au cœur de toutes ses régulations, une de ses réalités sociologiquement les plus vivaces. C’est d’ailleurs pourquoi il convient de ne pas analyser isolément le système des corps mais de le resituer – comme on s’est efforcé ici de le faire – dans l’interaction dialectique de rigidités et de souplesses qu’il entretient en permanence avec les autres caractéristiques majeures de l’administration française, tels les concours internes ou les détachements. De la combinaison de tous ces éléments résulte en fin de compte une réalité bien plus nuancée que les apparences le laissent à penser.

## **Ce serait une erreur d’analyse de voir l’organisation en corps, caractéristique multiséculaire de l’administration française, comme un ensemble de rigidités archaïques appelées à être balayées à terme ...**



## NOTES

- <sup>1</sup> Sur tous ces sujets, pour un regard extérieur mais merveilleusement informé, voir, du regretté Vincent Wright, *The Government and Politics of France*, London, Routledge, 1992; et "La fin du dirigisme?", *Modern and Contemporary France*, 5 (2), 1997, p. 151-153.
- <sup>2</sup> Derniers chiffres officiels connus, tirés de: Ministère de la Fonction publique, *La Fonction publique et la Réforme de l'Etat. Rapport annuel mars 1999*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 183.
- <sup>3</sup> Claude Dubar, Pierre Tripiet, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998, p. 21-23.
- <sup>4</sup> Guy Thuillier, Jean Tulard, *Histoire de l'administration française*, Paris, PUF, 1984, p. 11.
- <sup>5</sup> C'est très net en Grande-Bretagne, où l'armée de terre est divisée en régiments qui fonctionnent exactement comme les corps civils français. Cf. François Cailleteau, "Le recrutement des généraux en France, en Grande-Bretagne et en Allemagne", in Ezra Suleiman, Henri Mendras, dir., *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, la Découverte, 1995, p. 164.
- <sup>6</sup> Jacques Ziller, *Administrations comparées*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 374-5.
- <sup>7</sup> Article 29, 1er alinéa de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique de l'Etat, in *Statut général des fonctionnaires*, Paris, Les éditions des Journaux officiels, n° 1571, 1999, p. 27.
- <sup>8</sup> *Ibid.*
- <sup>9</sup> René Chapus, *Droit administratif général. T. 2*, Paris, Montchrestien, 6e éd. 1992, p. 104.
- <sup>10</sup> Mais cette souplesse apparente dissimule une rigidité de fait car le syndicalisme, dont l'administration est en France le principal bastion, défend une ligne de "maintien des droits acquis" qui inverse tout simplement la réalité sociale par rapport à l'état du droit positif.
- <sup>11</sup> Cf. Robert Polet, "La Fonction publique dans l'Europe des Quinze: réalités et perspectives", *EIPASCOPE*, n° 1999/2, p. 22.
- <sup>12</sup> Article 16 du Titre Ier du statut général, consacrant le principe d'égal accès aux emplois publics résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.
- <sup>13</sup> Astrid Auer, Christoph Demmke et Robert Polet, *La Fonction publique dans l'Europe des Quinze: Réalités et perspectives*, Maastricht, IEAP, 1996, 250 p.
- <sup>14</sup> Pour un éclairage historique et comparatiste particulièrement stimulant, voir Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, La Découverte, 2000, 290 p.
- <sup>15</sup> Garanties qui vont jusqu'à l'inamovibilité dans le cas des magistrats judiciaires et administratifs, mais aussi des universitaires.
- <sup>16</sup> Les spécialistes s'accordent d'ailleurs à souligner qu' "il n'existe nulle part de système de la carrière ou de système de l'emploi à l'état pur": Pierre Sadran, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, p. 95.
- <sup>17</sup> Robert Polet, art. cité, p. 24.
- <sup>18</sup> Chiffres tirés de: Ministère de la Fonction publique, *La fonction publique...*, op. cit., p. 177.
- <sup>19</sup> Voir notamment sur ce sujet Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Ed. de Minuit, 1989, 274 p.
- <sup>20</sup> Sur ce phénomène, voir Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, Paris, Presses de la FNSP, 1986, 344 p., Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrates. Les cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'harmattan, 1987, 317 p., et Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Le Seuil, 1980, 212 p.
- <sup>21</sup> Jean-Michel Eymeri, *Les gardiens de l'Etat*, Paris, Economica, à paraître fin 2000.
- <sup>22</sup> Voir le classique d'Alexis de Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution*, Paris, 1856, rééd. Folio, 1986, 384 p.
- <sup>23</sup> Anselm Strauss, *La trame de la négociation*, Paris, L'Harmattan, 1992, 319 p.
- <sup>24</sup> Pierre Sadran, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 35.
- <sup>25</sup> Pour deux ouvrages fondamentaux, voir François Dupuy, Jean-Claude Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985, 316 p. et Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987, 242 p.
- <sup>26</sup> Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 3e éd. 1997, p. 151.
- <sup>27</sup> Pour une discussion approfondie sur le concept de culture appliqué aux institutions administratives, on se permet de renvoyer à Jean-Michel Eymeri, *Les gardiens de l'Etat*, op. cit.
- <sup>28</sup> Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, op. cit., p. 9-11.
- <sup>29</sup> Recherche et enseignement, art musical et lyrique, santé, transports, postes et télécommunications, radiotélévision, adduction d'eau, de gaz et d'électricité.
- <sup>30</sup> Pour une analyse détaillée, voir Edmond Honorat, "Les incidences de la libre circulation des personnes sur l'accès aux fonctions publiques nationales", *Administration publique*, 21 (1), 1997, p. 3-14.
- <sup>31</sup> Jean-Pierre Puissechet, *Rapport sur l'accès des ressortissants des Etats de la Communauté européenne aux emplois du secteur public en France*, Paris, Ministère de la Fonction publique, 1990, 41 p., annexes.
- <sup>32</sup> Chiffres tirés de Jean-Luc Bodiguel, *Les fonctions publiques de l'Europe des douze*, Paris, LGDJ, 1994, p. 75.
- <sup>33</sup> Cet état de la situation doit beaucoup aux informations données par Myriam Bernard, chef du bureau du statut général au ministère de la Fonction publique, qui est en charge de ce dossier et que je remercie vivement.
- <sup>34</sup> Pour l'argumentation précise et circonstanciée, voir Marcel Pochard, "Libre circulation des travailleurs dans l'administration publique en Europe et statut de la fonction publique", *Le Courrier juridique des Finances*, n° 96, mars 1999, p. 1-4.
- <sup>35</sup> Jean-Michel Eymeri, Julien Pavillard, *Les administrateurs civils. Fin de carrière et débouchés*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 89.
- <sup>36</sup> Voir notamment Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mouro, "La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites: la stabilité du modèle français", in Ezra Suleiman, Henri Mendras, dir., *Le recrutement des élites en Europe*, op. cit., p. 48-63.
- <sup>37</sup> Luc Rouban, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 1995, p. 80.
- <sup>38</sup> Jean-Michel Eymeri, Julien Pavillard, op. cit., Paris, La Documentation française, 1997, p. 76-79.
- <sup>39</sup> Je remercie mon collègue Bruno Della Gala, représentant officiel italien à l'IEAP, de cette précision.
- <sup>40</sup> Voir les divers chapitres de Edward Page, Vincent Wright, ed., *Bureaucratic Elites in western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 286 p. □

# The Internal Enlargement of the European Union and the Surplus of the Intermediate Level of Government<sup>1</sup>

*Dr Torbjörn Larsson*

*Associate Professor, EIPA*

## *Abstract*

In recent years, many of the Member States have experienced dramatic changes in the organisation of their intermediate-level governments, while new ways and channels have been established to enhance the interaction between the intermediate level and the EU institutions. The conditions for what can be described as multi-level governance are changing, and empowered intermediate-level governments are increasingly putting further and new demands on the functioning and organisation of the European Union and its institutions. In this article an overview is given of how the intermediate level of government in the Member States has changed and some of the problems connected with this. Furthermore, different types of interaction between the intermediate level and the EU institutions are examined.

What we see in many Member States today is a situation in which new ways of organising the intermediate level of government have been introduced with the aim of improving efficiency and democracy, while old ways are maintained. Therefore, the intermediate level is becoming increasingly complex. In some unitary states the development is heading in a “federal” direction, whilst federal states seem to be embracing the federal character of government even further. But it is a rather strange type of “federalisation”, since in the same country both the degree of autonomy given to different geographical areas and the way in which these new intermediate-level governments are organised may differ quite substantially.

A number of channels such as regional offices, council meetings, the European Parliament and the Committee of the

Over the years a considerable amount of attention has been paid to the problems associated with the external enlargement of the European Union and the so-called democratic deficit that seemed to appear when the integration was deepened. Many have warned that the Union, in order to be efficient, must be reorganised and able to function differently when the number of Member States increases.

However, there is also a parallel development, although perhaps less noticeable, in the debate affecting the functioning and legitimacy of the European Union – the new role played by the intermediate level of government. To put it in more drastic terms: those who expect the Union to comprise some thirty states in ten to twenty years time, may to their surprise find that in reality they will number more than sixty, should the dreams and hopes of the more separatist interests in some of the present Member States come true. The plausibility of this scenario is of course debatable. Nevertheless, what is true is that intermediate-level governments and some local governments are striving for developments which place new demands and stresses on the structure of the

EU decision-making procedure and on the integration process as a whole. However, it is also important to point out that this is not only a one-way process, where the intermediate level tries to influence the EU institutions. The interaction is very much encouraged by the EU institutions and the consequences are not only felt by them but also by national governments. In fact, the Treaty of Maastricht explicitly gave sub-governments (i.e. intermediate and local governments) a new and more pronounced role in the integration process, and the establishment of the Committee of the Regions (CoR) was seen as an important manifestation of their new status.

Furthermore, it is important to remember that the empowerment of sub-governments in many countries has not primarily been motivated by demands formulated at the European level. Instead it has been a way for some Member States to address their own domestic legitimacy problem – as support for and the construction of the welfare state has come under pressure from an increasingly critical public. In short, both the national and the European developments put new demands on the organisation of

**Those who expect the Union to  
comprise some thirty states in ten to  
twenty years time, may to their  
surprise find that in reality they will  
number more than sixty.**

intermediate-level governments and the structures created to facilitate interaction between the intermediate level in different countries and the European institutions. Thus, this article focuses on two basic questions: what types of intermediate level of government do we find in the Member States in terms of how they are organised, and where are they heading? Furthermore what kind of structures (channels) have been created to promote the interests of the intermediate level of government in the European arena. These are two questions that will lay the ground for a discussion about internal instead of external enlargement and of surplus instead of deficit. But before going into further detail, a more fundamental question has to be answered – what is the intermediate level of government?

### **Regions, Mesos or the Intermediate Level of Government**

The governments of nation states are often described in terms of central and local governments, but these two concepts are usually insufficient if a complete picture is to be painted of how a nation state is organised and structured. In most countries we tend to find structures and organisations that are important elements of the national government and its administrative systems, although they cannot easily be classified as part of either the central or the local government. These structures have different names in different countries: for example, we have something called autonomous communities in Spain; regions and communities in Belgium; regions in France and Italy; *Länder* in Germany and Austria; and provinces in the Netherlands, Belgium, Italy, and Spain. County councils exist in most of the Nordic countries and in the United Kingdom. In Greece prefectural self-government is the second tier of local government, and regions are administrative units, although rather independent, of the state. In France and Sweden there are prefect systems and in Finland a lot of municipal associations, just to give a few examples.

Of course, some of the problems with the different names are to do with how to translate a concept into the language of another country. However, it also demonstrates a more genuine problem – there are in fact very few public administrative structures at the intermediate level that are similar when different countries are compared.

Today, the concept of the region is often used as a description of structures that are not part of central or local government. This kind of approach tends to neglect the fact that state regional administrative units (decentralised administrative systems) can play quite an important role as actors in the regional arena. Another concept, “meso”, is sometimes used to describe structures that do not clearly belong to central or local government.<sup>2</sup> The problem with the meso concept is, however, that it tends to overlook the creation of new administrative structures formed through cooperation between municipalities, of which municipal associations are an example.

In order to stress that state regional administrations, as well as municipal associations, can be an important element in the regional administration of a country, the concept of the intermediate level is used in this article. This concept therefore not only includes public administrative structures, such as different types of regional government, but also deconcentrated state ministries or agencies at the regional level and different types of municipal associations. The intermediate level is, in other words, something geographically smaller or below the central state but at the same time something bigger than, or above, the basic level of local government (municipalities).

With this rather broad definition of the concept of the intermediate level one should not be surprised to discover that the intermediate level exists in almost every country, at least in all those that are members of the European Union. Even in those European countries that are often thought of as having no trace whatsoever of a regional government – Luxembourg, Portugal, Ireland, and to some extent Finland before 1995 and Greece before 1996 – it is possible to identify some kind of intermediate level structure. In a small country like Luxembourg, the intermediate level consists, for obvious reasons, mostly of municipal associations. However, visibility does not depend on the size of the country. Denmark, one of the smaller countries of Europe geographically, has no less than 14 county councils.

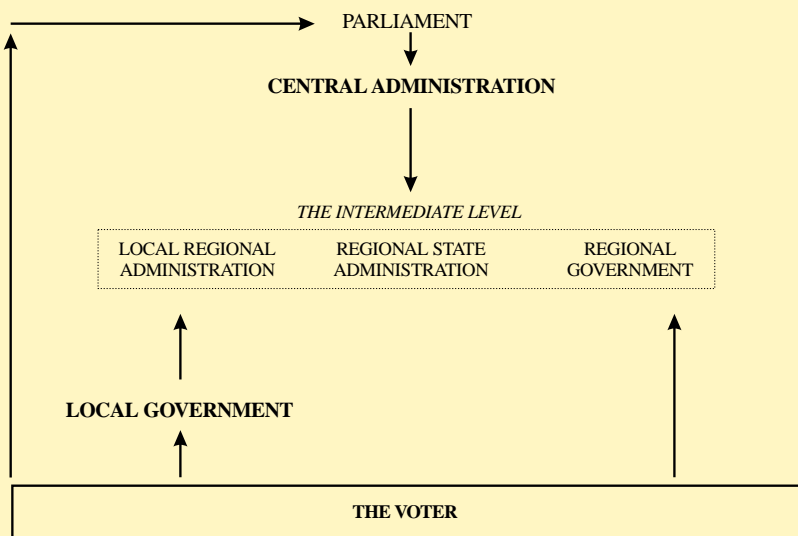
### **Different types of intermediate-level governments**

One of the problems of defining the intermediate level is that intermediate level administrations and governments are constructed in very different ways and for a variety of reasons. In principle, however, intermediate level structures can be organised in three different ways.

To begin with, intermediate administrations can be set up by the central government. These regional state administrations can in turn be of three different types. In many countries certain ministries or central agencies have their own administration at intermediate level which controls and complements the work done by local units. In other countries, the ministries or agencies do not have separate administrative units at the intermediate level, but the administrative tasks of different ministries are carried out by a central (concentrated) administrative unit led by a prefect, who is appointed by the government. However, to complicate the picture a bit further there are examples where two or three ministries cooperate in a joint intermediate administrative unit outside the control of the prefect (or in countries that do not practise the “prefectorial” system). This third type rarely exists on its own, and usually either the prefectorial or the functional model is the predominant one. But it is also common to find some kind of a mixture between two or three of these models. To summarise, the organisation of the state administration at the intermediate level can be concentrated, semi-concentrated or fragmented.

In contrast to the top-down model described above,

Figure 1



another way in which the intermediate level is formed, is when local governments create intermediate level governments or administrations. Basically, this can be done in two different ways. For example, it is quite common for two or more local governments to cooperate and set up a common administrative unit for delivering specific services – so-called municipal associations. Intermediate-level structures are also created by local governments when these authorities are responsible for appointing members to intermediate-level assemblies. In comparison with municipal associations, regional assemblies usually have a broader responsibility and cover a wider range of issues. In many countries both models can be found with local governments creating intermediate levels both through mutual cooperation on specific services and by being the responsible institution for indirect elections to assemblies.

Finally, there is a third way in which structures of the intermediate level are created, and that is of course by direct general election. The residents of a certain area (region) may have the right to elect an assembly, and in some cases even the executive, with a certain degree of home rule. This parliament at the intermediate level can be organised and function in a very similar way to the one at the central or local level. However, it is not unusual for the parliament at the intermediate level to deviate in important ways from the central or local government.

In most countries one of these three principles

high degree of autonomy and the right to make its own decisions.

There are many more examples of different combinations, and the overall structure of the intermediate level can be extremely complex. One reason for this complexity, as the example above indicates, is the historical dimension. The intermediate level was not created at any one time, and changes at that level are not made without the strong influence of the past.

**What is remarkable is not the mere existence of many different types of intermediate structures within one country, but their sheer proliferation.**

**The problems of organising the intermediate level of government**

There are of course many problems connected with how the intermediate level is organised in different countries and, as was

said at the beginning of this article, it is certainly difficult to find countries with similar intermediate level structures. The development at the intermediate level is to some extent the organisational response to problems and demands that are created elsewhere. For example, in some countries, where it has been difficult to merge small local governments into bigger ones, the creation of an intermediate level has been seen as a solution to this problem. However, since the government and administration of a country is a comprehensive system, what is seen as a solution in one part of that system may well turn out to be a problem in another part. It is therefore relatively easy to point out some of the problems resulting from the present development of the intermediate level. First of all, if the intermediate level is fragmented there will be, as is already obvious in

dominates. Firstly, the intermediate level may be set up and controlled by central government. Secondly, it may be controlled bottom up by local government, or thirdly, it may be given a mandate directly from the residents of a certain area. However, it is also true to say that in most countries we again find some kind of mixture of these principles. There are countries, for example, where there has been a merger between a previous prefectorial system and a regional government controlled by a directly elected assembly. In these cases the directly elected intermediate level of government has been given the task of deciding on and executing matters on behalf of the central government, while at the same time it enjoys a

some countries, rivalry and competition between the different types of administrative units, and new problems and demands for coordination will soon arise.

The complex nature of the intermediate level will also be a problem when more cooperation between different intermediate levels in different countries is demanded. Who is going to co-operate with whom, when the same types of issues or functions are handled by different types of intermediate-level structures in different countries?

There are also interesting differences between different levels within the countries themselves. In almost all of the Member States, the government at the intermediate level is organised in a rather different way from that at the central level. In contrast to the United States for example, where the organisational model at the state level is more or less copied at the federal level, none of the countries in the Union, with the exception perhaps of Spain, use the same organisational principal at the central as at the intermediate level. In Germany, for example, we find a two-chamber system at the federal level but a one-chamber system at the *Länder* level. In parliamentary systems, the parliamentary principal of a strict division between the ruling side and the opposition is often not applied in directly elected intermediate level structures.

