



Institut Européen
d'Administration Publique

European Institute
of Public Administration

EIPASCOPE

Contents

No. 1997/3

* Comitology after Amsterdam: A Comparative Analysis of the Delegation of Legislative Powers	2
<i>Georg Haibach</i>	
* The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union	9
<i>Giandomenico Majone</i>	
* La formation et le développement au service du renouveau des rôles et de la culture	15
<i>Isabel Corte-Real</i>	
* Cohesion Policy in an Ever Larger Union	19
<i>Frank Bollen</i>	
* Chronique des principaux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes entre juillet et septembre 1997	24
<i>Susanne Dreyer-Mälzer</i>	
* Bulletin des Régions de l'Union européenne	
• Entrevista con	29
<i>Pasqual Maragall</i>	
• Visite de responsables politiques des pays d'Europe centrale et orientale au Centre Européen des Régions (CER) à Barcelone	36
<i>Eduardo Sánchez Monjo</i>	
* Announcements	40
* Institutional News	50
* EIPA Staff News	51
* Recent and Forthcoming Publications	52
* EIPA Provisional Programme of Activities (<i>Pull-out</i>)	

Comitology after Amsterdam: A Comparative Analysis of the Delegation of Legislative Powers*¹

Georg Haibach

Lecturer, EIPA

Introduction

The Intergovernmental Conference in Amsterdam failed – amongst other institutional questions – to address the issue of comitology.² The purpose of this article is to carry out a comparative analysis of executive law-making in other legal systems with the aim of arriving at a conclusion as to whether or not this must be regarded as a major shortcoming.

In 1996 the European Commission adopted – in addition to numerous decisions – 2,341 regulations and 2,806 directives, being legal acts with general application, whereas the Council adopted 484 legal acts in total.³ In terms of mere quantity, the Commission is thus the Community's main law-maker. In many of these cases the Commission's legal acts were adopted after the Council had conferred implementation powers on the Commission and a so-called comitology committee, composed of representatives of the Member States, had given its opinion on a Commission proposal.

Executive law-making at EC level with the participation of national government officials has repeatedly been criticised as undemocratic.⁴ It indeed raises fundamental questions with respect to the principle of separation of powers and the possibility of delegating powers. It seems, however, appropriate to consider these questions not only with regard to the EC, but also from a comparative point of view with respect to the legal systems in the Member States and the U.S.: Law-making by the executive exists not only in the EC, but also in the Member States themselves – and in the United States of America: parliaments adopt primary legislation in the form of an 'Act' (U.S., UK), a '*loi*' (France) or a '*Gesetz*' (Germany), whereas secondary legislation is enacted by the governments in the form of an 'Order' or a 'Regulation' (U.S., UK), an '*ordonnance*' (France) or a '*Rechtsverordnung*' (Germany).⁵

In certain cases a comparison between national and EC law involves specific difficulties because the two levels differ in many respects.⁶ As far as the separation and delegation of legislative powers is concerned, the following observations will, however, show that this is only (partly) the case with respect to the question of parliamentary control.

The purpose of this article is thus to examine whether executive law-making in the EC is fundamentally different from that in France, Germany, the UK (which shall be used as examples of Member States) and the U.S. with regard to the following questions:

- Is there a principle of separation of powers in EC law?

- Why is a delegation of powers from the Council to the Commission possible?
- Are there any limits for such a delegation of powers?
- What justification is there for the comitology committee structure?
- Should the European Parliament have more rights in controlling the Commission in its law-making?

1. The principle of separation of powers

A basic feature of the constitutions of the Member States and the U.S. is the principle of separation of powers:

The American constitution of 1787 is the textbook example in that respect: Its first three articles designate the organs in which the legislative, the executive and the judicial power are 'vested' (the Congress, the President, the Supreme Court and such lower Courts as Congress may from time to time establish).

But also the French, German and British Constitutions are based on that principle:

The 1789 French *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, to which the present 1958 Fifth Constitution commits itself in its Preamble, even proclaimed that 'a society where the separation is not established is no society at all'.

The 1949 German *Grundgesetz* establishes, in Art. 20 (2), that 'all state authority shall be exercised by the people through elections and voting and by specific organs of the legislature, the executive power, and the judiciary'. The principle of separation of powers is a basic constitutional principle which according to Article 79 (3) of the *Grundgesetz* cannot be amended.

In the unwritten British Constitution the principle also exists, but refers mainly to the independence of the judiciary, as executive and legislative powers are closely intermingled.⁷

In contrast to the abovementioned, in the EC the existence of a principle of separation of powers in this form has been expressly rejected by the European Court of Justice:⁸ The UK argued in an annulment procedure that a Commission directive was void because it was 'clear from the Treaty provisions governing the institutions that all original law-making power is vested in the Council, whilst the Commission has only powers of surveillance and implementation'. According to the Court of Justice there is, however, 'no basis for that argument in the Treaty provisions governing the institutions'. Article 4 of the Treaty provides, however, that 'each institution shall act within the limits of the powers conferred on it by this Treaty'. Referring to Articles 4, 145, 155 and 189 of the Treaty, the Court ruled that 'the limits of the powers conferred' on an

* Un bref résumé de cet article en français figure à la fin.

institution 'are to be inferred not from a *general principle*, but from an interpretation of the particular provision in question'.

The Treaty provisions do, indeed, not distinguish between legislative, executive and judicial powers. The Court of Justice has, however, ruled that the legislative scheme of the Treaty, and in particular the last paragraph of Article 155, establishes a distinction between the *measures directly based on the Treaty itself* and *derived law intended to ensure their implementation*.⁹ It has been suggested¹⁰ that measures directly based on the Treaty itself should be considered as legislative acts, whereas derived law should be considered as executive acts.

Under that presumption, there is a functional separation of powers inherent in the EC Treaty:

The *legislative power* (that is the power to enact measures directly based on the Treaty itself) lies – depending on the relevant procedure – with the Council, the European Parliament acting jointly with the Council, and – in a few cases¹¹ – with the Commission.

The *executive power* (that is the power to implement the legislative acts) lies – as far as the Community executes its legislation itself, and not the Member States – with the Council which, however, according to Article 145 must confer it to the Commission and may reserve the right to exercise directly implementing powers itself only in specific cases.

The *judicial power* (that is the power to review the legality of legislative and executive acts under Article 173 and the power to interpret EC law under Article 177) lies with the European Court of Justice.

2. Possibility of a delegation of powers

In the U.S. the question as to whether Congress can delegate its law-making powers to the Government has long been disputed since the Constitution is silent in that respect.

In 1690 John Locke wrote:

'... the legislative cannot transfer the power of making laws to any other hands; for it being but a delegated power from the people, they who have it cannot pass it over to others'.¹²

In 1892 the Supreme Court ruled in accordance with Locke's principle

'that Congress cannot delegate legislative power to the President is a principle universally recognised as vital to the integrity and maintenance of the system of government ordained by the Constitution'.¹³

It was only in 1928 that the Supreme Court ruled that a delegation of legislative authority was possible:

'The rule is that in the actual administration of the government Congress or the Legislature should exercise the legislative power, the President or the State executive, the Governor, the executive power,

and the Courts or the judiciary the judicial power, and in carrying out that constitutional division into three branches it is a breach of the National fundamental law if Congress gives up its legislative power and transfers it to the President ... This is not to say that the three branches are not *coordinate parts of one government* and that each in the field of its duties may not invoke the action of the two other branches in so far as the action invoked shall not be an assumption of the constitutional field of action of another branch. In determining what it may do in seeking assistance from another branch, the extent and character of that assistance must be fixed *according to common sense and the inherent necessities of the governmental co-ordination*'¹⁴ [*italics added by the author in all citations*].

In a European context such a discussion could not arise: Article 155 EC Treaty provides that 'the Commission shall exercise the powers conferred on it by the Council for the implementation of the rules laid down by the latter'. After the amendments made to the Treaty by the Single European Act in 1987 Article 145 EC Treaty now provides not only for the possibility, but even for an obligation to transfer powers: '... the Council shall ... confer on the Commission, in the acts which the Council adopts, powers for the implementation of the rules which the Council lays down'.

This does, however, of course not mean that the community legislator is not free to regulate all the details of the matter to be dealt with: the use of Article 145 EC under which the Council can delegate implementation powers to the Commission is optional.¹⁵

On the other hand, the European Court of Justice has given the concept of implementation a wide interpretation: It 'comprises both the drawing up of implementing rules and the application of rules to specific cases by means of acts of individual application'.¹⁶ As a consequence, the Council can delegate to the Commission the power to enact rules of general application.

This is also the case in the Member States:

The British Parliament¹⁷ as well as the German *Bundestag* (according to Article 80 of the *Grundgesetz*) can delegate to the Government the power to make law.

Similarly, Art. 21 of the French Constitution provides that the Prime Minister 'ensures the implementation of enactments' which also includes the 'power to make regulations'. But French law goes even further: apart from this subordinate law-making power, there is also an autonomous law-making power of the executive which is unique compared to American, British, EC and German law: Art. 37 of the French Constitution provides that matters other than those which fall within the domain of legislation (which is enacted by Parliament only as regards those matters listed in Art. 34) are regulatory in character and are therefore dealt with by government decrees. Apart from this general delegation of law-making powers to the government by the Constitution itself there is also the possibility for the

Parliament to confer legislative powers on the Government in specific cases: Art. 38 of the Constitution provides that 'in order to carry out its programme, the Government may ask Parliament to authorise it, for a limited period, to take by means of ordinances measures which normally fall within the domain of legislation'.

The fact that European, American, British, French and German constitutional law permits the delegation of legislative powers to the executive, shows that the U.S. Supreme Court's assumption that there is an 'inherent necessity' to delegate law-making powers to the executive is correct.

3. Limits to a delegation of powers

In the Köster case¹⁸ of 1970 the ECJ was asked whether there were any limits to the delegation of powers from the Council to the Commission:

Council Regulation 19/62¹⁹ which was adopted on the basis of Art. 43 (2) of the EEC Treaty made all importation and exportation of cereals subject to the presentation of an import or export licence. It also provided that *import* licences were only to be issued subject to the lodging of a deposit which would be forfeited if the importation did not take place within a certain prescribed period. It was further stipulated that the detailed rules for the application of these provisions had to be adopted in accordance with a management committee procedure. In accordance with this procedure and in implementing of the Council Regulation, the Commission adopted Regulation 102/64²⁰ which laid down that *import and export* licences could only be obtained after a deposit had been lodged which would be forfeited if the import or export was not effected within the period stipulated in the respective licence.

The German company Köster obtained such an export licence after having lodged the required deposit of 2,400 DM. Since the export was not effected within the period of validity, the deposit was declared forfeited by the competent German authority. Köster appealed against this decision to an administrative court; arguing that only the Council could have adopted the Regulation 102/64 in accordance with the procedure laid down in Art. 43 (2) of the Treaty, but not the Commission according to a different procedure. The German court referred this question to the European Court of Justice which rejected Köster's argument, stating that:

'It is sufficient ... that the *basic elements of the matter to be dealt with* have been adopted in accordance with the procedure laid down (by the Treaty). On the other hand, the *provisions implementing the basic regulations* may be adopted according to a (different) procedure, either by the Council itself or by the Commission by virtue of an authorisation complying with Article 155'.

This follows 'both from the legislative scheme of the Treaty, reflected in particular by the last indent of Article 155' and 'the legal concepts recognised in all the Member States'.

Also in the U.S. and Germany the legislator is not free to delegate all law-making powers to the executive. There are, however, two different concepts of setting limits to the legislator in transferring powers to the executive: In the EC, the basic principle is that only *implementation* powers can be delegated, which means that what may be conferred and what not must be delineated by interpretation of the term implementation. The concepts in the U.S. and in Germany are different: They seek to ascertain not which powers can be delegated, but which elements of a matter must be dealt with by the Parliament.

The U.S. Supreme Court has ruled as follows:

'... the most that may be asked under the separation-of-powers doctrine is that Congress lay down the *general policy and standards* that animate the law, leaving the agency to refine those standards, 'fill in the blanks', or apply the standards to particular cases'. This principle 'ensures to the extent consistent with orderly governmental administration that *important choices of social policy are made by Congress*, the branch of our Government most responsive to the popular will'.²¹

The German approach is very similar: According to the '*Wesentlichkeitstheorie*' (*theory of 'essentialness'*) and the doctrine of legislative reservation which were developed by the German Constitutional Court, essential questions of a particular matter must be regulated by an act of Parliament.²²

Yet, although the German and American courts ask which elements must be regulated by the legislator, whereas the ECJ asks which elements are of an implementing nature so that the executive can deal with them, it is striking to observe that the conclusions reached by all the three courts are practically identical: *Important/essential choices* must be made by the legislator, whereas everything else can be dealt with by the executive.

The position is different in France and the UK: Under British law the Parliament is free to decide which powers should be delegated and Art. 38 of the French Constitution also sets no limits concerning the delegation of legislative powers.

It is interesting to observe that in practice the courts have hardly ever invalidated law made by the executive on the ground that it regulated an essential element of a subject:

There is not a single such case in the jurisprudence of the ECJ.²³

In the case law of the U.S. Supreme Court which is very comprehensive in that respect there are only two cases (from the mid 1930s) where the Supreme Court invalidated delegations of legislative powers.²⁴

The German *Bundesverfassungsgericht* has on several occasions invalidated delegations of law-making power to the executive.²⁵ This jurisprudence has provoked mixed reactions: Whereas some think that the 'Germans have worked hard to maintain' something

that the Americans have 'lost',²⁶ others argue that it has become practically impossible to predict opinions of the Court in a specific case.²⁷

In summing up, it can be recorded that the highest U.S., EC and – to a lesser extent – German courts have exercised judicial restraint to a considerable extent when they have been asked to rule on the limits of delegated rule-making.

4. Federal aspects

Another important question is whether in federal systems like Germany, the U.S. or the EC the *Länder*, states or Member States have the power to participate in the executive law-making process:

This is the case in the EC under the comitology system which was established in the EC in the early 1960s as a matter of necessity, because the Council did not have the necessary resources to take all the implementing measures itself, but also wanted to keep control over the way the Commission implements the law.²⁸ In certain cases (I and IIa-Committees) the Commission is relatively free in its implementation, whereas it must avoid a negative opinion of the competent Committee in other cases (IIb-Committees) or even needs the Committee's approval on a certain proposal (in IIIa and IIIb-Committees). That this system does not distort the Community's institutional structure, because the committees do not have the power to take decisions in place of the Commission or the Council, was acknowledged by the Court of Justice in the Köster case:²⁹

'The function of the management Committee is to ensure permanent consultation in order to guide the Commission in the exercise of the powers conferred on it by the Council and to enable the latter to substitute its own action for that of the Commission. The Management Committee does therefore not have the power to take a decision in place of the Commission or the Council. Consequently, without distorting the Community structure and the institutional balance, the Management Committee machinery enables the Council to delegate to the Commission an implementing power of appreciable scope, subject to its power to take the decision itself if necessary'.

In 1987, with the amendment of Article 145 EC Treaty and the adoption of the *comitology decision*,³⁰ the established practice was put on a firm legal basis.³¹ There are striking similarities to the German system: According to Article 80 (2) of the *Grundgesetz* practically all government regulations need the consent of the *Bundesrat*³² (the second chamber of the German Parliament in which the *Länder* are represented with varying numbers of votes according to their size).³³ The only difference with the comitology system is that in Germany the 'parent' institution itself is asked for its consent, whereas the Council does not itself give its opinion on a proposal from the Commission: It has

instead set up committees, which are however, like the Council, composed of representatives of the Member States who speak in their interests and whose votes have the same weight as those of the Ministers in the Council.

In the U.S., on the other hand, there is no similar system of participation for the States: here no institution or committee structure has been established to represent the opinions of the State Governments.

5. Parliamentary control – 'Modus vivendi' – Treaty of Amsterdam

Finally we shall consider the question as to which degree of parliamentary control there is over the way the executive exercises its implementing powers:

In the U.S. until 1983 it was possible for Congress to delegate law-making powers to the executive (and in particular government agencies) under certain conditions: legislative proposals from the agencies had to be transmitted to Congress and took effect only if neither the Senate nor the House of Representatives rejected them during the two following sessions. This practice which had been used 295 times in 196 different statutes since 1932 was challenged and found to be invalid by the Supreme Court³⁴ because it violated the principle of separation of powers:

The question was whether a veto of the House of Representatives against a decision of the Department of Justice's Immigration and Naturalization Service to suspend the deportation of a Mr. Chadha violated the principle of the separation of powers. The right of veto for both the House and the Senate was part of the Immigration and Nationality Act. The Supreme Court found it to be unconstitutional:

'The constitution sought to divide the delegated powers of the new federal government into three defined categories, legislative, executive and judicial, to assure, as nearly as possible, that each Branch of government would confine itself to its assigned responsibility. ... Although not 'hermetically' sealed from one another, the powers delegated to the three Branches are functionally identifiable. ... Congress made a deliberate choice to delegate to the executive Branch, and specifically to the Attorney General, the authority to allow deportable aliens to remain in this country in certain specified circumstances. ... This choice to delegate authority is precisely the kind of decision that can be implemented only in accordance with the procedures set out in Article I (of the Constitution). Disagreement with the Attorney General's decision on Chadha's deportation ... no less than Congress' original choice to delegate to the Attorney General the authority to make that decision, involves decisions that Congress can implement in only one way: bicameral passage followed by presentment to the President. *Congress must abide by its delegation of authority until that delegation is legislatively altered or revoked*'.

Justice White dissented with the opinion of the Court on the following grounds:

‘The history of the legislative veto makes clear that it has not been a sword with which Congress has struck out to aggrandise itself at the expense of the other branches. Rather, the veto has been a *means of defense, a reservation of ultimate authority* necessary if Congress is to fulfill its designated role under Article I as the nation’s lawmaker. While the President has often objected to particular legislative vetoes, generally those left in the hands of congressional committees, the Executive has more often agreed to legislative review as the price for broad delegation of authority. To be sure, the President may have preferred unrestricted power, but that could be precisely why Congress thought it essential to *retain a check on the exercise of delegated authority*’.

The German *Bundestag* has in certain cases also made the adoption of government regulations dependent upon prior consultation, non-objection or even consent of the *Bundestag*:³⁵ This practice was challenged before the *Bundesverfassungsgericht* which had concerns similar to those of the U.S. Supreme Court. The German court tried, however, to find a middle path between the two opposite positions of the U.S. Supreme Court’s majority and Justice White: It found a conditional delegation of powers to be compatible with the principle of separation of powers at least in certain fields:

‘Authorizations for the adoption of regulations which are made dependent on the consent of the *Bundestag* do not contribute to a clear separation of the responsibilities of the executive and the legislature. From the fact that Art. 80 (1) *Grundgesetz* does not expressly allow them, does, however, not follow that they are unlawful. Nor does this follow from the principle of separation of powers: also as far as legislation is concerned, the competences of the legislature and the executive are interlinked in many ways. Although the *Grundgesetz* reserves legislation in principle to the legislature, there is an exception to this principle in that there is the possibility of authorizing the executive to legislate (Art. 80 *Grundgesetz*). Such authorizations can be seen as a minus in comparison to a full delegation of legislation to the executive. They are compatible with the *Grundgesetz at least in such areas where it must be acknowledged that the legislature has a legitimate interest in delegating the law-making to the executive* on the one hand, but on the other hand, because of the importance of the regulations to be made, *to retain decisive influence over the adoption and the content of the regulations*’.³⁶

The British Parliament has very strong powers to control executive law-making (which, because of the supremacy of Parliament, cannot be challenged in a court): There are two forms of parliamentary review of

delegated legislation:³⁷ Under the affirmative procedure, draft delegated legislation will not take effect until there has been an express approval by Parliament. Under the negative procedure, delegated legislation will take effect unless within forty days of it having been put before Parliament it has been expressly rejected by Parliament.

In the French system, which is unique in granting original law-making powers to the government, there is no parliamentary control of executive law-making.

In the EC the Parliament’s rights in controlling the Commission in the implementation of EC law are very limited, but not for the same reasons as in the U.S.:

The European Parliament followed the development of the comitology system with mistrust from the very beginning, since measures of considerable importance were adopted without any parliamentary participation. For many years it used the political, budgetary and jurisdictional means at its disposal to counteract the spread of comitology.³⁸ After failed attempts to increase its rights by freezing parts of the budget for the committees, it was, however, only in 1993 that the Parliament also acquired legal arguments in favour of a change: with the introduction of the co-decision procedure (Art. 189b EC), the Parliament became a co-legislator in certain fields. The implication for the Parliament was clear: not only the law-making, but also the delegation of implementing powers was now a joint competence of the Council and the Parliament: Art. 145 EC was not applicable to acts passed under Art. 189b since it referred only to acts passed by the Council, but not by the Council and the European Parliament jointly. Not only should the Parliament have an equal say on which competences should be delegated and which form of delegation should be chosen; the Parliament should also have the same rights as the Council in controlling the Commission in exercising the delegated implementing powers.³⁹

The Council, however, did not agree with this interpretation of the changes made by the Maastricht Treaty. Commission, Council and Parliament found a provisional agreement, the so-called *modus vivendi*:⁴⁰ It provides that the Commission shall send any draft *general* implementing act not only to the comitology committee, but also to the appropriate committee of the European Parliament, the comments of which the *Commission shall take account of as far as possible*;⁴¹ furthermore the *Council shall adopt a draft general* implementing act which has been referred to it in accordance with an implementing procedure only after informing the European Parliament, setting a reasonable time limit for obtaining its opinion, and, in the event of an unfavourable opinion, *taking due account of the European Parliament’s point of view* without delay, in order to seek a solution in the appropriate framework.⁴²

A definitive solution was left to the 1996 IGC.⁴³ The draft Treaty of Amsterdam leaves this question, however, unsolved: A declaration to the Final Act⁴⁴ ‘calls on the Commission to submit to the Council by the end of 1998 at the latest a proposal to amend’ the comitology decision. This may be seen as an indication that major changes

will not occur.

There would, however, be no legal limits to an increase in the rights of the European Parliament comparable to those in the U.S. (or to a lesser extent in Germany): Article 4 EC Treaty does not set any limits to Treaty amendments which shift the power balance between the institutions. Therefore the European Parliament could be placed on an equal footing with the Council in comitology by an amendment of Article 145 EC, maybe even by an amendment of the comitology decision.

One may finally wonder why in national legal systems there is nothing comparable to this power struggle between the EC institutions. The answer is simple, but reveals a fundamental difference of the Parliament's role in national and European law. Whereas in national systems the Parliament is the legislator and thus free to decide whether or not to delegate powers to the executive, the European Parliament has only been a co-legislator together with the Council since 1993, and only in certain cases. If, on the other hand, the Council alone decides to delegate powers to the Commission in cases where the Parliament is not a co-legislator, it deprives the Parliament of its right to be consulted without there being any chance for the Parliament to prevent that.

Conclusion

A comparison of the comitology system in the EC with the delegation of powers in France, Germany, the UK and the U.S. shows the following:

Even though the EC legal system does not contain a clear-cut principle of separation of powers, there is a functional separation of powers, under which as a rule it is the Council and the European Parliament which adopt legislative measures directly based on the Treaty, whereas the Commission has executive or implementation powers.

As in the U.S. and the Member States the EC legislator (Council) can delegate law-making powers to the executive (Commission) under Article 145 EC Treaty. The American, EC and German systems have (very similar) limits for a delegation of powers. In France and the UK there are no such limits.

In Germany the *Länder* can participate in delegated law-making in the *Bundesrat* in a very similar way to the Member States in the comitology system. In the U.S. there is no similar structure.

In the UK and in Germany the Parliaments have certain rights in controlling the executive in its implementation. In the EC these rights are still very limited. There are no such rights in France and the U.S. (where this is even considered as unconstitutional).

The comitology system therefore has striking similarities with the other systems with which we have compared it without being identical to any of them. Within the last 40 years or so it has become a system of executive law-making of its own which is, however, built on existing legal and political principles: Like in other legal systems, it soon became evident that executive law-making is a question of necessity since the legislator

often lacks resources and expertise to regulate all details of a subject matter himself. The Court of Justice has recognised that necessity but has set limits to executive law-making for reasons of democratic accountability. The committee structure meets the need of acceptability of community rules to the Member States. The fact that the EP has only very limited rights to participate in the executive law-making process can be interpreted in two different ways: With regard to France and the U.S., there is no need for a change: Once law-making powers have been delegated to the executive, there is no more necessity for the executive to ask for parliamentary consent; on the contrary, this can even be regarded as a violation of the principle of separation of powers. With a view to Germany and the UK, the European Parliament's very limited rights can be seen as a lack of democratic control and be explained by the fact that the European Parliament is not yet a full legislative body in its own right.

In summing up, the comitology structure reflects in particular three features:

First, that the EC is – like the Member States and the U.S. – a Community *based on law and the principle of separated powers with limited competences*, which includes, however, a (*limited*) *possibility of delegating legislative powers* to the executive.

Secondly, it represents a *mixture of the executive law-making systems* of the larger Member States (as far as parliamentary rights of control are concerned).

Finally, it reflects the fact that despite (or because of) the development of the EC into a system which has many federal features, the interests of the Member States are taken into account not only in the process of making secondary, but also tertiary law (as far as the existence of the committee structure is concerned).

The comitology system did not develop by mere coincidence, but there are good reasons for each one of its features. The comparison with the British, French, German and U.S. system of delegating powers shows that it is certainly no more undemocratic than those.⁴⁵ Since none of its three key features is very likely to change fundamentally (and it is very questionable whether that would be desirable in every case), it can be expected that the comitology system will remain an important part of EC law-making for many years to come.

