



Documents SIGMA No. 23

Préparation  
des administrations  
publiques à l'espace  
administratif européen

**OCDE**

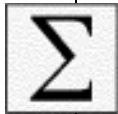
<https://dx.doi.org/10.1787/5kml6140lx71-fr>

**Non classifié**

**CCNM/SIGMA/PUMA(98)39**

Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**OLIS : 26-May-1998**  
**Dist. : 04-Jun-1998**



**SIGMA -- INITIATIVE CONJOINTE DU CENTRE DE L'OCDE POUR  
LA COOPERATION AVEC LES NON-MEMBRES ET DU PROGRAMME PHARE  
DE L'UNION EUROPEENNE, FINANCEE PRINCIPALEMENT PAR PHARE**

**Or. Ang.**

**CCNM/SIGMA/PUMA(98)39**  
**Non classifié**

**PREPARATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES  
A L'ESPACE ADMINISTRATIF EUROPEEN**

**DOCUMENTS SIGMA : N° 23**

**Or. Ang.**

**65964**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

## LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale — est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les pays non-membres et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : stratégies de développement de l'administration publique ; élaboration, coordination et réglementation des politiques ; gestion des dépenses ; gestion du service public ; et contrôle de l'administration, contrôle financier et audit de l'État. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

### Copyright OCDE, 1998

**Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à :**  
**M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.**

**Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.**

## AVANT-PROPOS

Le titre *Préparation des administrations publiques à l'espace administratif européen* réunit les documents présentés à la réunion multi-nationale sur l'intégration européenne et la réforme de l'administration, organisée pour les hauts fonctionnaires de douze pays d'Europe centrale et orientale — l'Albanie, la Bulgarie, l'Estonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. La réunion a eu lieu à Athènes, du 8 au 10 octobre 1997 sous les auspices du Ministère grec de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation et du Centre national grec de l'Administration publique.

La réunion a créé un terrain d'échanges pour les pays d'Europe centrale et orientale soucieux de partager des idées sur la préparation à l'adhésion à l'Union européenne, et sur le lien important qu'elle entretient avec la réforme de l'administration publique. Des homologues des pays Membres de l'UE ont été invités au colloque pour partager leurs expériences dans ces domaines, ainsi que des experts de la Commission européenne et de SIGMA.

Le nombre des participants à une telle réunion est limité, par la force des choses, mais les sujets sur lesquels ont porté les débats intéresseraient un auditoire plus vaste, notamment dans les pays candidats. En diffusant largement ces documents auprès des fonctionnaires et des personnalités politiques des pays d'Europe centrale et orientale, SIGMA cherche à atteindre ceux qui sont directement impliqués dans l'effort qui aboutira à l'adhésion de leur pays à l'UE. Leur tâche sera lourde et de longue haleine. Un commentaire souvent fait par les pays Membres est que les exigences imposées sont souvent plus complexes qu'il n'avait été imaginé au départ et qu'elles feront peser un poids plus lourd sur des administrations publiques déjà surchargées et plongées dans une profonde transformation.

La publication rassemble un sommaire du colloque, des contributions techniques — parmi lesquelles un inventaire des manières suivant lesquelles envisagent de gérer l'adhésion européenne — ainsi que dix points qui sont apparus lors des débats en commission avec les négociateurs responsables. Les chapitres sont regroupés autour des trois principaux sujets abordés au cours du colloque : (1) la gestion des affaires de l'UE ; (2) les négociations d'adhésion et la préparation à l'entrée dans l'UE ; et (3) la préparation à l'adhésion au nouvel "Espace administratif européen" qui se dessine.

Le fonctionnement sans heurt d'un colloque multi-national en dehors du siège du secrétariat de SIGMA a requis un important travail d'organisation et de logistique. Les installations fournies par les hôtes grecs, ainsi que leur communication relative à ce qu'implique le fait de devenir un État Membre de l'UE, et sur leurs efforts réalisés pour mener à bien leur réforme de l'administration, ont contribué au succès du colloque.

SIGMA souhaite remercier Nelli Sakellariadou, du Ministère grec de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation, pour avoir assuré la coordination de la réunion. Les collaboratrices de SIGMA, Linda Duboscq, Winnie Marshall et Joanne Stoddart ont assuré le soutien logistique, et Michal Ben-Gera, Jacques Fournier et Tony Verheijen ont mis au point le programme, écrit les contributions et partagé la présidence des séances en compagnie des hôtes grecs. D'autres contributions techniques et présentations ont été fournies par des experts dans les domaines concernés.

CCNM/SIGMA/PUMA(98)39

Pour de plus amples informations, il conviendra de contacter Michal Ben-Gera, à l'adresse rappelée ci-dessous.

Ce document est publié en anglais sous le titre *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*.

Ce rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire-général de l'OCDE.