Furthermore, a relatively new phenomenon is that the intermediate level in certain regions of a country may have a different degree of autonomy vis-à-vis the central government to that in other regions. In the past, exceptions such as the Åland Islands, Madeira and the archipelagos of the Azores, had a larger degree of autonomy, but generally speaking the administrative units that made up the intermediate level of government in a country were organised in more or less the same way and had the same competences. Today this is not necessarily so. In Spain for example, some regions have greater autonomy than others, in the U.K. the newly elected Scottish parliament has a greater scope of competence than the Welsh assembly and in Sweden some areas have been allowed, as an experiment, to organise a new type of intermediate level of government.

In some countries a type of democratic dilemma also seems to exist – the imbalance between political legitimacy and the tasks the intermediate level is asked to perform. In some cases when intermediate levels are created they are given a lot of political legitimacy by the use of direct elections to regional assemblies, but subsequently this newly created structure is given rather limited responsibilities, which in the long run tend to

create tensions either between the central and the intermediate level or between the local and the intermediate level.

However, what is remarkable is not the mere existence of many different types of intermediate structures within one country, but their sheer proliferation. It is rather tempting to name this phenomenon “The surplus of the intermediate level in Europe”. This may ring a bell to those who are familiar with the debate about the democratic deficiencies of the European Union. However, although this expression may allude to the democratic debate on the EU, it is important to point out that what we are primarily stressing here is not a democratic surplus but rather an organisational surplus. There are, however, also democratic problems connected with this organisational surplus to which I shall shortly return. But let us first conclude that the surplus of the intermediate level seems to go both in a vertical – as new levels are built above or below the old intermediate levels – and in a horizontal direction – as a new type of administrative units are created at the same level as the old intermediate level.

In short, new structures are created without removing old ones. Finland is a good illustration of this development. Although the provincial state offices (county administrative boards) in Finland were reduced in number from twelve to six, a new kind of intermediate level has emerged through the instalment of nineteen so-called regional councils. And in countries like Denmark and Norway<sup>3</sup>, where the county councils virtually took over all of the duties of the county administrative

boards many years ago, these boards still exist and have proven themselves to be remarkably skilful in finding new duties to fulfil. In countries like France, Spain and Italy the intermediate level has developed more along the vertical dimension as new levels have been added to the old ones, while Belgium seems to be the best illustration of how the development of the intermediate level can move both in a vertical and a horizontal direction at the same time.

A quick look at almost any of the Member States shows how complex the intermediate level has become, as old structures are kept while new ones are added. One may ask how the public at large is able to understand these new structures and how this development is compatible with the basic democratic principle of transparent government, which makes it possible for the public to participate in controlling the government and thereby fulfil their democratic rights and duties. But to complicate the picture further, the intermediate level of

**One may ask how the public at large is able to understand these new structures and how this development is compatible with the basic democratic principle of transparent government.**

government does not only operate in the national arena – the European connection for example is becoming increasingly important.

### Structures and channels for interaction between intermediate-level governments and the EU institutions.

In the eyes of the intermediate level of government, the image of the EU as a system differs from the image of the organisation at national government level. In the beginning, as we all know, the European institutions and structures were built for interaction between states, not intermediate levels or local governments. Later, in an attempt to pursue the integration of the Union further, a direct link was created between the citizens of the Member States and the EU institutions (a directly elected parliament). That meant that for many years the intermediate and local governments were more or less in the same situation as all the private interest groups and companies – their principal means of influence was lobbying, either through the national government or aimed directly at one of the EU institutions.

However, one of the more tangible results of the Maastricht Treaty was the creation of a special body, the Committee of the Regions (CoR) with the mandate of fostering better communications and integration. However, contrary to what happened when the people became an actor in the Union by means of the Parliament, the institution designed to handle sub-governmental integration – the CoR – was not made part of the decision-making structure. It was only given an advisory role.

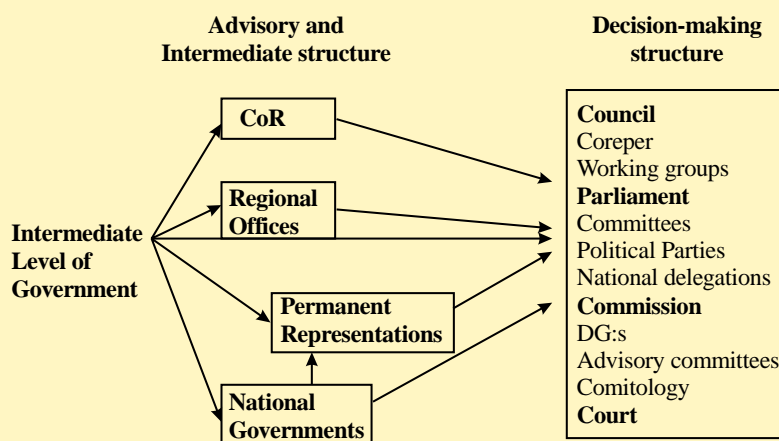
But then, again, we find that when it comes to decision making, intermediate-level government in Belgium and Germany nowadays has the right to be represented at certain Council meetings by regional ministers, ministers representing linguistic communities or *Länder*, instead of being represented by federal ministers. To an ever-increasing extent Germany and Belgium, along with some of the other Member States, also include officials from the intermediate level government in their national delegations and permanent representations, allowing them to participate in Coreper meetings and the working groups of the Council. Officials from intermediate-level governments also have seats on the Commission's advisory committees and other committees. The distinction – shown above – can thus be made between channels with direct access and channels with indirect access to EU institutions. Another difference can be observed between channels with access to the decision-making structure, and channels only with access to advisory bodies.

A key concept when analysing the intermediate level of government and its relations with the European Union is multi-level government. This contrasts with inter-governmentalism, neo-functionalism or neo-realism, which stress either the Member States or the institutions of the European Union, or both, as the essential elements in the European integration process. The focus of a multi-level government approach is mainly, but not solely, on how national and sub-national governments interact with each other and with the European institutions when European policies are formulated. However, this approach often includes actions taken by interest groups and other private organisations. The multi-level approach could also be described as network analysis, finding out how policy networks are established through interaction between several different actors. One of the characteristic traits of this kind of network is the absence of hierarchies and the interdependence of the actors.<sup>4</sup> The aim of this article is not, however, to describe these networks; the focus is on finding the channels leading into them and examining the decision-making arrangements which facilitate the shaping of these networks – in other words, asking how intermediate-level governments can access this system in order to participate in the shaping of EU-policy.

### The regional offices<sup>5</sup>

One of the earliest arrangements, and probably still the preferred method used by sub-governments to influence the EU institutions outside the control of national governments, is setting up regional offices in Brussels. These regional offices can be put into at least three different categories. Firstly, there is the case where a regional office represents one region in one country, in contrast to when an office represents all or several regions in a Member State. Secondly there are regional offices working to both a private and a public principle (in terms of ownership) in contrast to those which only represent either public or private interests. Thirdly, and perhaps the most interesting, there is a difference between

Figure 2



those offices working for regions in only one country

and those working for regions in two or more countries. The regional offices working for regions in more than one country are still very few, but they are widely regarded a future model. There are of course also other important differences to be found between the different types of offices, some have for example vast economic resources at their disposal which makes it possible for them to employ a lot of specialists, while the smaller ones only employ a handful of generalists. Some of the regional offices are best characterised as “mini embassies”, while others are rather “gathering places” (regional houses) for a variety of interests such as regional parliaments, regional executives, houses of commerce and labour unions.

To conclude, some regions/*Länder* are quite happy to invest a substantial amount of money into regional offices of their own, while others do not mind working with regional offices assisting several or all regions of the same country. There are also important differences between the Member States. In Germany for example every *Länd* (region) has its own office, while in other countries only a few regions have found it worth the effort to invest in an office of their own. This point highlights a potential problem, since rich regions will probably have a structural advantage by being able to promote and protect their interests better when decisions are effectively being taken on the sub-governmental level instead of by the national governments.

Paradoxically, the regional offices sometimes seem to be more successful in creating close relations with the EU institutions than in getting support from their national governments. Although the original scepticism showed by the permanent representations towards the regional offices has largely vanished, there is still a long way to go before the regional offices are regarded as really important players by all national institutions in the law-making process of the EU. However, when it comes to implementing EU regulations the picture changes somewhat, but also in this respect we find that national governments like to play a decisive role.

#### **The intermediate level of government of the federal states and its participation in the EU law-making process**

A problem for federal or semi-federal states is that the national level (federal level) does not have the competence to take decisions in certain areas – in some

cases it is shared with the regional/state level and in other cases it is exclusively the regional/state level that has the right to take decisions. The federal structure has therefore created a problem in some of the Member States when the EU competence includes or affects other areas than those exclusively submitted to the federal level. The *Länder* in Germany have expressed particular concerns over the possibility that the federal level will usurp their autonomy and competence by means of EU rules. However, the contrary seems to have happened. The *Bundesrat* in Germany has increasingly been given more power in EU matters, especially in areas where the competence of the *Länder* is affected, and special procedures for co-ordination between the *Länder* have been developed outside the direct control

of the federal level in order to be able to formulate a common opinion for the council meetings.

The developments in the four “federal countries” – Germany, Belgium, Spain and Austria – have more or less followed the same pattern. Not only have the regions/linguistic communities/*Länder* been given the possibility of either participating in the working groups of the Council and in Comitology, or of sitting at

the table at Council meetings as negotiators or as part of the national delegation, they have also been given positions in the permanent representations. The fact that a Member State can be represented by an official from *Länder* or regional level instead of the national level has had consequences for how these countries prepare their common opinions for a Council meeting. In the federal states or semi-federal states special arrangements have been developed in order to co-ordinate the opinions of the different regional/state governments before council meetings. Belgium is probably the country with the most elaborate machinery for this purpose. For example, in a way similar to how the EU presidency rotates between the different Member States, each region/community in Belgium represents the nation (or assists the federal representative) in matters that are not exclusive to the federal level, on a six month basis. However, the German *Länder* seem to be the sub-governments that so far have made the most out of the possibilities given to them to participate in different EU settings.

The new arrangement laid down by Article 146 of the EC treaty may give the impression that the intermediate-level governments in federal or semi-

**Rich regions will probably have a structural advantage by being able to promote and protect their interests better when decisions are effectively being taken on the sub-governmental level instead of by the national governments.**

federal states are given a structural advantage. However, a closer look indicates that this has not yet been manifested in practice. It is perfectly clear for example that the intermediate level does not make use of the full potential given to it to participate in different decision-making bodies. But it is equally clear that the situation of a federal or semi-federal system is different to that of a unitary state, as a closer look of the intermediate level of government in the Netherlands illustrates.

### **The role of the provinces of the Netherlands in EU matters**

Central government is still the most important channel for influencing the decision-making process in the EU, which is of course especially true for unitary Member States. There are basically two ways in which the intermediate level can influence the national government's stance on EU affairs – by lobbying national governments, which then try to influence the decision-making institutions of the EU – or by direct participation in the work of the national government on EU matters, including implementation procedures.

The provinces of the Netherlands have been given a vast – almost exclusive – responsibility for the implementation of EU matters in areas where the EU has sovereign or shared responsibility with the Member States. This is the case for example with the regional funds or environmental policy. Nevertheless, the provinces seem to have rather limited influence when it comes to the formulation of the Dutch government's position on new EU legislation. Of course, there are always informal ways in which individual provinces can relay their opinion on EU matters to the government, but so far no procedure or arrangement has been established giving the provinces a platform to express their common interest on new EU

legislation. Thus there is a clear difference between this system and that of the federal states. What we find is an asymmetric relationship between influencing the implementation procedure and the law-making procedure. Changes may well be on the way, but so far the provinces have not played an important role when the Dutch government has formulated its policy on new EU legislation – not even when the issues clearly affected regional matters. The Dutch provinces have also taken their time to establish regional offices in Brussels – the first one was not operational until late 1994. A large proportion of the lobbying activities have been carried out by an office common to all the provinces, although in recent years offices have been established to promote different parts of the Dutch territory. It can also be noticed that the Dutch provinces also seem to lack confidence in the ability of CoR to influence the EU

institutions – at least if one is to judge by the relative absence of the Dutch delegates.

### **The Committee of the Regions (CoR)**

What many would regard as the flagship of the new role for intermediate and local levels in the EU structure, the Committee of Regions, does not quite exert the influence many expected it would when it was established. The Committee of the Regions, comprising – despite the name – representatives of regions and local governments – has an advisory function, and is only asked to give its opinion on matters which have particular consequences for regional and local policies. How the mix of local and regional representatives is achieved differs from one country to another and in some cases we find that representatives of the regional level dominate one country's representation while other countries have achieved a certain balance. We also find different "statuses" of the representatives in the CoR. Some countries elect rather "well known names" to sit on the CoR, while other countries have chosen more "anonymous" representatives. However, there seems to be an inverted correlation between fame and attendance of the meetings of the CoR – the better-known names participate considerable less in the meetings. Generally speaking the attendance rate is not impressive, only about 50 percent of the delegates are present on average. Nevertheless, compared to the European Parliament where about 30 percent of members are absent when the parliament is in session, the difference is not that great, and if we take into account that the CoR is an advisory body, the attendance rate could even be considered fairly high.

However, so far it has been hard to argue that the CoR has had any substantial influence on the integration process in EU or on the more important decisions

taken by the decision-making bodies of the union, although the CoR has not been totally without influence. Without doubt, the CoR has had problems in finding its proper place in relation to the other EU institutions. Its relations with the European Parliament for example have been more or less non-existent, marked by rivalry for some time now. Recently, initiatives have been taken to improve the situation, but an accurate description of the activities of the CoR would still probably be that they are primarily directed at the Commission and the Council. It is also probably correct to say that the CoR has a more symbolic value, it is not yet an institution for policy-making regarding EU matters – a reminder to everyone of the intention to create an integration process not only for central governments but also for sub-governments. But it is not only when acting via the CoR that the intermediate level finds it difficult to influence

## **The expectations created by the Maastricht treaty have, so far, not been met to any significant extent.**



the integration process, this is also the case when dealing with the European Parliament.

### **The European Parliament**

Experiences drawn from national governments tell us that it is possible to identify at least four different types of channels or arrangements giving sub-governments either direct access to the parliament or facilitating the influence of sub-governments on the parliament: constituencies, regional parties, accumulation of mandates (dual mandates) and parliamentary committees. However, when these four dimensions are applied to the European Parliament the picture that emerges is less clear.

To begin with, only a few of the Member States use more than one constituency in the elections to the European Parliament, although all of them, with the exception of the Netherlands, use more than one constituency in national elections. But it is not primarily the bigger states that use more than one constituency, the smaller states such as Belgium and Ireland do this as well. It is probably in these smaller states where constituencies manage to play a role in bridging the gap between the intermediate level and the European Parliament. In the bigger countries with several constituencies – the United Kingdom, Italy and to some extent Germany – the constituencies tend to be quite large, which probably makes them counter-productive when it comes to creating bonds between the elected and the electorate. Also, only in Belgium and Germany do the constituencies to some extent follow the territorial borders of the intermediate level. Germany also gives the political parties a choice as to whether to use more than one constituency or not, and so far only the Christian democrats in Germany have officially used more than one constituency in nominating candidates for the European Parliament elections.

Another way in which regional interests can gain direct access to the European Parliament is through regional parties. However, this is quite a rare phenomenon and only in a few countries have regional parties managed to get a seat in the European Parliament. It will then come as no surprise that Belgium, Spain, the UK and Italy have regional parties that have made it into the European Parliament: countries where regional parties also have a seat in the national parliament. Once again Belgium is something of the odd man out since it no longer has any national parties – all the parties are regional. The number of regional parties and the number of MEPs from regional parties from the other countries is, however, quite small, so generally speaking one can not say that regional parties are an important way of channelling regional interests into the European

Parliament.

Two countries, France and Italy, are of special interest where it concerns the use of dual (accumulation of) mandates – i.e. the possibility of holding a seat in a regional or local assembly at the same time as being a MEP. However, it is questionable whether the dual mandate system really is an effective way of creating strong and influential channels into the European Parliament. The MEPs with dual mandates seem to be absent more often than not from the European Parliament

sessions and thus should have some difficulties in defending the interests of their own region. Finally, it has to be said that it is not only MEPs with dual mandates who may appear as spokesmen

predominately for just one region in deliberations and decisions in the Parliament – any MEP can take on this role.

How a parliament is organised is also of importance in terms of the possibilities created for the intermediate level to influence and connect to the national assembly. Here the committee structure is of special importance since it is much easier to influence policy areas that are concentrated on one committee as opposed to those divided among several committees. One of the largest committees in the European Parliament is responsible for regional affairs. However, in this case size does not tell the whole story, since the very same committee is not exclusively concerned with regional policy, but also covers policy areas such as transportation and tourism. Furthermore, other issues of importance for regional policy such as agriculture are handled by other committees.

A closer look at the national composition of the Parliamentary Committee of Regional Policy, Transportation and Tourism also reveals that it is not primarily Member States with “strong” intermediate-level governments that are over-represented in the committee, something that would have been expected had the committee been of any real importance in the regional policy-making process of the EU. Instead we find that Member States receiving considerable subsidies from the regional funds have more seats than expected.

The general impression of the European Parliament is that the structural arrangements to promote influence and create links to intermediate-level governments are rather weak. However, this does not exclude the possibility that in some cases these channels have really been of importance.

### **Conclusions**

To summarise this article, the arrangements and channels that have been created in order to enhance the influence of the intermediate-level governments have played a rather limited role so far, and it looks like the activities

**Multi-level government today still is more about image-making than reality.**

carried out by the regional offices may still in many cases be the most important ones.

However, at the same time, the on-going integration challenges our previous understanding of the intermediate level and how it is organised. To begin with, there is no clear demarcation between local and regional government in the European setting, both for example sit on the Committee of the Regions. Secondly, judging by how some of the regional offices in Brussels are organised, no clear distinction is made between private and public interests either, since an office can have both private and public owners. Thirdly, new means are given and possibilities open up to the intermediate level governments as they can co-operate more freely across national borders outside the direct control of the central government.

The expectations created by the Maastricht treaty have, so far, not been met to any significant extent. The Committee of the Regions is still looking for its place in the EU decision-making process. Furthermore, the channels which can be used by intermediate-level governments to influence the European Parliament have not been used to anywhere near their potential. However, although what is sometimes called multi-level government today still is more about image-making than reality, it can be noticed that the structural settings are different when intermediate-level governments in federal and semi-federal states are compared to non-federal ones.