RÉSUMÉ

La comitologie après Amsterdam

La Conférence intergouvernementale d'Amsterdam n'a pas réussi à traiter de la question de la comitologie, ni d'ailleurs d'un certain nombre d'autres questions institutionnelles. Le but de cet article est d'effectuer une analyse comparative du processus d'élaboration des lois par l'exécutif dans d'autres systèmes juridiques afin d'arriver à une conclusion sur la question de savoir s'il faut y voir une déficience majeure. En 1996, la Commission européenne a adopté – à côté de nombreuses décisions – 2.341 règlements et 2.086

directives, c'est-à-dire des actes d'application générale, alors que le Conseil a adopté 484 actes au total. En termes purement quantitatifs, la Commission est donc le principal législateur dans la Communauté. Dans bon nombre de cas, les actes de la Commission sont adoptés après que le Conseil ait conféré des pouvoirs d'exécution à la Commission et après qu'un comité, composé de représentants des Etats membres, ait donné son avis ou son feu vert sur une proposition de la Commission selon un ensemble de règles que l'on regroupe sous le vocable de la "comitologie". Ce processus d'élaboration des lois par l'exécutif au niveau de la CE, auquel participent des fonctionnaires des gouvernements nationaux, a été critiqué à plusieurs reprises comme n'étant pas démocratique. En effet, il soulève des questions fondamentales par rapport au principe de séparation des pouvoirs et à la possibilité de déléguer des pouvoirs.

Ce processus d'élaboration des lois par l'exécutif existe non seulement dans la CE, mais aussi dans les Etats membres – et aux Etats-Unis d'Amérique. Les parlements adoptent la législation primaire sous forme d'un "Act" (US, UK), de loi (France) ou de "Gesetz" (en Allemagne), alors que la législation dérivée est adoptée par les gouvernements sous forme d'un "order" ou "regulation" (US, UK), d'ordonnance (France) ou de *Rechtverordnung* (Allemagne). Dès lors, il convient tout particulièrement de se pencher sur ces questions non seulement par rapport à la CE, mais aussi sous un angle comparatif en ce qui concerne les systèmes juridiques dans les Etats membres et aux Etats-Unis. Cet article montre qu'en la matière, le processus communautaire ne diffère fondamentalement pas du système que l'on rencontre en France, en Allemagne, au Royaume-Uni (qui seront utilisés comme exemples pour les Etats membres) et aux Etats-Unis.

NOTES

- ¹ This article will also be published in the next issue of *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 1997.
- ² Document CONF 4004/97, Declaration No. 31, AF/TA/en 44.
- ³ European Commission, *General Report on the Activities of the European Union*, 1996, Office for Official Publications of the European Communities, 1997, p. 424, 426.
- ⁴ Cp. e.g. Trotman, *Agricultural Policy Management: A Lesson in Unaccountability*, *Common Market Law Review* 1995, p. 1385; Blumann/Adam, *La politique agricole commune dans la tourmente: la crise de la "vache folle"*, *Revue trimestrielle de droit européen* 1997, p. 239.
- ⁵ Note that in the EC that difference in terminology does not exist: According to Art. 189 EC Treaty the Council and the Commission 'shall make regulations and issue directives'.
- ⁶ Dehousse, *Comparing National and EC Law: The Problem of the Level of Analysis*, *American Journal of Comparative Law* 1994, p. 761.
- ⁷ Finer et al, *Comparing Constitutions*, Clarendon Press, 1995, p. 21.
- ⁸ Joined Cases 188 to 190/80, *France, Italy and United Kingdom v. Commission*, [1982] ECR 2545, 2573.
- ⁹ Case 25/70, *Einfuhrstelle v. Köster*, [1970] ECR 1161.
- ¹⁰ Lenaerts, *Regulating the regulatory process: "delegation of powers" in the European Community*, *European Law Review* 1993, p. 23.

- ¹¹ Cp. e.g. Articles 48 (3) and 90 (3).
- ¹² J. Locke, *Second Treatise on Civil Government* § 141 (1690).
- ¹³ *Field v. Clark*, 143 U.S. 649, 692 (1892).
- ¹⁴ *J.W. Hampton & Co. v. United States*, 276 U.S. 394 (1928).
- ¹⁵ Case 25/70, *Einfuhrstelle v. Köster*, [1970] ECR 1161, No. 9 (referring to Article 155).
- ¹⁶ Case 16/88, *Commission v. Council*, [1989] ECR 3457.
- ¹⁷ Macroy, *Sources and Categories of legal acts – Britain*, in: Winter, *Sources and Categories of European Union Law*, Nomos, 1996, p. 78.
- ¹⁸ Case 25/70, *Einfuhrstelle v. Köster*, [1970] ECR 1161, No. 6.
- ¹⁹ [1962] O.J., p. 933.
- ²⁰ [1964] O.J., p. 2125.
- ²¹ *Industrial Union Department, AFL-CIO v. American Petroleum Institute*, 448 U.S. 607 (1980).
- ²² Ladeur, *Sources and Categories of Legal Acts – Germany*, in: Winter, *Sources and Categories of European Union Law*, Nomos, 1996, p. 241.
- ²³ Cp. Türk, *Case Law in the Area of the Implementation of EC Law*, in: Pedler/Schaefer, *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, EIPA, 1996, p. 167.
- ²⁴ Gellhorn et al, *Administrative law*, The Foundation Press, 1987, p. 71: *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935); *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935).
- ²⁵ Cp. Pieroth, *Grundgesetz*, Art. 80, No. 13.
- ²⁶ Currie, *Separation of Powers in the Federal Republic of Germany*, *American Journal of Comparative Law* 1993, p. 201.
- ²⁷ Cp. von Münch, *Grundgesetz*, Art. 80, No. 23.
- ²⁸ Cp. Demmke et al, *The History of Comitology*, in: Pedler/Schaefer, *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, EIPA, 1996, p. 61.
- ²⁹ Cp. Fn. 8.
- ³⁰ Council Decision 87/373 of 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, [1987] O.J. L 197/33.
- ³¹ Cp. for details: Demmke et al, Fn. 27, p. 65.
- ³² Maunz in: Maunz, Dürig, Herzog, Scholz, *Grundgesetz*, Art. 80, No. 58.
- ³³ Cp. Art. 51 of the German Constitution: The *Länder* have between 3 and 6 votes.
- ³⁴ *Immigration & Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).
- ³⁵ Maunz (Fn. 31), No. 60, 61.
- ³⁶ BVerfGE 8, 274, 319 -322.
- ³⁷ Macroy, *Sources and Categories of Legal Acts – Britain* (cp. Fn. 16), p. 83.
- ³⁸ Cp. Bradley, *The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?*, *European Law Journal* 1997, p. 230.
- ³⁹ Fn. 27, p. 75.
- ⁴⁰ Modus vivendi of 20 December 1994 between the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in Article 189b of the EC Treaty, [1979] O.J. C102/1.
- ⁴¹ No. 4 and 6.
- ⁴² No. 5.
- ⁴³ No. 3.
- ⁴⁴ Document CONF 4004/97, Declaration No. 31, AF/TA/en 44.
- ⁴⁵ Similar evaluations of the comitology structure are made by: Joerges/Neyer, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberate Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology*, *European Law Journal* 1997, p. 273; Landfried, *Beyond Technocratic Governance: The Case of Biotechnology*, *European Law Journal* 1997, p. 255; Vos, *The Rise of Committees*, *European Law Journal* 1997, p. 210. □

The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union*¹

*Giandomenico Majone*²

Visiting Professor, EIPA

Agencies and the new mode of governance

While agencies are certainly not a new feature of public administration in Europe, their importance has grown so much in recent years that they can no longer be treated as marginal additions to more traditional administrative structures. Rather, they should be seen as key elements of a new mode of governance that relies less on the power of taxing and spending – the very foundation of the Keynesian welfare state – and more on the power of making and enforcing rules. Typically, rules are made and enforced by expert agencies operating at arm's length from government. Thus, the growing significance of the agency model is perhaps the clearest indication of the transition from the interventionist state of the past to the regulatory state of the future. So important are the implications of this transition that this paper deals primarily with regulatory institutions rather than with operational agencies such as the British 'Next Step' or the Swedish line agencies. It can be shown, however, that the growth of operational agencies and 'third party' government also raises serious regulatory issues.

The new model of governance that began to emerge in Europe in the late 1970s includes privatisation, liberalisation (i.e., more competition in the market and the public sector), welfare reform, and deregulation. Indeed, deregulation is generally considered to be one of the distinctive features of the new model. Paradoxically, the same period has seen an impressive growth of regulatory policy-making both at national and European level. The paradox, however, is more apparent than real. What has happened, in fact, is that traditional methods of regulation and control which were breaking down under the pressure of powerful technological, economic, and ideological forces have been dismantled or radically transformed. This is often referred to as 'deregulation', but the term is misleading. There has been no dismantling of all public regulation, no return to a laissez-faire situation which actually never existed in Europe, but rather a combination of deregulation and re-regulation has been effected at a different level of governance (e.g. European rather than national) or by different means.

Thus, privatisation of the public utilities is typically followed by regulation of prices and conditions of service, while the newly privatised firms lose their previous immunity from national and European competition law. Deregulation can also mean less restrictive and rigid regulation. For example, the

rationale for some form of government intervention has seldom been challenged in the increasingly important area of social regulation – environment, health, safety, consumer protection. The issue here is not, strictly speaking, deregulation but rather how to achieve certain regulatory objectives by less burdensome methods. Thus, the replacement of environmental standards by pollution taxes does not do away with environmental regulation but only introduces different, and presumably more effective, policy instruments.

The growth of the regulatory state

The increasing importance of regulation, relative to other policy types, is due to several causes, two of which are especially important in the present context: privatisation and the Europeanisation of policy-making.

To understand the relationship between privatisation and regulation (more precisely: statutory regulation administered by specialised agencies or commissions), one must keep in mind that, historically, public ownership has been the main mode of economic regulation in Europe. State or municipal ownership became widespread toward the end of last century with the development of public utilities – gas, electricity, water, public transportation, the telegraph and, later, the telephone. These industries, or some of their parts, are natural monopolies which all produce necessities and were often considered to be strategically important. Hence, it was assumed that public ownership would give the state the power to impose a planned structure on key sectors of the economy and at the same time protect the public interest against powerful private interests.

Experience was to show that public ownership and public control cannot be assumed to be identical. The problem of imposing effective public control over the great nationalised enterprises proved so intractable that the main objective for which they had ostensibly been created – regulating strategic sectors of the economy in the public interest – was almost forgotten.

The failure of regulation by public ownership explains the shift to an alternative mode of control whereby public utilities are left in private hands but are subject to rules developed and enforced by agencies such as the Regulatory Offices in Britain. Such bodies are established by statute (hence the term 'statutory regulation') as independent administrative authorities – independent in the sense that they are allowed to operate outside the line of hierarchical control by the

* Un bref résumé de cet article en français figure à la fin.

departments of central government.

The causal link between privatisation and statutory regulation provides an important, but partial, explanation of the growth of the regulatory state in Europe. An even more important factor is the Europeanisation of policy-making, by which is meant the increasing interdependence of domestic and supranational policies within the European Community/European Union (EC/EU). Despite the recent slowdown in the legislative activity of the Community, the last decades have witnessed an impressive growth of EC regulation. For example, the French *Conseil d'Etat* has calculated that by 1991 the EC was introducing more rules into the corpus of French law than the national authorities themselves, while only 20 to 25 per cent of all legal norms applicable in France are issued by the national government without any prior consultation in Brussels. Presumably, an analogous situation prevails in all other Member States. Thus, EC environmental regulation today includes more than 200 pieces of legislation, so that in many countries the corpus of environmental law of EC origin outweighs that of purely domestic origin.

Such a growth of European regulations could not fail to have a significant impact on the development of regulatory policies and institutions at national level. Competition policy provides a clear illustration of this impact. When the Treaty of Rome was signed, only Germany, among the founding members, had a modern anti-trust law and a forceful regulatory agency, the Federal Cartel Office, to implement it. Forty years later, all Member States have competition authorities that are becoming increasingly powerful and jealous of their independence.

As this example shows, the delegation of regulatory powers to the European level has not reduced, but actually increased, the importance of regulatory policies and institutions at national level. This is because, under the policy-making system created by the Treaty of Rome, implementation of most EC rules is the responsibility of the Member States, which often have to create new bodies, or at least expand existing ones, for that purpose.

In short, in order to take an active part in the formulation of all these new rules in Brussels and then implement them at national level, Member States have been forced to develop regulatory capacities on an unprecedented scale. In this way, the development of the EC as a 'regulatory state' has strongly influenced a parallel development at national level.

From centralised bureaucracy to independent agencies

As already mentioned, one of the most obvious institutional consequences of the shift to a regulatory mode of policy-making is the rise of a new breed of specialised agencies and commissions operating at arm's length from central government. Many traditional policies, such as income redistribution and Keynesian

macroeconomic management, require a high level of centralisation in policy-making and administration. The administrative demands of rule-making are quite different. Such demands are best met by organisations which combine flexibility with expertise and are capable of committing themselves to clearly defined regulatory objectives.

Some advocates of the agency model argue as if this model were unconditionally superior to more traditional methods of making and implementing policy. This is not true, of course. For example, redistributive policies, or policies with significant redistributive implications, should remain under the direct control of political executives. The model of the independent expert agency is most relevant in limited, but important, areas such as economic and social regulation, or for other administrative activities where expertise, flexibility and reputation are the key to greater effectiveness.

In such areas, independent agencies enjoy two significant advantages: specialised knowledge and the possibility (because of independence from partisan political considerations) of making credible policy commitments. Also, the executive departments of government routinely recruit high-level experts and can rely on extensive networks of consultants. At the European level, the Commission is assisted by hundreds of expert committees providing essential scientific and technical inputs into the EC policy process.

The real comparative advantage of agencies, however, is the combination of expertise and commitment. Long-term policy commitment is notoriously difficult to achieve in a democracy, which is a form of government *pro tempore*. The time limit imposed by the requirements of elections at regular intervals is a powerful constraint on the arbitrary use by the winners of the electoral contest of the powers entrusted to them by the voters. However, the segmentation of the democratic process into relatively short time periods has serious consequences whenever the problems faced by society require long-term solutions. In the expectation of alternation, politicians have few incentives to develop policies whose success, if at all, will come after the next election. Hence, it is difficult for political executives to credibly commit themselves to a long-term strategy.

One solution is to delegate policy-making powers to institutions such as independent central banks and regulatory agencies, or even to a supranational authority like the European Commission. Whether at national or supra-national level, the rationale of delegation is essentially the same: '[t]he delegation of regulatory powers to some agency distinct from the government itself is...best understood as a means whereby the governments can commit themselves to regulatory strategies that would not be credible in the absence of such delegation. It is an open question in any particular case whether the commitment is most effectively achieved by delegation to national rather than to supranational agencies'.

Independence and credibility

Credibility is important to policy makers, but it is even more important to bodies such as some of the new European agencies or national statistical offices, whose main task is to provide objective information or opinions based on the best available evidence rather than on political expediency.

In October 1993, agreement was finally reached on the establishment and location of several agencies dealing with social regulation: the European Environment Agency, the Agency for the Evaluation of Medicinal Products, the Agency for Safety and Health at Work, the Office for Veterinary and Plant-Health Inspection and Control, the Monitoring Centre for Control of Drugs and Drug Addiction. These new agencies do not possess the power of rule-making, rule enforcement and adjudication normally granted to American regulatory bodies, and even lack the more limited powers enjoyed by, for instance, Britain's Regulatory Offices or France's *Autorités Administratives Indépendantes*.

Council Regulation No. 1210/90 of 7 May 1990, for example, specifies the tasks of the European Environment Agency (EEA) as follows: to provide the Member States and the Community with information; to collect, record and assess data on the state of the environment; to encourage harmonisation of the methods of measurement; to promote the incorporation of European environmental information into international monitoring programmes; to ensure data dissemination; to cooperate with other Community bodies and international institutions.

Even the Agency for the Evaluation of Medicinal Products (EMEA), which comes closest to being a fully-fledged regulatory body, does not take decisions concerning the safety and efficacy of new medical drugs, but submits opinions concerning the approval of such drugs to the European Commission. Provision, coordination and dissemination of information are also central to the work of EMEA.

There are several reasons why the new European agencies have not been granted broader powers. First, the fully-fledged agency model raises delicate issues for European law since nothing in the founding Treaties provides for the creation of such bodies. Article 4 of the Rome Treaty lists the various institutions operating at Community level and specifies that each of them must act 'within the limits of the powers conferred upon them by this Treaty'. This has generally been read as a prohibition on the establishment of additional bodies, short of a Treaty revision. As early as 1958, the European Court of Justice indicated that the delegation of powers by Community institutions to *ad hoc* bodies not envisaged by the Treaty on the European Coal and Steel Community was only possible subject to strict conditions; in any event, the delegation of broad discretionary powers was not permitted. This 'Meroni Doctrine' is generally held to be applicable in the broader context of the Rome Treaty as well.

Another reason for not granting broader powers to

the new agencies is the emphasis that was laid down from the very beginning on an essentially legislative approach to integration. The Community adopts a legislative act which is subsequently transposed by the Member States into their own legal system and applied by their own administration. With some important exceptions in the areas of competition, anti-dumping, and agricultural policies, the Community has never departed from its traditional mode of decentralised administration. Hence, the delegation to autonomous bodies of rule-making and enforcement powers was always resented by the Member States as too intrusive, since it would alter the delicate balance of power which has presided over the growth of Community competences.

Moreover, the lack of a significant European tradition of statutory regulation by independent agencies certainly contributed to the reluctance of national governments to grant European agencies powers they were unwilling to delegate to domestic institutions. This may be changing, however, as the link between agency independence and policy credibility is more clearly recognised. Also, Member States may discover that agencies are an effective way of dealing with new tasks without increasing the size of the Commission. An analogous situation arose in America during the New Deal. The independence of the regulatory bodies created in that period – the Federal Communications Commission, the Securities and Exchange Commission, and the Civil Aeronautics Board, to name only a few – was the price President F.D. Roosevelt had to pay for acceptance by the US Congress and the Supreme Court of a significant expansion of federal competences. The President would have preferred to assign the new functions to executive departments under his immediate control, but the other branches of government were not willing to accept this.

For the time being at any rate, the new European agencies have weak regulatory powers, but this constraint could actually become an opportunity: with knowledge and persuasion as the principal means of influence at their disposal, the agencies could develop indirect, information-based modes of regulation more in tune with current economic, technological and political conditions than the coercive instruments of command and control that have been denied to them.

Information can affect expectations and behaviour only if it is credible, and credibility requires autonomy. This is why European statisticians have been demanding more independence, not only for the national statistical offices, but also for the statistical office of the EU, Eurostat. Thus, the Director-General of the National Statistical Institute of Italy, a vigorous advocate of the political independence of his own institution, has argued that the independence of Eurostat from political pressures, as well as from the immediate needs of policy-making, should be visible and operational *vis-à-vis* all relevant players, including the Commission. No single player, he writes, should have a monopoly

on statistical authority; impartiality should be operationalised in the relationship with all the different players, national and supranational.

Such concerns are both widespread and justified. Although the importance of independence for policy credibility is acknowledged in principle, habits of political and bureaucratic interference have deep historical roots in Europe, and often continue to persist in practice. To protect their autonomy, agencies must rely on a variety of defence mechanisms. Professionalism provides some protection. Professionals are oriented by goals, standards of conduct and career opportunities derived from their professional community, giving them strong reasons for resisting interference and direction from political outsiders. Networking and reputation are other important defence mechanisms.

The network as bearer of reputation

Networking and close cooperation with national and international institutions are fundamental to the work of the new European agencies. The EEA, for example, is expected to work closely with national agencies and research institutions, with Eurostat and the Joint Research Centre, and with international agencies such as the World Health Organisation, UNEP, and the UN Economic Commission for Europe.

Similarly, the EMEA works closely with national regulatory authorities and, in particular, coordinates national activities with respect to post-marketing surveillance of medicinal products circulating in the EU (pharmacovigilance), inspection, and laboratory controls. The EMEA is also a key actor in the International Conference on Harmonisation of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use (the so-called ICH process), which brings together regulators and industry representatives from the US, the EU, Japan, and an increasing number of developed and developing countries.

In fact, the agencies have been designed in a way that makes cooperation and networking unavoidable. Both their governing boards and their scientific advisory boards are composed of representatives of the Member States, the Commission, and (in the case of the EEA, the EMEA, and the Monitoring Centre for Drug and Drug Addiction) of the European Parliament as well. At any rate, small size and limited financial and human resources make the new agencies heavily dependent on existing expertise and policy infrastructure. It is also very likely that one of the consequences of the greater emphasis on subsidiarity will be a considerable expansion of bilateral and multilateral cooperation and coordination among national regulatory bodies, leading to the emergence of more or less formalised network structures.

In recent years, management theorists have devoted a good deal of attention to the role of networks in industrial organisations, pointing out their usefulness in terms of information exchange, division of labour,

and informal coordination. Motivational factors have received less attention, but they are crucially important for regulatory networks. It is well known that teamwork can help individuals make credible commitments. Although individuals may be weak on their own, they can build resolve by forming a group. Any member of the group is open to peer pressure and thus places himself/herself in a situation where pride and self-respect are lost when commitments are broken. The success of organisations like Alcoholics Anonymous and Weight Watchers is built on this insight.

Now, what is true of individuals in a team is also true of agencies in a network. An agency that sees itself as part of a transnational network of institutions pursuing similar objectives and facing analogous problems, rather than as a marginal addition to an established bureaucracy pursuing a number of different objectives, is more motivated to defend its policy commitments and professional standards against external influences. This is because the agency executives have an incentive to maintain their reputation in the eyes of the other members of the network. Unprofessional or politically motivated decisions would compromise the executives' international reputation and make cooperation more difficult to achieve in the future.

But how is reputation established in the first place? By definition, a network is not hierarchically structured and so lacks formal mechanisms for monitoring the behaviour of its members and enforcing control. In time, however, the network develops informal standards and working practices that create shared expectations. Knowledge about agencies that do not fulfil the expectations of their partners spreads through the network by informal means. In this way, the network performs the crucial task of deciding which members are in good standing and communicating that information to other members. Only agencies with a reputation for independence, expertise and trustworthiness will be sought as partners. In short, the network becomes an intangible asset bearing a collective reputation and conferring that reputation upon the agencies in good standing. Independence, trust, reputation will be crucial to the viability of European regulatory networks, and thus to the practical implementation of the principle of subsidiarity in the areas of economic and social regulation.

Problems of institutional design

There are different types of regulatory institutions. Such institutions can be single-headed (agencies in the narrow sense) or multi-headed (commissions, boards or tribunals), more or less independent of the political process, with broad or narrow competences, strong or weak enforcement powers, and so on. In establishing a new regulatory body, legislators and political executives select, often implicitly rather than explicitly, particular values for these and other decision variables. Their choices determine the governance structure of the agency.

Institutional-design problems may be analysed with the help of principal-agent theory. Political principals delegate power to an administrative agent in order to achieve certain benefits, but delegation also entails costs, known as 'agency costs'. The design problem is to find the particular governance structure which maximises the net benefits to the principal(s), subject to various constraints. As the preceding discussion suggests, among the benefits of delegation are a reduction in the principal's decision-making costs (since he does not have to spend time on the technical details of regulation), greater expertise, and greater policy credibility.

In general, the broader the delegation (i.e., the more independence given to the agency), the greater the reduction in decision-making costs and the increase in expertise and policy credibility. But delegation also expands administrative discretion and, therefore, the ability of regulators to act in their own interest. Such agency costs may be reduced by strict procedural requirements, transparency and public participation in agency decision-making, and reliance on judicial review. However, if it is not possible, for political or institutional reasons, to reduce agency costs sufficiently, or if the benefits of delegation are not great enough to justify the costs, then principal-agent theory suggests that policy should be developed and implemented by a central department of government rather than by an independent agency. This explains why the agency model is used primarily in the area of economic and social regulation, where the demand for expertise and policy commitment is high and where policy objectives can be defined fairly precisely, but not in less well-defined and more 'politicised' areas of policy-making.

Coordination costs must also be treated as agency costs whenever previously centralised responsibilities are allocated to various independent agents. Of course, coordination is a serious problem in all complex organisations, but it is especially acute in the case of regulatory agencies. This is because budgetary constraints have a limited impact on rule-making, while the size and priorities of non-regulatory, direct-expenditure programmes are determined by political executives through the budgetary process. By contrast, the real cost of regulations is borne not by the regulators but by the firms, individuals and government organisations which have to comply with the regulations. The consequence is a serious lack of coordination both within and across regulatory programmes and agencies.

Regulatory issues tend to be dealt with sector by sector, and even within the same sector it is often difficult to see that regulatory priorities are set in a way that explicitly takes into consideration either the urgency of the problem or the benefits and costs of different proposals. For example, the imbalance between water and air pollution existing in EC environmental policy can hardly be explained by differences in the seriousness of the relevant problems.

The health and environmental effects of inadequate regulation of air pollution, as well as the impact of divergent national regulations on competition, are no less serious than in the case of water pollution.

A cost that is never mentioned in the context of the principal-agent model is the potential loss of legitimation as a consequence of delegation. Political principals can transfer power to their agents, within limits set by law, but they cannot transfer legitimacy in the same way. The new institutions must be able to achieve their own legitimacy. This is, of course, no easy task. The technocrats who head independent agencies are appointed, not elected, officials, yet they wield considerable power. How is the exercise of that power to be democratically controlled?

Actually, this question arises not only for agencies but for all 'non-majoritarian institutions', i.e. institutions that, by design, are not directly accountable to the voters or to their elected representatives. Besides independent agencies, examples of non-majoritarian institutions include independent central banks, supranational institutions like the European Commission, and courts of law. Each of these institutions faces a legitimacy problem. The Commission, for instance, is often accused of suffering from a 'democratic deficit', and even a constitutional court must face the issue whenever it strikes down a policy choice made by an electorally accountable branch of government and supplants it with a policy choice of its own.

As in the case of other agency costs, it is possible to devise methods to reduce coordination problems and improve legitimacy. Thus, if lack of budgetary discipline is a serious defect of the regulatory process, one can attempt to create coordination and control mechanisms similar to those traditionally used for direct public expenditures. Following this line of reasoning, analysts of the American regulatory process have introduced the idea of a 'regulatory budget'. In its basic outline, the regulatory budget would be established by Congress and the President for each agency, starting with a budget constraint on total private expenditures mandated by regulation, and then allocating the budget among the different agencies. The knowledge that agencies would be competing against each other would lead them to propose their most cost-effective regulation in order to win presidential and congressional approval. Simultaneous consideration of all new regulations would permit an assessment of their joint impact on particular industries and on the economy as a whole. Finally, the placement of the regulatory budget decisions in the hands of Congress and the President would force them to assume responsibility for the overall magnitude and priorities of regulation and for inter-agency coordination. With suitable modifications, this approach could also be used in Europe, and would be particularly useful at EC level.