**SIGMA-OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France**  
**Tel. (33.1) 45.24.79.00 ; Fax (33.1) 45.24.13.00**  
**e-mail : [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org) ; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>**

**DISCOURS D'OUVERTURE<sup>1</sup>**  
**Par M. Stavros Benos**

Mesdames, Messieurs,

Je suis très heureux d'ouvrir ce séminaire sur l'administration et l'intégration à l'Europe organisé par le Programme SIGMA<sup>2</sup> à l'invitation du Ministère grec de l'intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation et du Centre national grec d'administration publique.

Je tiens tout d'abord à vous transmettre les chaleureuses salutations de M. Papadopoulos, Ministre de l'intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation et à vous affirmer que nous appuyons pleinement tout ce que fait le Programme SIGMA pour créer des conditions optimales de coopération et de communication avec les États d'Europe centrale et orientale en vue de préparer la création d'une grande Europe unie.

Je suis particulièrement heureux que ce séminaire ait lieu dans notre pays, car ce Forum nous donne l'occasion de faire part de ce que nous a appris notre intégration à l'Union européenne à des représentants d'États amis qui préparent à leur tour leur intégration et d'écouter ce qu'ils ont à nous dire au sujet de leurs problèmes, de leurs projets et leurs préoccupations.

Non seulement nous connaissons et comprenons les obstacles qui jalonnent la voie de l'intégration à l'Union européenne, mais nous partageons votre idéal d'une Europe des peuples, d'un grand État qui protégera nos identités nationales tout en faisant naître une conscience européenne commune à tous. Permettez-moi de vous rappeler que c'est dans la Grèce antique qu'apparut pour la première fois l'idée de la coexistence harmonieuse des États dans le contexte d'une vaste entité politique, économique et sociale, et aussi qu'elle a su mieux que tout autre pays réaliser cet idéal au sein de ses frontières de l'époque.

L'administration publique est appelée à jouer un rôle décisif dans l'unification européenne, non seulement parce qu'elle est liée aux mécanismes institutionnels et à l'appareil gouvernemental en général, mais aussi parce qu'une véritable convergence pratique, technique et "esthétique" des différentes cultures administratives est un aspect essentiel de l'intégration européenne.

- 
1. Discours d'ouverture prononcé par M. Stavros Benos, Vice-Ministre de l'intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation au Séminaire multinational sur l'intégration à l'Europe et la réforme de l'administration publique organisé par le Programme SIGMA à Athènes, du 8 au 10 octobre 1997.
  2. SIGMA est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

Le moyen d'assurer que l'administration publique joue efficacement ce rôle, est, faut-il le dire, de la réformer. Notre gouvernement s'emploie aujourd'hui à définir et mettre en oeuvre cette réforme qui non seulement s'appuiera sur toutes les connaissances nécessaires, mais qui sera mue par notre volonté passionnée de créer une administration publique qui réponde à la fois aux normes et aux exigences de l'Europe unie et aux aspirations des citoyens grecs.

La réforme administrative repose sur des interventions globales qui modifieront la carte administrative du pays, et en particulier la physionomie des administrations préfectorales, sur la création de nouvelles régions, sur l'unification des collectivités locales, sur la création de nouvelles institutions au service des citoyens telles que le Médiateur et sur un assouplissement des structures et des procédures bureaucratiques. Ces réformes seront possibles grâce à la valorisation de notre ressource la plus précieuse, à savoir le capital humain, qui nous permettra d'optimiser la qualité du travail de la fonction publique.

L'expérience de la réforme administrative en cours dans notre pays pourrait utilement contribuer à la restructuration administrative de vos États.

Convaincu que le présent séminaire pourra être très utile à cet effet, je vous adresse mes meilleurs voeux de succès.

Je vous remercie.

## TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA .....	2
AVANT-PROPOS .....	3
DISCOURS D'OUVERTURE Par M. Stavros Benos .....	5
APERÇU .....	11
La gestion et la coordination du processus d'adhésion à l'UE .....	11
La relation entre intégration européenne et réforme administrative.....	14
PARTIE I : LA GESTION DES QUESTIONS EUROPÉENNES .....	17
Chapitre 1 : La gestion des questions européennes dans les pays candidats à l'UE : Inventaire de l'état actuel de la question Par Tony Verheijen.....	17
1. Introduction.....	17
2. Structures centrales d'élaboration des décisions .....	18
2.1. Comités ministériels.....	18
2.2. Comités de hauts fonctionnaires .....	19
2.3. Secrétariats permanents .....	20
2.4. Conclusions sur les structures centrales d'élaboration des décisions .....	21
3. Les questions européennes à l'intérieur des ministères et au niveau interministériel .....	22
4. Préparation de l'accession.....	24
5. Le rapprochement des législations .....	25
6. La gestion de l'aide financière .....	27
7. Auto-analyse du système de gestion des questions européennes .....	28
8. La réforme administrative et l'intégration européenne.....	29
9. Conclusions.....	31
Annexe 1. Classification des réponses au questionnaire.....	33
Chapitre 2 : Faire face aux défis de l'adhésion Par Les Metcalfe .....	43
1. Introduction : Veulent-ils ? Peuvent-ils ?.....	43
2. Défis et capacités — La gestion interne des relations avec l'UE .....	44
3. La quatrième vague .....	46
4. La stratégie de pré-adhésion (renforcée).....	47
5. Gérer les négociations d'adhésion : Les préliminaires.....	49
6. La formulation des Partenariats pour l'Adhésion .....	51
7. Modèles de partenariat.....	52
8. Se hâter lentement .....	54
9. Cinq conditions de succès d'une réforme.....	55
10. Définir une stratégie de création de capacités .....	57