Countries which once co-operated in the setting of the EEC or EFTA with governments organised in rather similar ways, now differ in important aspects. Some states are both in theory and in practice federal or are heading in that direction, while still others are keeping up the appearance of being unitary states. Consequently the prerequisite of the integration of states, the intermediate level and local governments has fundamentally changed. In the long run we can observe how pressure is put on the EU institutions and structures to adjust to these new conditions. But it is not only the EU institutions that will be put under pressure to change and adapt to the new situation, the intermediate level will also be under heavy pressure to find new ways of organising their activities. We can already see in the more federal Member States how new co-ordination procedures, outside the direct control of the federal level or where the federal level is participating on equal

terms as the intermediate level, are established in order to co-ordinate certain EU-matters. In other words, the intermediate level of government will sometimes find itself in a situation where it is expected to represent a whole country, and not only its own interests.

This observation leads to a final reflection. Could it be the case that, in this new setting where the federal level and the intermediate level unite to act in favour of national, regional and local interests, that federal states come out on top in the EU negotiations?

## Could it be the case that ... federal states come out on top in the EU negotiations?

---

### NOTES

<sup>1</sup> This article is based on two EIPA publications *The Intermediate level of Government in European States. Complexity versus Democracy* ed. Torbjörn Larsson, Koen Nomden, Franck Petiteville, and a

forthcoming report to the Swedish government "The Internal Enlargement of the European Union" ed. Torbjörn Larsson.

<sup>2</sup> *Rise of Meso Government in Europe* ed. L.J. Sharpe, Sage 1993.

<sup>3</sup> Norway, although not a member of the European Union, has been included in this presentation for comparative purposes – not only Member States experience changes, in other words.

<sup>4</sup> Marks, G. Hooghe, L. Blank, K. "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No.3 1996

<sup>5</sup> Heichlinger, A. *A Regional Representation in Brussels: The Right Idea for Influencing EU Policy-Making?*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1999. □

# La relance de la politique européenne de défense\*

**Joanna Liponska-Labérou**

*Chargée de recherche, Antenne Luxembourg de l'IEAP*

## Résumé

Le sommet d'Helsinki (décembre 1999) a relancé l'idée d'une Europe de défense en proposant la création d'une force de réaction rapide de 60 000 hommes. Cette "Identité de défense européenne" va de pair avec l'intégration de l'UEO dans l'OTAN et la tentative de l'eupéanisation de cette dernière. Le concept d'une défense européenne indépendante gagne progressivement du terrain même si des conflits récents, comme la guerre au Kosovo, ont remis en question la capacité des Européens à résoudre eux-mêmes les problèmes du Vieux Continent. Enfin, le rôle des pays de l'Europe centrale et orientale dans la mise en place d'une véritable défense européenne est loin d'être clarifié, même si le soutien de ces derniers est indispensable pour la stabilité de l'Europe.

## Introduction

L'Europe de la défense connaît depuis quelques mois une accélération exceptionnelle: sommet européen d'Helsinki (10-11 décembre 1999), conseil des ministres de la défense de Sintra (Portugal, 28 février 2000), première réunion du Comité militaire (1er mars 2000), décision de substitution de l'Eurocorps à l'OTAN pour le commandement de la KFOR, ... Le Conseil ministériel de Sintra a permis de mesurer les avancées européennes dans l'édification des structures politico-militaires: le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire et l'embryon d'état-major militaire. Pour la première fois, les différents Etats ont non seulement exprimé leurs positions sur la doctrine d'emploi de ces forces, mais aussi présenté des indications préliminaires quant à leur propre contribution à l'objectif commun. Le Conseil s'inscrivait dans le cadre des orientations du sommet européen, au cours duquel les quinze Etats membres de l'UE ont décidé, sur la base d'un document présenté par l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, et la France, de la création d'une force d'action rapide de 60.000 hommes, dont le déploiement devrait être effectif en 2003. Cette force non permanente permettrait d'intervenir en 60 jours dans toutes les missions de gestion de crises, voire d'imposition de la paix, auxquelles les Etats-Unis refuseraient de participer. Sans viser à la création d'une armée européenne, les

Européens reconnaissent que la défense européenne devra être limitée à la gestion de crises et aux missions de rétablissement de la paix, dites missions de Petersberg. Cependant, trois grandes questions demeurent en suspens: le rôle joué par les Etats-Unis dans la défense européenne, et plus particulièrement dans le processus de décision OTAN/UE, la place des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, enfin l'évolution de la position britannique sur la politique européenne de défense.

## Une prise de conscience tardive, mais réelle de la nécessité d'une défense commune européenne

Au début des années 1990, les Etats européens ont pris tardivement conscience de l'affaiblissement, puis de la disparition de la menace soviétique qui entraîne de nouveaux conflits issus du "dégel". Désormais, disposant de moyens militaires conventionnels peu adaptés, l'Europe craint la mise en place d'un "vide de sécurité". Certes, tous les Etats européens sont attachés au rôle essentiel et éminent de l'OTAN. Cependant, l'OTAN constitue une alliance militaire défensive, dont la vocation essentielle ne s'identifie pas à la "gestion de crises" (conflits ethniques/ religieux, scissions d'Etats, prolifération nucléaire...). De plus, un doute persiste sur l'éventualité d'un engagement américain sur un théâtre européen, où les intérêts vitaux de la nation américaine ne seraient pas en jeu. Prenant acte de l'impossibilité d'effectuer une "relance autonome" de l'UEO, les douze Etats membres de l'UE décident de créer un embryon de défense commune européenne, dans le cadre du traité de Maastricht. Celle-ci révèle une ambiguïté fondamentale. Alors que la France et l'Allemagne défendent le rôle de l'UEO comme "bras armé de

\* A paraître: "La politique de défense européenne", Joanna Liponska-Labérou et Laurent Hottiaux, Edition L'Harmattan, Paris 2000.

On this subject, see *Between Vision and Reality: CFSP's Progress on the Path to Maturity*, Simon Duke (ed.), EIPA Current European Issues Series, Maastricht 2000 (see announcement at the end of this article).

l'UE", le Royaume-Uni souhaite la mise en place "d'un pilier européen de l'Alliance atlantique".<sup>1</sup> L'article J4 du traité de Maastricht n'a pas tranché ce débat, en juxtaposant ces deux conceptions au sein même du titre V. L'objectif demeure cependant clair: la définition à terme d'une politique de défense commune qui puisse conduire, le moment venu, à une défense commune. De même, la déclaration annexée au traité fait référence à l'UEO à la fois comme "composante de défense de l'Union européenne" et "moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique".

La Conférence Intergouvernementale (CIG), réunie à Amsterdam de mars 1996 à juin 1997, avait notamment pour objet d'examiner la fusion de l'UEO dans l'UE. L'article J1.7 confirme que l'UEO pourra, dans un avenir indéterminé, être intégré à l'Union. Désormais, le Conseil de l'Union peut jouer un rôle directeur vis-à-vis de l'UEO, l'organisation de défense se trouvant clairement subordonnée juridiquement à l'UE.<sup>2</sup> Enfin, cette dernière demandera à l'UEO de mettre en oeuvre ses décisions relatives à des missions "Petersberg". Tous les Etats membres de l'Union apportant une contribution à la mission "pourront participer pleinement et sur un pied d'égalité à la planification et à la prise de décision au sein de l'UEO". Cette disposition est d'autant plus importante qu'elle concerne aussi les Etats neutres (qui ont un statut de pays observateurs). Enfin, le traité reconnaît pour la première fois que la défense de certains membres est assurée "dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord". Cette concession met fin à l'idée d'une défense européenne exclusivement assurée par l'UEO.

Par ailleurs, l'UE a progressé dans la mise à disposition de moyens au service de l'UEO. Celle-ci s'est vue confier en mai 1998 un Comité militaire, structure légère d'aide à la décision communautaire. La mise en place de structures opérationnelles s'est accompagnée de la création d'une organisation d'armement (OAEU). Celle-ci dispose du statut d'organe subsidiaire et gère en commun l'effort de recherche/développement militaire commun aux treize pays membres. Parallèlement, la France et l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie ont créé l'Organisme Conjoint de Coopération dans le domaine de l'Armement (OCCAR) qui contribue à la rationalisation des programmes d'armement. Enfin, la mise à disposition de forces nationales au service d'unités multinationales participe à la création d'une défense européenne. A cet égard, l'UEO dispose de "l'Eurocorps" créé en 1992 à partir de la Brigade franco-allemande instituée en 1989. Placé sous le double commandement de l'UEO et de l'Alliance, ce corps de 60.000 hommes compte désor-

mais des Français, des Allemands, des Belges, des Luxembourgeois et des Espagnols (depuis 1998). Une partie de l'état-major du corps européen a participé à la SFOR en Bosnie en 1998-1999. Par ailleurs, le cadre de

l'UEO a permis la création de l'Euroforce (force terrestre multinationale de 12.000 hommes) dotée d'un état-major basé à Florence. Créée en mai 1995, l'Euroforce est une unité militaire terrestre franco-italo-espagnole,<sup>3</sup> disposant

d'une structure de commandement permanente et d'un réservoir de forces. L'UEO dispose aussi d'un état-major maritime: l'Euromarforce et d'une force amphibie italo-hispanique.

### **Les difficultés pratiques de la subordination juridique de l'UEO à l'UE**

Alors que l'UEO est la seule organisation européenne compétente en matière de défense, elle ne rassemble que dix Etats de l'Union (Allemagne, Belgique, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni, Espagne et Portugal (1986), enfin Grèce (1995). Autriche, Finlande et Suède disposent d'un statut d'observateur. Par ailleurs, certains Etats de l'Union n'ont pas souhaité faire évoluer leur statut d'observateur (Irlande, Danemark), témoignant soit de leur attachement à l'OTAN (Danemark), soit de leur politique militaire neutraliste (Irlande). En outre, l'UEO dispose de "membres associés", qui n'appartiennent pas à l'UE (Islande, Norvège, et Turquie), rendant délicate la fusion de l'UEO et de l'Union. Enfin, certains PECO sont des "partenaires associés" et participent à la définition d'objectifs communs en matière de défense.<sup>4</sup> Juridiquement, seuls dix Etats membres de plein droit sont signataires du traité de Bruxelles modifié et participent au pouvoir de décision à l'intérieur de l'UEO. Les 18 autres pays participent aux "activités" de l'organisation, selon des modalités différentes au regard des statuts concernés. De manière pratique, les 28 Etats peuvent désormais participer à toutes les opérations de l'UEO, avec laquelle ils ont signé des accords de sécurité.

L'UEO n'a pas encore réussi à s'affirmer sur le théâtre européen. Sans réelles capacités opérationnelles, elle a mené peu d'opérations extérieures, hormis des opérations de déminage durant la guerre du Golfe (1991) et de surveillance de l'embargo décrété par le Conseil de Sécurité contre l'ex-Yougoslavie (1992). D'ailleurs la seule opération spécifiquement européenne, l'opération multinationale humanitaire "Alba" (avril-août 1997), organisée sous mandat de l'ONU ne disposait pas du "label" UEO. La mise en place de la SFOR (en Bosnie en 1998), puis de la KFOR (au Kosovo en 1999) s'est déroulée dans le cadre de l'OTAN, même si l'UEO a participé à la mise en place des états-majors en Bosnie.

## **Un doute persiste sur l'éventualité d'un engagement américain sur un théâtre européen.**

Certaines unités de l'Eurocorps participent à la KFOR, sous commandement OTAN.

En outre, depuis le Sommet atlantique de Berlin (juin 1996), l'UEO a renforcé très étroitement ses liens avec l'OTAN. Certains commentateurs relèvent à cet effet une "otani-sation de l'UEO". Il est vrai que l'offre américaine de mise à disposition de moyens de l'OTAN au service de l'UEO doit permettre aux Etats-Unis de participer pleinement au processus de décision. Or cela demeure le point névralgique de conception d'une défense européenne autonome. Des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre d'un accord de travail sur les modalités de participation de l'UEO au processus d'établissement des plans de défense de l'OTAN. Mais le document-cadre OTAN-UEO sur "la mise à disposition, le suivi et la restitution de moyens et de capacités" n'a pas pu être présenté au sommet atlantique de Washington (23 et 24 avril 1999). Dans le cadre de l'Union, la présidence portugaise devrait présenter un rapport faisant le point sur les mécanismes de coopération UE-OTAN. Celui-ci devrait être rendu public au sommet européen de Maria de Feira (19-20 juin 2000). Cependant, en l'état actuel, ce rapport ne fait pas l'unanimité, certains Etats le jugeant trop "atlantiste". Le document commun *Security Task Force* prévoit notamment que les officiers de l'Alliance pourraient assister aux réunions ministérielles européennes devant traiter du développement des capacités de défense européenne. En cas d'opération militaire menée par les Européens avec le concours de forces de l'OTAN, l'adjoint au SACEUR assisterait aux réunions du Comité militaire européen. Aussi, la position américaine jouera-t-elle un rôle important.

#### **"Européanisation" de l'OTAN ou défense européenne indépendante?**

Alors que les Européens ont tardé à mettre en place un embryon de défense européenne, l'OTAN s'est bien adaptée, de manière autonome et sous la pression américaine, aux nouveaux enjeux de l'après-guerre froide. En premier lieu en modifiant son concept stratégique, lors du sommet de Rome en 1991<sup>5</sup> parallèlement à la réforme des structures de l'Alliance. Les effectifs américains sont réduits à 100.000 hommes (soit une réduction de 65% en dix ans) portant à 60% la contribution des troupes européennes à l'OTAN. Pour les responsables américains, l'objectif demeure le maintien d'un niveau suffisant de forces, afin de préserver le *leadership* américain en Europe.<sup>6</sup>

Le conflit issu de la dissolution de l'ex-Yougoslavie a mis en exergue la faiblesse des Européens et leur dépendance très forte vis-à-vis des forces américaines. Cet "électrochoc" apparaît d'autant plus important que

l'Europe n'a pas su prévenir le conflit au moment même où elle négociait le traité de Maastricht. La sortie du conflit a été réalisée grâce à l'intervention des forces américaines au mois d'août 1995 (opération "*Deliberate Force*"), intervention

qui conduit aux accords de Dayton et de Paris (novembre-décembre 1995). Cette intervention signifie précisément que les Américains ne voulaient pas voir affectée l'efficacité de l'OTAN en Europe, dont la

crédibilité semblait affaiblie.<sup>7</sup> Mais surtout, le conflit yougoslave a confirmé les orientations des sommets atlantiques d'Oslo (janvier 1992) et de Bruxelles (décembre 1992) qui avaient fait apparaître le thème des opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'OTAN sous l'égide de l'ONU et de l'OSCE, alors même que l'organisation atlantique devait sa raison d'être à la défense collective. Premier déploiement d'une force de l'OTAN hors de la zone de compétence prévue par le traité de Washington, l'IFOR témoigne de l'évolution de l'organisation atlantique, devenue "gardien de la paix".<sup>8</sup> Elle a aussi ouvert la voie à l'évolution de la position française concernant l'OTAN.

#### **La France fait évoluer sa position vis-à-vis de l'OTAN, afin de promouvoir l'IESD**

L'évolution de la position française prend acte des réticences européennes à la mise en place d'une défense européenne indépendante de l'OTAN. Elle repose aussi sur l'idée que les Allemands ne souhaiteront pas approfondir l'IESD, sans renforcer les liens avec l'OTAN.<sup>9</sup> Comme l'écrit Henry Kissinger dans un de ses derniers ouvrages,<sup>10</sup> "la République fédérale s'est trouvée liée à l'Ouest par le leadership américain sur les affaires stratégiques au sein de l'OTAN, et au leadership français sur les problèmes politiques au sein de l'UE". Certains commentateurs ont parlé du passage d'une "stratégie d'indépendance" vis-à-vis de l'OTAN à une "stratégie d'influence" à l'intérieur de l'organisation.<sup>11</sup> Alors que la France a réintégré certaines instances civiles de l'OTAN,<sup>12</sup> elle s'était toujours refusée à réintégrer les structures militaires de l'Alliance. L'originalité de la position française repose sur trois fondements: la France ne dispose pas de troupes étrangères stationnées sur son sol (ce n'est cependant pas une condition nécessaire d'accession à l'organisation puisque le Danemark se trouve dans la même situation alors qu'il participe au commandement intégré de l'OTAN); les forces conventionnelles françaises ne sont pas affectées, en temps de paix, aux commandements alliés (cependant, en temps de guerre, elles le seraient vraisemblablement); enfin, la France conserve la maîtrise de l'engagement des forces nucléaires. A l'initiative du Président Chirac, la France a sensiblement modifié sa

position en décembre 1995, avec l'annonce effectuée par le Ministre français des Affaires étrangères, Hervé de Charette,<sup>13</sup> d'un retour dans certaines instances intergouvernementales de l'OTAN "en échange" d'une réelle européenisation de l'organisation déclinée selon les concepts européens: forces séparables de l'OTAN mises à disposition de l'UE et visibilité des Européens dans la chaîne de commandement de l'organisation intégrée. Concrètement, les Européens obtiennent lors du sommet atlantique de Berlin (3-4 juin 1996) la mise en place d'un système de défense européen au sein même de l'OTAN. Dans le cadre du concept de GFIM (Groupes de Forces Interarmées Multinationales) solennisé au sommet de Bruxelles (janvier 1994), certaines forces de l'OTAN pourraient être détachées et placées sous commandement européen UEO.

La seconde avancée réside dans le "concept commun franco-allemand en matière de sécurité et de défense" adopté à Nuremberg, le 9 décembre 1996, par le Président Chirac et le Chancelier Kohl. L'Allemagne accepte que l'UEO devienne le support juridique de la future IESD et soutient Paris dans ses revendications visant à "européaniser l'OTAN". Conséquence de ce processus, les Européens ont enregistré des progrès dans la mise en place de forces autonomes séparables mais non séparées de l'OTAN. Cependant, aucun progrès significatif n'a été enregistré dans la visibilité de la chaîne de commandement européen. Certes, les Européens ont obtenu en 1996 la mise en place d'un adjoint européen au Commandant américain des forces de l'OTAN en Europe (SACEUR). Cet Européen peut commander des opérations menées dans des pays européens sans les Américains, mais en utilisant certains moyens de l'OTAN.<sup>14</sup> La France a en outre demandé l'attribution à un Français (ou à un Européen) du Commandement de Naples (AFSOUTH) qui lui fut refusé par les Etats-Unis, lors de la session informelle de Bergen en décembre 1996. Disposant de la VIème flotte américaine en Méditerranée (zone considérée comme stratégique par les Etats-Unis), le Commandant de l'AFSOUTH ne peut être, dans l'esprit des responsables américains, un Européen. Au printemps 1997, le Président Chirac et le Premier ministre Lionel Jospin constatent en outre la très grande réticence des partenaires européens de la France vis-à-vis de la remise en cause des structures de l'OTAN et de la chaîne actuelle des responsabilités et des commandements. La France décide alors de "geler" son processus de réintégration dans l'OTAN. Au même moment, certains PECO sont admis au sein de l'OTAN, modifiant la donne européenne.