Concerning the legitimation problem, the challenge is to develop methods of democratic accountability

that do not negate the principle of agency autonomy. A literal interpretation of the requirement of direct accountability to the voters or to their elected representatives would suggest that political independence and democratic accountability are mutually exclusive. It is a mistake, however, to apply standards of legitimacy derived from a particular model of democracy – the ‘Westminster’ model, whereby Parliament is the absolute sovereign and, as such, the only source of legitimacy – to other political systems (and this includes the vast majority of Western democracies) where non-majoritarian institutions play a significant role. In such systems any mechanism for limiting, diffusing and controlling power (e.g., checks and balances, enumerated competences, judicial review) is a potential source of legitimacy.

Starting from this broader view of legitimacy, it is possible to keep independent agencies democratically accountable by a combination of control mechanisms: clear and narrowly defined objectives, to facilitate accountability by results; strict procedural requirements, to limit regulatory discretion; judicial review, to ensure protection of the rights of citizens; professionalism and peer review, to certify the technical quality of agency decisions; transparency and public participation, to make agencies responsive to public concerns. It can be shown that the evolution of regulatory agencies and decision-making in America has in fact been guided by these or similar principles. The experience of American regulatory bodies shows that when such a multi-pronged system of controls works properly, no one controls an independent agency, yet the agency is ‘under control’.

RÉSUMÉ

Le modèle d’agence: la croissance de la régulation et des institutions régulatrices dans l’Union européenne

Les agences régulatrices sont l’expression institutionnelle d’un nouveau mode de conduite des affaires de l’Etat qui, plutôt que de s’appuyer sur le pouvoir traditionnel en matière de prélèvement des impôts et de dépenses, repose sur des règles destinées à faciliter l’intégration du marché et à corriger les échecs du marché. L’importance grandissante de la régulation dans la Communauté européenne/l’Union européenne (CE/UE) est due à deux grands facteurs: d’une part, les politiques de privatisation; d’autre part, l’impact des règles communautaires sur le processus d’élaboration des politiques au niveau national.

Tout d’abord, la privatisation des services publics s’accompagne généralement de la régulation des prix et conditions de service, alors que les entreprises nouvellement privatisées perdent leur immunité par rapport aux règles nationales et européennes en matière de concurrence. Dans les industries telles que les secteurs des télécommunications et de l’énergie, le pouvoir des nouvelles entreprises privatisées est tellement grand que les nouveaux concurrents ne

peuvent survivre qu’avec l’aide des instances régulatrices.

Deuxièmement, dans le système d’élaboration de politiques créé par le Traité de Rome, la mise en oeuvre de la plupart des règles communautaires relève de la responsabilité des Etats membres, qui souvent doivent instituer de nouveaux organismes ou du moins élargir à cette fin les organismes déjà en place. On le voit, le développement de la CE en tant qu’ “Etat régulateur” a fortement influencé un développement parallèle au niveau national.

Une confiance toujours plus grande dans la régulation a donné naissance à une nouvelle génération d’organismes régulateurs qui opèrent tout près du gouvernement central. Cela s’explique par le fait que les besoins fonctionnels de régulation sont le mieux satisfaits par des organisations alliant flexibilité et expertise, et capables de s’engager sur des objectifs régulateurs à long terme. Les engagements à long terme en matière de politiques sont toujours problématiques pour tout gouvernement démocratique, étant donné que celui-ci est tout naturellement plus sensible aux préoccupations électorales. On voit dans cette délégation de pouvoirs régulateurs à des agences indépendantes un moyen permettant aux gouvernements de s’engager sur des objectifs à long terme qui ne seraient pas crédibles en l’absence de tels pouvoirs.

Pour leur part, les agences peuvent protéger leur indépendance et accroître leur propre crédibilité en établissant des réseaux avec des organismes régulateurs de nature similaire dans l’UE. Une agence qui se voit comme faisant partie d’un réseau transnational d’institutions poursuivant des objectifs similaires est davantage motivée pour défendre ses engagements de politique et ses normes professionnelles contre les influences extérieures. Des décisions non professionnelles ou motivées politiquement compromettraient la réputation internationale de l’agence et rendraient plus difficile une coopération à l’avenir.

Le modèle d’agence comprend un certain nombre de structures différentes de gouvernance. La nature d’une structure donnée est déterminée par des variables telles que le niveau de délégation de pouvoirs, le degré d’autonomie de l’agence, les méthodes de nomination du personnel cadre, les procédures décisionnelles, les pouvoirs d’exécution, et ainsi de suite. Le problème de la conception institutionnelle consiste à sélectionner la structure de gouvernance qui répond le mieux aux besoins particuliers des décideurs.

NOTES

¹ With the kind assistance of Adriaan Schout, Senior Lecturer, EIPA.

² During his stay at EIPA, Professor Majone is developing a multi-annual programme with Adriaan Schout aimed at analysing and comparing the design of European agencies. Two workshops, a publication and a database on European Agencies are planned for 1998. □

La formation et le développement au service du renouveau des rôles et de la culture*

Isabel Corte-Real

Directeur général de l'IEAP

Le thème de mon exposé est donc “La formation et le développement au service du renouveau des rôles et de la culture”. Les thèmes assignés aux groupes de travail sont tout aussi passionnants. Il s’agit de:

- Approche stratégique vis-à-vis des développements dans le domaine de la culture;
- Gestion efficace de la performance;
- Contribution des systèmes de carrière aux processus de réforme.

Introduction

Avant de commencer, je dois avouer que lorsque je me suis rendu compte du vaste champ des thèmes couverts, j’ai quelque peu hésité quant à la façon de procéder. Le sujet de mon discours ressemble en fait à une mosaïque renfermant à la fois des concepts immatériels tels que la culture, l’équité et l’impartialité, et des techniques et instruments tels que l’évaluation de la performance et les systèmes de carrière.

On pourrait dire beaucoup de choses sur ce sujet. Cependant, comment rendre ces thèmes cohérents? Je dois admettre que j’ai pris conscience de mes propres limites et j’ai failli renoncer à une approche globale pour me consacrer à quelques points seulement tels que la culture et la formation. Mais à la fin de la journée, j’ai décidé d’être pragmatique et moins ambitieuse.

Je vais donc, en toute modestie, partager avec vous mes vues professionnelles, qui sont le fruit de mon expérience et de mon travail dans le domaine de la réforme administrative dans mon propre pays.

Aussi, ce que je vais vous dire n’est pas le résultat d’une expérience académique, mais plutôt le fruit d’une vie professionnelle vouée à l’administration publique.

Permettez-moi de structurer mon exposé autour des cinq titres suivants:

- Un “agenda pour la gouvernance” dans un monde en mutation;
- Les nouveaux rôles requis pour réaliser un agenda en constante évolution;
- La contribution de la culture aux nouveaux rôles et développements;
- La contribution de la formation et du développement au renouveau des rôles et de la culture;
- Conclusion.

Un “agenda pour la gouvernance” dans un monde en mutation

En réalité, si j’ai choisi ce titre comme premier sujet, c’est parce que, à mon avis, il est nécessaire au départ de poser un certain nombre de points de repère concrets pour ce qui est des tendances dans notre société en mutation, afin de pouvoir traiter plus facilement de concepts immatériels comme la culture et la formation.

La description de cet “agenda” représente sans aucun doute un objectif ambitieux.

L’orateur qui m’a précédée a déjà abordé le thème de “La fonction publique en transition. Dilemmes et enseignements”. Néanmoins, je me hasarderai à vous donner ma propre interprétation en me concentrant sur cinq points:

- Tout d’abord, la globalisation et l’internationalisation de l’économie et de la société.

Ce nouveau concept de globalisation est à ce point cité, qu’il commence à se vider de son sens et à perdre de sa clarté, et fait désormais partie intégrante du nouveau jargon technocratique auquel personne ne prête vraiment attention. Néanmoins, je voudrais attirer votre attention sur ce qui, à mon avis, est important dans ce nouveau concept de “globalisation”:

- En premier lieu, relevons la complexité des facteurs dont nous devons tenir compte pour prendre des décisions dans le monde nouveau qui est le nôtre. Ces facteurs ne se limitent plus à nos propres frontières. De nouveaux processus, de nouveaux processus d’intégration se font jour et, aujourd’hui, plus personne ne peut prendre une décision en tenant compte de ces facteurs dans les seules limites de son environnement national. La *complexité* est sans aucun doute l’un des traits caractéristiques de la globalisation.

- Ensuite, il y a le rythme rapide du changement ou, pour être plus précise, le rythme rapide du mouvement qui libère l’énergie nécessaire au changement. En fait, notre monde possède la capacité de véhiculer des idées, des personnes et des biens à une vitesse incroyable.

Le monde est maintenant à *notre portée*: en quelques jours, en quelques heures, en quelques minutes, parfois même en temps réel.

- Troisièmement, on constate partout l’anxiété des décideurs à appréhender et à suivre la nouvelle société globale. De nouvelles formes de *coopération internationale* dans les affaires, dans la politique et l’administration ont le vent en poupe.

- Après le thème de la globalisation et de l’internationalisation, j’aimerais maintenant parler de ce que je considère comme un faux débat entre l’Etat et le marché, même si jusqu’à très récemment encore le marché était opposé au secteur public. Je pense sincèrement que les gens ont commencé à se rendre

* Traduction du discours ‘*Training and Development for New Roles and Culture*’ prononcé à l’occasion du XIV^{ème} Congrès international sur la formation et le développement des hauts fonctionnaires, tenu à Oslo du 22 au 25 juin 1997.

compte que cette approche dialectique est en fait un faux débat. La *complémentarité entre secteurs* – les secteurs public, privé et social – est le maître mot pour l’avenir. En réalité, l’on pense que le résultat global de l’économie dépend de l’interaction et de la combinaison des secteurs public, privé et social.

- Un troisième point à l’agenda se rapporte à la plus grande orientation actuelle de l’Etat vers le citoyen et la société dans son ensemble.

Dans les années soixante-dix et même au cours de la première moitié des années quatre-vingt, lorsque l’on parlait de l’Etat et de la gestion publique, on faisait surtout référence à des questions relatives aux ressources, aux structures, au personnel et à l’équipement. La gestion publique était essentiellement axée sur des processus, procédures et moyens plutôt que sur les résultats et le rendement. Dans la deuxième moitié des années quatre-vingt, une nouvelle approche, davantage tournée vers les citoyens et la société, commença à prendre forme.

Ces nouvelles stratégie et philosophie se fondent sur le concept selon lequel l’administration publique est là pour servir le citoyen qui est considéré comme un client et la qualité des services offerts aux citoyens est l’essence même de ce processus. Il existe un certain nombre de dénominateurs communs:

- *La transparence et l’information*

Les citoyens doivent être informés de leurs droits, des procédures et garanties dans leurs rapports avec l’administration publique.

- *La participation des citoyens*

Les citoyens doivent être informés et consultés sur les décisions administratives, et parfois même sur les simples intentions administratives.

- *La qualité de service*

Il faut permettre l’accès des citoyens aux services, améliorer le rapport entre la qualité de service et le prix, réduire la durée du traitement des demandes et des retards que ce traitement accuse, et surtout combiner différentes solutions pour améliorer la fourniture de ces services, au moyen de mécanismes de type marché, et impliquer les secteurs privé, public et social dans la fourniture des services.

- *La fourniture de services*

Dans de nombreux cas, le vecteur idéal pour la fourniture de services réside dans une synergie appropriée entre le secteur public et la société, synergie qui a été favorisée par les politiques publiques.

Le concept de la réceptivité qui a été introduit récemment dans le vocabulaire de la gestion publique, reconnaît ces idées qui correspondent à une administration responsable et efficace. Cela exige de nos fonctionnaires une nouvelle volonté et de nouvelles compétences afin de travailler *avec* le secteur privé, les citoyens et la société.

- Le quatrième point sur le nouvel agenda réside dans l’épineux problème auquel est actuellement confrontée la gestion publique en termes de rareté des ressources et de contraintes budgétaires.

On rencontre des contraintes budgétaires à tous les niveaux et dans tous les pays; leur apparition est parallèle aux nouvelles demandes émanant de la société. Les citoyens et les entreprises exigent des services

publics de meilleure qualité. En fait, ils veulent une administration qui fonctionne mieux et à moindre coût, et les contribuables ne veulent pas devoir supporter le prix d’une administration inefficace. Essayons d’identifier les raisons des pressions budgétaires: il faut encore un investissement en infrastructure dans la plupart des pays et la croissance démographique de l’Europe se caractérise par une population âgée vieillissante. Cela implique des contraintes dans les budgets publics, que ce soit dans le secteur de la sécurité sociale ou dans celui de la santé. Ces pressions sont, dans une certaine mesure, contradictoires: il faut arriver à améliorer les services avec moins d’argent et moins de ressources.

Pour moi, il est clair que les décideurs ne peuvent pas continuer à vouloir résoudre les nouveaux problèmes de gestion publique en ayant recours aux anciennes solutions. Nous ne pouvons pas poursuivre une politique qui consiste à faire “un peu plus de la même chose”.

Face à des problèmes nouveaux, nous devons rechercher des voies nouvelles et créatives pour améliorer la fourniture des services publics tout en tenant compte de leur dimension coût-profit.

- Enfin, la nouvelle société des technologies de l’information suscite de nouvelles attentes quant à la qualité des services fournis, mais elle impose aussi une nouvelle organisation et de nouvelles procédures – en fait, la nécessité pour les professionnels d’apprendre de nouveaux aspects de chaque secteur de notre société.

Les nouveaux rôles requis pour réaliser un “agenda” en constante évolution

Si l’on accepte au moins quelques-unes de ces idées dans le nouvel “agenda pour la gouvernance” dans un monde en mutation, on peut alors passer à la deuxième partie de mon exposé consacré aux nouveaux rôles nécessaires pour agir dans le cadre d’un programme changeant. En réalité, nous avons besoin d’un Etat “agile” pour servir les citoyens, en tenant compte de notre société globale en mutation.

On ne peut plus faire face aux constantes innovations de notre société et au rythme rapide des événements avec des bureaucraties traditionnelles et des fonctions publiques centralisées.

Il faut assumer des rôles nouveaux, à la fois au sein des institutions publiques et de la nouvelle fonction publique. Aujourd’hui, les institutions subissent de plein fouet les effets des approches décentralisées sur leur structure et leur gestion. La déconcentration de l’autorité dans tous les types de gestion: gestion des ressources humaines, gestion financière, gestion des facilités et de l’équipement, est en fait une nouvelle tendance.

Plusieurs pays ont déjà pris des mesures pour garantir la flexibilité de la gestion publique en créant des agences et en séparant les structures décisionnelles des structures de mise en oeuvre, et en conférant à ces dernières l’autorité et les compétences nécessaires pour mettre en oeuvre les politiques et fournir les services. Le transfert de compétences est une méthode qui a fait ses preuves pour assurer l’efficacité, mais ne va pas sans coûts pour la cohérence interne des services publics. Elle suscite aussi quelques préoccupations quant aux changements des cultures de l’organisation.

L’équité, l’égalité des chances pour les citoyens,

l'impartialité, la neutralité et la dimension sociale de l'administration publique sont toutes des valeurs héritées de la fonction publique traditionnelle; ces valeurs sont indissociables d'une déconcentration de l'autorité.

Les nouvelles relations entre la fonction publique et ses groupes de clients posent également certains dilemmes d'un nouvel ordre.

La réserve et l'isolationnisme qui caractérisaient l'"ancienne" fonction publique et qui ne sont plus acceptables ni fonctionnels aujourd'hui avaient au moins l'avantage d'"isoler" le fonctionnaire des pressions et des tentations du "monde extérieur". La nouvelle situation que l'on voit émerger privilégie l'établissement de réseaux de consultation et de collaboration, et tisse ainsi des liens beaucoup plus proches entre le secteur public, le secteur privé et la société civile, avec tous les risques que cela comporte.

Enfin, à nouveau fonctionnaire, rôles nouveaux: il doit être davantage tourné vers les résultats que vers les procédures; il doit être investi d'une plus grande autorité; il doit assumer plus de responsabilités; il doit accepter une évaluation de la performance et doit avoir le souci d'un meilleur rapport qualité/prix.

En fait, la déconcentration des leviers de commande exige une nouvelle fonction publique qui englobe à la fois les anciennes et les nouvelles caractéristiques de l'organisation de manière telle que l'on ne peut exclure le risque d'une fragmentation et d'une absence de la cohérence du service public. Selon les termes de l'OCDE, "Les transferts de compétences ont fait craindre de voir l'action gouvernementale se disperser et perdre de sa cohérence. Comment satisfaire les besoins de coordination et de contrôle au niveau central sans porter atteinte aux libertés au niveau local, et jusqu'où déléguer les attributions dans une organisation: telles sont les questions clés qui se posent à cet égard". (La gestion publique en mutation", 1995).¹

Pour contrebalancer le risque de fragmentation, on constate depuis peu une nouvelle tendance dans la fonction publique, qui prône l'établissement d'une fonction publique nouvelle, intégrée, hautement qualifiée et toute dévouée à sa tâche. On peut dire que ce concept de base est le concept d'administration publique française où la formation par l'ENA joue un rôle décisif. En Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Nouvelle Zélande, ce concept remporte un soutien grandissant et s'avère un facteur de motivation. Les hauts fonctionnaires sont considérés comme étant un groupe-clé; ce groupe est mobile mais garde un certain niveau de stabilité et de continuité.

Les membres de ce groupe sont censés être les dépositaires des plus grandes valeurs de la fonction publique et sont supposés préserver l'éthique de l'administration publique. Les systèmes de carrière et la gestion du personnel commencent à s'adapter à un nouveau concept "agile" de l'Etat.

La contribution de la culture aux nouveaux rôles et développements

Comment la culture peut-elle jouer un rôle dans ce processus de transformation?

Avant d'aborder cette question, il est intéressant d'examiner les différents concepts de la culture.

Le Dictionnaire Fontana de la pensée moderne indique que pour les sociologues "la culture est l'héritage social

des artefacts collectifs et spirituels de la communauté tels que les systèmes, idées, croyances, perceptions esthétiques, valeurs, ainsi que des formes distinctives de comportement (c.-à-d. institutions, modèles d'organisation), créés par les peuples dans leurs activités selon leurs conditions de vie particulières et transmis de génération en génération."² (Traduction libre).

La culture est souvent définie par la littérature managériale comme réunissant "les caractéristiques internes d'une entreprise qui l'unifient dans ses pratiques et la distinguent des autres entreprises". "Forger la culture de l'entreprise, faire de l'entreprise une communauté vivante" (Jean-Louis Deligny, 1985).³

Tous ces concepts évoluent sans cesse et sont teintés d'ambiguïté. A cet égard, permettez-moi de vous livrer ici une question tirée d'un texte de Robert Senelle: "qu'est-ce qui fait que la culture, en dépit de la diversité évidente de son contenu, puisse créer en même temps une identité?"⁴

La culture réunit trois caractéristiques différentes: stabilité, diversité et changement. On ne peut parler d'un processus soutenu de transformation sans parler de changement de culture.

Même dans la littérature technocratique, la capacité et la volonté du personnel de s'adapter à un changement obligatoire de culture sont toujours mentionnées (OCDE, Mesures de la performance, 1994).

Par ailleurs, la culture est non seulement associée à la rationalité, mais aussi à la dimension esthétique et émotionnelle de l'être humain.

Tout ceci montre à quel point la culture est présente dans tout processus de transformation et révèle l'importance pour les réformateurs de lui accorder toute leur attention. S'agissant de la culture et du développement, Arndt Sorge écrit que "l'amélioration et le changement sont toujours possibles. Les institutions sociales et les "programmes" mentaux sont généralement ambigus et divergents afin de permettre, stimuler, enrichir et si possible provoquer le changement, tout en stabilisant les actions et les institutions sociales".⁵

C'est pourquoi les réformateurs tentent, lorsqu'ils parlent de développement, d'introduire des systèmes de valeurs, des pratiques et des croyances qui permettent d'améliorer le processus de développement.

La contribution de la formation et du développement au renouveau des rôles et de la culture

La formation et le développement sont sans aucun doute l'outil le plus précieux qui puisse contribuer à ce processus de développement. Mais avant d'aborder la question, je souhaiterais me concentrer sur la notion de formation et développement.

Par formation et développement, j'entends un large éventail de ressources, moyens et processus par lesquels les décideurs acquièrent un certain nombre de compétences au sein des organisations, qui leur permettent de rester à un niveau acceptable et de se développer davantage. Le concept de formation et développement ne comprend pas uniquement les activités de formation, mais englobe également divers outils tels que la formation et le développement personnels, l'expérience pratique, le travail en équipe, l'échange d'expériences et l'établissement de réseaux. Dans ce sens, la formation et le développement n'incombent pas exclusivement aux instituts de formation, mais relèvent aussi de la responsabilité des décideurs,

gestionnaires et même des individus eux-mêmes.

Dans ce contexte, j'aimerais mettre en exergue plusieurs idées qui pour être différentes n'en sont pas moins imbriquées: la formation est souvent considérée comme une activité coûteuse.

Bien souvent, il est difficile de trouver les moyens financiers nécessaires pour les activités de formation étant donné les restrictions budgétaires. Or, c'est précisément parce que nous travaillons sous des contraintes budgétaires que la formation doit être vue comme un investissement et non comme un coût. En fait, un petit investissement peut rapporter un grand résultat, à savoir un meilleur rapport entre la qualité de service et le coût. Comme l'a dit Druecker, "si vous pensez que la formation est coûteuse, essayez l'ignorance" et personnellement je partage sa vision très précise et percutante des choses.

Un autre point que je souhaiterais mentionner ici est la relation entre le programme de la formation et le programme de la gestion publique. La formation n'est pas un objectif en soi, mais l'outil destiné à réaliser et mettre en oeuvre un certain programme de réforme. Dans ce sens, les programmes de formation doivent être intégrés dans les missions, objectifs et buts d'une organisation.

Par ailleurs, la formation doit être guidée par des perspectives à long terme. Elle ne doit pas constituer un effort ponctuel, mais une approche continue et systématique en vue d'améliorer la gestion des ressources humaines.

Personnellement, j'ai pu développer et mettre en oeuvre ce concept dans mon propre pays, en lançant un programme de formation national à long terme portant sur la stratégie et les objectifs des processus de réforme administrative; ce programme est destiné à couvrir une longue période qui s'étend jusqu'à l'an 2000.

La formation constitue, en fait, une réponse au monde en mutation dans lequel nous vivons.

La formation prépare les individus à apprendre. *Apprendre à apprendre*, tel est l'objectif. Désormais, la connaissance n'est plus stable et évolue très rapidement. L'environnement non plus n'est plus stable. La formation a le mérite de préparer les individus à apprendre et à s'adapter à de nouvelles situations sociales.

La formation apprend aux individus à utiliser les conflits comme un *processus d'apprentissage*. Les conflits sont inéluctables, mais ils peuvent être compris, libérant ainsi une énergie positive qui contribue à résoudre les problèmes dans de nouvelles situations.

La formation aide les individus à s'adapter à la nouvelle société de l'information, non seulement en mettant à jour les connaissances, mais aussi en apportant de nouvelles techniques d'information à notre processus mental interne, nous donnant un nouveau domaine dans notre vie professionnelle qui contribue à la créativité et dont les limites nous sont encore inconnues.

La formation prépare les individus à affronter les risques, et réduit ainsi le risque d'incertitude et l'anxiété.

La formation doit représenter le vecteur permettant de diffuser une culture et une éthique de l'organisation appropriées.

Les valeurs culturelles et éthiques sont communiquées par le biais de l'organisation, que ce soit dans un cadre formel ou informel, d'une manière constructive ou avec des dysfonctionnements.

En fait, la formation peut constituer une réponse très riche et très complexe à la foule de questions soulevées

précédemment quant au nouveau programme d'action, aux nouveaux rôles et développements culturels. La formation peut apporter des réponses à la nouvelle fonction publique:

- en renforçant l'éthique de la nouvelle haute fonction publique dans sa globalité;
- en se concentrant sur des valeurs stables telles que la mission, l'équité et l'impartialité;
- en s'articulant en même temps autour de nouveaux rôles et objectifs, à savoir l'autonomie et la responsabilité vis-à-vis d'une fonction publique orientée vers le citoyen, une gestion flexible et l'évaluation de la performance.

La formation et le développement apportent des réponses au changement de culture. Il s'agit d'un processus didactique qui crée de l'énergie et développe la capacité d'adaptation de l'individu, de sorte qu'il soit bien armé pour faire face à des développements imprévus qui tôt ou tard feront leur apparition.

Conclusions

A présent que je vous ai fait part de ma vision personnelle des choses, permettez-moi de conclure par ceci: lorsque nous parlons du processus de transformation en évolution, nous parlons en réalité de la capacité de l'individu d'être tout à la fois le sujet et l'objet du changement et de la réforme, et du fait que *sa nature humaine* l'expose à toute une série de contradictions: nous attendons de lui qu'il garantisse la stabilité et la continuité; qu'il initie et stimule le processus de changement; qu'il apprenne, qu'il apprenne à apprendre et à enseigner; qu'il prenne des risques, anticipe l'avenir et lève les incertitudes.

En fait, la capacité de l'individu est en même temps un microcosme et un vaste univers où toutes les formes de dialectique interviennent constamment.

Notre foi en l'immense capacité de l'être humain s'applique aussi à notre domaine de travail spécifique et me donne pleine confiance pour l'avenir de l'administration publique.

Merci de votre attention.