### **L'intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) dans l'OTAN n'est pas contraire à l'IESD**

Les Américains ont longtemps été réticents vis-à-vis de l'élargissement de l'Alliance à l'est qui aurait pu mécontenter la Russie. Issue de la dissolution du Pacte de Varsovie, la démarche du Conseil de Coopération Atlantique (COCONA) procède de cette idée en rassemblant les PECO puis les anciennes républiques de l'ex-Union soviétique. Le partenariat demeure cependant limité: dialogue sur les questions politiques et économiques (les budgets de défense notamment) mais aussi militaires. A partir de 1995-1996, les Américains font le choix résolu de faire accéder ces pays à l'OTAN. La première étape est la constitution du "Partenariat pour la Paix" (1994) qui permet à chacun de ces pays de conclure un accord de coopération avec l'OTAN. En échange, l'OTAN garantit à ces Etats des consultations en cas de menace contre leur sécurité (en référence à l'article 4 du traité de l'Atlantique Nord<sup>15</sup>). Seconde étape, le sommet atlantique de Madrid, organisé au mois de juillet 1997, confirme l'entrée de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie dans l'OTAN, tout en faisant référence, dans la déclaration finale, à la Roumanie et à la Slovaquie. Cette accession devient effective un mois avant le sommet de Washington célébrant le cinquantenaire de l'Alliance (23-24 avril 1999).

L'accès de ces pays à l'OTAN constitue un événement majeur, dans la mesure où le "parapluie de protection" s'étend à des anciens pays communistes. Cela n'a pu être réalisé que parce que l'OTAN a pris l'engagement, auprès de la Russie, qu'aucune arme nucléaire ne sera déployée dans ces Etats (Acte Fondateur de Paris du 27 mai 1997). Par la même occasion, cette

intégration renforce le rôle de l'OTAN dans la sécurité et la défense européenne, en limitant le "vide de sécurité" en Europe centrale. En outre, elle renvoie l'UE à sa stratégie graduelle et progressive d'intégration des PECO qui accorde une priorité à la reprise scrupuleuse d'un acquis communautaire considéré

comme très exigeant. Ce facteur paraît d'autant plus important pour des Etats qui ont retrouvé une liberté et une souveraineté qu'ils avaient perdues à l'issue de la seconde guerre mondiale. L'intégration atlantique révèle tout autant l'attrait de l'OTAN, ces Etats ne témoignant pas, en l'état actuel, d'un grand enthousiasme pour le concept d'IESD. Enfin, un nouvel enjeu apparaît: les marchés de l'armement. Le développement d'une interopérabilité des équipements polonais, tchèques et hongrois avec le système OTAN pourrait se traduire par

### **A long terme, l'élargissement de l'OTAN devrait présenter bien plus d'avantages que d'inconvénients pour la défense européenne.**

une “américanisation des procédures et des matériels”, apparemment contradictoire avec le développement du concept de défense européenne autonome.

A long terme, l’élargissement de l’OTAN devrait présenter bien plus d’avantages que d’inconvénients pour la défense européenne. En premier lieu, cet élargissement participe de “l’européanisation” de l’OTAN par l’augmentation mécanique de la contribution des Etats européens. Ensuite, l’organisation sera d’autant plus orientée sur les problématiques de sécurité européenne par la présence d’Etats est-européens stables. Enfin, leurs positions diplomatiques étaient largement contraintes par leurs perspectives d’intégration à l’OTAN. A l’issue de cette période de transition, les trois nouveaux pays membres devraient retrouver une certaine marge de manoeuvre.

### **Le renouveau du concept stratégique de l’OTAN a permis de consacrer la reconnaissance américaine des initiatives de l’UE**

Lors du Sommet de Washington (23-24 avril 1999), l’OTAN a renouvelé son concept stratégique. Elargissant ses compétences territoriales (“l’espace euro-atlantique”) et matérielles (“agissement au cas par cas et par consensus”), le document rappelle la nécessité d’une “base légale appropriée”, en intégrant le rôle essentiel du Conseil de Sécurité.

L’OTAN dispose désormais de marges de manoeuvre plus importantes. De même, les Européens ont obtenu que la déclaration finale souligne le rôle essentiel de l’IESD. Cette identité demeure cependant sous contrôle, encadrée par la “doctrine des 3D” exprimée par le Secrétaire d’Etat américain, Mme Albright (pas de découplage, pas de duplication, pas de discrimination). Autrement dit, l’IESD ne devrait pas couper l’Europe des Etats-Unis, accomplir les mêmes tâches et investir dans les mêmes matériels que l’OTAN ou défavoriser les membres de l’OTAN qui, comme la Turquie, l’Islande et la Norvège, n’appartiennent pas à l’UEO.

D’un point de vue américain, de nombreux arguments militent en faveur de la constitution d’une IESD. Les Américains qui se perçoivent comme une puissance européenne<sup>16</sup> souhaiteraient voir les Européens s’impliquer davantage dans les conflits du Vieux Continent car l’opinion publique américaine n’a pas toujours été favorable aux interventions extérieures. De plus, de nombreux responsables américains (Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger, voire Madame Albright) semblent convaincus que le monde actuel est la résultante de la “faillite” des Européens, et qu’il est par conséquent risqué de confier aux Européens la conduite exclusive de leur destin. Certains présupposés de la politique américaine reposent sur cette méfiance, voire cette

incompréhension des Américains vis-à-vis des Européens.<sup>17</sup> Par conséquent, les Européens devraient démontrer leur capacité à gérer les crises qui affectent leur continent. La participation britannique demeure une condition *sine qua non*.

### **Le Royaume-Uni souhaite désormais défendre ses priorités dans l’édification d’une défense européenne**

Jusqu’en 1998, le Royaume-Uni demeure le principal opposant à la défense européenne. Or celui-ci dispose depuis 1997 d’un nouveau Premier ministre, soutenu par une majorité plus favorable à la construction européenne. De même, la non-participation du Royaume-Uni à l’euro place le pays dans une situation délicate qu’il ne peut compenser qu’en réinvestissant le champ de l’Europe politique. Enfin, puissance militaire européenne, le Royaume-Uni dispose du premier budget européen de défense (37 milliards d’euros) et de la première contribution européenne à la défense (la Grèce exceptée, 2,8% du Produit Intérieur Brut).

Saisissant l’occasion du sommet européen de Pörschach (Autriche), organisé les 24 et 25 octobre 1998, Tony Blair déclare: “si nous voulons que l’Europe puisse égaler l’influence des Américains, il doit y avoir de notre part un engagement et une capacité à agir dans des situations mili-

## **La guerre au Kosovo a confirmé les orientations visant à la mise en place d’une défense européenne.**

itaires”. L’organisation du XXIème sommet franco-britannique de Saint-Malo ouvre la voie à une avancée considérable dans la construction d’une défense européenne. La déclaration finale fait référence à “l’UE <qui> doit avoir une capacité autonome d’action, appuyée sur des forces crédibles, avec les moyens de les utiliser en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales.”. Par ailleurs, la déclaration relève que “l’UE devra pouvoir recourir à des moyens militaires adaptés: moyens européens préidentifiés au sein du pilier européen de l’OTAN ou moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l’OTAN”. La guerre au Kosovo accélère le processus ainsi engagé.

### **La guerre au Kosovo et la confirmation des orientations européennes**

Soulignant la faiblesse de l’Europe dans l’engagement de moyens militaires sur un théâtre européen (insuffisance de forces militaires projetables au niveau communautaire), la guerre au Kosovo a confirmé les orientations visant à la mise en place d’une défense européenne. Cette guerre traduit le premier engagement militaire de l’OTAN dans un conflit européen. Certes, elle a mis en exergue la subordination des Européens vis-à-vis du matériel américain (satellites d’observation militaire et moyens de renseignement). Cependant, les

Européens ont su tenir leur rang. La guerre au Kosovo a permis au couple franco-britannique d'agir en commun, à l'issue d'un processus diplomatique (le sommet de Rambouillet) coprésidé par les deux pays. Quant à l'Allemagne, elle a participé à une guerre qu'elle a estimée juste et qui lui a permis de rentrer progressivement dans la "normalité stratégique".<sup>18</sup> Enfin, les Pays-Bas ont participé activement aux sorties aériennes (15% des interventions européennes).

Dans un contexte particulièrement défavorable<sup>19</sup> et tirant les conséquences de la guerre au Kosovo, le XXIIème sommet franco-britannique de Londres a permis aux deux partenaires de présenter des propositions communes destinées aux autres partenaires de l'UE et notamment la création d'un corps européen de la paix "rapide, souple et mobile". Réunissant de 40 à 50.000 hommes, ce corps doit pouvoir intervenir dans les opérations où l'Alliance atlantique ne serait pas engagée. Le sommet a aussi permis d'avancer dans la mise en place d'une mutualisation des moyens de transport aérien militaire. Les relations de cette nouvelle force avec l'OTAN n'ont pas encore été définies, mais les Américains estiment que l'OTAN devrait pouvoir disposer d'un "droit à un premier refus" qui reviendrait à bloquer une opération militaire des Européens lancée sans consultation préalable des Etats-Unis

Enfin, la mise en place de ce type de force suppose le rapprochement des modes d'engagement des civils dans l'armée. Si la France et le Royaume-Uni sont engagés dans la professionnalisation des armées,<sup>20</sup> l'Allemagne demeure attachée au principe de la conscription tout comme la Suède.<sup>21</sup> En effet, la force de réaction rapide européenne suppose la constitution préalable de "réserves projetables", peu conciliables avec une armée exclusivement constituée de conscrits. La Belgique (1995) et les Pays-Bas (1996) ont engagé des évolutions similaires, les conduisant à abandonner la conscription. Cela favorise la création de forces multinationales européennes, à l'instar de l'Eurocorps.

### **La défense européenne dépend désormais du degré de participation britannique à l'Europe de la défense**

Dans un rapport parlementaire publié en 1999, l'ancien Ministre français des Affaires étrangères (1986-1988), Jean-Bernard Raimond, constate que "l'émergence entre Londres et Paris d'une défense européenne n'a pas trouvé, à ce stade, de prolongement direct et réel dans le domaine de l'armement". En effet, le Royaume-Uni s'est désengagé de nombreux programmes européens, comme le réseau européen de satellites de télé-

communications militaires en 1998 ou le projet "horizon" de frégates de lutte antiaérienne en 1999. De plus, l'industrie nationale britannique n'a que partiellement participé à la constitution d'une Europe de la défense. British Aerospace (Bae) a préféré fusionner avec Marconi plutôt que de choisir un partenaire européen, qui aurait pu être l'Allemand Dasa. Le Royaume-Uni ne devrait pas participer à l'EADS, l'entreprise européenne d'aéronautique et de défense constituée autour d'Aérospatiale et de Dasa. Il n'est pas pour autant exclu de l'Europe de la défense (participation à l'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) qui gère pour le compte de 16 Etats européens des programmes de partenariat dans le domaine de l'armement).

### **Conclusion**

L'UE manque encore de capacité à ordonner ses mécanismes institutionnels autour d'objectifs politiques mieux affirmés et à intervenir dans les situations de crise, qui sont désormais nécessaires à toute politique étrangère. Dans les années à venir, l'UE devra faire face à trois défis essentiels. Les grands Etats ont en commun le souci de préserver leur capacité d'intervention autonome et d'utiliser l'UE comme "démultiplicateur de puissance": jusqu'où ces derniers seront-ils prêts à déléguer, au niveau européen, une partie de leur souveraineté? De plus, les plus petits Etats craignent un "directoire des grands", d'où leur opposition à tout

mécanisme qui les priverait de la possibilité de s'opposer à certaines opérations. La défense européenne témoigne ainsi d'un paradoxe. Par ailleurs, faut-il rappeler que les projets politiques des principaux Etats ne convergent pas nécessairement. Enfin, question essentielle,

dans quelle mesure un Etat pourrait-il accepter de devoir envoyer des soldats sur des opérations extérieures, sans avoir soutenu une telle option?

Enfin, la défense européenne ne devrait pas échapper à la question de la "personnification" des institutions. La présidence du Comité politique et de sécurité (COPS) est exercée par le Ministre de la Défense du pays président l'Union européenne. Soutenu par certains Etats, le haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Javier Solana, a proposé d'assurer cette présidence afin de garantir la continuité de la politique européenne de défense. Ces modifications devraient nécessiter des adaptations institutionnelles dans le cadre de la conférence intergouvernementale qui pourraient être inscrites à l'ordre du jour de la présidence française.

## **L'industrie nationale britannique n'a que partiellement participé à la constitution d'une Europe de la défense.**



## NOTES

- <sup>1</sup> Cette opposition renvoie aux deux conceptions de l'Europe: "l'Europe-puissance" définie par des politiques communes et une indépendance vis-à-vis des Etats-Unis et une Europe limitée à un grand marché et liée aux Etats-Unis par un partenariat atlantique (B. Cassen "L'introuvable défense européenne", *Le Monde diplomatique*, juin 1999).
- <sup>2</sup> Depuis le sommet européen d'Erfurt (novembre 1997), les Etats de l'Union ont décidé qu'à chaque fois qu'un pays appartenant à l'UEO présiderait l'Union européenne, il disposerait *ipso facto* de la présidence de l'UEO. Enfin, depuis le mois d'octobre 1999, le représentant européen pour la Politique Extérieure de Sécurité Commune (PESC) assure, au titre du secrétariat général du Conseil, le secrétariat général de l'UEO.
- <sup>3</sup> Suite aux engagements pris par le Portugal dans le protocole annexé à la conférence de Lisbonne (1995), et depuis le sommet de Birmingham (7 mai 1996), ce dernier participe à ces deux forces.
- <sup>4</sup> Les Etats de l'UEO ont publié un document commun en 1995 intitulé "la sécurité européenne: une conception commune des 27 pays de l'UEO".
- <sup>5</sup> Sommet des 7 et 8 novembre 1991: passage de la notion de "menace" (soviétique) à la notion de "risque".
- <sup>6</sup> William Perry, Secrétaire d'Etat à la Défense, *Annual Report to the President and the Congress*, Washington, Department of Defense, mars 1996, page 13.
- <sup>7</sup> Notamment à Bihac à l'automne 1994, lors de l'affaire des otages (mai-juin 1995) et lors de la chute de Srebrenica (juillet 1995).
- <sup>8</sup> Javier Solana "L'OTAN, gardien de la paix", *Le Figaro*, 28 décembre 1995.
- <sup>9</sup> Paul-Marie de la Gorce, "Quand l'Europe refuse une défense... européenne" (*Le Monde diplomatique*, juillet 1997).
- <sup>10</sup> Henry Kissinger "*Diplomatie*", Fayard, 1996.
- <sup>11</sup> Olivier Debouzy "France-OTAN: la fin de l'autre guerre froide" (*Commentaires*, 1996).
- <sup>12</sup> "Groupe Legge" permettant l'intégration de la France dans certains processus de décision (1991).
- <sup>13</sup> Discours du Ministre des Affaires étrangères à la session ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord (5 décembre 1995) et discours du Ministre de la Défense, Charles Millon, à l'IHEDN (19 décembre 1995).
- <sup>14</sup> L'idée du SACEUR européen n'est pas nouvelle et avait déjà été évoquée par les Américains en 1965 et en 1976. Par ailleurs, il convient de relever que le Portugal ne dépend pas du SACEUR mais du Commandement atlantique (SACLANT).
- <sup>15</sup> L'article 4 dispose que "Les parties se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée."
- <sup>16</sup> Richard Holbrooke "America, a European Power", *Foreign Affairs*, mars-avril 1995 (numéro 74).
- <sup>17</sup> William Wallace et Jan Zielonka "Misunderstanding Europe", *Foreign Affairs* (novembre-décembre 1998).
- <sup>18</sup> Pascal Boniface "Défense européenne: les premières leçons du conflit au Kosovo", *Le Télégramme de Brest*, 25 mai 1999.
- <sup>19</sup> Marqué par la "crise de la vache folle" et le refus du gouvernement français de lever l'embargo sur la viande britannique.
- <sup>20</sup> A la différence du Royaume-Uni, la France ne s'est engagée que récemment dans cette professionnalisation (1996).
- <sup>21</sup> La Suède dispose cependant d'une "professionnalisation partielle". □

## EIPA PUBLICATION

### Between Vision and Reality: CFSP's Progress on the Path to Maturity

2000/P/02

(Current European Issues Series)

Simon Duke (ed.)

EIPA 2000, 319 pages

ISBN 90-6779-145-8

NLG 70/EUR 31.76

Only available in English

The last year or so has seen a sea-change in the attitude of many to the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP). A number of bold initiatives during this period has the potential to move CFSP beyond paper commitments towards the creation of an autonomous capacity for engagement in a number of crisis management scenarios.

The strides made in CFSP and those in formulating a Common European Security and Defence Policy (CESDP) will remain only a vision if attempts are not made to consider the resource implications. The role of European and other defence industries is of paramount importance in facilitating, or hindering, progression from vision to reality.

With the aim of stimulating discussion, this book brings together a number of contributions presented at a two-day colloquium organised by the European Institute of Public Administration, Maastricht in the autumn of 1999. The outcome represents the views of the individuals involved who were drawn from official and academic backgrounds.

*'I commend this book to all those who are interested not only in the latest developments in Europe's Common Foreign and Security Policy but also its potential for the future. The various contributions raise important issues which all of us will be grappling with over the next few years. This book helps shed some light on the path which lies ahead'.*

From the foreword by Dr. Javier Solana

Secretary General, High Representative of the European Union for the Common Foreign and Security Policy

# EMU Half-Way Through: The Euro, the Regions and their Public Administrations – An Assessment<sup>1</sup>

*Alexander Heichlinger<sup>2</sup>*

*Lecturer, EIPA-ECR Barcelona*

The *Financial Times* wrote on 23 April 1999 “The introduction of the euro will transform Europe... but what is still unclear is whether the euro’s influence will be primarily *regional* or whether it will come to rival the dollar as an international currency”. More than one year later, and in light of the euro’s weakness against the dollar as well as the marginal usage and awareness of the new currency in daily life in *Euroland*, one might come to the conclusion that the euro is indeed primarily of regional, provincial or even local influence and importance. Of course the on-going strength of the North American market with its very favourable economic data does not give the new European currency much room for manoeuvre.

However, what is much more significant, and very well expressed in this statement, is that the introduction of the euro has and will further alter the landscape in which the regions, i.e. the regional and local territories, operate. Further to the gradual blurring of national boundaries (e.g. through the Single European Act, the implementation of the Single Market, EMU etc.), the regions will become a more important protagonist in Europe in terms of their participation in legal, social and political processes, and especially in economic terms.

## **The Role of Sub-National Public Administrations in the EMU**

Among the key players in EMU are undoubtedly the public administration bodies at both national and, in particular, subnational levels in the Eurozone. It is worth remembering that many local and regional government services have the closest contact with the citizens (and especially with the most vulnerable sections of society); they are the providers of information and educational material to the public; they are in many cases active in disbursing the euro (taxes, exchanging money etc.); they are advisors in the field of economic development, especially at local and regional level; and collectively, they are the largest employer in Europe. Indeed, hardly any areas will not have been affected during this three-year transition period, and consequently, after 2002. However, an important prerequisite to ensure the preparation of the regions for the new currency and its challenges is the rapid implementation of the euro regulatory framework at the level of the nation state.

According to several surveys conducted in the Member States, there seemed to be – particularly at the

beginning of the last phase (1999-2000) – delays in adaptation and a certain reluctance on the part of the regional and especially local authorities. Whether this was due to the abovementioned scenario, i.e. a delay at the higher administrative level or to the existence of a lack of commitment to the consequences, difficulties and opportunities of adaptation is open for debate. In general, the regions are active in getting “fit” for the euro although with differing motivation, speed and results. It can be observed among all the subnational participants in EMU that the action mainly taking place in different areas of public administration is as follows: (1) legal adaptation and institutional changes; (2) internal organisational and strategic re-shaping and adjustment; (3) coordination with higher and lower administrative levels; (4) the estimation of the financial implications of the currency change; and (5) external awareness building and public euro campaigning.

## **The State of Affairs of the Euro Preparatory Work in Europe’s Regions: Experiences and Examples**

The following selection of cases gives concrete information on what has so far been done in the regions and their public administrations, what actions and instruments have been introduced, which succeeded or failed, and where do the regions and administrations face challenges, problems, etc., in relation to the abovementioned fields? The cases summarised below do not refer to the more illustrative or more advanced (in terms of adaptation) subnational authorities in EMU, nor should a preference be drawn from their order.

In the case of the **City of Bonn (Germany)**, activities to organise the necessary steps for adaptation to the new currency started in 1996 in the pre-transition period. A euro working group was established, headed by a Euro Commissioner, the assistant to the City Treasurer, who has – in principal – taken over the task of managing, leading and coordinating the adaptation of the city’s public administration to the euro. The euro working group therefore carried out a number of detailed surveys of all areas involved and of all the measures needed to successfully convert the DM into the euro by 2002.

Particularly with regard to the parameters time (required) and costs (involved) to adapt the legal framework during the set three-year period, specific information and estimates have been made available in Bonn (in the so-called *Prompt Book*). For instance, calculations showed that the revision of approximately

1, 200 printed forms will take a year and the costs associated with it are estimated at about EUR 130, 000. The revision and formal legal examination of laws, regulations etc., including those concerning the political decision-making process, will amount to EUR 80, 000 and will also take a year.

Other examples:

Adaptation of cash-operated machines	6 months	EUR 130,000
New books and software for school education		EUR 255,000
Adaptation of 70 computer programmes	2 years	EUR 150,000
Personnel training	in 1998	EUR 10,000
Etc.		

Source: B. Gehrman (1999)

According to the city administration, the total costs of conversion to the euro are estimated at two and a half million DM (approximately EUR 1,300,000), but no additional human resources will be made available for this. However, in many cases, the replacement, change or new acquisition of software and other goods would have been necessary with or without the euro. It is seen as an investment for the future which will allow the City of Bonn to improve its infrastructure in the long term and, hence, to function in an innovative and progressive manner, necessary in light of facing increased competition from the local bodies and in particular because of the recent loss of the capital status to the city of Berlin.

In one of its latest initiatives – to demonstrate its enthusiasm for and confidence in the euro – the city of Bonn changed its franking machines dealing with all its correspondence into euro in February this year, as part of the launch of the city's *100 weeks countdown to the euro* action plan.

Within a different administrative system, the example of the **Basque Country (Spain)** may be considered a masterpiece of coordination between the four co-existing levels of administration with their exclusive and shared powers in the issues with significant impact on the introduction of the euro: i.e. culture; policy on children, youth and the elderly; tax administration; tourism; commerce and education (see Figure 1).

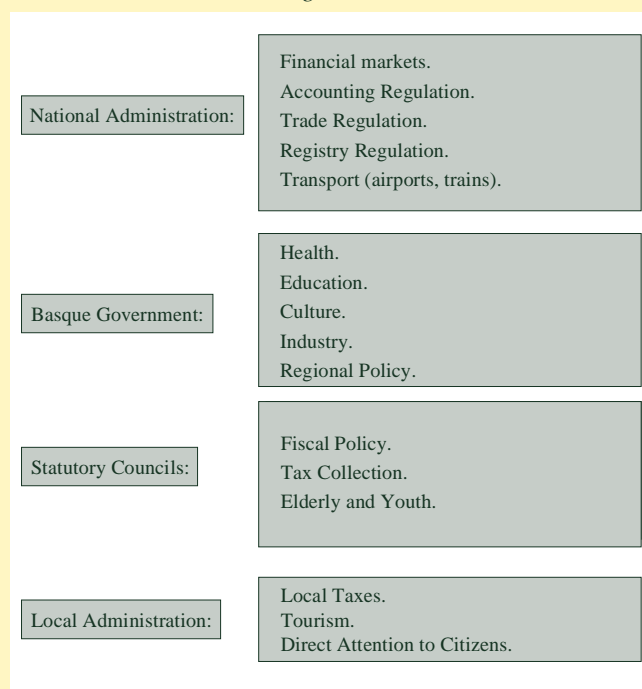
Significant efforts by inter-institutional bodies – such as the “Basque Group for Adaptation to the Euro” – have been made to progressively coordinate their activities according to a common schedule and to the relative importance of the subject matter. Joint activities to avoid duplicating information or broadcasts include, for instance: the “Basque Euro Communications Plan”, the “Euro Adaptation Manual”, a “Training Plan” etc., budgeted in total at approximately 106 million ptas (EUR 637.073) for 1998 and 1999 respectively, and another 142 million ptas (EUR 854.038) for its general campaign for the year 2000.

In this context, the newly established “Euskadi

Euro-Observatory” facilitates use of the Euro-Logo, a symbol common to companies that accept the commitment of learning about and adapting to the euro (currently only 45 out of 33, 000 retail trade companies and 15,000 hotel/catering establishments in the region possess the Euro-Logo).

As a consequence to the above, the key issue pending for the Basque region in the short-term is that of the support offered by the regional government and its administrative bodies to the large number of SMEs in their adaptation process to the euro during the time left.

Figure 1

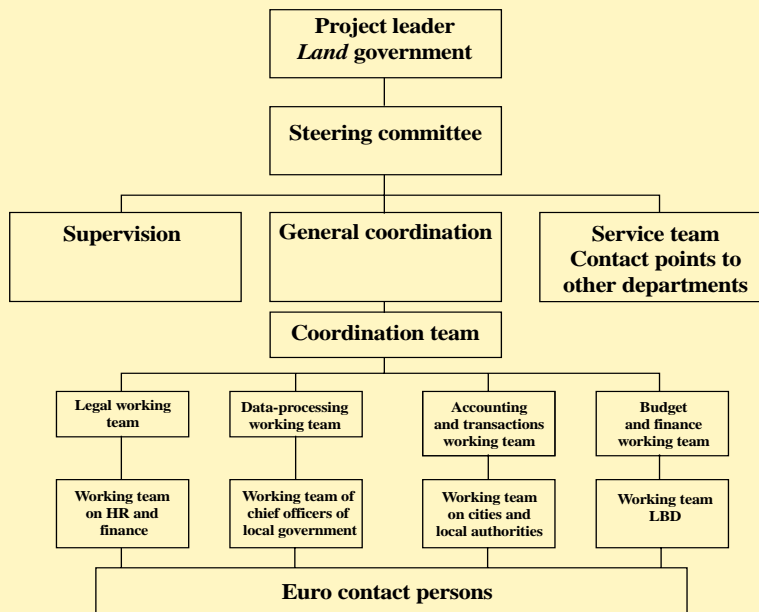


Source: C. Lambarri (1999)

In order to be prepared in particular for the internal organisational and strategic adjustment requirements, the *Land* ministers of finance of all the **Austrian** federal *Länder* took the decision to set up a *Bund/Länder* working group. This group drew up a so-called *Länder* action plan, which serves as a guideline for all public *Land* offices. This *Länder* action plan was the model for the project concept made for the **Land Styria** in Austria, where the specially created *Steirische Aktionsplan* (Styrian action plan) is the cornerstone of the transition to the euro.

The Styrian euro action plan is divided into six sections – (1) a general introduction to the euro, timetable, etc.; (2) the necessary adjustment steps such as rounding rules etc., (3) the transition in subsections of the *Land* administration such as budget, transactions, procurement, grants, etc.; (4) the legal necessity to adjust the *Land* laws; (5) the euro regulations; (6) links to internet sites at the national and European levels. In this context the first part seems worth mentioning in particular, as it first deals with and describes the specific regional and economic characteristics of the Styrian region, before it establishes, in the abovementioned sections of the action

Figure 2



Source: E.Leitner (1998)

plan, the actual connection to the euro as well as to the steps taken to introduce it.

Within the *Land* government, the Europe co-ordination office has been given the task of coordinating the transition to the Euro (see Figure 2). It is supported by various working teams. To guarantee a smooth drawing-up and implementation of the transition programmes for the respective areas, euro contact persons have been appointed in all sections and departments to provide information and act as contacts.

The fact that, as mentioned earlier, an “internet chapter” has been included in the action plan and that the complete updated version of the plan is available to all departments and employees on-line, is indicative of Styria’s overall strategy to take on a leading role in the area of technology, communication, innovation etc.

For a long time, until the final decision was taken in May 1998 determining the 11 Member States to form *Euroland* there was uncertainty as to whether Italy would be able to fulfil the criteria imposed by Maastricht. Italy had to correct many shortcomings before being admitted into the euro club and still has to prove it can bring public debt to the levels mentioned in the treaty.

Having been accepted for the euro, the Italian public administration, especially at the regional and municipal level, was and currently is facing a situation in which curiosity as regards the euro is certainly at a very low level. The strong administrative decentralisation process that the Italian territories have been implementing in the recent months certainly influences the level of adjustment to the euro in the public system, which lags behind – not so much in terms of organisational adaptation as in a “cultural” sense. The information and awareness building campaign on the euro within an apparently monopolistic administrative system is experiencing considerable delay and is of a low level (Source: S. Pettinato, 1999).

The public bodies of the **Regione Marche (Italy)** are an example of the recent, positive direction of the sub-national Italian levels towards organising themselves in an efficient and proactive manner.

The region of Marche has generally divided its euro programme in internal and external measures and instruments. The *Referente Euro* is in charge of coordinating all the measures taken by the different sectors and local bodies such as the IT, statistics, press and public relations services and the training school for regional staff. Staff salaries are already expressed in both euro and lira as well as other regional tariffs, and the first regional annual budget balance in euro (although as a special edition) was published in 1999.

Externally, since the “Euro Info” points have proven not to be as effective and accessible to the public as foreseen, the focus of the Marche public administration’s euro information has gradually shifted to concentrate on youth. They have been selected as gatekeepers of euro awareness building within Italian families and, hence, can produce the desired multiplier effect on this issue. Beside the establishment of a web site for younger users, an initiative called “A scuola di Euro”, a (peripatetic) “school” on the euro was successfully introduced in June 1999. Under this initiative exhibitions, visual explanations of the EMU and its impact, lectures etc. are held and organised by one local school and the other schools of the region are invited to “learn” together about the new currency. This tour through all of the Regione Marche’s cities and local authorities will be extended and intensified in the course of the year 2000.

Although the year 2000 issue (Y2K) was generally given priority, (in many areas, particularly in the retail sector, the euro situation is perceived more as a 2002 problem), the **City of Dublin (Ireland)** is well aware throughout all its sectors that the potential for its local territory and the opportunity which EMU presents must not be lost. It has major implications for local government, particularly in view of the UK’s decision to currently remain outside the zone, as there is a considerable amount of procurement between Ireland and the UK. Since 77% of all jobs in Dublin are centred on services and a rapidly expanding financial sector, the city government considers the euro to be a window of opportunity to establish itself as a major player in financial services, shared services and e-commerce.

Following the European Council’s confirmation that Ireland had fulfilled the necessary conversion criteria, a *National Changeover Plan* (now in its third edition) was produced and a “Currency Changeover Board” was established to oversee the implementation of the changeover, including areas of public consumer

information. Many decisions relating to local government participation in the planning process have been made at national level (Ireland has a unitary state system). However, these decisions relate more to issues of co-ordination and standardisation of approaches and not to the strategic issues relevant to individual local authorities.

In this context, the *Dublin Euro Project Plan* was drawn up highlighting in a specific, timetabled and costed manner the essential functions of financial monetary systems including their structural management implications. The plan also includes a crisis strategy known as *Plan X*, and is managed by the Deputy City Treasurer and his team. There are literally hundreds of issues to be addressed including for instance accounting in euro, remuneration, pricing policies, property taxes, etc.

The strategy in Dublin is to plan the introduction of the euro ahead of the compulsory deadlines, because the successful adoption of the euro will give the city major economic benefits – such as lower interest rates, improved procurement and the creation of a more efficient and competitive local authority – as part of the European economy, in general estimated to be 10% larger than the USA in terms of Gross Domestic Product (GDP) (Source: M.P. Redmond, 1999).

Considerable effort will be put into the forthcoming information campaigns both internally and externally so that the switch to the euro will not result in a perceived rise in consumer prices, since the Irish pound is the only *Euroland* currency the individual unit of which is higher than the euro (1 euro = 0.787564 IEP).

As neighbours of Ireland (in-country) and its biggest trading partner, but still outside Euroland (pre-in), the UK's "wait-and-see" policy currently followed by Tony Blair's government with respect to the UK's possible entrance into Euroland in the near future is not reflected at all in the administration at the national, and thereby subnational levels. On the basis of a very well elaborated and thought out *National Changeover Plan*, which has already been updated several times (UK is not a member of EMU!!!) and made available on the Internet to the public, a network of "Regional Euro Forums" is in place across the country. Chaired by prominent business people and administered by public bodies, the regional euro-forums aim to ensure that all the strategic key partners (public administration, businesses etc.) work together and provide advice for the euro implementation process. In response to some of the "heavyweight" arguments currently used by anti-euro organisations, parties and/or campaigns, these regional forums are actively engaged in setting-up helplines and web sites, in organising and participating in training seminars for SMEs etc.

#### **From Half-Way to Final Countdown**

To summarise, the regional and local public administrations of the European Union (both in the "in" and "pre-in" countries) are indeed aware of what the euro will mean for and bring to their subnational

territories and are therefore active in these areas, although preparatory work and action take place according to the different systems in each country and hence with different priorities, speed and commitment. However – following this mid-term of phase three of transition to the euro, mainly concerned with technical applications – it has become clear to the main actors, i.e. the administrations, associations, business units etc., that adaptation to the common currency cannot only be reduced to meeting the requirements of for instance exchange, transactions and/or the production of goods and services. The euro cannot solely be viewed as an economic entity – it is a multidimensional phenomenon, with an important social dimension.

As a consequence, all the partners in the euro find themselves not only confronted with a low usage of the currency in daily life so far, but also, and logically, with curiosity as regards the new currency reaching a negative peak (this is for example reflected in a reduction by more than half of the assignments of the European Commission's group of euro *conférenciers* during 2000 in some euro countries).

Between now and 2002, this "low" season of the euro currently being faced could and should be used by regional and local bodies to work on and develop new ideas, strategies and policies. The aim would be both to finalise the technical implementation of the euro within their administrative systems as well as to promote it to the public, and to re-think certain issues (e.g. policy on infrastructure, education and training; fiscal and investment policy) connected to their region's overall public identity, its attractiveness as a location, and society as a whole.

To conclude therefore, Economic and Monetary Union will see competition between regions, as opposed to nations, gain in significance. In view of the new economic situation and the policies of sub-national territories related to it, during the time that remains the new dimension – the euro – therefore needs to be tackled in a broader context by all parties, and particularly by public sector bodies at *all* levels.

---

#### **NOTES**

<sup>1</sup> The article contains – in résumé – selected parts of a number of findings, presentations and discussions drawn from the last four euro-forums organised by the European Centre for the Regions (EIPA-ECR) in Barcelona (E) in cooperation with the European Institute of Public Administration (EIPA) in Maastricht (NL) in 1998 and 1999. This year's euro conference on "*EMU Halfway Through The Transition Period: Experiences and Perspectives*" will be held on 18-19 September 2000 in Barcelona (E) (see announcement).

<sup>2</sup> The author is very grateful to all the forum's contributors for their valuable presentations and debates, which have formed the basis for the author's research on and interest in this issue and in particular of this article. Programmes, lectures and other relevant documents from the euro-forums can be provided upon request to the following e-mail address: a.heichlinger@eipa-ecr.com □

# Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation

*Dr Georg Haibach, LL.M*

*Lecturer, EIPA*

The European Institute of Public Administration is currently conducting a two-year research project on “Governance by Committee: the Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation”. The research is partly funded by the key action “Improving Human Potential and the Socio-Economic Knowledge Base” within the Fifth Framework Programme for Research of the European Community.

## Introduction

The proliferation of different types of committees performing different functions in the political process characterises contemporary governance at the national, sub-national (regional and local) and supranational (European) levels of government.<sup>1</sup> The increasing role of committees can be seen as a response to the need for an ever-higher level of technical expertise, which stems from the growing complexity of regulating contemporary western societies. In multi-level governance systems such as federal political systems, committees also perform another function: they are mechanisms ensuring efficient co-ordination between the different levels of government.<sup>2</sup> The growing regulatory tasks of the European Community and the need for multi-level co-ordination explain why the committee system is so highly developed in the EC.

A basic typology identifies five different types of committees involved in different stages of the EC decision-making process:

- The *expert committees*, which provide the Commission with external advice during the drawing up of proposals;
- The institutions with consultative status such as the *Economic and Social Committee* and the *Committee of the Regions*;
- The *working parties* and the *Committee of Permanent Representatives (COREPER)* which prepare the decisions of the Council of Ministers;
- The *standing committees of the European Parliament*, through which the latter exercises its legislative powers;
- The *comitology committees*, which assist the Commission in exercising the implementing functions delegated to it by the Council and the Parliament.

Theoretically-informed empirical research on the role and function of committees in the EC policy process commenced only a few years ago. Recent publications have contributed to developing typologies of the different types of committees according to their roles and their

internal rules of procedures. Much attention has also been drawn to the inter-institutional debate on comitology committees. Most of the research has been essentially descriptive, trying to assess the functions of the different kinds of committees in the EC policy process such as: providing technical expertise, rule-setting, fund-approving, consensus-building, inter-level co-ordination, networking and influencing policy.