REFERENCES

- ¹ "La Gestion publique en mutation, les Réformes dans les pays de l'OCDE", OCDE, p. 31 (1995).
- ² "The Fontana Dictionary of Modern Thought", édité par Alan Bullock et Oliver Stallybrass, p. 150.
- ³ "L'Administration du futur, Culture et Stratégie", Jean-Louis Deligny (1985).
- ⁴ The New Cultural Policy of the European Union, Robert Senelle, in: "Culture Building Stone for Europe 2002", pp. 55-61 (1994).
- ⁵ "Culture's Consequences for Management and Organization", Arndt Sorge, Discussion paper, International Institute of Management, Berlin, 35 pages (1983)

AUTRES REFERENCES

- "Organizational Performance and Measurement in the Public Sector", édité par Arie Halachi et Geert Bouckaert (1996).
"Performance Management in Governance: Performance Measurement and Results-Oriented Management", OCDE (1994). □

Cohesion Policy in an Ever Larger Union*

Frank Bollen

Lecturer, EIPA

Introduction

Cohesion policy has gradually been introduced into the set of Community activities and, since the Maastricht Treaty, strengthening economic and social cohesion, has formally been defined as one of the objectives of the European Union. However, achieving this objective has also become more difficult over time as the Union expanded. The forthcoming eastward expansion of the Union further complicates the issue since it will involve a large number of relatively poor and agricultural countries. In its 'Agenda 2000', published in July 1997, the European Commission presented, among other things, its proposals for reform of the cohesion policy in anticipation of the next enlargement.¹ The challenge facing the EU will be to make the cohesion policy more effective while budgetary means remain broadly unchanged and the number of beneficiary countries increases. All ingredients seem to be present for an extremely difficult political bargaining exercise starting this autumn. Interestingly, this bargaining will be conducted by current Member States only, even though it will certainly affect prospective new members.

It has to be stressed from the outset that the concept of 'economic and social cohesion' is rather vague and ill-defined in the literature. The Treaty on European Union refers in Article 130a to the aim of promoting an overall harmonious development, in particular through a reduction of 'disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least-favoured regions, including rural areas'. As argued below, economic and social cohesion is primarily a political target; the economic rationale behind the cohesion policy can be seriously questioned. Molle describes cohesion as 'the degree to which disparities in social and economic welfare between different regions or groups within the Community are politically and socially tolerable'.² Obviously, the internal market and several common policies (e.g. competition, environment, research and development, etc.) all have a direct or indirect impact on internal cohesion, and should therefore be taken into account when evaluating the overall cohesion situation. However, this is not the aim of this article, which will only assess the main cohesion instruments, the EU Structural Funds and the Cohesion Fund. Subsequently, the 'Agenda 2000' proposals on economic and social cohesion will be analysed in view

of the start of accession negotiations with Cyprus and at least some Central and Eastern European Countries (CEECs) in early 1998. It will be questioned whether the cohesion policy in an enlarged Union can remain an important facilitator of European integration.

Regional and social disparities in the EU: trends and causes

In general, growth at EU level is an important facilitator for narrowing regional disparities in output and income. One could say that in times of overall economic prosperity the so-called 'catching-up process' of the relatively poorer countries seems to proceed more smoothly, while this apparently becomes more difficult during periods of economic slowdown. A second general trend is that this catching-up process is clearly a long-term development, which has particular implications for the time needed to bring the CEECs up to the level of the current poorest EU Member States. The particular situation of the CEECs will be considered below.

Looking first at the present four poorest EU countries, one notes that between 1983 and 1995 Greece, Spain, Ireland and Portugal made, on average, considerable improvements in their performance compared with that of the other Member States. The average per capita GDP of these 4 countries stood at 66% of the Community average in 1983 and rose to 74% by 1995. However, there are considerable differences in the progress made by these countries individually. Ireland recorded the highest growth and managed to reduce its gap to close to 90% of the EU average in 1995. Economic growth was also above Community average for Spain and Portugal, whereas the economic performance of Greece has been more modest, with average growth remaining clearly below the Community figure.³

The picture becomes more complicated when disparities at regional level are considered. Not surprisingly, the disparities across the Union then become much more pronounced and tend to show a centre-periphery pattern. The evolution at regional level has in fact been less promising. The gap between the richest and poorest regions in terms of GDP remained virtually stable over the period 1983-1993, while the unemployment gap has actually widened.⁴

One of the main challenges for the cohesion policy is not so much to identify disparities but rather to try to explain them and thereby determine their causes. A whole set of different but related factors all come into

* Un bref résumé de cet article en français figure à la fin.

play, including physical infrastructure endowments (transport, energy, telecommunications), human resources (qualified workforce, training facilities), innovative capacities, research and development, etc. While the importance of innovation and industrial research is undoubted, Begg *et al.* noted that changes in these factors are much more difficult to achieve than in the upgrading of infrastructure.⁵ Not surprisingly, in the past the emphasis of the EU regional policy was indeed on infrastructural developments. Only since the end of the 1980s have actions become more diversified, including more attention devoted to the development of human resources.

In any event, the very small budget allocated for cohesion policy severely limits the possibilities of conducting an effective policy. The entire EU budget represents currently less than 1.2% of its gross national product (GNP), with the so-called 'structural operations' taking up almost one third of that. The famous MacDougall Report published by the European Commission in 1977 anticipated that fiscal transfers from richer to poorer regions would play a central role in the EU once the integration process would approach Economic and Monetary Union (EMU). The report recommended that the Community budget should rise to 2-2.5% of Community GDP in the 'pre-federal stage' and to 5-7% of GDP when real political federation emerges.⁶ Following the accession of Spain and Portugal in 1986 and the plans to establish the Internal Market, agreement was reached at the Brussels European Council in February 1988 on a major reform of the Structural Funds, including a doubling of the budget in real terms between 1987 and 1993.⁷ However, despite the considerable budgetary increase that has subsequently occurred, the total size of the Structural Funds and the Cohesion Fund (created in 1993) remains very modest, representing at present less than 0.46% of the overall EU GNP.

Reforms of the Structural Funds in 1988 – Revision in 1993

The Structural Fund reforms of 1988 undoubtedly constituted a major shift in the EU cohesion policy. Although the doubling of the funds may have to be nuanced (doubling from a low starting point), a number of key principles have been formalised or introduced which currently continue to govern the policy. One of the key principles was that the funding would be concentrated on a number of priority Objectives, of which Objective 1 became the most important as it addresses the problems of the less developed regions (i.e. those regions with a GDP per capita of less than 75% of the EU average). It was anticipated that around 80% of the European Regional Development Fund resources would go to the poorest regions. Objective 2 was targeted to regions suffering from industrial decline, and Objective 5b was devoted to rural areas. Secondly, instead of spending funds on small, individual and often overlapping projects, support would become more coordinated through the

introduction of multi-annual integrated programmes. Thirdly, the partnership principle called for all parties concerned (European Commission, national, regional and local authorities, etc.) to be involved in all programming stages. This resulted in some cases in direct communication channels being established between the Commission and the regional authorities, thereby bypassing the national level. Finally, a long-standing principle was retained, i.e. the additionality principle requiring that European funding should be in addition to funding from national or regional sources.

When the Structural Fund regulations were revised in 1993, some modifications were made in the definition of the Objectives, the programming procedures and the process of verifying Member States' compliance with the additionality principle. Prior to this, the Edinburgh European Council in December 1992 had agreed to a further budgetary increase for structural funding, particularly for the 4 poorest countries. Interestingly, when comparing the first programming period 1989-1993 and the current period 1994-1999, it can be seen that there has been a notable extension of area coverage of the Structural Funds, rising from 43.5% to 52.2% of total EU population (the population living in Objective 1 regions grew from 21.7% to 26.6%).⁸ This increase has partly absorbed the additional resources made available to the Structural Funds, thereby keeping the average aid per capita in the EU roughly unchanged. This development seems to confirm that strong political bargaining took place at the time when the regulations had to be adopted and the eligibility criteria applied. It is generally recognised by the European Commission that the current distribution of funds limits the effectiveness of the cohesion policy.⁹

A second problem is that the procedures applied are overly complex and bureaucratic. In the current programming period, it became possible for regions to conclude a so-called 'Single Programming Document' aimed at shortening and simplifying the entire procedure. However, this change has not provided a comprehensive answer to the continuing problems encountered by operators when submitting and implementing programmes supported by the Structural Funds. Part of the problem rests at Member State level. In some cases, it apparently takes a long time before the European funds end up with the actual recipients at regional or local level.

Thirdly, a substantial amount of the available funds has, in reality, not (yet) been used or only with substantial delays. The rates of underutilisation of Structural Funds are indeed remarkably high.¹⁰ The so-called absorption capacity of the Member States seems to be limited, which is partly due to the overall restrictive budgetary policies governments have adopted in recent years as a preparation for EMU.¹¹ However, in other cases Member States have also failed to develop suitable programmes or have encountered problems in the implementation phase which delayed fund spending.

Fourthly, the additionality principle continues to pose problems regarding the verification of Member States' usage of Structural Funds. Despite the 1993 revisions of the Structural Fund regulations, the Commission encounters considerable methodological difficulties when verifying that European funds have not been used by Member States to replace national funds.

Finally, Structural Fund spending has been inadequately controlled and has been the object of several fraud cases. The European Court of Auditors has repeatedly referred to this problem in its annual reports. This particular issue, together with the high underutilisation of funds, are likely to provide some Member States with strong arguments to oppose any substantial budgetary increase for the new programming period after 1999.

In view of the abovementioned shortcomings, there are good reasons to further reform the EU cohesion policy. The fact that a large group of countries from Central and Eastern Europe is waiting to join the EU only reinforces the pressure to undertake reforms. In fact, the prospect of eastern enlargement puts the entire issue in a completely different perspective. Some Member States currently regarded as relatively poor might find themselves in the opposite category following enlargement. This immediately raises a number of politically sensitive questions, in particular regarding the position of current cohesion countries towards the eastern enlargement.

Before looking further at the enlargement issue, however, one important point must be added here. Several authors analysing the EU cohesion policy on the basis of international relations theories have argued that the policy is (partly) based on the idea of side-payments or concessions made at regular intervals to some Member States in order to further the European integration process. As such, the design and subsequent evolution of the Structural Funds can be seen as facilitators of European integration; in particular, the creation of the ERDF in 1975 following the accession of the United Kingdom, Ireland and Denmark; the 1988 reforms which were clearly linked to the southern enlargement and the Internal Market programme; and finally, the creation of the Cohesion Fund in the Maastricht Treaty as a concession to the poorer countries to help them prepare for EMU. This is an important element, since it helps to explain exactly why the overall budget for the cohesion policy remains tiny. For the poorer countries, the Structural Funds relate to a substantial part of their GDP,¹² but nevertheless the cohesion policy does not seem able to significantly speed up the convergence process. Therefore, Allen argues that the 'EU economy could probably survive without the redistributive effect of the Structural Funds. But it is not clear that the EU system of governance could survive'.¹³ In view of the eastern enlargement, it then becomes rather uncertain whether the Structural Funds could continue to operate as a sort of glue for further integration. Indeed, the

challenges linked to this enlargement seem to be of a rather different magnitude, making it doubtful whether past practices can be reapplied to digest this huge operation of eastern enlargement.

CEECs and the EU cohesion policy

In 1995, the 10 applicant CEECs had a GDP per capita of 32% of the EU average, ranging from 18% for Latvia to 59% for Slovenia.¹⁴ Under current rules, all applicants would immediately become eligible for Objective 1 assistance upon accession.¹⁵ However, their accession would also result in a modest lowering of the average EU level, thereby possibly disqualifying some of the current Objective 1 beneficiaries. In any event, considering the low development level of the CEECs, the countries appear to need large amounts of money to accelerate their growth rates and raise their standards of living to a level comparable to the EU average.

For the applicant countries, the prospect of eventually receiving support from the Structural Funds undoubtedly constitutes one of their motivations for seeking membership. In 'Agenda 2000', however, the Commission clearly expresses doubts as to the administrative capacity of the new members to manage the Structural Funds and the Cohesion Fund. In all 10 opinions on the Central and Eastern European applicants, the Commission stresses the need for creating or improving adequate administrative structures in order to be able to effectively use and financially control the Structural Funds. In fact, the applicants do not have a tradition of conducting regional policies, since for the planned economies 'regional policy was essentially the outcome of national sectoral plans which were the basis of decisions on the locations of investment, production and settlement'.¹⁶ Consequently, the regional administrative level was simply nonexistent in most of the countries. Only recently have steps been taken in some of the countries aimed at reforming the territorial administrative structures.

One of the major obstacles currently hindering the development of regional policies in the CEECs is obviously the lack of finances. This relates to one key question regarding where to place priority, i.e. whether to promote primarily national or regional development. In recent years, the Commission has encouraged the involvement of regional and local authorities in the EU cohesion policy. However, it is uncertain whether this approach can be equally applied to the poorer CEECs where regional administrations are only in the process of being established. In 'Agenda 2000', the European Commission argues, in fact, that the definition of geographical priorities is not necessary in the medium term considering the overall low development level and the small size of most of the applicant CEECs. Therefore, the Commission regards combating the increase in internal disparities as part of the overall aim of reducing the development gap between the applicants and the EU average.

Agenda 2000 proposals on economic and social cohesion

The Commission's 'Agenda 2000' proposals for the new financial perspective suggest that the overall ceiling of the EU finances be maintained at 1.27% of the EU GNP in 2000-2006. The largest part of the expenditures would continue to be for the common agricultural policy (around 44%). Subsequently, the Commission stresses the great political importance it attaches to economic and social cohesion, even more so for the enlarged Union. Due to budgetary constraints, however, the Commission finds it impossible for the structural operations to go beyond the upper limit of 0.46% of GNP set for 1999. As a result, for the period 2000-2006 the Commission proposes that ECU 275 billion be made available for structural operations (around 37% of total EU expenditures), i.e.:

- ECU 230 billion for the current 15 Member States: i.e. ECU 210 billion for the Structural Funds, of which about two thirds would be earmarked for Objective 1 regions, and ECU 20 billion for the Cohesion Fund;
- ECU 45 billion for the new Member States, including pre-accession aid of ECU 7 billion from 2000 onwards and their eventual participation in programmes supported by the Structural Funds and the Cohesion Fund. The proposed financial perspective assumes that the first eastward enlargement would take place in 2002.

Not surprisingly, the general approach taken is one whereby support to current beneficiaries will be more concentrated, involving phasing-out arrangements for some regions and a gradual phasing in of the new Member States. In fact, the Commission proposes that total transfers from the Structural Funds and the Cohesion Fund to both present and future Member States be limited to 4% of their GDP, effectively putting an overall limit on available support.

In order to increase the effectiveness of the policy, it would be necessary to concentrate the financial means on a reduced number of Objectives, limit the coverage of the Structural Funds to 35%-40% of the total EU population, simplify the management procedures and improve the evaluation mechanisms. Compared with the current 7 Objectives, only 3 Objectives would be retained for the new programming period.

Objective 1 would continue to receive the highest priority as it concerns the poorest regions, with the eligibility threshold remaining at less than 75% of the Community average in terms of per capita GDP. However, the proposals for several cases include a backdoor which would require deviating from these general criteria. As such, with respect to current beneficiaries which will exceed the threshold, transitional arrangements would be required to gradually phase out Community support to these regions; the outermost regions would be treated as Objective 1 regions on an *ad hoc* basis; and special

arrangements would have to be devised for the sparsely populated Nordic regions currently eligible under Objective 6. Although at this stage the Commission proposals do not provide many details on these possible deviations, they risk infringing the concentration principle.

The new **Objective 2**, concentrating on economic and social restructuring, would resemble parts of the present Objectives 2 and 5a. It would focus on economic diversification for certain areas, with the emphasis on support for small and medium-sized enterprises, innovation, vocational training, local development potential, environmental protection and urban issues.

For those regions not covered by Objectives 1 and 2, support would be available for the development of human resources under the new **Objective 3** aimed at helping Member States to adapt and modernise their systems of education, training and employment.

The Commission recommends that the Cohesion Fund be maintained, allowing the transfer of support to those Member States having a GNP per capita of less than 90% and helping them to prepare for EMU. The Commission now proposes that participants in the third phase of EMU which have a per capita GNP below the threshold should continue to receive assistance from the Cohesion Fund for at least another 3 years, provided they comply with the requirements of the Stability and Growth Pact.

Evaluation

With 'Agenda 2000', the Commission has officially launched the debate on further reform of the EU cohesion policy. The prospect of poor and agricultural CEECs entering the Union has put additional pressure on the current Member States to undertake reforms. For the new 2000-2006 financing agreement, the Commission proposes some ECU 275 billion for 'structural operations', of which around 84% would be reserved for the current Member States. This contrasts sharply with the evidently high level of support the CEECs will need to close their development gap with the current EU members. In fact, the proposals anticipate only a very gradual participation of the CEECs in the cohesion policy. In 'Agenda 2000', the Commission has stressed its concerns about the administrative capacity of the applicant countries to manage the European funds. It is therefore of the utmost importance to convince the applicants that receiving European money should not be looked at as a main objective for becoming an EU member, but rather to encourage them to identify strategies regarding the manner in which eventual European financial support could be instrumental to their overall economic development.

In the meantime, current Member States will fight a tough battle, in the coming months, over the new Structural Fund regulations. The 'Agenda 2000' proposals do not envisage any major reforms in terms of priorities for the cohesion policy. The reduction from 7 to 3 Objectives seems merely a regrouping of

current Objectives, and as such it is uncertain whether this in itself would lead to more concentration of resources. If the idea is indeed to focus, for instance, on the poorest regions, then it remains to be seen how this can be reconciled with the absorption problems that some of the current beneficiary countries have encountered in recent years. In fact, more concentration would even imply increasing the level of support to the poorest regions.

Moreover, the new budget proposals for the cohesion policy seem to indicate that, in the future, financial resources will not be distributed among the Member States purely on the basis of 'objective' criteria but rather continue to be allocated as a result of political deals. The eastern enlargement will therefore be a good test case for understanding how Member States interpret the cohesion objective of the Treaty in practice.

RÉSUMÉ

Par la publication "Agenda 2000" en juillet 1997, la Commission européenne a voulu ouvrir un débat sur les réformes futures de la politique européenne de cohésion. Depuis le début des années quatre-vingt, la cohésion économique et sociale a acquis une importance politique et budgétaire grandissante au niveau européen. La politique de cohésion a permis au processus d'intégration européenne de réaliser des avancées, telles que le Marché intérieur et l'Union économique et monétaire.

Depuis les réformes des Fonds structurels en 1988, le but poursuivi était de concentrer les ressources sur un certain nombre d'Objectifs prioritaires. Dans la pratique, il s'est cependant avéré difficile de mettre en oeuvre ce principe-clé, dès lors que les Etats membres livraient une dure bataille au Conseil pour s'assurer leur part du budget, ce qui déboucha sur un éparpillement considérable des moyens financiers sur tout le territoire de l'UE.

Le destin de la politique de cohésion dans la perspective des élargissements prochains vers l'Est reste incertain. L'adhésion d'un grand nombre de pays agricoles relativement pauvres d'Europe centrale et orientale pose d'immenses défis à l'Union dans son ensemble et à la politique de cohésion en particulier. Les propositions que la Commission formule à cet égard dans "Agenda 2000" n'appellent pas de leurs vœux une réforme majeure de la politique de cohésion. En fait, les 3 Objectifs des activités des Fonds structurels qui seraient retenus semblent être un simple réemballage des 7 Objectifs actuels. L'accord de financement proposé pour la période 2000-2006 envisage uniquement une incorporation progressive de certains nouveaux membres, la plus grande partie du budget de cohésion restant attribuée aux Etats membres actuels. En tant que tel, l'objectif de cohésion ancré dans le Traité sur l'Union européenne semble s'appliquer avant tout aux Etats membres d'aujourd'hui.

NOTES

- ¹ The European Commission's 'Agenda 2000' includes the Opinions on the 10 Central and East European applicants, as well as proposals on a new financing agreement (2000-2006) and further reform of the agricultural and cohesion policies. The Commission recommended opening accession negotiations initially with the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia, whereas negotiations with the other 5 applicants, Bulgaria, Latvia, Lithuania, Romania and Slovakia, should only be started once they fulfil the EU membership criteria.
- ² Molle, W., 'Redistribution: Cohesion policies' in: *The economics of European integration. Theory, practice, policy*. Dartmouth, 1994, p. 421.
- ³ In 1995, the GDP per capita for Spain stood at 76.2% of the EU average, for Portugal at 68.4% and for Greece at 64.3% (European Commission, *First Report on Economic and Social Cohesion*, 1996, p. 133).
- ⁴ In 1993 the 10 best performing regions in the EU had a per capita GDP which was about 3.1 times higher than the 10 worst performing regions (similar to the 1983 ratio). In terms of unemployment, the rate of the 10 best performing regions was 5.1 times lower in 1983 than the 10 regions most hit by unemployment. By 1993 this ratio had grown to 6.8 (European Commission, *Ibid.*, p. 132).
- ⁵ Begg, I., Gudgin, G., Morris, D., 'The assessment: Regional policy in the European Union' in: *Regional Policy*. Oxford Review of Economic Policy, Volume 11, No. 2, 1995, p. 6.
- ⁶ MacKay, R., 'European integration and public finance. The political economy of regional support' in: Hardy, S. et al., *An enlarged Europe: Regions in competition?* London, Regional Studies Association, 1995, p. 160.
- ⁷ Prior to the 1988 reform, the main financial instrument for the cohesion policy was the European Regional Development Fund set up in 1975. The total Structural Funds (i.e. ERDF, plus the European Social Fund and the Guidance Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) represented 4.8% of the Community budget in 1975, rising to 9.1% in 1987.
- ⁸ European Commission, *Ibid.*, p. 151.
- ⁹ European Commission, *Ibid.*, p. 117.
- ¹⁰ For the structural measures in 1995, 92% of the commitments of the definitive budget were implemented and 80% of the payments. Regarding the transitional measures, the rates of implementation are 41% (commitment appropriations) and 50% (payment appropriations). The rate of implementation for payments for the Community Initiatives is 58% (cf. Court of Auditors, *Annual Report on the Financial Year 1995*, OJ C 340, 12 November 1996, p. 124.)
- ¹¹ According to the additionality principle, Member States have to co-finance programmes supported by the Structural Funds.
- ¹² For the 1994-1999 period, the EU structural intervention expressed as a percentage of gross domestic product amounts to 3.98% for Portugal, 3.67% for Greece, 2.82% for Ireland, and 1.74% for Spain (European Commission, *Ibid.*, p. 144).
- ¹³ Allen, D., 'Cohesion and structural adjustment' in: Wallace, H. and Wallace, W., *Policy-making in the European Union*. Oxford University Press, 1996, p. 231;
- ¹⁴ European Commission, *Agenda 2000: Volume II: Reinforcing the pre-accession strategy*, p. 37.
- ¹⁵ The European Commission estimates that in an enlarged Union with 26 Member States, 60.9% of the total EU population would live in areas eligible for Structural Fund assistance (cf. Agenda 2000, Volume II, p. 39).
- ¹⁶ European Commission, *National and regional development in Central and Eastern Europe: Implications for EU structural assistance*. Economic Papers, Number 120, 1997, p. 5. □

Chronique des principaux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes entre juillet et septembre 1997

Susanne Dreyer-Mälzer

Chargée de cours, IEAP, Antenne Luxembourg

Questions institutionnelles

La Cour a annulé, à la demande de la France, la délibération du Parlement européen du 20 septembre 1995 fixant le calendrier de travail de cette institution pour l'année 1996 au motif que ce calendrier ne fixait pas douze périodes de sessions plénières ordinaires pour l'année.

Contrairement à l'avocat général Lenz, la Cour a en effet considéré que la décision d'Edimbourg de 1992 définissait le siège du Parlement comme le lieu où doivent être tenues, à un rythme régulier, douze périodes de sessions plénières ordinaires. Ce n'est qu'à cette condition que des sessions plénières additionnelles peuvent être fixées dans un autre lieu (arrêt du 1er octobre 1997, France/Parlement, C-345/95).

Droit procédural

En principe la Cour de justice n'accepte d'interpréter le droit communautaire dans le cadre de la procédure préjudicielle que lorsque ce droit est susceptible de s'appliquer dans l'affaire dont est saisie la juridiction nationale qui pose la question. C'est pourquoi, par exemple, elle refuse généralement de répondre à une question portant sur l'interprétation des règles relatives à la libre circulation des personnes lorsque le litige concerne une situation ne comportant aucun caractère transnational. Cependant, considérant que le législateur néerlandais avait décidé, lors de la transposition de la directive 90/434 concernant le régime fiscal des fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions, d'étendre le régime prévu par cette directive aux situations purement internes, la Cour de justice, dans l'affaire C-28/95 *A. Leur-Bloem/ Inspecteur der Belastingdienst*, a accepté d'interpréter cette directive alors même que l'affaire en cause était purement interne. Elle a motivé cette position par le souci d'éviter que les ressortissants nationaux ne subissent une discrimination ou qu'apparaissent des distorsions de concurrence. Il est vrai que la directive en question est ambiguë et a déjà donné lieu à de nombreuses demandes d'interprétation.

La Cour de justice a également eu l'occasion de se prononcer une nouvelle fois sur la notion de "juridiction nationale" au sens de l'article 177 du traité CE. On sait en effet que seuls les organes ayant cette qualité ont le droit de poser une question préjudicielle. Dans l'arrêt du 30 juin 1966, *Vaassen-Göbbels* (aff. 61/65, Rec. p. 377), la Cour avait indiqué qu'il fallait tenir compte,

à cet égard, d'un ensemble d'éléments tels que l'origine légale de l'organe en cause, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application, par l'organe, des règles de droit, ainsi que son indépendance.

En l'espèce il s'agissait de savoir si une question posée par le *Vergabeüberwachungsausschuss des Bundes* (Commission fédérale de surveillance) sur l'interprétation de la directive 92/50/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services était recevable. La loi allemande qui transpose cette directive a institué un service de contrôle chargé de statuer sur les violations des dispositions relatives à la passation des marchés. Le cas échéant, ce service peut contraindre le pouvoir adjudicateur à annuler une décision d'attribution ou suspendre la procédure de passation d'un marché. La légalité des décisions de ce service peut être contestée devant l'une des commissions de surveillance instituées dans chaque *Land* et au niveau fédéral. Ces commissions statuent de manière indépendante et sous leur propre responsabilité. Leurs membres ont un statut analogue à ceux des magistrats en ce qui concerne notamment les conditions dans lesquelles ils sont nommés et révoqués. Le règlement intérieur de la Commission fédérale prévoit que cette dernière doit rendre des décisions écrites et motivées après avoir entendu les parties et qu'elle est tenue de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle lorsqu'il apparaît nécessaire d'interpréter un texte de droit communautaire.