Building on this body of research, the project focuses on the question of to what extent and how different committees in the EC policy process go beyond their basic functions as providers of technical expertise and fora for multi-level co-ordination and constitute a central aspect of the “democratic legitimacy” of the European Union. Furthermore, a major task of the research project is to analyse how expert knowledge is integrated into the decision-making process of Parliament and Council, and to what extent the prerogatives of the legislative authorities are observed or violated in the implementation process, i.e. how experts with different loyalties “check and balance” each other in the European system of governance.

Committee structures and processes vary from one policy area to another. The research concentrates on five different policy fields (internal market – in particular telecommunications, the environment, research and development, social affairs and culture). Furthermore, it focuses on committees in the legislative process (the standing committees of the European Parliament and the committees and working parties of the Council) and in the policy implementation process (comitology committees). These three types of committees will be analysed in different subprojects. In addition, a fourth subproject will focus on the legitimacy of as well as citizens’ perceptions of the EC Committee system.

## 1. The standing committees of the European Parliament

The legislative role of the European Parliament has been strengthened significantly since the Single European Act. By introducing the co-decision procedure, the Treaty of Maastricht put the European Parliament and the Council on an equal footing in the legislative process in certain policy areas. This right, which was simplified and extended by the Treaty of Amsterdam, has established the Parliament as co-legislator in areas including employment, the environment, health and consumer protection, equal opportunities and treatment for men and women, and transport policy.

In dealing with these increasing powers, the standing

parliamentary committees play an important role. They have been described as the “*legislative backbone*” of the European Parliament.<sup>3</sup> Their competences are laid down in the Rules of Procedure of the European Parliament.<sup>4</sup> All legislative proposals must be considered in one of the 17 standing committees, which can propose draft amendments to Commission proposals or Council common positions. Requests made by the EP to the Commission for legislative proposals must be based on reports initiated by a committee. Committees can table questions to the Council, the Commission and to external experts, table resolutions following statements by other Community institutions and propose amendments to the plenary agenda.

This subproject

- documents how the committees of the European Parliament contribute to the shaping of EC law by incorporating expert advice into their committees;
- assesses the impact of outside influence such as national political parties, national governments, lobby-groups, etc.;
- analyses the manner and effectiveness of the control the committees exercise over other EU institutions (in particular the Commission and the Council);
- examines the possibility of scrutiny of and control over the implementation process with a view to establishing realistic procedures for controlling the implementation process.

## 2. Committees and working parties of the Council

The working parties or working groups of the Council are composed of civil servants and diplomats belonging either to the Permanent Representations of the Member States or to their national administrations. They prepare the meetings of COREPER, which in turn prepares the meetings of the Council of Ministers. Issues which have been agreed upon in working groups (where no formal vote takes place) are formally endorsed by COREPER, whereas issues on which no agreement has been reached are re-negotiated in COREPER (and later in the Council if necessary).

Although not mentioned in the Treaties (they are only referred to in the Council’s Rules of Procedure<sup>5</sup>), the working groups are a major element of the Council machinery: According to a list of the Belgian Permanent Representation, there were estimated to be 170 working groups functioning during the Belgian Council Presidency of 1993.<sup>6</sup> In 1994, 2,580 meetings of working groups were counted, as opposed to 125 meetings of the Council of Ministers and 117 meetings of COREPER.<sup>7</sup> Even more impressive when considering the importance of the working groups in the decision-making process are the estimations according to which 70 to 80 % of the legal acts adopted by Council are decided at the level of the working groups.<sup>8</sup>

These quantitative estimations do not, however, provide any answers to questions of a more qualitative nature as regards the content of the negotiations which take place in the working groups. In this context, the research analyses whether the decisions taken in the working groups are of a purely technical nature, or whether they have far-reaching political implications.

Furthermore, the negotiation style in the working groups is examined: To what extent are the negotiations “open”? What room for manoeuvre from their national administrations do the members of the working groups have? To what extent do domestic constraints (inter-ministerial co-ordination for instance) influence the behaviour of the members of working groups? Does this vary from one Member State to another? How do coalitions usually work between the national delegations? How influential are the representatives of the Member State holding the Presidency and of the Commission in working parties? To what extent do all these parameters vary according to the sector involved (and the corresponding legislative procedure)?

## 3. Comitology committees

The vast majority of legal acts in the European Community are not adopted by the legislative authorities (the Council and the European Parliament), but by the European Commission.<sup>9</sup> Most of these acts are adopted by the Commission after the Council has conferred implementation powers on the Commission and a so-called “comitology” committee, composed of civil servants of the Member States, has given its opinion on a Commission proposal. Although among these legal acts there are many “routine” measures, decisions of enormous political and economic importance such as the embargo against British beef in connection with the BSE crisis in 1996<sup>10</sup> are also taken according to comitology procedures.

The first comitology committees were established in the early 1960s when the Council recognised that it lacked the resources to make all the necessary implementation rules in the first agricultural market organisations. However, it did not want to delegate the implementation powers to the Commission without keeping some control. The committees – which have differing legal “weight” depending on the type of committee – have to give an opinion on an implementation measure proposed by the Commission before the Commission can adopt it.

The procedures for adopting EC implementing measures have been criticised ever since these procedures were set up in the early 1960s. Many suggestions and proposals have been made to ensure that decisions of a legislative nature or with significant budgetary implications are made following the usual EC legislative process, i.e. proposed by the Commission and enacted by the Council either in consultation, co-operation or co-decision with the European Parliament. The line that separates routine implementing measures from those with legislative and budgetary implications is, however, rather blurred.

The European Court of Justice has in a series of decisions left it basically to the legislator to distribute the powers between the legislator and the executive. In cases where the Council legislates alone, it is for the Council to decide the content of the basic act and the scope of the powers that are delegated to the Commission. The Council has tended to be rather generous in conferring implementation powers to the Commission since it can control the Commission through comitology committees. As the Court is not really willing to interfere in that

choice, the Council enjoys almost complete freedom in that respect. The European Parliament, which has no influence on the committee procedures, wants to restrict the delegation of implementation measures to purely routine matters. This is the root of the conflict between the Council and Parliament. In cases where the co-decision procedure applies, the European Parliament and the Council have to reach a compromise on what is decided in the legislative act and what in the implementing act. Also, the new comitology decision of 28 June 1999<sup>11</sup> has not addressed the question of what must be decided in a legislative or in an implementation procedure.

The research questions to be addressed by this subproject should contribute to a constructive solution to this important issue of institutional balance by first establishing the criteria for an operational demarcation between legislative and implementing measures, and secondly by assessing a large number of EC implementing acts to determine whether and in which cases implementing measures have in fact violated the prerogatives of the legislators, the Council and Parliament. The subproject therefore concentrates on the following questions:

- How can the line that separates implementing measures from those with legislative implications be drawn? How can the differentiation between legislative and implementing legal acts be made operational? How could an effective system of control be established that limits the implementing powers of the Commission and safeguards the prerogatives of the legislators, especially the Parliament?
- Have the prerogatives of the legislative authorities generally been respected in implementing decisions in recent years or have decisions with important legislative implications been decided on according to comitology procedures? In which policy arenas has this primarily occurred? In what way have these possible “transgressions” affected the institutional balance?

#### **4. The Committee system, legitimacy, citizen’s perceptions and acceptance of the EU-system of governance**

The EC system of governance could not function without the committees. They came into existence in response to the need to integrate expert knowledge and technical know-how into the policy decision-making and implementation process and in response to the need to provide co-ordination, control, and checks and balances between the major institutions.

Although the two major functions of committees in the political process of the European Community – mastering technical expertise and managing multi-level co-ordination – are uncontroversial and generally viewed as legitimate, the EC committee system is at the same time frequently criticised from different points of view:

Committees are seen as embodying the most opaque and even secret part of EC decision making. The committee system is certainly one of its least known aspects. Outside the participants in the system from the Community institutions and the Member States, and the small community of scholars in the legal, social and economic sciences, the existence and functioning of committee

system is hardly known. Even media reporters who cover Brussels have little understanding of it. Best known among the public at large are probably the committees of the European Parliament, whereas comitology committees and the working parties of Council are hardly known outside the group of officials who participate in the committee work.

This aspect is also of relevance in that part of the research devoted to an analysis of the committee system from the perspective of the citizens of the European Union. Decisions – which are taken by the committees behind closed doors – are in some cases of a politically sensitive nature and have direct implications for every citizen of the European Union. They include measures taken in the fields of the environment, social affairs, and research and development.<sup>12</sup> Within this context, a question of particular interest is how the committee system can be made more legitimate from the perspective of EU citizens. The new Comitology Decision can be seen as one step in this direction by improving the public’s access to information concerning the committee procedures. It makes the principles and conditions on public access to Commission documents applicable to committees, and obliges the Commission to publish a list of all comitology committees as well as an annual report on the working of the committees. Also, references to all documents related to committees which have been sent to the European Parliament shall be made public in a register.

The committee system raises questions about the democratic legitimacy of the EC policy process. Because most of the committees are not mentioned in the Treaties, their proliferation is sometimes seen as a deviation from the “constitutional” rules of the European Community. Committees are frequently seen as symbolising the “democratic deficit” and “bureaucratic and technocratic bias” of the EC system, since their members are not elected on a democratic basis (except for those on the EP committees).

The major objective of this subproject is to reflect the results of the other subprojects with a view to answering the question of to what extent and how the committee system can contribute to increasing the legitimacy of and strengthen support for the European system of governance.

#### **Conclusion**

The research will contribute to a better understanding of the decision-making processes in the European Community and the unique multi-level construction of the evolving European system of governance. The project will make the linking of the Member State level and the Community level through the various types of committees more transparent and show how technological expertise is integrated into this process. The project will make a major contribution to the debate on the “democratic deficit” of the Community system by showing that the many forms of checks and balances are an integral part of the committee system which guarantees the incorporation of expertise under conditions of mutual control. The analysis will identify deficiencies and weak points in the committee system and develop suggestions as to how they might be corrected. Finally, the project will contribute to discussions on the conflict between the institutions



over comitology. The efforts to develop an operational differentiation between legislative and implementing measures and to empirically establish how frequently, in which policy arenas and in what ways implementing measures have in fact violated the prerogatives of the legislative authorities, will contribute to making the debate on comitology more objective and thus help in finding an adequate solution.

The European Institute of Public Administration with Professor Günther F. Schäfer as project leader is responsible for the overall project co-ordination. The research will be conducted by EIPA faculty members in co-operation with researchers from the Universities of Bordeaux, Cologne, Rennes, King's College, London and the Institut für Höhere Studien, Vienna. Three workshops will be held at EIPA in Maastricht in which all the researchers involved will participate. One meeting will take place in Brussels in order to present the intermediary results and findings of the research to the Commission services and some selected end-users and policy makers. After the submission of the final report to the European Commission, a colloquium on the research findings will be held at EIPA. Finally, it is also intended that a book will be published on the research findings.

Progress on EIPA's two-year research project "Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation" can be found on the web, under Working Papers or by contacting: g.haibach@eipa-nl.com.

## NOTES

- <sup>1</sup> This is not an entirely new phenomenon, as Kenneth C. Wheare, *Government by Committee: An Essay on the British Constitution*, Oxford, 1955 demonstrates.
- <sup>2</sup> On the concept of multi-level governance see, for example, F.W. Scharpf, "The Problem-solving Capacity of Multi-level Governance", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, No. 4, 1997.
- <sup>3</sup> M. Westlake: *A Modern Guide to the European Parliament*, Pinter Publishers, London and New York, 1994, p. 191.
- <sup>4</sup> European Parliament: Rules of Procedure, [1997] OJ L 49/1, in particular chapter XX.
- <sup>5</sup> Council Decision 1999/385/EC, ECSC, Euratom of 31 May 1999 adopting the Council's Rules of Procedure, [1999] OJ L 147/13, see in particular Art. 17 and 18.
- <sup>6</sup> See J. Beyers, G. Dierickx, "The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?", in: *Journal of Common Market Studies*, 1998, vol. 36, No. 3, p. 289, 290.
- <sup>7</sup> M. Westlake, *The Council of the European Union*, London, Cartermill, 1995, p. 320.
- <sup>8</sup> See F. Hayes-Renshaw and H. Wallace, "Executive power in the European Union: The Functions and Limits of the Council of Ministers", *Journal of European Public Policy*, 1995, vol. 2, p. 562. See also W. Wessels, "The EC Council: The Community's Decision-making Centre" in S. Hoffmann and R.O. Keohane (eds.), *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Boulder, CO., Westview, p. 140.
- <sup>9</sup> In 1996, in addition to numerous decisions, the European Commission adopted 2,341 regulations and 2,806 directives (i.e. legal acts with general application), whereas the Council adopted 484 legal acts in total (European Commission, *General Report on the Activities of the European Union*, 1996, Office for Official Publications of the European

Communities, 1997, p. 424, 426).

- <sup>10</sup> Commission Decision 96/239/EC of 27 March 1996 on emergency measures to protect against bovine spongiform encephalopathy, [1996] OJ No L 78/47.
- <sup>11</sup> Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, [1999] OJ L 184/23.
- <sup>12</sup> A notable case is Commission Decision 97/98/EC of 23 January 1997 concerning the placing on the market of genetically modified maize pursuant to Council Directive 90/220/EEC, OJ [1997] L 31/69. It was adopted in a IIIa comitology committee procedure. For details see: Kieran Bradley, "Alien Corn, or the Transgenetic Procedural Maize", in: P.P.C.M. Van Schedelen, *EU Committees as Influential Policy-makers*, Erasmus University Rotterdam, Holland, Ashgate, Aldershot, 1998.

## Annex: Selected material for further reading

- Andeans Mads, Türk, Alexander (eds.) (2000), "Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC", *Kluwer Law International*, London
- Bradley Kieran St. Clair (1997): "The European Parliament and Comitology: On the road to nowhere", in: *European Law Journal*, Vol. 3, N° 3, pp. 230-254
- Beyers, Jan/Dierickx, Guido (1998): "The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?", in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No.3, pp. 289-317
- Haibach Georg (1997): "Comitology: A Comparative Analysis of the Separation and Delegation of Legislative Powers", in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, N° 4, pp. 373-385
- Haibach Georg (1999): "Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21<sup>st</sup> Century !?", *EIPASCOPE* 1999/3, p. 10
- Joerges Christian/Falke Josef (eds.) (2000): *Das Ausschlußwesen der Europäischen Union – Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung*, Nomos, Baden-Baden
- Lewis, Jeffrey (1998): "Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive", in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No. 4, pp. 479-504
- Neyer Jürgen (1997): "Administrative Supranationalität in der Verwaltung des Binnenmarktes: Zur Legitimität der Komitologie", in: *integration*, N° 1/97, pp. 24-36
- Pedler Robin/Schaefer Günther (eds.) (1996): *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht
- Sauron Jean-Luc (1999): "Comitologie: comment sortir de la confusion?", in: *Revue du Marché Unique Européen*, p. 31
- Van Schedelen M.P.C.M (ed) (1998): *EU Committees as influential policymakers*, Erasmus University Rotterdam, Holland, Ashgate, Aldershot
- Vos Ellen (1997): "The rise of committees", in: *European Law Journal*, Vol. 3, N° 3, pp. 230-254
- Wessels Wolfgang (1998): "Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system", in: *Journal of European Public Policy*, 5:2, June, pp. 209-34. □



# ANNOUNCEMENTS / ANNONCES

*Seminar / Séminaire*

## **European Negotiations / Négociations européennes**

Maastricht

19-23 June, 2-6 October, 20-24 November 2000

This is a practical programme which aims to explore and define the strategies and tactics inherent in negotiations at the European Union level. This programme adopts a twofold approach. On the one hand, progressive simulation exercises will enable the participants to experience genuinely recreated negotiations and transform them into a laboratory to reflect on ways and means of optimising the experience of European negotiations. This programme obviously aims to help participants to improve their negotiation abilities and therefore places emphasis on practical skills development. For this particular purpose, individual performance cards will be drawn up and made available by the trainers. On the other hand, sessions in which debriefing of the simulations will take place will present both theoretical and empirical research on the factors which influence negotiations. Such factors include good preparation, particular techniques of negotiation, cultural patterns, communication skills and personal style. Similarly, the EU context is presented highlighting *inter alia* the institutional intricacies, Council rules of procedure, and the roles of the Presidency, the European Commission and the Parliament in negotiations. Finally, the multinational composition of the group should also offer participants an opportunity to discover together the special dynamics of the European negotiations in this intensive and highly participatory programme.

The working languages are English and French. Simultaneous translation will be provided.

*Ce séminaire, à caractère pratique, vise à explorer et à définir les stratégies et tactiques inhérentes aux négociations à l'échelle de l'Union européenne. La méthode du programme est double. D'une part, des exercices de simulation progressifs permettent aux participants de recréer plusieurs situations authentiques de négociations et de les transformer en un laboratoire où ils pourront réfléchir sur la façon d'optimiser l'expérience des négociations européennes. Ce séminaire est avant tout conçu pour aider les participants à perfectionner leurs talents de négociateurs, et met donc l'accent sur le développement des aptitudes pratiques. A cette fin, des fiches d'action personnalisées seront préparées et distribuées par les formateurs. D'autre part, des sessions d'évaluation des simulations présentent à la fois des recherches théoriques et empiriques sur les facteurs qui influent sur la négociation: la bonne préparation, les techniques particulières de négociation, les traits culturels, les canaux de la communication et le style personnel. Le contexte de l'Union européenne est lui aussi présenté, et en particulier les rouages institutionnels, les règles de procédure au sein du Conseil ou encore le rôle de la Présidence, de la Commission et du Parlement européen dans les négociations. Enfin, la composition multinationale du groupe devrait offrir aux participants une occasion unique de découvrir ensemble la dynamique particulière des négociations européennes dans ce programme intensif et fortement participatif.*

*Langues de travail: anglais et français (l'interprétation simultanée étant assurée).*

*For more information please contact:*

*Ms Noëlle Debie, Programme Assistant,*

*Tel.: +31-43 3296 226; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: [n.debie@eipa-nl.com](mailto:n.debie@eipa-nl.com)*

*EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*

## **Socio-Economic Aspects of European Governance of Territories / *Les aspects socio-économiques de la gouvernance européenne des collectivités territoriales***

Brussels/Bruxelles, 17-18 July 2000/*les 17 et 18 juillet 2000*

An Intergovernmental Conference has recently been established with the objective of giving the European framework and its integration process a new “shape” in order to cope with the challenges to be faced in the coming year(s) and with the entrance of the other European countries into the EU. A “new” form of European governance, in terms of redesigning the tasks and functions of territorial governments in the European context, will be necessary in order to foster cohesion and growth at all levels, but especially at the subnational levels.

Following the 1998 and 1999 Round Tables, the European Centre for the Regions (EIPA-ECR), the European Institute of Public Administration's (EIPA) antenna in Barcelona (E), in cooperation with UNIONCAMERE- the Italian Union of Chambers of Commerce and the Conference of Presidents of the Italian Regions and Autonomous Provinces, will be jointly organising its **2000 Round Table** on “**Socio-Economic Aspects of European Governance of Territories**” to be held on 17 and 18 July 2000 in Brussels (B) at the premises of the Economic and Social Committee (ECOSOC).

Representatives and politicians from local and regional authorities, civil servants from the sub-national public administrations and their regional and local representations in Brussels, Members of the Committee of the Regions (CoR), Members of European Parliament will have the opportunity to discuss issues such as “*Local and Regional (Economic) Development in the EU*”, “*The EU Policies and their Contribution/Impact in the Light of the Forthcoming Enlargement*” or “*The ‘New’ European Governance of Territories and the Role of their Institutions*”.

The working languages will be English, French and Italian (with simultaneous interpretation).

*La Conférence intergouvernementale qui vient d'être convoquée a notamment pour objectif de “remodeler” le cadre européen et son processus d'intégration afin de pouvoir relever les défis qui se poseront dans les prochaines années à la suite de l'adhésion à l'UE d'autres pays européens. Il sera nécessaire de suivre une “nouvelle” forme de gouvernance européenne, c'est-à-dire de redistribuer les tâches et les fonctions des collectivités territoriales dans le contexte européen, si l'on veut encourager la cohésion et la croissance à tous les niveaux, surtout aux niveaux infranationaux.*

*Après les tables rondes organisées en 1998 et en 1999, le Centre européen des régions (CER-IEAP), l'Antenne de l'Institut européen d'administration publique (IEAP) à Barcelone (E) organise cette année, en coopération avec l'UNIONCAMERE – l'Union italienne des Chambres de commerce – et avec la Conférence des Présidents des Régions et des Provinces autonomes italiennes, sa table ronde 2000 consacrée aux “Aspects socio-économiques de la gouvernance européenne des collectivités territoriales”. Celle-ci se tiendra les 17 et 18 juillet 2000 à Bruxelles (B) dans les bâtiments du Comité économique et social (CES).*

*Au cours de cette table ronde, des représentants et responsables politiques des collectivités régionales et locales, des fonctionnaires des administrations publiques infranationales et de leurs représentations régionales et locales à Bruxelles, des membres du Comité des régions (CdR) et des députés européens auront l'occasion de se livrer ensemble à une discussion sur des thèmes tels que “Le développement (économique) régional et local dans l'UE”, “Les politiques communautaires et leur contribution/impact dans la perspective du prochain élargissement” ou encore “La “nouvelle” gouvernance européenne des collectivités territoriales et le rôle de leurs institutions”.*

*Les langues de travail seront le français, l'anglais et l'italien (avec interprétation simultanée).*

Further information on the programme and the practical organisation can be obtained on the EIPA-ECR web site ([www.eipa.nl](http://www.eipa.nl)) or from:

*De plus amples renseignements sur le programme et l'organisation pratique de cette table ronde peuvent être obtenus sur le site Web du CER-IEAP ([www.eipa.nl](http://www.eipa.nl)) ou en s'adressant à:*

*Mrs Elisa Fernández, Programme Organisation,  
European Centre for the Regions, c/ Girona, 20, E – 08010 Barcelona  
Tel: +34 93 567 24 00; Fax: +34 93 567 23 99; E-mail: [e.fernandez@eipa-ecr.com](mailto:e.fernandez@eipa-ecr.com)*

## *Seminar*

# **The Internal Market in Energy**

Maastricht (NL), 7-8 September 2000

The European Institute of Public Administration is organising a seminar on the measures taken by the European Union to achieve an internal market in Energy. This seminar will take place on 7 and 8 September.

The most well-known measures taken by the EU in this context have attempted to liberalise the markets in electricity and gas. However, there are other measures as well. These deal with the other energy sources, such as coal (remember the ECSC – the European Coal and Steel Community!) and oil, or with excise duties on energy. Legislation concerning emissions and security of supply also affect the market, especially the (potential) market position of each fuel. There are also initiatives to promote renewable sources of energy and to make these more competitive in this aspect of the internal market. Finally, one should also mention the proposals on energy and carbon taxation at EU level as well as the national initiatives taken on these matters with potentially serious consequences for the internal market.

This seminar aims to review the existing measures and proposals. It is designed to promote a discussion on the lessons to be learnt from recent case law. There will be ample opportunity for an exchange of experiences and discussion of ideas on the evolution of these mechanisms. Discussion will focus mainly on measures taken at European level, but national action will also be covered in detail.

The seminar is intended for a wide spectrum of interested persons: policy-makers at EU level and those having to implement the relevant EU legislation in national law, officials working with the system in practice, plus lawyers, business people and advisers.

The working language of this seminar will be English.

For more information and registration forms, please contact  
*Ms Noëlle Debie, Programme Assistant, EIPA,*  
*P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht;*  
*Tel.: +31 43 3296 226; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: n.debie@eipa-nl.com*  
*EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*

## *Conference*

# **EMU Half-way through the Transition Period: Experiences and Perspectives**

Barcelona (E), 18-19 September 2000

The European Institute of Public Administration (EIPA) in Maastricht and the European Centre for the Regions (EIPA-ECR) in Barcelona are jointly organising an academic conference devoted to a midterm evaluation of the EMU now that the euro zone is halfway the transition period.

Various issues will be addressed during the conference, among which are: the ECB's monetary policy strategy, the functioning of the payment system, the external representation of the euro in international forums, an initial evaluation of the institutional framework for European monetary policy, prudential central bank supervision, the functioning of the stability pact, the impact of the euro on money and capital markets and the structure of the financial industry, the transparency of the ECB, the ups and downs of the euro exchange rate, and EMU enlargement issues. There will also be a round table on EMU's impact on real convergence in the countries of the euro zone.

The seminar is intended for a wide spectrum of interested persons: policy-makers at EU and national levels, those working on EMU issues in banks and research institutes, interested persons from the academic and business communities and lobbying groups.

The working language will be English.

For more information and registration forms, please contact:

*Ms Araceli Barragán, Programme Assistant, EIPA*

*P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht*

*Tel.: +31 43 3296 325; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: a.barragan@eipa-nl.com*

*EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*

---

## *Seminar*

# **The Power of Networking The 2000 EFMD Public Sector Seminar**

Maastricht, 28-30 September 2000

An activity of the European Foundation for Management Development hosted by EIPA

In an era where institutional hierarchy – also in the public sector – is challenged through increasing electronic facilities and growing personal assertivity, the concept of networking is particularly important. With regard to most political issues on the public agenda and differing interest groups having opposing stakes in the debated solution, does good networking make the difference between failure and success? When more than ever dignitaries and organisations of completely different natures join into a particular decision making process, what is the effect of existing or new created networks? How do you fulfil your personal management development needs through networks?

This seminar is designed for MD officers in a ministry, local government or public agency exploring the market for new ideas, public top managers expanding personal relationships, senior consultants in a MD forum searching for international benchmarks, and for all those who want to fulfil their management development needs.

For more information and registration forms please contact:

*Johanna Sahi, Programme Organisation, EFMD*

*Rue Gachard 88, B – 1050 Brussels*

*Tel: +32 (0)2 629 08 10; Fax: +32 (0)2 629 08 11; E-mail: [sahi@efmd.be](mailto:sahi@efmd.be)*

*EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*

## *Seminar*

# **Committees and Comitology in the Political Process of the European Community**

Maastricht, 19-21 September 2000

Committees play a significant role in the various phases of the political process in the European Community. They participate in designing, deciding and implementing EC policy: expert or advisory committees help the Commission in the process of drafting legislation; Council working parties or committees prepare decisions of the ministers; and in the process of implementation, so-called 'Comitology' committees supervise the implementation of EC law.

The seminar is designed to help civil servants from the Member States and the Community institutions to gain a better understanding of the role these committees play in the policy process both from a theoretical and from a practical point of view. In the first part of the seminar a typology of committees – based on their function in decision-making – will be developed, followed by simulations and case studies of the various types of committees designed to illustrate the role they play in the policy process and the way they operate.

**Particular emphasis will be placed on the new rules for Comitology committees as laid down by Council Decision 1999/468 of June 1999.**

The combination of theoretical discussions and interactive learning will give participants the opportunity to improve their theoretical and practical knowledge of the work of committees in all aspects of Community policy-making and implementation.

The working languages of the seminar will be English, French and German, provided that there are enough participants requiring each language.

## **Update on Comitology**

Maastricht, 15 November 2000

This one-day seminar is designed for civil servants from the Member States who have either participated in one of the previous three-day EIPA seminars on committees and comitology or already have a good knowledge of the subject. The purpose of the seminar is to bring them up-to-date with the latest developments, in particular with the new Comitology Decision 1999/468.

In June 1999 the Council adopted the new Comitology Decision after a prolonged conflict between the institutions, particularly the European Parliament and Council. The new rules for the three remaining types of committees – advisory committee (procedure I), management committee (procedure II) and regulatory committee (procedure III) – will be explained in detail.

The seminar will commence with a brief historical overview of the development of implementation committees, including the 1987 Comitology Decision and the power struggle between the institutions. Then the new Council Decision 1999/468 of June 1999 will be introduced with a particular emphasis on the criteria which determine the choice of committee procedure. Subsequently, the role of the European Parliament, the new provisions on transparency and the transition from the old to the new comitology procedures will be described and discussed in detail.

The working language of the seminar will be English.

For more information and registration forms please contact:

*Belinda Vetter, Programme Organisation, EIPA*

*P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht*

*Tel: +31 43 3296 382; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: [b.vetter@eipa-nl.com](mailto:b.vetter@eipa-nl.com)*

*EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*

## *Seminar:*

# **The US Governmental System and EU-US Relations**

Washington DC, 18-22 September 2000

From 18 to 22 September 2000, the European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht (NL), in cooperation with the Brookings Institution, Washington DC (USA), will be holding its annual seminar on the US Governmental System and EU-US Relations. The seminar is scheduled to take place at the Brookings Institution in Washington DC.

The seminar's aims are to provide participants with a better understanding of the basic institutions of American government at the federal level: Congress, the Presidency and the executive branch, and the Judiciary. Having laid the foundations for an understanding of the American political machinery, the programme will then concentrate on major issues in relations between the United States and the European Union.

The speakers will include senior government officials, prominent academics, experts from the business community and faculty members from the Brookings Institution.

The seminar is sponsored by the European Commission, Brussels.

The target group of the seminar includes policy-makers and officials from the EU Member States, the EU Institutions and candidate countries.

For practical information on this seminar, please contact:

*Ms Winny Curfs, Programme Organisation, EIPA*

*P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht*

*Tel: +31 43 3296 320; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: w.curfs@eipa-nl.com*

*EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*

---

## *Conference*

# **Keep Ahead with European Information**

Maastricht, 20-21 November 2000

The European Institute of Public Administration (EIPA) and the European Information Association (EIA) will be collaborating in organising the third annual conference *Keep Ahead with European Information* to be held at EIPA, Maastricht, on 20 and 21 November 2000.

The conference is aimed at experienced European information professionals. It will look at new and important issues, products and services of interest to those who work with European information. Amongst other topics, in 2000 it is planned to look specifically at the new Commission White Paper on information and communication policy due out in the summer of 2000; the Commission proposal on access to documents; the information strategy on enlargement; and PreLex, the new web service for monitoring EU policy proposals; plus the information policy of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), some of the Directorates General of the European Commission and EUR-ACTIV.

The conference is open to officials working in the EU and other European organisations, information professionals working with EU information as well as related organisations, and anyone interested in the issues to be discussed.

The working language of the conference will be English.

For more information and registration forms, please contact:

*Ms Joyce Groneschild, Programme Organisation, EIPA*

*P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht*

*Tel: +31 43 3296 357; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: j.groneschild@eipa-nl.com*

*The full programme and registration forms will be available soon on the EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*

## *Seminar*

# **The Role of National Public Officials in the Policy Process: The Case of European Environmental Policy**

Maastricht, 25-27 October 2000

### *Participants from different policy fields*

The seminar is designed to overcome traditional departmental barriers. Civil servants from environment administrations as well as other departments such as agriculture, transport, industry and spatial planning will come together with practitioners and scientists to discuss the administrative challenges involved in integrating environmental concerns into other policy sectors. Furthermore, environmental integration is a matter of all levels of governance, hence European, national and regional aspects will be presented.

### *The new Treaty and the European Commission's initiative for environmental integration*

The cross-sector approach of the seminar follows the new provisions in the Treaty of Amsterdam which explicitly emphasise the principle of environmental integration (new Article 6). Against this background, and with respect to the urgent need for cross-sector environmental integration, the European Commission launched an initiative called "Partnership for Integration" (COM(1998) 333final) in May 1998. This initiative should trigger administrative and procedural changes within the organisation of the Commission, the Council and the Parliament. It also encourages the national governments of the Member States to review their organisation in order to better integrate environmental policy.

### *The different aspects of environmental integration*

The seminar will start by presenting the consequences of the Amsterdam Treaty in relation to the legal strengthening of the "Integration Principle". Together with a Member of the European Parliament, the participants will discuss how successful the integration aspects of the Fifth Environmental Action Programme have been implemented. An official of DG XI (Environment) will present the recent initiative for a "Partnership for Integration". Further emphasis will be placed on the different administrative experiences of "integrative" instruments (IPPC, EIA, EMAS) which have already been implemented as well as on the question of possible future European regulations in the field of environmental integration. Above all, in the course of two workshops, the participants will discuss their practice – examples of their experiences concerning the integration of environmental requirements into other policy fields. A constant theme running through the presentations will be the question of how to improve the quality of co-operation between different sectors.

### *Visit*

On the third day, the participants will visit the Provincial Government of Limburg in Maastricht in order to gain insight into the Dutch system of integrative environmental planning. There will be time for an exchange of views with the civil servants from the provincial administration. In addition, participants will be given a guided tour of the site where the Maastricht Treaty was signed. Between lectures there will be enough time for a broad exchange of experiences. A final discussion will hopefully show how we can move from organisational confrontation to a "Partnership of Integration".

For more information and registration forms please contact:

*Belinda Vetter, Programme Organisation, EIPA*

*P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht*

*Tel: +31 43 3296 382; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: [b.vetter@eipa-nl.com](mailto:b.vetter@eipa-nl.com)*

*EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*



## *Seminar / Séminaire*

# **Does Size Matter? Challenges and Strategies in ‘Small’ and ‘Large’ EU Member States / *Petits et grands, tous égaux? Défis et stratégies dans les petits et grands Etats membres de l’UE***

with a speech by Jean-Claude Juncker, Prime Minister of Luxembourg /  
avec un exposé de M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Luxembourg

Maastricht,

11-12 December 2000 / *les 11 et 12 décembre 2000*

In the wake of EU enlargement as well as the closely related discussions on the future representation of the Member States in the EU institutions, the issue of “state size” is becoming increasingly topical. The aim of this seminar is, against the background of EU enlargement of up to 12 mostly “small” states with less than 10 million inhabitants, to discuss the meaning of “small” and “large” in the EU context. The different challenges faced by small and large Member States will be examined, using by way of example the intergovernmental conference, the Presidency, and the administrative structures etc.

The seminar will be conducted in French and English.

*Dans le sillage de l’élargissement de l’UE et dans le cadre du débat sur la représentation future des Etats membres au sein des institutions communautaires, le thème de la “taille” des Etats devient de plus en plus actuel. Ce séminaire vise à discuter la signification de “petit” et de “grand” dans le contexte de l’UE face à l’élargissement futur de l’UE à jusqu’à 12 Etats, pour la plupart des “petits” pays comptant moins de 10 millions d’habitants. Il s’agit de mettre en lumière les différents défis rencontrés par les petits et grands Etats membres d’après l’exemple de la conférence intergouvernementale, la présidence, les structures administratives, etc.*

*Le séminaire se déroulera en français et en anglais.*

For further information, please contact: /

*Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter :*

*Ms Eveline Hermens, Programme Organisation, EIPA*

*P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht*

*Tel. +31 43 3296 259; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: e.hermens@eipa-nl.com*

*EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*

---

## *Seminar*

# **The Troubleshooting Mechanisms of the Internal Market: Do They Work?**

Maastricht (NL), 16-17 November 2000

The European Institute of Public Administration is organising a seminar on the various Notification Systems set up by the European Union in the framework of the internal market.

The various Notification Systems were set up to smoothen the creation of the internal market. Because of the continuing need for action by Member States, for example in the case of dangerous products, which can have repercussions on the free movement that is the hallmark of the internal market, these mechanisms were intended to “bridge” this contradiction between free movement and national measures by providing information on national action which either has the potential to restrict liberalisation (when new technical standards are involved, for example) or does so by design (as is the case when import bans are imposed). By providing information, the various actors across the EU should be notified of the situation and should take the necessary action to minimise any negative impact.

This seminar aims to review the existing Notification Systems and the various help-lines, and to examine their operation and effectiveness in the light of recent events (BSE, dioxin, etc.). It is designed to promote a discussion on the lessons to be learnt from recent scandals and on what can be done at a practical level to improve the system and avoid such problems in the future. There will be ample opportunity for an exchange of experiences and discussion of ideas on the evolution of these mechanisms.

The seminar is intended for participants from a wide spectrum of interested persons: policy-makers at EU level and those having to implement the relevant EU legislation in national law, officials having to work with the system in practice, and lawyers, business people and advisers wishing to make use of the benefits of these mechanisms.

For more information and registration forms, please contact:

*Ms Araceli Barragán, Programme Assistant, EIPA*

*P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht*

*Tel.: +31 43 3296 325; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: a.barragan@eipa-nl.com*

*EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*

## *Seminar*

# **Mutual Recognition of Diplomas**

**Are you really able to use your professional qualification abroad?**

**Maastricht (NL), 19-20 October 2000**

This seminar aims to provide a forum to present and discuss the various systems and approaches used by Member States for the recognition of diplomas and professional qualifications obtained in other Member States of the EU.

This issue has proven to be a source of major problems for the EU's Internal Market, in particular as far as the Free Movement of Persons and the Freedom to provide services are concerned. Although EU law has enshrined the principle of mutual recognition which should make it easier to benefit from those freedoms, in real life there are often practical hurdles.

The seminar aims to address these practical problems head-on by providing an opportunity for officials and professionals who deal with this subject every day to meet and discuss the operation of the systems. The underlying theme is a comparative review of the systems in use and making these and their practical details known. By acquainting participants with the mechanism for recognition used elsewhere, the seminar is, thus designed to promote a practical review of the experiences acquired, to discuss the lessons to be learnt from recent case law and to incite development of possible improvements, such as practical steps to enhance cross-border administrative cooperation. Through the review of the different approaches, new ideas can be extracted to improve the system one works with, as well as being able to eliminate minor problems in a pragmatic and unbureaucratic manner. There will be ample opportunity for an exchange of experiences and discussion of ideas. Discussion will focus mainly on measures taken at European level, but national action will also be covered.