Compte tenu de ces éléments et contrairement à l'opinion de la Commission européenne, la Cour de justice a considéré que cette commission était une juridiction au sens de l'article 177. Elle a relevé notamment que cette commission avait été créée par une loi, qu'elle constituait le seul organe susceptible d'être saisi en cas de contestation d'une décision de l'autorité de surveillance, que ses propres décisions avaient un caractère obligatoire et résultaient de l'application de règles de droit et qu'enfin elle statuait en toute indépendance en suivant une procédure contradictoire (arrêt du 17 septembre 1997, *Dorsch Consult Ingenieuresellschaft*, C-54/96).

La responsabilité d'Etat

La directive 80/987/CEE sur les garanties accordées aux salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, dont la non-transposition par l'Italie avait conduit la

Cour de justice à poser, pour la première fois, le principe de la responsabilité des Etats membres en raison d'une violation du droit communautaire, continue d'alimenter la jurisprudence de la Cour et lui donne l'occasion de préciser les conditions de cette responsabilité. Dans trois arrêts rendus le 10 juillet 1997 (Bonifaci, aff. C-94/95 et C-95/95, Rosalba Pamisani, aff. 261/95 et Frederica Maso, aff. C-373/9), la Cour a indiqué qu'il appartenait au juge national d'évaluer le préjudice subi par le salarié du fait de la non-transposition de la directive en cause et qu'une telle réparation pouvait résulter de l'application rétroactive, régulière et complète de la directive, sauf si la victime invoquait des dommages complémentaires. Cette application rétroactive peut conduire à faire jouer également des dispositions anti-cumul ou autres limitations. Par ailleurs les Etats sont autorisés à invoquer des règles de prescription pour s'opposer à une demande d'indemnité, dès lors que ces règles ne sont pas plus sévères que celles qui sont normalement applicables aux litiges ne mettant pas en cause le droit communautaire.

La libre circulation des marchandises

Le 9 juillet, la Cour a rendu une décision très intéressante à propos des articles 30 et 36 du traité et des droits de propriété intellectuelle (Generics BV, aff. C-316/95). Elle a en effet déclaré qu'une disposition de droit national qui permet au titulaire d'un brevet relatif à un procédé de fabrication d'un médicament de s'opposer à ce qu'un tiers remette des échantillons d'un médicament fabriqué selon ce même procédé à l'autorité compétente pour la délivrance des autorisations de mise sur le marché des médicaments constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par l'article 30, mais qu'une telle disposition est justifiée au regard de l'article 36. De manière plus intéressante, elle a constaté que ce dernier article ne s'opposait pas à ce que le juge national, constatant une violation du droit de brevet, impose à l'auteur de la violation de mettre sur le marché ledit médicament pendant une certaine période. Cette période doit être telle qu'elle place le titulaire du brevet dans la situation qui aurait été la sienne si ses droits avaient été respectés.

La directive "Télévision sans frontières" a fait à nouveau l'objet d'une décision de la Cour (arrêt du 9 juillet 1995, aff. C-34 à C-36/95). A l'origine de l'affaire se trouvaient trois demandes du *Konsumentombudsman* suédois, qui tendaient à faire interdire à des entreprises le recours à certaines pratiques commerciales. TV3 est une société domiciliée au Royaume-Uni et qui diffuse des programmes par satellite vers les pays scandinaves. TV 4 et *Homeshopping Channel* sont des chaînes opérant en Suède sous licence conformément à la loi sur la radiodiffusion. Dans les trois affaires, la publicité en cause était retransmise en Suède par satellite à partir du Royaume-Uni – et, dans le cas de TV 4 et de

Homeshopping Channel, sans avoir été préalablement transmise dans un autre Etat membre – et montrée sur les trois chaînes.

La Cour a constaté que la directive "Télévision sans frontières" n'avait pas pour effet d'exclure complètement et automatiquement l'application des règles autres que celles visant spécifiquement la diffusion et la distribution des programmes. Ainsi elle ne s'oppose pas – en principe – à l'application d'une réglementation nationale qui, de manière générale, poursuit un objectif de protection des consommateurs sans toutefois instaurer un second contrôle des émissions de radiodiffusion télévisuelle. De plus, la directive en matière de publicité trompeuse serait privée de tout effet quant aux sanctions prises à l'encontre des annonceurs si la directive "télévision sans frontières" était applicable à ces derniers.

En revanche, la Cour a constaté que cette directive s'oppose à l'application aux émissions de radiodiffusion télévisuelle en provenance d'autres Etats membres d'une disposition d'une loi nationale sur la radiodiffusion qui dispose qu'une séquence publicitaire diffusée au cours des plages horaires prévues pour la publicité télévisée ne doit pas viser à capter l'attention des enfants de moins de 12 ans.

Enfin la Cour a constaté que l'interdiction de certaines modalités de vente par le droit suédois pouvait tomber sous le coup de l'interdiction prévue à l'article 30 du traité, à moins qu'elle n'affecte de la même manière, en droit et en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres Etats membres. Or dans l'arrêt du 9 février 1995 (aff. C-412/93), *Leclerc-Simplec*, la Cour avait constaté que la législation qui interdit la publicité télévisée dans un secteur particulier concerne des modalités de vente en ce qu'elle interdit une forme de promotion d'une certaine méthode de commercialisation et qu'elle échappait en conséquence à l'application de l'article 30. La notion de "modalité de vente" appelle donc encore certaines précisions.

La TVA

Dans la période étudiée ici, la Cour a de nouveau rendu certains arrêts concernant la TVA. Particulièrement intéressante est l'affaire C-190/95, *ARO Lease BV/ Inspecteur van de Belastingdienst* concernant le siège de l'activité économique du prestataire de services de leasing de voitures. La question se posait de savoir si une société de leasing peut être considérée comme établie dans un Etat membre au sens de l'art. 9 parag. 1 de la 6ème directive TVA, alors même qu'elle n'effectue pas ses prestations à partir d'un établissement stable situé dans cet Etat. En l'espèce les clients de cette société prenaient contact avec elle grâce à des intermédiaires indépendants établis dans ce même Etat. Les clients recherchaient eux-mêmes les voitures, qui étaient ensuite acquises par la société, laquelle se chargeait de les faire immatriculer dans l'Etat en question, puis de les louer aux clients par des contrats

de leasing établis et signés à son siège. De plus les clients supportaient les frais d'entretien. La société n'avait ni bureau ni lieu d'entreposage des voitures dans le pays des clients (arrêt du 17.7.1997).

La Cour a constaté que, pour qu'un établissement puisse être considéré comme lieu des prestations de services, il est nécessaire qu'il présente un degré suffisant de permanence et une structure apte, du point de vue de l'équipement humain et technique, à rendre possibles, de manière autonome, les prestations de services considérées. Par conséquent, elle a constaté que lorsqu'une société de leasing ne dispose dans un Etat membre ni de personnel propre ni d'une structure présentant un degré suffisant de permanence, dans le cadre de laquelle des contrats puissent être établis, elle ne peut être considérée comme disposant d'un établissement stable dans l'Etat en question.

Protection des consommateurs

Un arrêt important a été rendu le 3 juillet dans l'affaire Francesco Benincasa (C-269/95) à propos de la notion de consommateur utilisée dans la Convention de Bruxelles. La question était soulevée dans le cadre d'un litige opposant une entreprise qui avait développé en Italie une chaîne de magasins franchisés spécialisés dans la vente de produits pour l'hygiène dentaire, et M. Benincasa, ressortissant italien, qui avait conclu un contrat de franchise à Florence pour un magasin à ouvrir à Munich. Par référence au droit italien, les parties étaient convenues de ce que "les juridictions de Florence sont compétentes pour connaître de tout litige portant sur l'interprétation, l'exécution ou d'autres aspects du présent contrat".

Après que M. Benincasa eut cessé toute activité, il saisit le *Landgericht* de Munich pour demander la

résolution de l'ensemble du contrat de franchise. Selon lui, le *Landgericht* était compétent à la fois en tant que juridiction du lieu d'exécution de l'obligation au sens de l'article 5, point 1, de la Convention de Bruxelles et en tant que juridiction du lieu du domicile du demandeur puisque, selon l'article 14 de la Convention, l'action intentée par un consommateur contre l'autre partie au contrat peut être portée devant les tribunaux du domicile du consommateur. Quant à la clause attributive de juridiction, M. Benincasa estimait qu'il n'y avait pas lieu de l'appliquer puisqu'elle était nulle, comme l'ensemble du contrat.

Interrogée à titre préjudiciel par le *Landgericht*, la Cour a estimé que la notion de consommateur utilisée dans la Convention de Bruxelles ne vise que le consommateur final privé, non engagé dans des activités commerciales ou professionnelles. "Par conséquent, seuls les contrats conclus aux fins de satisfaire aux propres besoins de consommation privée d'un individu relèvent des dispositions protectrices du consommateur en tant que partie réputée économiquement plus faible". Tel n'était pas le cas en l'espèce. Par ailleurs, la Cour a considéré que la clause qui attribuait compétence aux juridictions de Florence était applicable, dès lors qu'elle respectait les conditions prévues à l'article 17 de la Convention, même dans le cas où l'action judiciaire tendait à mettre en cause la validité de l'ensemble du contrat. Selon la Cour, en effet, la sécurité juridique que poursuivent les clauses attributives de juridiction serait fortement compromise s'il était reconnu à une partie contractante la faculté de déjouer cette règle par la seule allégation de la nullité de l'ensemble du contrat pour des raisons tirées du droit matériel applicable. □

Newsletter of the Regions in the European Union
Bulletin des Régions de l'Union européenne
Bulletin der Regionen der Europäischen Union

Entrevista con

Pasqual Maragall

Presidente del Comité de Regiones, antiguo Alcalde de Barcelona

Interview de

Pasqual Maragall

Président du Comité des régions, Maire de Barcelone

Interview with

Pasqual Maragall

President of the Committee of the Regions

Interview mit

Pasqual Maragall

Präsident des Ausschusses der Regionen, Bürgermeister von Barcelona

Entrevista con

Pasqual Maragall

Presidente del Comité de Regiones, antiguo Alcalde de Barcelona

- 1) **Después de cuatro años de vida del COR y de casi dos de su mandato como Presidente, ¿Cuál sería su evaluación de lo conseguido y de lo hecho hasta hoy?**
Hemos sido aceptados por las demás instituciones. No era fácil. Una nueva criatura europea siempre nace bajo sospecha. Hemos dejado claro que somos complementarios y no competitivos. El Parlamento representa la ciudadanía europea y el Comité, la ciudadanía diversa. Amsterdam ha sido muy favorable a las pretensiones organizativas del Comité de Regiones (autonomía, ampliación de temas, órgano consultativo, etc.) Pero no ha reconocido, ni el derecho del Comité a defender sus prerrogativas ante el Tribunal de Justicia, ni la necesidad de establecer en el Tratado un principio europeo de subsidiariedad claro e inequívoco. Seguimos en la subsidiariedad opaca, es decir, Europa no puede, ni debe, saber lo que ocurre en las ciudades y regiones de Europa: ésto es materia interna de los Estados. Absurdo.
- 2) **A vista de los resultados de la IGC ¿Cuáles son las perspectivas de futuro del COR?**
Las perspectivas son optimistas. El Comité de Regiones está estableciendo una doctrina respetable. En el futuro el Consejo de Ministros se ahorrará muchas discusiones si el Comité de Regiones llega a compromisos honorables entre sus componentes. El Comité de Regiones no será un Senado permanente, ni tendrá poderes legislativos, pero sí será un senado (con minúscula) intermitente, celebrando, cada dos o cuatro años, cumbres que reunirán a las doscientas regiones europeas existentes, a las cien grandes ciudades y a todas las federaciones nacionales de municipios y provincias.
- 3) **¿Cómo valora las medidas que afectan a las regiones propuestas en el documento Agenda 2000? Haga una breve lectura regionalista de este documento.**
La Agenda 2000 no resuelve del todo los problemas de la *ampliación – con cohesión*. La fatiga fiscal de las regiones ricas debe ser vencida con argumentos sólidos. Primero, las ventajas del mercado único para ellas son, probablemente, superiores a los costes de la cohesión, pero hay que explicarlo y demostrarlo. Segundo, las políticas estructurales y de cohesión no son eternas. Si los territorios atrasados mejoran dejan de ser atrasados y si no mejoran dejan de ser deseables las políticas establecidas.
- 4) **¿Cómo ve el proceso de ampliación de los países candidatos a la adhesión y cuál puede ser su efecto para las actuales regiones comunitarias?**
Ya me he referido a ese tema en la respuesta anterior. Debo añadir que el temor que provoca la ampliación, y en general, la globalización de los procesos económicos y sociales, sólo será compensado en las regiones comunitarias actuales si éstas reciben simultáneamente las competencias precisas para autogobernarse, en todo aquello que ellas puedan hacer mejor que los Estados o Europa, que es mucho. Y lo mismo vale para la relación entre las ciudades y los gobiernos superiores. La gente quiere más Europa y más proximidad al mismo tiempo. Y la gente sabe que lo puede obtener.
- 5) **En el contexto regional europeo ¿Qué opinión le merecen las recientes decisiones tomadas en Escocia y en el País de Gales y las discusiones abiertas en Italia?**
Precisamente, la primavera-verano de la devolución que hemos vivido en Europa y especialmente en GB (Escocia, Gales y gobierno metropolitano de Londres) y en Italia, (ley del 15 de Marzo y los acuerdos federalistas de la Comisión Bicameral), así como la evolución de los conservadores españoles, tradicionalmente anti-autonomistas, hacia posturas más flexibles, constituyen en conjunto un motivo de enorme expectación positiva respecto del nuevo modelo europeo de futuro en el que la globalización, la identidad y el autogobierno se harán compatibles.
- 6) **Una vez dejada la Alcaldía de Barcelona, y habiéndose incorporado de nuevo a la vida universitaria durante unos meses ¿Qué materias les explica a sus alumnos en la Universidad de Roma 3?**
La Roma de hoy, que mira hacia el futuro por primera vez tanto como a su pasado, es un lugar idóneo para una reflexión de presente y de futuro después de 15 años de alcaldía de Barcelona, 6 de Presidencia de los Municipios europeos y 4 en la Vice Presidencia y Presidencia del Comité de Regiones. Trataré de formalizar, en la medida de lo posible, la experiencia de estos años en un curso sobre la Europa Próxima que es, a la vez, la Europa que viene en el tiempo y la Europa cercana en el espacio. Así como en 2 seminarios sobre 10 ciudades europeas, entre las cuales un número de ciudades italianas, las que hicieron de su país la república de las ciudades, y finalmente un seminario sobre el llamado modelo Barcelona.
- 7) **Pregunta abierta. ¿Desea añadir algo más en relación con las regiones y ciudades y la construcción europea?**
Estoy convencido de que el modelo europeo de vida social, económica y política se basará en la unidad con diversidad, y en el respeto a las raíces territoriales que no es incompatible ni con la movilidad de los factores productivos, ni con el establecimiento de redes eficientes. Al contrario, la concepción de Europa como sistema o red de ciudades, la hará resistente a los efectos dramáticos de los cambios que se avecinan, y más adaptable a sus exigencias que otros sistemas más unitarios y con menores valores territoriales. □

Interview de

Pasqual Maragall

Président du Comité des régions, Maire de Barcelone

1) Quatre ans après la création du Comité des régions et près de deux ans après votre entrée en fonction comme Président, comment évaluez-vous les résultats et activités réalisés jusqu'à présent?

Nous avons été acceptés par les autres institutions. Ce n'était pas la chose aisée. La naissance d'une nouvelle créature européenne suscite toujours une certaine suspicion. Nous avons d'emblée affirmé notre volonté d'être complémentaires et non pas compétitifs. Le Parlement représente la citoyenneté européenne et le Comité des régions l'autre citoyenneté. Amsterdam a été très favorable aux revendications organisationnelles du Comité des régions (autonomie, élargissement des thèmes et des organes consultatifs, etc.). Cependant, il n'a reconnu ni le droit du Comité des régions de défendre ses prérogatives devant la Cour de justice des Communautés européennes, ni la nécessité d'établir dans le traité un principe européen de subsidiarité clair et univoque. Nous continuons donc à avoir une subsidiarité opaque, c'est-à-dire que l'Europe ne peut ni ne doit savoir ce qui se passe dans les villes et régions d'Europe, il s'agit là d'une matière interne aux Etats? C'est absurde.

2) Au regard des résultats de la CIG, quelles sont les perspectives futures du Comité des régions?

Les perspectives sont cependant optimistes. Le Comité des régions est en train d'établir une doctrine respectable. A l'avenir, le Conseil de ministres s'épargnera de nombreuses discussions si le Comité des régions arrive à des compromis honorables avec les parties qui le composent. Le Comité des régions ne sera pas un Sénat permanent, ni ne jouira de pouvoirs législatifs; cependant, ce sera un sénat (avec un "s" minuscule) intermittent, qui organisera tous les deux ou quatre ans des sommets réunissant les quelque deux cents régions européennes existantes, près de cent villes et toutes les associations nationales de communes et de provinces.

3) Comment jugez-vous les moyens à affecter aux régions tels que proposés dans le document 'Agenda 2000'? Pourriez-vous faire une brève lecture régionaliste de ce document?

L'Agenda 2000 ne résout pas tous les problèmes de l'élargissement par la cohésion. Encore faut-il venir à bout de la réticence fiscale des régions riches avec des arguments de poids. En premier lieu, les avantages du marché unique sont pour elles probablement supérieurs aux coûts de la cohésion, mais il faut le leur expliquer et le leur démontrer. Deuxièmement, les politiques structurelles et de cohésion ne sont pas éternelles. Si les territoires en retard de développement s'améliorent, ils ne sont alors plus en retard; s'ils ne s'améliorent

pas, alors les politiques en vigueur cessent d'être souhaitables.

4) Que pensez-vous du processus d'élargissement de l'UE aux pays candidats à l'adhésion et quel pourrait, selon vous, en être l'impact pour les régions communautaires actuelles?

J'ai déjà abordé ce thème dans ma réponse à la question précédente. Je dois cependant ajouter que la crainte suscitée par l'élargissement et, en général, par la mondialisation des processus économiques et sociaux, ne pourra être apaisée dans les régions communautaires actuelles que si celles-ci se voient conférer simultanément les compétences précises pour s'autogouverner dans tous les domaines où leur action peut être meilleure que celle des Etats ou de l'Europe. Or, ces domaines sont vastes. Il en va de même pour les rapports entre les villes et les gouvernements de niveau supérieur. Les gens souhaitent en même temps plus d'Europe et plus de proximité. Et ils savent qu'ils peuvent l'obtenir.

5) Dans le contexte régional européen, que pensez-vous des récentes décisions prises en Ecosse et au Pays de Galles et du débat qui s'est amorcé en Italie?

Le printemps-l'été des transferts de compétences que nous avons connu en Europe et, plus particulièrement, en Grande-Bretagne (Ecosse, Pays de Galles et gouvernement métropolitain de Londres) et en Italie (loi du 15 mars et accords fédéralistes de la commission bicamérale), ainsi que l'évolution des conservateurs espagnols, traditionnellement anti-autonomistes, vers une attitude plus flexible, sont autant d'éléments qui alimentent de nombreux espoirs par rapport au nouveau modèle européen du futur qui rendra compatibles la mondialisation, l'identité et l'autogouvernement.

6) Il y a quelques mois, vous avez quitté votre poste à la mairie de Barcelone pour réintégrer la vie universitaire, quelles matières enseignez-vous à vos étudiants à l'Université de Rome 3?

La Rome d'aujourd'hui, qui a pour la première fois – tout comme dans son passé glorieux – le regard tourné vers l'avenir, est un lieu idéal pour se livrer à une réflexion sur le présent et l'avenir après avoir dirigé pendant 15 ans la mairie de Barcelone, avoir été pendant 6 ans à la tête de la Présidence des communes européennes et avoir occupé pendant 4 ans le poste de Vice-président et Président du Comité des régions. J'essaierai de formaliser, dans toute la mesure du possible, l'expérience de toutes ces années dans un cours sur "L'Europe proche" qui est, à la fois, l'Europe qui se fait dans le temps et l'Europe proche dans l'espace. Dans ce cadre, il y aura également deux

séminaires sur dix villes européennes dont un certain nombre de villes italiennes, qui firent de leur pays la république des villes, et finalement un séminaire sur ce que l'on appelle le "modèle de Barcelone".

7) Question au choix. Autres remarques éventuelles concernant les régions et les villes et la construction européenne.

Je suis convaincu que le modèle européen de vie sociale, économique et politique sera basé sur l'unité

dans la diversité et reposera sur le respect des racines territoriales qui n'est incompatible ni avec la mobilité des facteurs de production, ni avec l'établissement de réseaux efficaces. Au contraire, la conception de l'Europe comme système ou réseau de villes, la rendra étanche aux effets dramatiques des changements qui se profilent à l'horizon, et lui permettra de mieux s'adapter à leurs exigences que d'autres systèmes plus unitaires et ayant moins de valeurs territoriales. □

Biographie de Pasqual Maragall

- Né à Barcelone en 1941.
- Marié, père de trois enfants.
- Petit-fils de Joan MARAGALL, poète national catalan (1860-1911), qui a traduit Novalis, Goethe et Schiller (notamment l'Hymne à la Joie de la 9ème Symphonie de Beethoven).
- Fils de Jordi MARAGALL (1911), sénateur et écrivain, et de Basi MIRA (1912).

FORMATION

- Etudes à l'*Escoles Virtèlia* à Barcelone (1945-56), où il fut le jeune compagnon de Jordi PUJOL (Président de la Generalitat de Catalogne) et de Federico MAYOR (Directeur général, UNESCO).
- M.A. en droit et en économie, Université de Barcelone, 1965.
- Stage à Strasbourg, Faculté internationale de droit comparé, cours de droit européen (mars 1963). Stage à Rome, SVIMEZ, Planification régionale (juillet 1964). Stage à Paris, ASTEF (janvier-juin 1966), diplôme en planification régionale et sectorielle, y compris un stage au Commissariat au Vème Plan avec le Prof. Jacques DELORS.

EXPERIENCE PROFESSIONNELLE

- Economiste au Bureau de Planification, Hôtel de ville de Barcelone (1965-1971 et 1973-1976). A travaillé pour le Centre de recherche de la *Banco de Urquijo* (1965-68) et ensuite pour le Plan de la zone métropolitaine.
- M.A. en économie, *New School for Social Research*, New York (1973). *Majors in International Economics and Urban Economics*.
- Professeur associé en théorie économique, *Universitat Autònoma de Barcelona*, 1970-1971. Professeur associé en économie urbaine internationale et régionale, UAB, 1973-1978.
- Doctorat en économie, *Universitat Autònoma de Barcelona* (1978). (Prix des terrains urbains. Le cas de Barcelone, 1948-78). *Summa cum laude*.
- *Senior Fellow* à la *Johns Hopkins University*. *Centre for Metropolitan Studies* (Session d'automne, 1978). A conduit un séminaire sur l'économie urbaine dans le Département de géographie et d'ingénierie de l'environnement.
- En 1975, il fut parmi les fondateurs du premier noyau du Parti socialiste catalan (PSC) qui conclut une coalition avec le Parti socialiste espagnol (PSOE) en 1977 et remporta les premières élections démocratiques après la fin de la dictature franquiste, en 1982. Membre du Comité exécutif et du Comité d'activités politiques (PSC). Membre du Comité fédéral (PSOE).
- Maire adjoint, Hôtel de ville de Barcelone (1979) (première

- élection municipale), Maire de Barcelone, 2 décembre 1982. Réélu maire en 1983, 1987, 1991 et le 28 mai 1995.
- Président de la Zone métropolitaine de Barcelone au cours de la même période. Après 1987, cette zone devint une association de communes.
- Président du CCRE (Conseil des Communes et des Régions d'Europe) depuis son élection à Paris (décembre 1991). Réélu président à Turin (décembre 1995).
- Ordre d'or olympique (9 août 1992).
- Fondateur d'*Eurocities* à Barcelone (1989) avec les maires Lord Knowles (Birmingham), Tognoli (Milan), Von Schoeller (Francfort), Noir (Lyon) et Pepper (Rotterdam).
- Vice-président de l'Union Internationale des Villes et Pouvoirs locaux (UIV), Fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ) et de Metropolis.
- A promu avec Jorge Sampaio (FMVJ) et le Sénateur Triglia (UIV) la création du Groupe des 4 pour l'organisation d'Habitat II et AMCAL (Istanbul, mai-juin 1996).
- A procédé au jumelage de la ville de Barcelone avec Cologne (Allemagne), Saint-Petersbourg (Russie), Boston (USA), Changhai (Chine), Kobe (Japon), Sao Paulo (Brésil) et Montevideo (Uruguay). A maintenu les liens antérieurs avec Montpellier (France), Tunis (Tunisie), Pusan (K) et Monterrey (Mexique).
- A ouvert l'Ambassade du Conseil de l'Europe pour la démocratie locale à Sarajevo, avec l'aide de représentants de Lisbonne, Budapest, Vienne, Bologne et du Canton de Genève (13 mars 1996).
- A formé un réseau transfrontalier C-6 avec Montpellier et Toulouse (France), Valence, Saragosse et Palma de Majorque (Espagne).
- A créé le Groupe des 7 principales villes espagnoles avec les maires de Madrid, Valence, Séville, Malaga, Saragosse et Bilbao.
- A présidé la première Conférence des villes méditerranéennes (Barcelone 1995).
- Président de la Fondation *Mies Van der Rohe* à Barcelone (BCN City Hall, *Trade Fair of BCN*, *Museum of Modern Art New York*, *Preussische Stiftung Besletz Berlin*); décerne un prix biennal pour l'architecture européenne avec la Commission européenne.
- Membre de la Fondation du Château de Prague (1993).
- Membre de la Commission Bangemann, dans le Groupe à haut niveau de la société de l'information (décembre 1993-juin 1994). Membre du Forum de la société de l'information. Membre du Conseil d'administration du Centre européen des études en infrastructure (ECIS).
- Président du Comité des régions de l'Union européenne (20 mars 1996).
- Président du Centre ibéro-américain de développement stratégique et urbain (CIDEU) (depuis le 29 mars 1996).
- *Order of the British Empire* (1988). Légion d'Honneur, France (1993). □

Interview with

Pasqual Maragall

President of the Committee of the Regions

- 1) **Four years since the establishment of the Committee of the Regions and almost two years into your period of office as President, how would you assess the achievements and activities so far?**

We have been accepted by the other institutions, which was no mean feat. The birth of a new European 'being' always arouses a certain amount of suspicion. We immediately confirmed our will to be a complementary rather than a competitive body. The Parliament represents European citizenship and the Committee of the Regions European diversity. Amsterdam furnished a most favourable response to the organisational demands of the Committee of the Regions (autonomy, extension of themes, consultative bodies, etc.). However, it recognised neither the right of the Committee of the Regions to defend its prerogatives before the Court of Justice of the European Communities, nor the need to lay down a clear and univocal European principle of subsidiarity in the Treaty. We are then to continue with a non-transparent form of subsidiarity, which is tantamount to saying that Europe cannot or should not know what is happening in its cities and regions as this is an internal matter for the States themselves. That is absurd.