This discussion will involve officials from the European Commission who deal with this topic. It is thus the perfect occasion to seek clarifications, convey ideas on improvements, as well as an opportunity for 'troubleshooting'.

The seminar is intended for a wide spectrum of interested persons. The primary target audience is the officials who are involved in the process of recognition of diplomas. The seminar will also be of interest to policy-makers and advisors on EU issues, academics that teach on EU issues and, of course, those who are responsible for the granting of diplomas.

The working language of this seminar will be English.

For more information and registration forms, please contact  
*Ms Noëlle Debie, Programme Assistant, EIPA, P.O. Box 1229, NL-6201 BE Maastricht*  
*Tel.: +31 43 3296226; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: n.debie@eipa-nl.com*  
*EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*

*Conference*

# **Foundations of e-Europe: Achieving the Common Market in Telecommunications**

organised by  
the European Institute of Public Administration,  
with generous support from Fundación Retevisión

**Maastricht, 27-28 November 2000**

The future of the European economy and its ability to compete effectively in world markets depend on greater use of information technology and the growth of a truly liberalised and integrated telecommunications network. The modernisation, liberalisation and integration of European telecommunications raise a number of important policy issues which are examined in a forthcoming residential conference organised by the European Institute of Public Administration on 27-28 November 2000 in Maastricht.

The conference, which has been made possible by the generous support of the Spanish "Fundación Retevisión", will bring together senior officials from the European Commission, national policy-makers and regulators, and telecommunications operators and users to discuss the state of affairs in the European telecommunications sector, the current regulatory framework and the recent proposals for improvement of that framework.

The conference is addressed to officials, telecommunications operators and users, academics and journalists who follow EU policy developments.

The conference will cover the following subjects:

(a) The Policy Environment: Towards efficient and effective regulations:

- The future of the EU policy on telecommunications.
- Assessment of the new regulatory framework.
- Assessment of the present and future regime concerning interconnection and licensing.

(b) The Market Environment: Towards open and competitive telecommunications:

- Dealing with infrastructural constraints (local loop and alternative networks).
- Dealing with technological convergence and service integration.

It will also include a number of panel debates. Participants will have ample opportunity to put questions to the speakers.

The conference will be held at the purpose-built conference facilities of the European Institute of Public Administration in Maastricht. The language of the conference is English.

Due to the generous support of Fundación Retevisión, we are able to set the participation fee at *Euro 400*. The fee includes lunches and refreshments for two days and a complimentary copy of the volume with the conference proceedings that will be published soon after the conference and distributed to all participants. The fee does not include the cost of travel and accommodation, although EIPA will assist participants with their hotel reservation. The deadline for registration is 3 November 2000.

For more information and/or registration forms, please contact:

*European Institute of Public Administration (EIPA)*

*Ms Sonja van de Pol, Programme Assistant*

*Tel: +31 43 3296 371; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: s.vandepol@eipa-nl.com*

*EIPA web site: <http://www.eipa.nl>*

# Mastère en études juridiques européennes / *Master of European Legal Studies*

Luxembourg 2000/2002

L'Institut européen d'administration publique organise dans le cadre de son antenne de Luxembourg et en coopération avec les universités de Nancy et de Thessalonique, un programme postuniversitaire sanctionné par un Mastère en études juridiques européennes.

Le programme s'adresse aux fonctionnaires nationaux et communautaires, aux avocats, aux juges et aux autres juristes des pays européens ayant peu ou pas d'expérience en droit communautaire.

Les cours seront donnés par des universitaires et des praticiens (magistrats, avocats, juristes des Institutions européennes). L'objectif des cours est de faire acquérir aux participants des connaissances approfondies et pratiques leur permettant de traiter de manière professionnelle les principales questions du droit communautaire (Droit Institutionnel, Marché intérieur, Droit de la Concurrence, Justice et affaires intérieures, Droit social, Droit de l'environnement et des consommateurs, Relations extérieures de l'Union européenne, Droit de la propriété intellectuelle) ainsi que certains problèmes liés à d'autres aspects du droit européen (Droits de l'Homme, Droit international privé). Les séminaires s'articulent autour des nouvelles méthodes d'enseignement fondées sur une approche interactive, des travaux individuels ou de groupe ainsi que des cas pratiques.

Les cours auront lieu à Luxembourg, en français et en anglais, à raison de 8 heures par semaine réparties entre le vendredi après-midi et le samedi matin. Ils débiteront le 13 octobre 2000 et s'achèveront fin juin 2001. Les épreuves d'admissibilité auront lieu durant le second semestre de l'année 2001 et les épreuves d'admission dans le courant de l'année 2002.

Les inscriptions seront closes le 11 septembre 2000.

*EIPA is offering, in the framework of its Antenna Luxembourg and in co-operation with the European University Centre of Nancy and the Aristotle University of Thessaloniki, a postgraduate programme leading to a Master's degree in European Legal Studies.*

*The programme is intended for national public servants and Community officials, lawyers, judges and other legal experts from European countries who have no or little experience in Community law.*

*The courses will be carried out by academics and practitioners (judges, lawyers, legal experts from the European Institutions). The objective of the courses is to provide the participants with in-depth and practical knowledge, enabling them to deal in a professional way with the main issues of Community Law (Institutional Law, Internal Market, Competition Law, Justice and Home Affairs, External Relations of the European Community and the European Union, Social Law, Environment and Consumers, Intellectual Property Law) as well as certain problems relating to other aspects of European Law (Human Rights, Private International Law). Use will be made of updated materials and interactive education methods including individual and group work as well as practical case studies.*

*The courses will be given in Luxembourg in French and English, 8 hours per week on Friday afternoons and Saturday mornings. They will start on 13 October 2000 and will last until the end of June 2001. The course examination will take place during the second semester of 2001 and the final theses for the course will be presented in 2002.*

*Applications should be received before 11 September 2000.*

Des renseignements complémentaires peuvent être obtenus auprès de: /

*For any additional information please contact:*

*Marie-Christine Sindic, IEAP, 2, Circuit de la Foire Internationale, L – 1347 Luxembourg*

*Tél. : (352) 426 230-300, Télécopieur : (352) 426 237, E-mail : M.Sindic@eipa.net*

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

# Institutional News

At its meeting of 9 June 2000, the Board of Governors of EIPA unanimously approved the following changes:

- **BOARD OF GOVERNORS:**

*Spain*

Following some changes that took place at the Ministry of Public Administrations in Spain, Mrs Carmen ROMÁN RIECHMANN, Director-General of the Civil Service, was appointed as a member of EIPA's Board of Governors, replacing Mr Ignacio GONZÁLEZ GONZÁLEZ.

*Ireland*

As a result of the appointment of Mr John HURLEY as Secretary-General of the Department of Finance, Mr Tom CONSIDINE, who has succeeded Mr Hurley as Secretary-General for Public Management and Development, was appointed as the Irish representative on EIPA's Board of Governors.

*European Commission*

Mr Carlo TROJAN, who has left the European Commission as Secretary-General, consequently decided to step down from the Board of Governors.

- **SCIENTIFIC COUNCIL:**

*Belgium*

Professor Aymé FRANÇOIS, who had been a member of EIPA's Scientific Council from the very outset, resigned from the Scientific Council. In view of his *éméritat* he believed the time had come to step down as of 1 January 2000.

*Spain*

Mr Jaime RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, who has become Director of INAP (*Instituto Nacional de Administración Pública*), was appointed as a member of the Scientific Council, succeeding Mr Enrique ÁLVAREZ CONDE.

*Poland*

Following the cooperation agreement recently signed with the Republic of Poland, Mr Jacek CZAPUTOWICZ, Deputy Head of Civil Service, was appointed as a member of EIPA's Scientific Council.

# EIPA Staff News

- \* **Newcomers**

- Dr Yusaf Akbar (UK) joined EIPA on 1 June 2000 as a lecturer
- Christian Engel (D) joined EIPA on 1 June 2000 as a senior lecturer

## Signing of the “Cooperation Agreement” between the European Institute of Public Administration and the Civil Service of the Republic of Poland



*Signing of the “Cooperation Agreement” between the European Institute of Public Administration (Mrs Isabel Corte-Real, Director-General) and the Civil Service of the Republic of Poland (Mr Jan Pastwa, Head) at the Office of Civil Service, Warsaw, Poland on 12 April 2000*



**We are pleased to inform you that, as of 1 July 2000, our new postal address and telephone and fax numbers will be the following:**

*Nous tenons à vous informer que, à partir du 1er juillet 2000, notre nouvelle adresse postale et nos nouveaux numéros de téléphone et télécopieur seront les suivants:*

Nos es grato cumincarles que, a partir del 1 de julio de 2000, nuestra nueva dirección y números de teléfono y fax serán los siguientes:

**European Institute of Public Administration – European Centre for the Regions**  
*Institut européen d'administration publique – Centre européen des Régions*  
Instituto Europeo de Administración Pública – Centro Europeo de Regiones  
c/ Girona, 20  
E – 08010 BARCELONA  
Tel: (+34) 93.567.24.00  
Fax: (+34) 93.567.23.99

# Recent and Forthcoming EIPA Publications

## Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond

Edward Best/Mark Gray/Alexander Stubb (eds)  
EIPA 2000, 372 pages: NLG 70  
(Disponible aussi en français)

## EU Structural Funds beyond Agenda 2000: Reform and Implications for Current and Future Member States

Frank Bollen/Ines Hartwig/Phedon Nicolaïdes  
EIPA 2000, 236 pages: NLG 70  
(Only available in English)

## Schengen Still Going Strong: Evaluation and Update

Monica den Boer (ed.)  
EIPA 2000, 129 pages: NLG 60  
(Mixed texts in English, French and German)

## Negotiating the Future of Agricultural Policies: Agricultural Trade and the Millennium WTO Round

Sanoussi Bilal/Pavlos Pezaros  
Kluwer Law International 2000, 302 pages  
(Only available in English)

## Umweltpolitik zwischen Brüssel und Berlin: Ein Leitfadens für die deutsche Umweltverwaltung

Christoph Demmke/Martin Unfried  
EIPA 2000, 248 Seiten: NLG 60  
(Nur auf Deutsch erhältlich)

## The Dublin Convention on Asylum: Its Essence, Implementation and Prospects

Clotilde Marinho (ed.)  
EIPA 2000, 413 pages: NLG 25  
(Mixed texts in English and French)

## Le niveau intermédiaire d'administration dans les pays européens: La démocratie au défi de la complexité?

Torbjörn Larsson/Koen Nomden/Franck Petiteville (éds)  
IEAP 1999, 446 pages: NLG 65  
(Also available in English)

## Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice

Sanoussi Bilal and Phedon Nicolaïdes (eds)  
EIPA/Kluwer Law International 1999, 260 pages  
Paperback available from EIPA: NLG 70  
Hardcover available from Kluwer Law International  
(Only available in English)

## European Environmental Policy – A Handbook for Civil Servants

Christoph Demmke/Birgit Schröder  
EIPA 1999, 385 pages: NLG 50  
(Only available in English)

## Internal Management of External Relations: The Europeanization of an Economic Affairs Ministry

Adriaan Schout  
EIPA 1999, 360 pages: NLG 65  
(Only available in English)

## Schengen's Final Days? The Incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and Information Systems

Monica den Boer (ed.)  
EIPA 1998, 174 pages: NLG 65  
(Mixed texts in English, French and German)\*

## L'Euroformation des administrations régionales et locales d'Europe\* (Actes de la Conférence interrégionale; Barcelone, juin 1998) /

Eurotraining for Regional and Local Authorities in Europe (Proceedings of the Interregional Conference; Barcelona, June 1998)

Sous la direction de Eduardo Sánchez Monjo  
IEAP 1998, 409 pages: NLG 65

(Pour faciliter la compréhension de cet ouvrage et lui assurer une large diffusion, les textes sont publiés dans la langue originale mais aussi en traduction française et anglaise)

## • CURRENT EUROPEAN ISSUES SERIES

### Between Vision and Reality: CFSP's Progress on the Path to Maturity

Simon Duke (ed.)  
EIPA 2000, 319 pages: NLG 70  
(Only available in English)

### L'égalité de traitement entre hommes et femmes

Sous la direction de Gabrielle Vonfelt  
IEAP 2000, 94 pages: NLG 40  
(Disponible en français uniquement)

\* Details of all previous Schengen publications can be found online

## Managing, Monitoring and Evaluating the EU Budget: Internal and External Perspectives

Roger Levy (ed.)  
EIPA 1999, 133 pages: NLG 50  
(Mixed texts in English and French)

## Les administrations en mouvement

Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays: Portugal, Pays-Bas, Irlande et France  
Isabel Corte-Real/Koen Nomden/Michael Kelly/Franck Petiteville  
IEAP 1999, 148 pages: NLG 50  
(An English version is forthcoming)

## A Regional Representation in Brussels: The Right Idea for Influencing EU Policy Making?/Une représentation régionale à Bruxelles: un choix judicieux pour influencer sur l'élaboration de la politique européenne?

Alexander Heichlinger  
EIPA 1999, English: 32 pages; French: 34 pages: NLG 35  
(This publication comprises both an English and a French version)

## Services of General Interest in the EU: Reconciling Competition and Social Responsibility Developments in Telecommunications and Postal Services

Georg Haibach (ed.)  
EIPA 1999, 192 pages: NLG 60  
(Only available in English)

## A Guide to the Enlargement of the European Union (II): A Review of the Process, Negotiations, Policy Reforms and Enforcement Capacity

(Revised and Extended Edition)  
Phedon Nicolaïdes/Sylvia Raja Boeav/Frank Bollen/Pavlos Pezaros  
EIPA 1999, 102 pages: NLG 40  
(Only available in English)

## Formation à l'intégration européenne: Pour une coopération, entre les institutions européennes et les administrations des États membres de l'Union européenne, en matière de formation permanente du personnel et des gestionnaires publics

Sous la direction de Robert Polet  
IEAP 1999, 56 pages: NLG 25  
(Also available in both English and German)

## La face nationale de la gouvernance communautaire: L'élaboration des "positions nationales" des États membres sur les propositions d'actes communautaires

Franck Petiteville  
IEAP 1999, 113 pages: NLG 40  
(Disponible en français uniquement)

## Taming the Third Pillar. Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU

Monica den Boer  
EIPA 1998, 44 pages: NLG 15  
(Only available in English)

## Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam

Monica den Boer/Alain Guggenbühl/Sophie Vanhoonaeker (eds)  
EIPA 1998, 259 pages: NLG 65  
(Mixed texts in English and French)

• **WORKING PAPERS** (available free of charge on EIPA's web site):

### Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation

EIPA 2000

### Competition Policy and the WTO: Is there a need for a multilateral agreement?

Sanoussi Bilal and Marcelo Oiarreaga  
EIPA 1998

### Consistency as an Issue in EU External Activities

Simon Duke  
EIPA 1999

### Connected Coalition Formation and Voting Power in the Council of the European Union: An Endogenous Policy Approach

Sanoussi Bilal and Madeleine O. Hosli  
EIPA 1999

### Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules: An Integration-Based Approach

Phedon Nicolaïdes  
EIPA 1999

### The EU Approach Concerning Agriculture in the New WTO Round

Pavlos Pezaros  
EIPA 1999

All prices are subject to change without notice.

A complete list of EIPA's publications is available on request from the Publications Department

Editorial Team: Danielle Bossaert, Veerle Deckmyn, Dr Simon Duke, Claude Rongione.

Typeset and layout by the Publications Department, EIPA.

EIPA photos by Ms Henny Snijder, EIPA.

Printed by Atlanta, Belgium.

The views expressed in this publication are those of the authors and not necessarily those of EIPA.

No articles in this bulletin may be reproduced in any form without the prior permission of the Editors.

© 2000 EIPA, Maastricht.

## For further information contact:

Activities: Ms W. Veenman, Head of Programme Organisation  
Publications: Ms V. Deckmyn, Head of Information, Documentation and Publications Services

European Institute of Public Administration

P.O. Box 1229,

6201 BE Maastricht

The Netherlands

Tel: + 31 43 – 3296 222

Fax: + 31 43 – 3296 296

Web site: <http://www.eipa.nl>

## *About EIPASCOPE*

EIPASCOPE is the Bulletin of the European Institute of Public Administration and is published three times a year. The articles in EIPASCOPE are written by EIPA faculty members and associate members and are directly related to the Institute's fields of work. Through its Bulletin, the Institute aims to increase public awareness of current European issues and to provide information about the work carried out at the Institute. Most of the contributions are of a general character and are intended to make issues of common interest accessible to the general public. Their objective is to present, discuss and analyze policy and institutional developments, legal issues and administrative questions that shape the process of European integration.

In addition to articles, EIPASCOPE keeps its audience informed about the activities EIPA organizes and in particular about its open seminars and conferences, for which any interested person can register. Information about EIPA's activities carried out under contract (usually with EU institutions or the public administrations of the Member States) is also provided in order to give an overview of the subject areas in which EIPA is working and indicate the possibilities on offer for tailor-made programmes.

Institutional information is given on members of the Board of Governors and Scientific Council as well as on changes, including those relating to staff members, at EIPA Maastricht, Luxembourg and Barcelona.

The full text of current and back issues of EIPASCOPE is also available on line. It can be found at: <http://eipa.nl>

---

## *EIPASCOPE dans les grandes lignes*

EIPASCOPE est le Bulletin de l'Institut européen d'administration publique et est publié trois fois par an. Les articles publiés dans EIPASCOPE sont rédigés par les membres de la faculté de l'IEAP ou des membres associés et portent directement sur les domaines de travail de l'IEAP. A travers son Bulletin, l'Institut entend sensibiliser le public aux questions européennes d'actualité et lui fournir des informations sur les activités réalisées à l'Institut. La plupart des articles sont de nature générale et visent à rendre des questions d'intérêt commun accessibles pour le grand public. Leur objectif est de présenter, discuter et analyser des développements politiques et institutionnels, ainsi que des questions juridiques et administratives qui façonnent le processus d'intégration européenne.

En dehors des articles, EIPASCOPE contient également des informations sur les activités organisées par l'IEAP et, plus particulièrement, ses séminaires et conférences ouverts qui sont accessibles à toute personne intéressée. Notre bulletin fournit aussi des renseignements sur les activités de l'IEAP qui sont réalisées dans le cadre d'un contrat (généralement avec les institutions de l'UE ou les administrations publiques des Etats membres) afin de donner un aperçu des domaines d'activité de l'IEAP et des possibilités qu'il offre pour la réalisation de programmes sur mesure adaptés aux besoins spécifiques de la partie contractuelle.

Il fournit également des informations institutionnelles sur les membres du Conseil d'administration et du Conseil scientifique ainsi que sur les mouvements de personnel à l'IEAP Maastricht, Luxembourg et Barcelone.

EIPASCOPE est aussi accessible en ligne et en texte intégral sur le site suivant: <http://eipa.nl>