- 2) **Looking at the results of the IGC, what are the future prospects for the CoR?**

The outlook is optimistic. The Committee is in the process of establishing a significant doctrine. In the future the Council of Ministers will save itself many discussions if the Committee succeeds in sealing workable compromises between the parties which make up the Committee. The Committee of the Regions will neither be a permanent Senate nor have legislative powers; however, it will be a senate (with a small 's') meeting periodically and every two or four years organising summits to bring together the approximately 200 regions and 100 cities currently found in Europe as well as all the national associations of municipalities and provinces.

- 3) **What is your view of the resources which should be granted to the regions in line with the proposal in Agenda 2000? Please give a brief regional reading of this document.**

Agenda 2000 does not solve all the problems associated with enlarging the European Union whilst at the same time maintaining cohesion. It is still necessary to overcome the reluctance of the wealthier regions to contribute financially with forceful arguments. First of all, the advantages of the single market probably outweigh the costs of cohesion for the regions, but this needs to be explained and demonstrated. Secondly, the structural and cohesion policies will not last forever. If conditions in backward regions improve they will no longer be lagging behind and if they remain the same the policies in force will cease to be the ones required.

- 4) **What is your view of the process of EU enlargement to include the candidate countries and what effects could this have on the current regions of the Community?**

I have already touched on this issue in my response to the previous question. However, I should add that the fears provoked by enlargement and, in general, by the globalisation of economic and social processes, can only be appeased in the current regions of the EU if they are given, simultaneously, specific competences for self-government in the tremendously wide-ranging areas where action taken by themselves may be more effective than if taken at state or European level. The same should apply to the relations between cities and higher levels of administration. People want to have more Europe and more proximity at the same time. And they know that this can be achieved.

- 5) **In the European regional context, how would you judge the recent decisions taken in Wales and Scotland and the discussions which have commenced in Italy?**

The transfer of powers witnessed in Europe, and particularly the United Kingdom, in the spring and summer of this year (the impending devolution of Scotland and Wales and the potential metropolitan government of London) and in Italy (law of 15 March and federalist agreements of the bicameral commission), as well as the change of heart of the traditionally anti-autonomist Spanish conservatives resulting in a more flexible attitude, are factors which fuel many hopes with regard to the new European model of the future which will reconcile globalisation, identity and self-government.

- 6) **It is a few months since you concluded your period of office as Mayor of Barcelona to once again assume a role in a university environment. What themes do you discuss with your students at the University of Rome 3?**

The Rome of today, which for the first time has its gaze as clearly directed towards the future as towards its glorious past is an ideal place for me to reflect on the present and the future, having been mayor of Barcelona for 15 years, President of the Council of European Municipalities and Regions for 6 years and Vice-President and President of the Committee of the Regions for 4 years. I will try to formalise, insofar as possible, the experience of all these years by giving a course on 'Europe close at hand', dealing with a Europe which is drawing near in terms of both time and space. In this framework there will also be two seminars on 10 European cities, to include some Italian cities which made their country *the* republic of cities, and finally a seminar on the so-called 'Barcelona model'.

7) Finally, an open question: Would you like to add anything on the subject of the regions, cities and construction of Europe?

I am convinced that the European model of social, economic and political life will be based on diversity within unity and respect for territorial roots, something which is not incompatible with the mobility of

production factors and the creation of effective networks. On the contrary, the conception of Europe as a system or a network of cities will protect it from the dramatic effects of the imminent changes on the horizon and enable it to adapt to the associated demands better than other more unitary systems having less marked territorial values. □

Biography of Pasqual Maragall

- Born in Barcelona in 1941.
- Married, three children.
- Grandchild of Joan MARAGALL, Catalan national poet (1860-1911), translated Novalis, Goethe and Schiller (namely the Hymn of Joy in Beethoven's 9th Symphony).
- Son of Jordi MARAGALL (1911) senator and writer, and Basi MIRA (1912).

EDUCATION

- Studied in Barcelona at Escoles Virtèlia (1945-56), as a younger companion to Jordi PUJOL (President of the Generalitat of Catalonia) and Federico MAYOR (Director General, UNESCO).
- M.A. in Law, M.A. in Economics, University of Barcelona, 1965.
- Internship in Strasbourg, Faculté Internationale de Droit Comparé, Cours de Droit européen (March 1963). Internship in Rome, SVIMEZ, Regional Planning (July 1964). Internship in Paris, ASTEF (January-June 1966), Diploma in Regional and Sectoral Planning, including internship at the Commissariat au Vème Plan with Prof. Jacques DELORS.

PROFESSIONAL BACKGROUND

- Economist at the Planning Office, Barcelona City Hall (1965-1971 and 1973-1976). Worked for the Banco de Urquijo Research Centre (1965-68) and then for the Metropolitan Area Plan.
- M.A. in Economics, New School for Social Research, New York (1973). Majors in International Economics and Urban Economics.
- Associated Professor in Economic Theory, Universitat Autònoma de Barcelona, 1970-1971. Associated Professor in International and Regional & Urban Economics, UAB, 1973-1978.
- Ph.D. in Economics, Universitat Autònoma de Barcelona (1978). (Urban land prices. The Case of Barcelona, 1948-78). Summa cum laude.
- Senior Fellow at Johns Hopkins University. Centre for Metropolitan Studies (Fall Term, 1978). Conducted a seminar on Urban Economics in the Department of Geography and Environmental Engineering.
- In 1975 was among the founders of the first nuclei of the Catalan Socialist Party (PSC) which entered into coalition with the Spanish Socialist Party (PSOE) in 1977 and won the first democratic elections after Franco's dictatorship, in 1982. Member of Executive Committee and Political Activities Committee (PSC). Member of Federal Committee (PSOE).
- Deputy Mayor, Barcelona City Hall (1979) (First municipal

- election), Mayor of Barcelona, 2 December 1982. Re-elected Mayor in 1983, 1987, 1991 and on 28 May 1995.
- President of the Metropolitan Area of Barcelona during the same period. After 1987, the Area became an Association of Municipalities.
- President of the CEMR (Council of European Municipalities and Regions) since elected in Paris (December 1991). Re-elected President in Torino (December 1995).
- Olympic Gold Order (9 August 1992).
- Founder of Eurocities in Barcelona (1989) with Mayors Lord Knowles (Birmingham), Tognoli (Milan), Von Schoeller (Frankfurt), Noir (Lyon) and Pepper (Rotterdam).
- Vice-president of the International Union of Local Authorities (IULA), United Towns Organisation (UTO) and Metropolis.
- Promoted with Jorge Sampaio (UTO) and Senator Triglia (IULA) the creation of the Group of 4 for the organisation of Habitat II and AMCAL (Istanbul, May-June 1996).
- Twinned Barcelona with Cologne (Germany), Saint Petersburg (Russia), Boston (USA), Shanghai (China), Kobe (Japan), Sao Paulo (Brazil) and Montevideo (Uruguay). Maintained previous links with Montpellier (France), Tunis (Tunisia), Pusan (K) and Monterey (Mexico).
- Opened Council of Europe's Embassy for Local Democracy in Sarajevo, along with representatives of Lisbon, Budapest, Vienna, Bologna and Canton of Geneva (13 March 1996).
- Formed transfrontier network C-6 with Montpellier and Toulouse (France), Valencia, Zaragoza and Palma de Mallorca (Spain).
- Created the Group of 7 larger Spanish cities along with Mayors of Madrid, Valencia, Sevilla, Málaga, Zaragoza and Bilbao.
- Chaired the first Conference of Mediterranean Cities (Barcelona 1995).
- President of the Mies Van der Rohe Foundation in Barcelona (BCN City Hall, Trade Fair of BCN, Museum of Modern Art New York, Preussische Stiftung Besletzt Berlin); awards biennial prize for European Architecture with the European Commission.
- Member of the Castle of Prague Foundation (1993).
- Member of the Bangemann Commission, in the High Level Group of Information Society (December 1993-June 1994). Member of the Information Society Forum. Board member of the European Centre for Infrastructure Studies (ECIS).
- President of the European Union's Committee of the Regions (20 March 1996).
- President of the Ibero-American Centre for Strategic and Urban Development (CIDEU) (since 29 March 1996).
- Order of the British Empire (1988). Légion d'Honneur, France (1993). □

Interview mit

Pasqual Maragall

Präsident des Ausschusses der Regionen, Bürgermeister von Barcelona

1) Wie beurteilen Sie nach vier Jahren Ausschuß der Regionen und fast zwei Jahren Ihrer Amtszeit als Präsident das bisher Erreichte und die bisherige Tätigkeit?

Wir haben die Akzeptanz der anderen Institutionen gefunden. Dies war nicht einfach. Eine neugeschaffene europäische Einrichtung erweckt immer Mißtrauen. Wir haben klargestellt, daß wir eine Ergänzung sind und nicht im Wettbewerb zu den anderen Einrichtungen stehen. Das Parlament verkörpert die europäische Staatsbürgerschaft, der Ausschuß der Regionen die Vielfalt. Amsterdam erwies sich hinsichtlich der organisationalen Forderungen des Ausschusses der Regionen (Eigenständigkeit, Ausweitung der Themenbereiche, anhörende Organe usw.) als ein ausgesprochener Erfolg. Der Ausschuß erhielt jedoch nicht die Möglichkeit, seine Rechte vor dem Europäischen Gerichtshof zu verteidigen, noch erfolgte die Aufnahme eines klaren und eindeutigen europäischen Prinzips der Subsidiarität in den Vertrag.

Wir werden weiterhin eine undurchsichtige Form der Subsidiarität verfolgen. D. h., Europa kann und darf nicht wissen, was sich in den Städten und Regionen Europas abspielt: Dies ist eine interne Angelegenheit der Staaten. Absurd.

2) Wie gestalten sich angesichts der Ergebnisse der Regierungskonferenz die zukünftigen Perspektiven für den Ausschuß der Regionen?

Die Perspektiven geben Anlaß, optimistisch zu sein. Der Ausschuß der Regionen ist dabei, eine beachtliche Doktrin zu entwickeln. In Zukunft werden dem Ministerrat viele Diskussionen erspart bleiben, wenn es dem Ausschuß gelingt, tragfähige Kompromisse zwischen seinen Mitgliedern herbeizuführen. Der Ausschuß der Regionen wird kein ständiger Senat sein und auch nicht über Gesetzgebungskompetenzen verfügen, er wird jedoch ein "Senat" (in Anführungsstrichen) sein, der alle zwei oder vier Jahre zu Gipfeltreffen zusammentritt, an denen die derzeit etwa 200 europäischen Regionen, etwa 100 Großstädte sowie die nationalen Verbände der Städte und Provinzen teilnehmen werden.

3) Was sagen Sie zu den Mitteln, die die Regionen gemäß dem Vorschlag in dem Dokument Agenda 2000 erhalten sollen? Bitte nehmen Sie kurz aus regionaler Sicht zu diesem Dokument Stellung.

Die Agenda 2000 löst nicht völlig die Probleme einer Erweiterung – mit Zusammenhalt. Der finanziellen Ermüdung der reichen Regionen müssen handfeste Argumente entgegengesetzt werden. Zum einen sind die Vorteile, die diesen Regionen aus dem Gemeinsamen Markt entstehen, vermutlich größer als die Kosten des Zusammenhaltes. Dies muß jedoch erläutert und aufgezeigt werden. Zum anderen sind die Struktur- und Kohäsionspolitik nicht von ewiger Dauer. Wenn die rückständigen Regionen ihren Rückstand aufholen oder sich nichts an ihrer Lage ändert, wird die Verfolgung der festgelegten Politiken nicht länger wünschenswert sein.

4) Wie beurteilen Sie den Prozeß der Erweiterung um die beitriftswilligen Länder und welche Auswirkungen kann dieser Prozeß auf die derzeitigen Regionen der Union haben?

Ich habe auf dieses Thema bereits in der vorausgehenden Antwort Bezug genommen. Lassen Sie mich hinzufügen, daß die Ängste, die mit der Erweiterung und allgemein mit der Globalisierung der wirtschaftlichen und sozialen Prozesse verbunden sind, in den heutigen Regionen der Gemeinschaft nur ausgeräumt werden können, wenn die Regionen gleichzeitig konkrete Befugnisse zur Selbstregierung in allen Fragen – und dies sind nicht wenige – erhalten, die diese besser als die Mitgliedstaaten oder Europa lösen können. Das gleiche gilt für das Verhältnis zwischen den Städten und den höheren Verwaltungsebenen. Die Leute wünschen sich mehr Europa und gleichzeitig eine größere Nähe. Und sie wissen, daß sie dies erreichen können.

5) Wie beurteilen Sie im europäischen regionalen Kontext die Entscheidungen, die vor kurzem in Schottland und Wales getroffen, und die Diskussionen, die in Italien aufgenommen wurden?

Gerade die Prozesse der Übertragung von Kompetenzen, die wir im Frühjahr/Sommer in Europa und insbesondere in Großbritannien (Schottland, Wales, Großraum London) und Italien (Gesetz vom 15. März und föderale Vereinbarungen des Zweikammerausschusses) miterleben konnten, sowie die veränderte Haltung und nunmehr größere Flexibilität in ihren Standpunkten der traditionell gegen eine Autonomie eingestellten spanischen Konservativen geben zusammen Anlaß zu starken positiven Erwartungen im Hinblick auf ein neues europäisches Modell für die Zukunft, ein Modell, das Globalisierung, Identität und Selbstregierung vereinbar macht.

6) Vor einigen Monaten haben Sie das Rathaus von Barcelona verlassen, um sich erneut in ein universitäres Leben einzugliedern. Welche Themen erläutern Sie Ihren Studenten an der Universität Rom 3?

Das heutige Rom, das zum ersten Mal in seiner Geschichte genauso sehr in die Zukunft sieht wie in seine glorreiche Vergangenheit, ist der ideale Ort, um nach 15 Jahren der Tätigkeit als Bürgermeister von Barcelona, 6 Jahren der Präsidentschaft der europäischen Städte und 4 Jahren der Vizepräsidentschaft und Präsidentschaft des Ausschusses der Regionen über die Gegenwart und Zukunft nachzudenken. Ich werde versuchen, die Erfahrungen dieser Jahre soweit wie möglich in einen Kurs über das "Nahe Europa" einzubringen, "nahe" sowohl im zeitlichen wie auch im räumlichen Sinne. Daneben möchte ich meine Erfahrungen in zwei Seminare über 10 europäischen Städte, darunter mehrere italienische Städte, die aus ihrem Land eine Republik der Städte machten, und schließlich ein Seminar über das sogenannte Modell Barcelona einfließen lassen.

7) Offene Frage. Möchten Sie noch etwas zum Thema Regionen, Städte und Aufbau Europas hinzufügen?

Ich bin überzeugt, daß das europäische Modell des sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lebens auf einer Einheit in Vielfalt basieren wird und auf der Berücksichtigung der territorialen Wurzeln, die mit der Mobilität der Produktionsfaktoren und der Schaffung effizienter Netze nicht unvereinbar sind. Im Gegenteil

wird die Konzeption Europas als System oder Netz von Städten dieses Europa gegenüber den dramatischen Auswirkungen der bevorstehenden Änderungen widerstandsfähiger machen, es an diese Anforderungen anpassungsfähiger werden lassen als andere einheitlichere Systeme mit weniger ausgeprägten territorialen Werten. □

Lebenslauf von Pasqual Maragall

- Geboren 1941 in Barcelona.
- Verheiratet, drei Kinder.
- Enkel des katalanischen Dichters Joan MARAGALL (1860-1911), der Werke von Novalis, Goethe und Schiller (insbesondere die Ode an die Freude aus Beethovens 9. Symphonie) übersetzte.
- Sohn von Jordi MARAGALL (1911), Senator und Schriftsteller, und Basi MIRA (1912).

AUSBILDUNG

- Ausbildung an der Escoles Virtèlia in Barcelona (1945-56) als jüngerer Mitschüler von Jordi PUJOL (Präsident der autonomen Regierung (Generalitat) von Katalonien) und Federico MAYOR (Generaldirektor der UNESCO).
- Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften an der Universität Barcelona, Abschlüsse: 1965.
- Stage in Straßburg, Internationale Fakultät für Vergleichendes Recht, Kurs Europarecht (März 1963); Stage in Rom, SVIMEZ, Regionalplanung (Juli 1964); Stage in Paris, ASTEF (Januar bis Juni 1966); Diplom in Regional- und Sektorplanung, einschließlich Stage beim Kommissariat für den V. Plan mit Prof. Jacques DELORS.

BERUFLICHER WERDEGANG UND SONSTIGE TÄTIGKEITEN

- Wirtschaftswissenschaftler im Planungsbüro der Stadtverwaltung Barcelona (1965-1971 und 1973-1976); Tätigkeit für das Forschungszentrum der Banco de Urquijo (1965-1968) und anschließend für den Plan "Großraum Barcelona".
- Mastertitel in Wirtschaftswissenschaften, New School for Social Research, New York (1973), Hauptfächer: Internationale Wirtschaft und Städtische Wirtschaft.
- Außerordentlicher Professor für Wirtschaftstheorie an der Universität Autònoma de Barcelona (1970-71).
- Außerordentlicher Professor für Internationale, Regionale und Städtische Wirtschaft an der Universität Autònoma de Barcelona (1973-1978).
- Promotion in Wirtschaftswissenschaften, Universität Autònoma de Barcelona (1978); (Stadtgrundstückspreise – Der Fall Barcelona, 1948-78); Summa cum laude.
- Forschungsbeauftragter an der John Hopkins University; Institut für Städtefragen (Wintersemester 1978); Leitung eines Seminars über städtische Wirtschaft am Institut für Geographie und Umweltplanung.
- 1975: Gründungsmitglied der Sozialistischen Partei Kataloniens (PSC), die 1977 eine Koalition mit der Sozialistischen Spanischen Arbeiterpartei (PSOE) einging und 1982 die ersten demokratischen Wahlen nach der Franco-Diktatur gewann. Mitglied des Exekutiv-ausschusses und des Ausschusses für politische Aktivitäten (PSC). Mitglied des Landesvorstands (PSOE).
- Stellvertretender Bürgermeister von Barcelona (1979) (erste

- Kommunalwahl); Wahl zum Bürgermeister von Barcelona am 2. Dezember 1982; Wiederwahl zum Bürgermeister 1983, 1987, 1991 und am 28. Mai 1995.
- Im selben Zeitraum Präsident des Stadtkreises von Barcelona. Seit 1987 ist dieser Stadtkreis ein Gemeindeverband.
- Wahl zum Präsidenten des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) im Dezember 1991 in Paris; Wiederwahl zum Präsidenten im Dezember 1995 in Turin.
- Olympic Gold Order (9. August 1992).
- Gründer von Eurocities in Barcelona (1989) mit den Bürgermeistern Lord Knowles (Birmingham), Tognoli (Mailand), von Schoeler (Frankfurt), Noir (Lyon) und Pepper (Rotterdam).
- Vizepräsident des Internationalen Gemeindeverbandes (IGV), des Weltbundes der Partnerstädte und von Metropolis.
- Zusammen mit Jorge Sampaio (Weltbund der Partnerstädte) und Senator Triglia (IGV) Förderung der Errichtung der Gruppe der 4 für die Veranstaltung von Habitat II und AMCAL (Istanbul, Mai/Juni 1996).
- Begründung der Städtepartnerschaften zwischen Barcelona und Köln (Deutschland), Sankt Petersburg (Rußland), Boston (USA), Schanghai (China), Kobe (Japan), São Paulo (Brasilien) und Montevideo (Uruguay); Pflege der bestehenden Beziehungen zu Montpellier (Frankreich), Tunis (Tunesien), Pusan (Süd-Korea) und Monterrey (Mexiko).
- Eröffnung der Botschaft für lokale Demokratie des Europarates in Sarajevo mit Vertretern aus Lissabon, Budapest, Wien, Bologna und Genf (13. März 1996).
- Gründung des grenzüberschreitenden Netzes C-6 mit Montpellier und Toulouse (Frankreich), Valencia, Zaragoza und Palma de Mallorca (Spanien).
- Errichtung der Gruppe der 7 spanischen Großstädte mit den Bürgermeistern von Madrid, Valencia, Sevilla, Malaga, Zaragoza und Bilbao.
- Leitung der ersten Konferenz der Städte des Mittelmeerraums (Barcelona, 1995).
- Präsident der Mies Van der Rohe-Stiftung in Barcelona (Rathaus und Messe von Barcelona, Museum für moderne Kunst von New York, Preußische Stiftung Beslet, Berlin); alle zwei Jahre Vergabe des Preises für europäische Architektur mit der Europäischen Kommission.
- Mitglied der Castle of Prague Foundation (1993).
- Mitglied der Bangemann-Kommission in der Gruppe hochrangiger Vertreter zur Informationsgesellschaft (Dezember 1993 – Juni 1994). Mitglied des Forums zur Informationsgesellschaft. Vorstandsmitglied des Europäischen Zentrums für Infrastrukturstudien (ECIS).
- Präsident des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union (20. März 1996).
- Präsident des Iberoamerikanischen Zentrums für Strategie- und Städteplanung (CIDEU) (seit 29. März 1996).
- Order of the British Empire (1988). Ehrenlegion, Frankreich (1993). □

Visite de responsables politiques des pays d'Europe centrale et orientale au Centre Européen des Régions (CER) à Barcelone

Eduardo Sánchez Monjo

*Professeur associé; Coordinateur de la coopération régionale, IEAP, Maastricht;
Directeur, CER, Antenne Barcelone*

A la suggestion du Conseil de l'Europe, le CER recevra dans les prochains jours dans ses bâtiments à Barcelone la visite d'une délégation composée de responsables politiques de la Fédération russe (du 26 au 28 novembre 1997) et de Bosnie-Herzégovine (début janvier 1998).

Il s'agit de visites d'étude organisées par le CER pour, d'une part, les responsables de l'administration présidentielle, du ministère des Affaires extérieures et du ministère de la Justice de la Fédération russe; et, d'autre part, les nouveaux maires démocratiques de Bosnie-Herzégovine.

Outre les activités propres de recherche et de formation développées par le CER et destinées aux fonctionnaires des administrations infranationales de l'UE, le Centre couvre aussi les demandes spécifiques de certaines organisations internationales. Il a également lancé d'autres activités s'adressant aux responsables politiques et hauts fonctionnaires des pays de l'Europe centrale et orientale qui sont chargés de mettre à jour et de structurer leurs administrations respectives et qui, dans ce cadre, sont intéressés par l'étude et l'analyse des divers modèles de gouvernement existant dans les Etats membres de l'UE, sous l'angle des niveaux infranationaux (régional et local), en vue d'une application éventuelle dans leurs pays respectifs.

L'année dernière, nous avons eu l'occasion de réaliser une activité de ce type pour un groupe de conseillers juridiques du Parlement d'Ukraine qui souhaitaient se familiariser avec certains des modèles régionaux du paysage communautaire, afin de les incorporer éventuellement dans les normes et structures de base de ce pays.

Comme déjà mentionné au premier paragraphe, le CER a été sollicité également par le Conseil de l'Europe pour mener à bien les deux activités indiquées ci-avant.

* Dans le premier cas, la Russie s'est lancée pleinement dans le processus de réorganisation de ses institutions, d'établissement des différents niveaux de l'administration publique à l'échelon infranational et d'organisation de la représentation de la Présidence russe dans les régions intérieures de cet immense pays. Connaître les relations qui existent entre les régions dans les pays de l'UE constitue une source d'information très précieuse. Concrètement, durant la visite d'étude, les

participants auront la possibilité de se familiariser avec le système espagnol de séparation des pouvoirs et de répartition des compétences entre les administrations, le système de financement utilisé et l'organisation administrative; enfin, plus concrètement, l'on examinera le rôle des organes de l'Etat dans les Communautés autonomes, le contenu des textes législatifs qui régissent ces relations et la nature de celles-ci d'un point de vue pratique.

* Dans le deuxième cas (la Bosnie-Herzégovine), les premières élections locales démocratiques libres ont été organisées – comme on le sait – il y a quelques mois dans ce pays qui appartenait à l'ex-Yougoslavie, afin de pourvoir les nouveaux postes des administrations municipales sur la base de l'“Accord-cadre général pour la Paix en Bosnie-Herzégovine” (GFAP). A présent, il s'agit d'exécuter pleinement le “Plan de mise en oeuvre des élections” (EIP) du 30 mai 1997. Pour ce faire, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (Mission en Bosnie-Herzégovine), ont établi un programme commun pour la période post-électorale afin d'assister les conseillers municipaux nouvellement élus. Il s'agit dès lors d'un programme à orientation résolument pratique visant à faire connaître les expériences sur le terrain de divers pays de l'UE en matière de décentralisation des structures administratives locales, règlements et procédures administratifs, détermination des niveaux de dépenses et recettes, fixation des priorités budgétaires, principes de base de la démocratie locale et d'autonomie, relations interinstitutionnelles, relations avec les citoyens et gestion des services publics locaux.

Par ce type d'activités, le CER souhaite apporter sa modeste contribution aux processus de restructuration des niveaux infranationaux dans les administrations publiques des pays de l'Europe centrale et orientale. Ces activités et bien d'autres encore seront poursuivies et auront une signification particulière pour les administrations chargées des politiques et aspects régionaux ainsi que de la gestion des fonds structurels des pays qui feront partie de la prochaine vague d'adhésion à l'UE. □

Visit of political representatives from the countries of Central and Eastern Europe to the European Centre for the Regions (ECR) in Barcelona

Eduardo Sánchez Monjo

*Associate Professor; Coordinator of Regional Cooperation, EIPA Maastricht;
Director, ECR, Antenna Barcelona*

On the proposal of the Council of Europe, the ECR will host, on its premises in Barcelona, a delegation of political representatives from the Russian Federation (from 26 to 28 November 1997) and from Bosnia-Herzegovina (beginning of January 1998).

These are study visits organised by the ECR for representatives from the Presidential Administration, the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Justice of the Russian Federation on the one hand and for the new democratic mayors in Bosnia-Herzegovina on the other.

Besides the research and training activities developed by the ECR which are aimed at officials from subnational administrations of the EU, the Centre also deals with specific demands from certain international organisations. It has also launched other activities targeted at political representatives and top-level officials from the countries of Central and Eastern Europe who are in charge of updating and structuring their respective administrations and who, in this context, are interested in studying and analysing various government models in the EU Member States from the perspective of subnational levels (regional and local), with a view to their possible application in their respective countries.

Last year, we had the opportunity to offer this type of activity to a group of legal advisers from the Parliament of the Ukraine who wished to familiarise themselves with some of the regional models in the Community environment so that these might be incorporated in the basic norms and structures of that country.

As mentioned in the first paragraph, the Council of Europe has also asked the ECR to run the two above-mentioned activities.

* In the first case, Russia has fully embarked on the process of reorganising its institutions, establishing different levels of public administration on a subnational scale and organising the representation of the Russian Presidency in the internal regions of this enormous country. Knowledge about the relations that exist between the various regions in the EU countries is a highly valuable source of information. In concrete terms, during the study visit the participants will have the opportunity to

familiarise themselves with the Spanish system of separation of powers and distribution of competences between administrations, the financing system and the administrative organisation. Finally, in even more concrete terms, a study will be made of the role of the state bodies in the Autonomous Communities, the content of the legal texts governing these relations and the nature of these texts from a practical point of view.

* In the second case (Bosnia-Herzegovina), as you know, a few months ago the first democratic, free local elections were held in this country, which used to be part of former Yugoslavia, to fill the new posts in the municipal administrations on the basis of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Herzegovina (GFAP). The Election Implementation Plan of 30 May 1997 will now have to be realised in full. For this purpose, the Council of Europe and the Organisation for Security and Cooperation in Europe (Mission to Bosnia-Herzegovina), have drawn up a joint programme to provide assistance to the newly elected municipal councillors during the post-election period. This is thus a very practically-oriented programme aimed at sharing the experiences of various EU countries regarding decentralisation of local administrative structures, administrative rules and procedures, determination of levels of expenditure and revenue, setting of budgetary priorities, basic principles of autonomy and local democracy, interinstitutional relations, relations with citizens and management of local public services.

Through such activities, the ECR hopes to make a modest contribution to the process of restructuring subnational levels in the public administrations of the countries of Central and Eastern Europe. These and many other activities will be continued and will be of special significance for the administrations in charge of regional policies and aspects as well as the management of the structural funds in the countries which will be part of the next wave of accession to the EU. □

Politische Entscheidungsträger aus den Ländern Mittel- und Osteuropas besuchen das Europäische Zentrum der Regionen (ECR) in Barcelona

Eduardo Sánchez Monjo

*Associate Professor; Coordinator of Regional Cooperation, EIPA Maastricht;
Director, ECR, Antenna Barcelona*

Auf Vorschlag des Europarates wird das ECR in den nächsten Tagen in seinen Gebäuden in Barcelona Delegationen von politischen Entscheidungsträgern aus der Russischen Föderation (26. – 28. November) und Bosnien-Herzegowina (1. – 5. Dezember) empfangen.

Es handelt sich in beiden Fällen um Studienbesuche, die vom ECR organisiert wurden, einmal für Bedienstete des Präsidialamtes, des Außenministeriums und des Justizministeriums der Russischen Föderation und zum anderen für neue, demokratisch gewählte Bürgermeister aus Bosnien-Herzegowina.

Neben den eigentlichen Forschungs- und Schulungsprogrammen, die vom ECR ausgearbeitet werden und die sich an Bedienstete der subnationalen Verwaltungen der EU richten – das ECR erwartet derzeit verschiedene Anfragen von einigen internationalen Organisationen –, entwickelte das Zentrum einige weitere Aktivitäten, die politische Vertreter und hochrangige Bedienstete der Länder Mittel- und Osteuropas ansprechen. Es handelt sich dabei um Personen, die für die Modernisierung und Strukturierung ihrer Verwaltung verantwortlich sind und zu diesem Zweck die verschiedenen bestehenden Modelle in den Mitgliedsstaaten der EU ausgehend von den subnationalen Ebenen (regional und lokal) und im Hinblick auf eine mögliche Anwendung in ihrem eigenen Land studieren und analysieren.

Im vergangenen Jahr hatten wir die Möglichkeit, eine Veranstaltung dieser Art für eine Gruppe von Rechtsberatern des ukrainischen Parlaments durchzuführen, die gerne einige regionale Modelle aus der Gemeinschaft kennenlernen wollten, um sie in ihrem Falle eventuell in die Normen und Grundstrukturen in der Ukraine aufnehmen zu können.

Wie im ersten Abschnitt erwähnt, wurde das ECR vom Europarat auch um die Durchführung der beiden zuvor genannten Veranstaltungen gebeten.

* Im ersten Falle befindet sich Rußland derzeit inmitten des Prozesses der Reform seiner Institutionen, der Errichtung der verschiedenen Ebenen öffentlicher Verwaltung im subnationalen Bereich und des Aufbaus der Vertretung der russischen Präsidentschaft in den Regionen im Innern des riesigen Landes. Das Wissen darüber, wie sich die Beziehungen zwischen diesen in den Ländern der EU gestalten, stellt eine Informationsquelle von großem Wert dar. Konkret wird der Studienbesuch es den Teilnehmern ermöglichen, sich mit dem spanischen System der

Gewaltenteilung vertraut zu machen, mit der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Verwaltungen, dem angewandten Finanzsystem, dem Verwaltungsaufbau und genauer mit der Rolle der Staatsorgane in den Autonomen Gemeinschaften, dem Inhalt der Rechtsnormen, die die Beziehungen regeln, sowie damit, wie sich diese Beziehungen aus praktischer Sicht gestalten.

* Im zweiten Falle haben bekanntlich in Bosnien-Herzegowina, das einen Teil des früheren Jugoslawiens bildete, vor einigen Monaten die ersten demokratischen Kommunalwahlen zu den Gemeinderäten auf der Grundlage des “General Framework Agreement for Peace in Bosnia-Herzegovina” (GFAP) stattgefunden. Jetzt geht es darum, den “Election Implementation Plan” (EIP) vom 30.5.97 in allen Punkten zu erfüllen. Hierzu haben der Europarat und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Mission Bosnien-Herzegowina ein Gemeinsames Programm zur Unterstützung der neu gewählten Stadtverordneten nach den Wahlen (Joint Programme for post election to assist newly elected councillors of municipalities) eingerichtet. Es handelt sich um ein vorrangig praktisch ausgerichtetes Programm, das den Teilnehmern die Möglichkeit bieten soll, sich über reale Erfahrungen in verschiedenen Ländern der EU zu informieren im Hinblick auf die Dezentralisierung lokaler Verwaltungsstrukturen, auf Verwaltungsvorschriften und -verfahren, die Festlegung des Ausgaben- und Einnahmenniveaus und der Haushaltsprioritäten, die grundlegenden Prinzipien der lokalen Demokratie und Selbstverwaltung, auf interinstitutionelle Beziehungen, die Beziehungen zwischen den Bürgern und die Erbringung kommunaler öffentlicher Dienstleistungen.

Mit dieser Art von Maßnahmen möchte das ECR seinen bescheidenen Beitrag zu den Prozessen der Strukturierung der subnationalen Ebenen öffentlicher Verwaltung in den Ländern Mittel- und Osteuropas leisten. Diese und andere Veranstaltungen finden ihre Fortsetzung und besondere Bedeutung in den Verwaltungen, die sich mit regionalen Aspekten und Politikvorhaben und der Verwaltung der Strukturfonds in der nächsten Gruppe von Beitrittsländern zur EU beschäftigen. □

**Présentation du CER aux représentants des Bureaux
de représentation des Régions à Bruxelles**
Maastricht le 3 octobre 1997

Dans le cadre des activités de promotion du Centre Européen des Régions (CER), une présentation du CER à des représentants des Bureaux de représentation des régions à Bruxelles a eu lieu le 3 octobre 1997 au siège de l'IEAP à Maastricht.

Cette manifestation fut présidée par le Directeur général de l'IEAP, Mme Isabel Corte-Real. Sont également intervenus à cette occasion M. Michael Kelly, Directeur des programmes de l'IEAP, M. Eduardo Sánchez Monjo, Conseiller en coopération régionale et Directeur du CER, ainsi que l'Eurodéputé Joan Vallvé, membre de la Commission de politique régionale du Parlement européen, qui fit un exposé sur les régions et l'Union européenne. La participation des représentants régionaux fut très importante.

**Presentation of the ECR to delegates from the Regional
Representations in Brussels**
Maastricht, 3 October 1997

As part of the effort to promote the European Centre for the Regions (ECR), the ECR was presented to delegates from the Regional Representations in Brussels at EIPA, Maastricht, on 3 October 1997.

This meeting was chaired by the Director-General of EIPA, Mrs Isabel Corte-Real. Other speakers on this occasion were Mr Michael Kelly, EIPA Director of Programmes, Mr Eduardo Sánchez Monjo, Counsellor on Regional Cooperation and Director of the ECR, and Mr Joan Vallvé, Member of the European Parliament and of the EP Committee on Regional Policy, who gave a presentation on the regions and the European Union. The number of regional representatives attending this meeting was very high.

**Vorstellung des ECR an Vertreter der regionalen
Verbindungsbüros in Brüssel**
Maastricht, 3. Oktober 1997

Im Rahmen der Veranstaltungen zur Bekanntmachung des Europäischen Zentrums der Regionen (ECR) fand am 3. Oktober 1997 eine Präsentation des Zentrums am Sitz des EIPA statt, die sich an Vertreter der regionalen Verbindungsbüros in Brüssel richtete. Die Veranstaltung wurde von der Generaldirektorin des EIPA, Frau Isabel Corte-Real, geleitet. Es referierten Herr Michael Kelly, Herr Eduardo Sánchez Monjo sowie der Europaabgeordnete Herr Joan Vallvé, Mitglied des Ausschusses für Regionalpolitik des Europäischen Parlamentes, der in seinem Beitrag auf das Thema "Regionen und Europäische Union" einging. Die Veranstaltung wurde von zahlreichen Vertretern der Regionen besucht.



ANNOUNCEMENTS / ANNONCES

La “Conférence interrégionale sur l’Euroformation des administrations régionales et des villes de l’Union européenne”

Première phase du projet d’Euroformation des administrations régionales et des villes de l’Union européenne

Barcelone, les 5 et 6 juin 1998

Cette conférence est organisée par le CER, Barcelone (E), l’IEAP, Maastricht (NL) et le Collège d’Europe, Bruges (B).

La conférence aura lieu en juin 1998 (la date exacte étant encore à déterminer) dans la ville de Barcelone (E) et réunira un grand nombre de responsables politiques et d’experts de niveau régional et local dans l’Union européenne et des pays appartenant à la prochaine vague d’adhésion à l’UE.

Il s’agira du premier forum important de haut niveau offrant la possibilité de tenir un débat ouvert sur les aspects de base de la formation sur des questions européennes qui sont indispensables aux administrations infranationales pour faire face aux prochains défis de l’UE.

Faisant suite à l’annonce parue dans notre dernier numéro d’EIPASCOPE (N° 1997/2, page 48), le projet d’Euroformation des administrations régionales et des villes de l’Union européenne est en train de progresser. Il s’agit d’un projet financé par la Commission européenne et le Comité des régions (CdR) de l’Union européenne, dont l’objectif premier est la recherche d’une meilleure efficacité des administrations et une meilleure cohésion régionale ainsi que l’approfondissement de l’intégration européenne et le développement de la coopération interrégionale.

Le projet global consiste en deux phases. Il se veut ambitieux et d’une vaste portée, la durée prévue étant de trois années.

1. La première phase sera couronnée par l’organisation de la “**Conférence interrégionale sur l’Euroformation**”, à savoir la formation sur des thèmes communautaires pour les administrations régionales et locales de l’Union européenne.

Prochainement, un **questionnaire** sera envoyé à diverses administrations régionales et locales afin d’obtenir des informations sur leurs besoins en formation sur des questions européennes (**besoins en Euroformation**). A partir des réponses reçues, un **document de travail** sera élaboré et présenté lors de la Conférence susmentionnée. Une publication de ce document est également prévue par la suite.

2. La deuxième phase du projet correspond au **Programme post-conférence**, d’une durée de trois ans. Dans ce cadre seront développées des actions formatives dans chacun des domaines prioritaires de formation que la Déclaration finale de la conférence aura déterminés et visant à la réalisation des objectifs fixés.

Pour des informations plus détaillées sur le sujet, nous vous renvoyons au prochain numéro d’EIPASCOPE

The ‘Interregional Conference on Eurotraining of Regional and Local Authorities in the European Union’

First phase of the Eurotraining project for regional and local authorities in the European Union

Barcelona, 5-6 June 1998

This Conference is organised by the ECR, Barcelona (E), EIPA, Maastricht (NL) and the College of Europe, Bruges (B).

The Conference will be held in the city of Barcelona (E) in June 1998 (the exact date has not yet been fixed) and will gather a large number of political representatives and experts at regional and local levels in the European Union and the countries belonging to the next wave of accession to the EU.

This will be the first important high-level forum offering the opportunity to hold an open discussion about the basic aspects of training on European issues which will be indispensable to enable subnational administrations to face the impending challenges of the EU.

Following the announcement in our last issue of EIPASCOPE (No. 1997/2, p. 46), the project on Eurotraining of Regional and Local Authorities in the EU continues to progress. The project is financed by the European Commission and the Committee of the Regions (COR) of the European Union, whose prime objectives are to improve the efficiency of administrations, increase regional cohesion and deepen European integration, and develop interregional cooperation.

The overall project consists of two phases. It is ambitious, has enormous scope and is scheduled to last three years:

1. The first phase will be concluded by the organisation of the '**Interregional Conference on Eurotraining**', i.e. training on Community issues for regional and local administrations in the EU.
A **questionnaire** will soon be sent to various regional and local administrations to obtain information on their needs for training on European issues (**needs on Eurotraining**). On the basis of the replies, a **working document** will be drawn up and presented at the above-mentioned Conference. The intention is to publish this document after the Conference.
2. The second phase of the project consists of the **Post-Conference Programme** which will last three years. In this framework, training actions will be developed in each priority training field determined in the final declaration of the Conference and aimed at realising the set objectives.

More information on this subject will be provided in the next issue of EIPASCOPE.

Die "Interregionale Konferenz über Europa-Fortbildung für regionale und lokale Verwaltungen in Europa"

als erste Phase des Projektes "Europa-Fortbildung für regionale und lokale Verwaltungen"

Barcelona, 5. – 6. Juni 1998

Veranstalter sind das ECR, Barcelona (E), das EIPA, Maastricht (NL), und das *College of Europe*, Brügge (B).

Die Konferenz wird im Juni 1998 (das genauere Datum steht noch nicht fest) in Barcelona stattfinden. Zu der Konferenz werden zahlreiche Teilnehmer aus dem politischen Bereich sowie Fachleute aus den regionalen und lokalen Verwaltungen der Europäischen Union und der kommenden Beitrittsländern erwartet.

Es handelt sich um das erste bedeutende Forum, bei dem grundlegende Aspekte der Fortbildung in europäischen Fragen öffentlich zur Diskussion gestellt werden, mit denen sich die subnationalen Verwaltungen angesichts der kommenden Herausforderungen der EU konfrontiert sehen.

Im Anschluß an unsere Ankündigung in der letzten Ausgabe des EIPASCOPE (Nr. 1997/2, S. 50) können wir Ihnen mitteilen, daß das Projekt "Europa-Fortbildung für regionale und lokale Verwaltungen" weiter voranschreitet. Es handelt sich um ein Projekt, das von der Europäischen Kommission und dem Ausschuß der Regionen (AdR) der Europäischen Union finanziert wird. Das Projekt zielt in erster Linie auf eine Verbesserung der Effizienz der Verwaltungen und des regionalen Zusammenhaltes, auf eine Vertiefung der gemeinschaftlichen Integration und die Entwicklung einer interregionalen Zusammenarbeit ab.

Das Projekt, das insgesamt aus zwei Phasen besteht, ist sehr ehrgeizig und weitreichend angelegt und wird eine Dauer von drei Jahren umfassen.

1. Die erste Phase wird mit der Veranstaltung der genannten "**Interregionalen Konferenz über Europa-Fortbildung**" enden, d. h. einer Konferenz über Fortbildungsmaßnahmen zu Fragen der Union für Mitarbeiter der Behörden und Verwaltungen auf regionaler und lokaler Ebene.
In Kürze werden wir einen **Fragebogen** an zahlreiche lokale und regionale Verwaltungen verschicken, um von diesen Informationen über ihren Fortbildungsbedarf zu Themen der europäischen Union zu erbitten. Ausgehend von diesen Informationen werden wir dann ein **Arbeitsdokument** erstellen, das auf der genannten Konferenz vorgestellt werden wird. Im Anschluß an die Konferenz soll die Studie dann veröffentlicht werden.
2. Die zweite Phase des Projektes stellt das sogenannte "**Post-Konferenz-Programm**" dar. Dieses Programm wird eine Dauer von drei Jahren haben und Fortbildungsmaßnahmen in den einzelnen Prioritätsbereichen umfassen, die in der Schlußerklärung der Konferenz festgelegt wurden. Mit den Maßnahmen sollen die festgelegten Ziele erreicht werden.

In der nächsten Ausgabe des EIPASCOPE werden wir erneut auf dieses Programm zu sprechen kommen.

Think-Tank Forum on / *Journées de réflexion sur* /
Diskussionsforum zum Thema

‘Agenda 2000’: “Towards the Europe of Tomorrow. A Regional Perspective” / “L’Agenda 2000”: “Vers l’Europe de demain. Une lecture régionaliste” / “Agenda 2000”: “Das Europa von morgen – Perspektiven aus regionaler Sicht”

Barcelona, 17-18 April 1998

The **European Centre for the Regions (ECR)** in Barcelona is organising an in-depth debate on the content and potential development of the document presented to the European Parliament by Jacques Santer, President of the European Commission, lending it a specifically “regional” perspective in particular with regard to enlargement, the euro, economic and social cohesion and the funding of Community policies and the Community aid system.

Those speaking during the forum will be officials and eminent politicians from the EU, the Member States and the regions of the Community as well as academics and experts in political theory. The forum will be open to all professionals with an interest in the EU integration process.

This two day event will be held on 17 and 18 April 1998 in Barcelona (E).

EIPASCOPE readers wishing to receive additional information on the forum should contact:

Le Centre Européen des Régions (CER) à Barcelone organise un débat de fond sur le contenu et les développements prévisibles du document présenté par le Président Jacques Santer au Parlement européen, tout en faisant une “lecture régionaliste” notamment des points concernant l’élargissement, l’euro, la cohésion économique et sociale et le financement des politiques communautaires et du régime d’aides.

Les orateurs seront des responsables et d’éminents politiques de l’UE, des Etats membres et des régions communautaires, qui interviendront aux côtés d’académiques et spécialistes des théories politiques. Ce forum sera ouvert à tous les professionnels qui sont intéressés par le processus d’intégration de l’UE.

L’activité se déroulera sur deux jours, les 17 et 18 avril 1998, et aura lieu dans la ville de Barcelone (E).

Si vous souhaitez obtenir de plus amples informations ou recevoir un formulaire d’inscription, veuillez contacter:

Das **Europäische Zentrum der Regionen (ECR)** in Barcelona plant diese Veranstaltung, die Raum zur ausführlichen Diskussion des Inhaltes und der absehbaren Entwicklung des von Präsident Jacques Santer dem europäischen Parlament vorgestellten Dokuments geben soll. Dabei sollen verschiedene Punkte, insbesondere die Erweiterung, der EURO, der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt und die Finanzierung der Gemeinschaftspolitiken und des Beihilfensystems, aus regionaler Sicht besprochen werden.

Zu den Themen werden Bedienstete und politische Persönlichkeiten der EU, der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsregionen sowie Wissenschaftler und Experten in politischer Theorie referieren. Eine Teilnahme an diesem Forum ist für alle Personen möglich, die sich aus beruflicher oder fachlicher Sicht für Fragen der europäischen Integration interessieren.

Es handelt sich um eine zweitägige Veranstaltung, die am 17. und 18. April 1998 in Barcelona (E) stattfinden wird.

Leser des EIPASCOPE, die nähere Informationen zu der Veranstaltung wünschen, wenden sich bitte an

*Mr Raymond Pelzer, Responsible for Administration and Programme Organization, CER
Av. Pearson 28, E-08034 Barcelona
Tel: +34 3 4024062; Fax: +34 3 4024063; E-mail: cerrpe@correu.gencat.es
EIPA-ECR website: <http://www.eipa.nl>*

European Forum

The EURO: The Face of Things to Come for the Regions

Barcelona, 23-24 April 1998

Economic and Monetary Union (EMU) and its 'offshoot', the Euro, are entering a decisive phase and 1998 may well prove to be a touchstone year for the future of European integration. It is the year that will see confirmation of which countries are to join the final stage of EMU. This decision will have major consequences for all actors at regional and local level.

The **European Forum** in Barcelona (E) will grant those persons whose work will involve the Euro (i.e. in local and regional government, banks, regional based firms etc.) the opportunity to meet with political experts, representatives from the European institutions, academics and practitioners in order to discuss the implications of the introduction of the single currency for the regions and their interregional and transnational cooperation. Issues such as 'The Euro and 'third country' currencies', 'Ensuring the stability of the Euro once it is introduced' and 'Shaping regional cross-border cooperation in the EMU' will be examined from a specifically **regional** perspective.

Further information on the programme and practical organization
can be found at the EIPA-ECR website (<http://www.eipa.nl>) or by contacting:
Raymond Pelzer, Responsible for Administration and Programme Organization, ECR,
Ave. Pearson 28, E – 08034 Barcelona

Seminar / Séminaire

European Negotiations / *Négociations européennes*

Maastricht

9-13 February, 15-19 June, 5-9 October and 23-27 November 1998/
du 9 au 13 février, du 15 au 19 juin, du 5 au 9 octobre et du 23 au 27 novembre 1998

This seminar practises the strategies and tactics relevant to European negotiation situations and examines ways in which to promote their efficient conduct. It is intended for civil servants from Member States and Community institutions and is of a highly practical and interactive nature. While providing a theoretical framework, the seminar is above all designed to help participants improve their negotiations skills. An added value is the multinational composition of the group which provides participants with a rare opportunity to explore and develop together the vast potential inherent in the unique process of European negotiations.

Ce séminaire met en pratique les stratégies et tactiques pertinentes pour des situations de négociation européenne et examine les moyens d'en accroître l'efficacité. La nature de ce séminaire destiné aux fonctionnaires des Etats membres de l'UE et des institutions communautaires est fortement pratique et interactive. Parallèlement à cet objectif qui vise à fournir un cadre théorique, le séminaire est avant tout conçu pour aider les participants à améliorer leurs aptitudes de négociation. La composition multinationale du groupe est une valeur ajoutée et offre aux participants une occasion unique d'explorer ensemble le vaste potentiel inhérent au processus de négociations européennes.

For more information and application forms, please contact:
Robert Weibel
c/o Noëlle Debie, Programme Organization Division
European Institute of Public Administration
P.O. Box 1229, 6201 BE Maastricht, the Netherlands
Tel: + 31 43 – 3296 226; Fax: + 31 43 – 3296 296; E-Mail: nde@eipa.nl
EIPA website: <http://www.eipa.nl>

Seminar

Managing European Environmental Policy – The Role of Public Officials in the Policy Process of the European Community

Maastricht, 27-29 April 1998

European Integration is still associated with the loss of sovereignty of the Member States, the centralization of tasks and competences in 'Brussels', bureaucratization, long and complicated decision-making processes and over-regulation through thousands of (unnecessary) regulations and directives which the Member States have to implement and apply.

The role of the national (and regional) administrations within the decision-making process has received very little attention either from the scientific or the public sector. This seminar aims to explore the role and importance of Member State administrations in the policy process at three different stages of that process:

- the preparatory phase in the European Commission;
- the decision-making phase within the Council;
- the implementation phase in the 'comitology committees'.

The seminar is designed for civil servants from the Member States who are involved in the policy process in the Community. The purpose is to help them to understand the EC policy process and the role they themselves play in shaping the outcome of policy decisions. Participants will firstly be informed about the decision-making process, both in theory (Treaty on European Union and Treaty of Amsterdam) and in practice. They will then be given an introduction to the policy cycle and the role which committees play in the various stages of the policy process – policy design, policy decision-making, policy implementation and application. A simulation exercise and a case study will deepen their understanding of what role they play, how the different players interact and how their decisions will affect policy.

Furthermore, the seminar will leave enough time to evaluate the role of implementation committees in the EC policy process within the field of environmental policy. After a brief historical overview of the development of implementation committees since the 1960s, the background to the Comitology Decision of July 1987 and its legal basis in Art. 145 will be presented. The different rules for the three major types of committees – advisory committee (procedure I), management committee (procedure II) and regulatory committee (procedure III) – established through the Council Comitology Decision will be elaborated with regard to the environmental sector.

The session will conclude with an assessment of the role national officials play in the policy process within the environmental sector.

For more information, please contact
Nancy Stegers, Programme Organization, EIPA
P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht
Tel: +31.43.329 6213; Fax: +31.43.329 6296; E-mail: nst@eipa.nl
EIPA website: <http://www.eipa.nl>

Seminar

Committees and Comitology in the Political Process of the European Community

Maastricht, 27-29 January 1998

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.

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 language will be English.

For more information and registration forms please contact:

Nancy Stegers, Programme Organization, EIPA

P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht, the Netherlands

Tel.: +31 43 3296 213; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: nst@eipa.nl

EIPA website: <http://www.eipa.nl>

Colloquium

Enforcement in the Internal Market

Maastricht, 12-13 January 1998

With the increasing number of EU *New Approach* trade directives becoming mandatory, concern is growing about the enforcement of such legislation and the affixation of the CE marking. Critics argue that if compliance is to be encouraged and the level playing-field achieved, proper and uniform enforcement of EU directives must be actively promoted – NOW!

To increase awareness and understanding of the issues involved in order to help make the Internal Market work, The European Institute of Public Administration is holding a Colloquium on Enforcement in the Internal Market at its premises in Maastricht on 12 and 13 January 1998.

The aim of the Colloquium, which will be conducted in English, is to bring together representatives with senior policy-making responsibilities from the EU Commission, government and industry to exchange views and experiences from which major concerns and policy issues to be raised with the Commission and elsewhere may be identified.

EIPA is honoured to announce that Lord Simon of Highbury, Minister for Trade and Competitiveness in Europe at the Department of Trade and Industry in London, will make a keynote address to launch the Colloquium. Other speakers will come from a variety of backgrounds covering the legal aspects as well as the practicalities of actual enforcement both for business and enforcement agencies.

For more information and registration forms, please contact:

Jacqueline Zijlmans, Programme Assistant, EIPA

P.O.Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht

Tel.: +31 43 3296 283; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: jzi@eipa.nl

EIPA website: <http://www.eipa.nl>

Sixth Colloquium / Sixième Colloque / Sechstes Kolloquium

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

Les derniers jours de Schengen? Incorporation dans le nouveau TUE, frontières extérieures et systèmes d'information

Schengens letzte Tage? Die Eingliederung Schengens in den EUV, die Außengrenzen und das Informationssystem

Maastricht, 5-6 February 1998

As we anticipated in our announcement of the sixth Schengen colloquium in the previous edition of EIPASCOPE, the proposal to incorporate the Schengen *Acquis* into the new Treaty on European Union was indeed adopted at the Amsterdam Summit. Preparations to pave the way for this incorporation are already underway. The main questions to be dealt with at the next Schengen Colloquium are therefore how this incorporation has been negotiated, how the Schengen Protocol will be implemented and how the Schengen Secretariat will be integrated into the EU Council Secretariat.

The other major topic of the sixth Schengen Colloquium concerns the relation between the Schengen Information System, SIRENE and data protection issues. Furthermore, separate lectures will address topics such as security arrangements at the external borders of the Schengen area, asylum issues, control by national parliaments, progress in the free movement of persons, and the Belgian Presidency programme for the first half of 1998.

For more information and registration forms, please contact:

Comme nous l'avions anticipé dans notre annonce sur le sixième Colloque Schengen dans le numéro précédent d'EIPASCOPE, la proposition d'incorporer l'acquis de Schengen dans le nouveau Traité sur l'Union européenne a été effectivement adoptée lors du Sommet d'Amsterdam. Les préparatifs nécessaires en vue de cette incorporation sont déjà en cours. C'est pourquoi, le prochain Colloque Schengen se penchera essentiellement sur les questions suivantes: comme cette incorporation a-t-elle été négociée, comment le Protocole de Schengen sera-t-il mis en oeuvre et comment le Secrétariat de Schengen sera-t-il intégré au Secrétariat du Conseil de l'UE?

L'autre grand thème du sixième Colloque Schengen sera la relation entre le Système d'information Schengen, SIRENE et les questions de protection des données. Par ailleurs, des exposés séparés seront consacrés à des sujets tels que les dispositions sur la sécurité aux frontières extérieures de l'espace Schengen, les questions d'asile, le contrôle exercé par les parlements nationaux, les progrès réalisés en matière de libre circulation des personnes, et le programme de la Présidence belge pour le premier semestre de 1998.

Si vous souhaitez obtenir de plus amples informations ou recevoir un formulaire d'inscription, veuillez contacter

Wie bereits in unserer Ankündigung des 6. Schengen-Kolloquiums in der letzten Ausgabe des EIPASCOPE vorausgesehen, wurde der Vorschlag zur Eingliederung Schengens in den Vertrag über die Europäische Union auf dem Gipfel von Amsterdam angenommen. Mit den Vorbereitungen, um dieser Eingliederung den Weg zu ebneten, wurde bereits begonnen. Im Mittelpunkt des nächsten Schengen-Kolloquiums werden daher vor allem die Fragen stehen, wie die Eingliederung ausgehandelt wurde, wie das Schengen-Protokoll implementiert und das Schengen-Sekretariat in das Ratssekretariat der EU integriert wird.

Ein weiteres wichtiges Thema des Schengen Kolloquiums werden Gesichtspunkte des Datenschutzes in Verbindung mit dem Schengener Informationssystem SIRENE sein. Ferner werden in gesonderten Beiträgen die Themen Sicherheitsvorkehrungen an den Außengrenzen des Schengener Raums, Asylfragen, die Kontrolle durch die nationalen Parlamente, Fortschritte bei der Freizügigkeit und das belgische Präsidentschaftsprogramm in der ersten Jahreshälfte 1998 behandelt.

Nähere Informationen und Anmeldeformulare sind erhältlich bei:

Jacqueline Zijlmans, Programme Assistant, EIPA
P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht, the Netherlands
Tel: +31 43 3296 283; Fax: +31 43 3296 296; E-mail: jzi@eipa.nl
EIPA website: <http://www.eipa.nl>

Colloquium / Colloque

Sound and Efficient Management of Expenditure in the European Union (SEM 2000) / *Gestion saine et efficace des dépenses dans l'Union européenne (SEM 2000)*

Maastricht

5 and 6 March 1998 / *les 5 et 6 mars 1998*

The European Commission has launched an initiative on sound and efficient (financial) management in an effort to instil a new financial and resource management culture into the Community as a whole. Under this initiative, the Member States will be more strongly involved in a drive to improve financial management, particularly in view of the fact that more than 80 % of EU expenditure is effectively administered in the Member States. This mainly concerns Community expenditure under the Common Agricultural Policy and the Structural Policy.

Furthermore, the SEM 2000 initiative relates to the role of the European Court of Auditors and the European Parliament in their competence as budgetary authorities. The efficiency, effectiveness, control and audit of financial expenditure, as well as the combating of financial irregularities and fraud, require the reinforcement of interinstitutional relationships among EU institutions, between EU institutions and the Member States, and between the relevant institutions within the Member States. Meanwhile, the SEM 2000 Personal Representatives Group has agreed that there is a clear common interest between the Commission and the Member States to improve the rate of recovery of own resources and reduce or eliminate fraud and irregularities in existing systems. For this purpose, the Commission is looking into the possibilities of joint audit initiatives and other effective measures such as computerization.

The European Institute of Public Administration has followed these developments with great interest, particularly since various reforms that may result from the SEM 2000 initiative will have implications for public administration at European, national, regional and even municipal level.

EIPA is organizing an open activity on the Sound and Efficient Management initiative. A colloquium will be held on 5 and 6 March 1998, which will focus on the initiative itself and also on how the EU budget actually works, the coordinating role of the European Commission, value-for-money auditing in the EU, the (de-)centralization of EU expenditure and the management of fraud control at various levels of administration.

Accordingly, EIPA invites officials involved in managing EU funds, auditors, accountants, legal officials, specialized academics, and all others who have a special interest in the subject matter of the colloquium to join in a debate which can throw more light onto the machinery of EU expenditure and which can deliver further practical solutions for a more efficient management structure.

A registration form can be found enclosed with this issue of EIPASCOPE. A full programme can be obtained from:

La Commission européenne a lancé une initiative portant sur une gestion (financière) saine et efficace dont le but est d'introduire une nouvelle culture de gestion financière et des ressources dans l'ensemble de la Communauté. Cette initiative prévoit une implication plus grande des Etats membres dans le souci d'améliorer la gestion financière, étant donné que plus de 80% des dépenses de l'UE sont effectivement gérées dans les Etats membres. Il s'agit essentiellement des dépenses de l'UE dans les domaines de la politique agricole commune et de la politique structurelle.

Par ailleurs, l'initiative SEM 2000 fait référence au rôle de la Cour des comptes européenne et du Parlement européen en leur qualité d'autorités budgétaires. L'efficacité, l'efficience, le contrôle et l'audit des dépenses financières, de même que la lutte contre les irrégularités financières et la lutte antifraude, exigent un renforcement des relations interinstitutionnelles, entre les institutions de l'UE, entre celles-ci et les Etats membres, et entre les institutions compétentes dans les Etats membres. Entre-temps, le Groupe de représentants personnels du SEM 2000 a reconnu qu'il était dans l'intérêt commun de la Commission et des Etats membres d'améliorer le niveau de récupération des ressources propres et de réduire ou d'éliminer la fraude et les irrégularités que l'on rencontre dans les systèmes en place actuellement. A cette fin, la Commission examine actuellement les possibilités d'initiatives d'audit communes et d'autres mesures efficaces, telles que l'information des procédures.

L'Institut européen d'administration publique a suivi ces développements avec grand intérêt parce qu'il sait qu'un certain nombre de réformes qui résulteront de l'initiative SEM 2000 ne manqueront pas d'avoir des répercussions pour l'administration publique aux niveaux européen, national, régional et même municipal.

L'IEAP organise une activité ouverte sur l'initiative d'une gestion saine et efficace des dépenses. Un colloque se tiendra donc à cet effet les 5 et 6 mars 1998; il sera consacré à l'initiative elle-même, mais aussi au fonctionnement du budget de l'UE dans la pratique, au rôle de coordination de la Commission européenne, à l'audit de la qualité des dépenses dans l'UE, à la (dé)centralisation des dépenses de l'UE et à la gestion du contrôle des fraudes à différents niveaux de l'administration.

L'IEAP invite les fonctionnaires impliqués dans la gestion des fonds communautaires, les auditeurs, les comptables, les juristes, les universitaires spécialisés et toute autre personne intéressée par le sujet du colloque à participer à un débat qui permettra de mieux appréhender les rouages du système de dépense de l'UE et de dégager des solutions pratiques en vue d'établir une structure de gestion plus efficace.

Vous trouverez un formulaire d'inscription joint à ce numéro d'EIPASCOPE. Si vous souhaitez recevoir le programme complet, veuillez contacter:

*Ms. Jeannette Zuidema, Programme Organization, EIPA
P.O. Box 1229, NL – 6201 BE Maastricht
Tel: +31-43-329 6204; Fax: +31-43-329 6296; E-mail: jzu@eipa.nl
EIPA website: <http://www.eipa.nl>*

**Seminare des Europäischen Instituts für öffentliche Verwaltung
in Zusammenarbeit mit der
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer**

**Der politische Entscheidungs- und Umsetzungs-
prozeß in der Europäischen Gemeinschaft und
seine Bedeutung für die Bundesländer**

Maastricht, 16. – 20. Februar 1998

Seit Mitte der 80er Jahre sind die deutschen *Länder* in zunehmendem Maße zu der Erkenntnis gelangt, daß sie sich im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten verstärkt an der Gestaltung der Europäischen Gemeinschaft (EG) beteiligen müssen, um ihre Eigenständigkeit im Prozeß der europäischen Integration zu wahren und zu stärken. Während der letzten Jahre wurde diese Einsicht in die Tat umgesetzt: die meisten Länderministerien haben Europareferate eingerichtet; alle Bundesländer haben in Brüssel Informationsbüros eingerichtet. Wichtiger noch ist die aktive und konstruktive Rolle, die die Ländervertreter im politischen Entscheidungsprozeß in zunehmendem Maße durch ihre Mitarbeit in den Arbeitsgruppen des Rates und im *Regionalausschuß* übernommen haben.

Das Seminar ist für Bedienstete der Bundesländer geplant, die noch relativ wenig Erfahrung und Kontakt mit der Europäischen Union haben, Kenntnisse in diesem Bereich jedoch in ihrer Arbeit oder in ihrer zukünftigen Arbeit benötigen. Es vermittelt grundlegendes Wissen über die Strukturen und Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft und die Rolle, die die Länder dabei heute spielen bzw. spielen können. Es ist die Aufgabe dieses gemeinsamen Seminars, Bediensteten der Bundesländer die Gelegenheit zu bieten:

- ihr Verständnis der politischen Entscheidungs- und Implementationsprozesse auf europäischer Ebene zu vertiefen,
- ihre Kenntnisse über wichtige Bereiche der europäischen Politik zu verbessern,
- die Problematik der Beziehungen zwischen *Ländern*, Bund und EG besser kennenzulernen.

**Die europäische Integration nach dem
Maastrichter Unionsvertrag: Herausforderungen
für Politik und Verwaltung der deutschen
Bundesländer**

Maastricht, 20. – 24. April 1998

Das Seminar spricht in erster Linie Bedienstete der Bundesländer an, die bereits weitgehende Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen haben, diese Institutionen gut kennen und auch mit dem Maastrichter Vertrag vertraut sind. Ziel des Seminars ist es, grundlegende Probleme der institutionellen, politischen und wirtschaftlichen Weiterentwicklung der europäischen Integration aus der Perspektive der deutschen Bundesländer zu diskutieren. Es soll die Teilnehmer in die Lage versetzen, über ihre Zusammenarbeit mit europäischen Institutionen zu reflektieren und ihr Wissen und ihr Verständnis der europäischen Integration, insbesondere auch im Hinblick auf Ergebnisse der Regierungskonferenz, zu vertiefen. Dabei werden die Mitgestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer im Entscheidungsprozeß und in der Gestaltung der Politik der Europäischen Gemeinschaft hinterfragt.

Das Seminar ist ein Diskussionsseminar. Das EIPA-Team, ergänzt durch Europa-Experten aus Wissenschaft und Praxis, diskutiert kritisch mit den Teilnehmern folgende Themen:

- Grundprinzipien der europäischen Integration
- Institutionen und Entscheidungsprozesse in der EG im Lichte des Amsterdamer Vertrages
- EG-Recht, nationales Recht und nationale (regionale) Verwaltung
- Wirtschaftspolitische Herausforderungen und die WWU
- Institutionelle, politische und ökonomische Perspektiven für die Osterweiterung
- Das Verhältnis zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten, den Ländern und Regionen
- Inwiefern hat der Amsterdamer Vertrag das Verhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Ländern und Regionen neu definiert?

Eine Teilnahme an den Seminaren ist für alle Bediensteten der deutschen Bundesländer möglich. Weitere Informationen und Anmeldeformulare erhalten Sie bei:

Nancy Stegers, Programmassistentin, EIPA

Postfach 1229, NL – 6201 BE Maastricht

Tel.: + 31 43 – 3296 213; Fax: + 31 43 – 3296 296; E-mail: nst@eipa.nl

EIPA website: <http://www.eipa.nl>

Forum:

National Administrations and the Domestic Management of European Affairs

Forum for practitioners and scholars to discuss innovations in the management of EU affairs

Maastricht, 26-28 February 1998

Innovations in the management of EU affairs are occurring at both national and EU level. However, there is very little opportunity to compare measures and trends between the Member States or to study the interrelation between innovations at EU and national level. The European Institute of Public Administration (EIPA) is therefore organising a workshop on new developments in the administration of European policies and the implications of European integration for national governments. The aim of the workshop is to bring together people with a practical and academic interest and involvement in European public management on repeated occasions in order to discuss recent thinking on the management of the internal market.

European integration has posed many challenges to national administrations. National administrations are, amongst other things, supposed to steer and implement European policies and integrate national and European policies. This presupposes that the Member States can combine technical and European expertise, coordinate on a horizontal as well as a vertical level, ensure consistency (between negotiations in different Council contexts and between national and EU policies) and maintain an overview of EU and national policies in order to prevent conflicts. Increasing attention is being paid to these challenges.

Nevertheless, even though governments have made efforts to adapt their organisations, little systematic information is provided as to which approaches have been followed at intra- and inter-ministerial level, whether these measures have been evaluated and, if so, what the outcome has been. It is therefore not surprising to find different (and often conflicting) expectations regarding the effects of Europeanisation, the need for structural change and appropriate responses.

The effective adaptation of existing as well as acceding Member States requires that the different expectations be discussed and innovations at EU and Member State level be compared and analysed.

Moreover, a decade after the entry into force of the Single European Act and in the run-up to large-scale enlargement, it would seem to be a particularly appropriate moment to examine what the implications of the widening and deepening of European integration have been so far for national administrations. When the Single European Act came into force, it was generally assumed that the '1992-programme' would simply be a process of negative integration. Before embarking on major new projects, it is first necessary to examine whether the upswing in integration has in fact led to a demand for new administrative capacities, whether certain change patterns have become visible and whether there are still specific areas for concern or gaps in management. This may result in greater clarity regarding the effects of European integration as well as an agenda for further adapting national administrations.

We would therefore like to create an opportunity for officials and scholars from various Member States and areas of interest to present and discuss recent work. We hope that this first forum will develop into a yearly meeting and that future forums can have a more specialized focus.

Topics to be addressed in this forum include:

- * The role of the Commission in EU policy processes and the implications this may have for the position of governments and requirements with regard to national capacities;
- * New developments in the regulation of the internal market, the increasing importance of expert agencies and implementation networks in the management of EU policies and the implications this has for national governments;
- * Innovations in the financial management of EU related programmes;
- * Organisational changes within ministries to upgrade the coordination of EU policies (e.g. training programmes and structural change);
- * Measures taken by national governments to facilitate the management of the Presidency of the Council of the European Union;
- * Comparison of EU related training activities;
- * Evaluations of Europeanisation measures carried out at national level.

The target group of the forum includes officials responsible for the management of European affairs in national administrations as well as scholars studying the European integration process.

The first meeting will take place at the European Institute of Public Administration in Maastricht. It will be in the form of a workshop at which both officials and academics will present papers.

The number of participants will be limited to 20 so as to optimise discussions.

The findings of the workshop will be reported on at the European Foundation for Management Development conference in Copenhagen (March 1998).

Those interested in participating and presenting a paper should contact:

Julma Braat, Programme Organization, EIPA

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

Tel: +31-43-329 6214; Fax: +31-43-329 6296; E-mail: jub@eipa.nl

EIPA website: <http://www.eipa.nl>

Institutional News

* Board of Governors

EIPA has been informed by the Dutch Ministry of Education, Culture and Science that Mr Kees VIJLBRIEF (NL), member of EIPA's Board of Governors, has been appointed Director for General Technology Policy at the Ministry of Economic Affairs. Dr P.A.J. TINDEMANS (NL), the Director of the Directorate for Research and Science Policy will take over the duties of Mr Vijlbrief as member of the Board of Governors for the time being.

* Scientific Council:

Chairmanship of the Scientific Council:

At their meeting of 14 November 1997, the Board of Governors unanimously approved the appointment of the Chairman and Vice-Chairmen of the Scientific Council as of 1 January 1998, these being:

- Mr Jaakko KUUSELA (FIN)
Managing Director of the Finnish Institute of Public Management – **Chairman**
- Mr Désiré DE SAEDELEER (B)
Director-General 'Institut de Formation de l'Administration fédérale auprès du Ministère de la Fonction publique' – **Vice-Chairman**
- Mr Derry ORMOND
Head of the Public Management Service – Public Management Committee – OECD (F) – **Vice-Chairman**

Departing Chairman is Mr Peter Mehlbye (DK), Director of the 'Danmarks Forvaltningshøjskole' and departing Vice-Chairman is Professor Jean-Claude Thoenig (F), GAPP ('Groupe d'Analyse des Politiques Publiques au CNRS – Centre National de la Recherche Scientifique').

Members:

- Mrs Gudrun VIK (N), Assistant Director-General of 'Statskonsult', has been appointed a member of EIPA's Scientific Council, taking over from Mr Åge Danielsen, former Director-General of 'Statskonsult' as observer for Norway on EIPA's Scientific Council.

* General:

Hungary to become an Associated Member of EIPA

The Head of the State Secretariat for Integration of the Ministry of Foreign Affairs, Hungary, officially confirmed the readiness of Hungary to become an associated member of EIPA. The cooperation agreement will be signed in Budapest (10-11 December 1997).

Meeting of Ambassadors – or their Delegates – of the Applicant Countries at EIPA Maastricht

EIPA was extremely proud and pleased to welcome the Ambassadors – or their Delegates – of the applicant countries for a meeting in Maastricht on 7 November 1997, chaired by Mr Henning CHRISTOPHERSEN, Chairman of EIPA's Board of Governors. At the meeting EIPA's forthcoming publication 'Agenda 2000: an Appraisal of the Commission's Blueprint for Enlargement' was presented and the debate focused on how best to prepare for accession/EU membership in the light of Agenda 2000.

EIPA Staff News

* Newcomers at EIPA

- **Ms Laura Carrasco Macía** (E) joined EIPA Maastricht on 17 November 1997 as Research Assistant
 - **Mr Peter Goldschmidt** (DK) joined EIPA Luxembourg on 1 October 1997 as Senior Lecturer
 - **Ms Véronique Poupart** (F) joined EIPA Maastricht on 6 October 1997 as Lecturer
 - **Mr Jesper Svenningsen** (DK) joined EIPA Luxembourg on 1 December 1997 as Senior Lecturer
-



EIPA's website can be found at <http://www.eipa.nl>
At this moment it contains the following information:

- General information on the Institute
- Staff members
- Activities, publications and the full text of the previous issues of EIPASCOPE
- Information and Documentation Services catalogue
- Contact addresses, including our branches in Luxembourg and Barcelona, and the representative office in Brussels

Le site web de l'IEAP figure sous l'adresse <http://www.eipa.nl>
Actuellement, ce site contient les informations suivantes:

- Informations générales sur l'Institut
- Membres du personnel
- Activités, publications et texte intégral des anciens numéros d'EIPASCOPE
- Catalogue des Services Information et Documentation de l'IEAP
- Adresses de contact, dont celles de nos antennes à Luxembourg et à Barcelone, ainsi que de notre bureau de représentation à Bruxelles.

Recent and Forthcoming EIPA Publications

Recent

Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination

Monica den Boer (ed.)

EIPA 1997, 274 pages: NLG 65

(Mixed texts in English and French)

Agenda 2000: An Appraisal of the Commission's: Blueprint for Enlargement

Current European Issues Series

Marie Soveroski (ed.)

EIPA 1997, 142 pages: NLG 40

(Only available in English)

Tax Harmonization: The Case of the Economic Agreement between Spain and the Basque Country

Carlos Lámbarri/Aad van Mourik (eds)

EIPA 1997, approx. 250 pages: NLG 65

Financed by the Banco Bilbao Vizcaya Foundation, Bilbao (E)

(Only available in English)

Managing European Environmental Policy: The Role of the Member States in the Policy Process

Christoph Demmke (ed.)

EIPA 1997, 255 pages: NLG 65

(An adapted version will be available in German)

Free Trade Agreements and Customs Unions: Experiences, Challenges and Constraints

Madeleine O. Hosli and Arild Saether (eds)

Co-published by Tacis services DG IA, European Commission, Brussels and the European Institute of Public Administration, Maastricht, the Netherlands

Tacis/EIPA 1997, 316 pages: NLG 25 (to cover postage and packing)

(Only available in English)

Managing Universal Service Obligations in Public Utilities in the European Union

(Compilation of papers)

EIPA 1997, 131 pages: NLG 25

(Only available in English)

Réflexion stratégique sur les mécanismes de participation des Régions à l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996

(Actes de la 1^{ère} Conférence des Régions de l'UE)

Sous la direction de Eduardo Sánchez Monjo

IEAP 1997, 306 pages: NLG 65

(les textes sont publiés dans la langue originale mais aussi en traduction française, anglaise et allemande)

Undercover Policing and Accountability from an International Perspective

Monica den Boer (ed.)

EIPA 1997, 218 pages: NLG 65

(Only available in English)

A Guide to the Enlargement of the European Union: Determinants, Process, Timing, Negotiations

(Revised Edition)

Current European Issues Series

Phedon Nicolaidis/Sylvia Raja Boean

EIPA 1997, 53 pages: NLG 17.50

(Only available in English)

The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening

Monica den Boer (ed.)

EIPA 1997, 173 pages: NLG 65

(Mixed texts in English and French)

Shaping European Law and Policy:

The Role of Committees and Comitology in the Political Process

Robin H. Pedler and Guenther F. Schaefer (eds.)

EIPA 1996, 204 pages: NLG 43

In collaboration with the European Centre for Public Affairs

The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Challenges of the Future

Spyros A. Pappas/Sophie Vanhoonaeker (eds)

EIPA 1996, 149 pages: NLG 65

(Also available in French)

Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects

Astrid Auer, Christoph Demmke and Robert Polet

Preface by Professor Dr. Siedentopf, Professor at the Hochschule für

Verwaltungswissenschaften, Speyer

EIPA 1996, 240 pages: NLG 65

(Also available in French and German)

Guide to Official Information of the European Union

Revised Edition of 'Guide to European Information'

Veerle Deckmyn

EIPA 1996, 58 pages: NLG 30

(Also available in French)

Les pouvoirs des Länder, cantons, régions et communautés autonomes en matière d'action extérieure et communautaire: Cadre législatif

Edité par le Secrétariat général de l'action extérieure du Gouvernement basque

IEAP 1996, 305 pages: NLG 65

(Only available in French)

De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacles

Sous la direction d'Alexis Pauly

IEAP 1996, 285 pages: NLG 65

(Mixed texts in English and French)

Forthcoming

Openness and Transparency in the European Union

Veerle Deckmyn and Ian Thomson (eds)

EIPA 1997, approx 170 pages: NLG 60

(Only available in English)

Europäische Umweltpolitik und nationale Verwaltungen: Rolle und Aufgaben nationaler Verwaltungen im Entscheidungsprozess

Christoph Demmke (Hrsg.)

EIPA 1997, ca. 250 Seiten: NLG 65

(Eine frühere Fassung dieser Veröffentlichung ist in englischer Sprache erhältlich)

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: Veerle Deckmyn, Alain Guggenbühl, Claude Rongione, Eduardo Sánchez Monjo.

Typeset and layout by the Publications Department, EIPA.

Photographs by Henny Snijder

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.

© 1997 EIPA, Maastricht.

For further information contact:

Activities: Ms W. Veenman, Head of Programme Organization
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

Website: <http://www.eipa.nl>