10.1. L'adhésion comme processus de gestion de projet.....	57
10.2. L'adhésion comme préparation à l'appartenance à l'Union.....	60
10.3. La gestion de l'adhésion et la réforme de la gestion publique interne.....	63
11. Conclusions.....	65
Chapitre 3 : La transposition des directives communautaires dans la législation et la réglementation des pays Membres de l'Union européenne Par Jean-Louis Quermonne.....	68
1. Introduction.....	69
2. La singularité des directives à l'articulation de l'ordre juridique communautaire et des ordres juridiques des États Membres.....	70
3. La diversité des modes de transposition des directives dans les principaux États Membres de l'Union européenne.....	73
4. De quelques problèmes posés aux pays candidats et à l'Union européenne à propos des directives, dans la perspective de l'élargissement.....	81
PARTIE II : NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION ET PRÉPARATION À L'ADHÉSION.....	84
Chapitre 4 : Préparation des institutions de l'UE et des PECO pour les négociations d'adhésion Par Alan Mayhew.....	84
1. Contexte.....	85
2. Agenda 2000.....	85
3. Scénario des négociations.....	86
4. Rôle des acteurs institutionnels dans l'UE.....	87
4.1. Le Conseil des Ministres.....	87
4.2. La Commission.....	89
4.3. Le Parlement européen.....	90
5. Rôle des institutions des PECO dans les négociations d'adhésion.....	91
5.1. Le mécanisme de coordination.....	91
5.2. Les équipes d'intégration dans les ministères.....	93
5.3. Les missions des PECO à Bruxelles.....	93
5.4. La fonction de relations publiques/information.....	94
5.5. Les contacts en dehors du gouvernement.....	94
6. Relations des PECO avec des institutions bilatérales et multilatérales.....	95
6.1. Relations bilatérales avec des États Membres.....	95
6.2. Contacts bilatéraux avec des pays tiers.....	96
6.3. Contacts entre les PECO parties aux négociations.....	96
6.4. Contacts avec des organisations multilatérales.....	97
6.5. Contacts avec des groupes de pression au niveau de l'UE.....	97
7. Emploi des ressources des PECO.....	97
Chapitre 5 : La Commission européenne et le processus de négociation lors des précédentes vagues d'adhésion à l'Union européenne Par Francisco Grannell.....	99
Tableau 1. États ayant déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne.....	101
Chapitre 6 : Groupe restreint de négociateurs de haut niveau : Principales conclusions Par Tony Verheijen.....	111
1. Introduction.....	112
2. Grèce.....	112
3. Autriche.....	114
4. Portugal.....	114

5. Débat.....	115
<b>PARTIE III : PRÉPARATION À L'ENTRÉE DANS L'ESPACE ADMINISTRATIF EUROPÉEN .....</b>	<b>117</b>
<b>Chapitre 7 : La réforme administrative dans les Avis de la Commission sur l'accèsion à l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale Par Jacques Fournier .....</b>	<b>117</b>
1. Introduction.....	118
2. La place faite aux questions relatives à l'administration publique dans les Avis de la Commission..	118
3. Quel modèle d'institutions publiques se dégage des avis ?.....	118
3.1. Les institutions politiques.....	119
3.2. L'administration publique.....	119
3.3. Les actions sectorielles.....	120
4. Quel jugement les Avis portent-ils sur l'administration publique des pays candidats ?.....	121
4.1. Institutions politiques.....	122
4.2. Justice.....	122
4.3. Gouvernement local .....	122
4.4. La réforme administrative .....	123
4.5. L'administration centrale .....	123
4.6. Fonction publique .....	123
4.7. Lutte contre la corruption .....	124
4.8. Administrations sectorielles .....	124
4.9. Le jugement d'ensemble sur la capacité administrative .....	126
<b>Chapitre 8 : Gouvernance et intégration européenne — Une administration fiable Par Jacques Fournier</b>	<b>127</b>
1. Introduction.....	128
2. Europe et gouvernance : L'espace administratif européen.....	128
3. Les besoins spécifiques des pays d'Europe centrale et orientale en matière d'administration publique : Piloter la transition, assumer les engagements communautaires .....	130
3.1. La démocratie .....	130
3.2. Le marché.....	130
3.3. L'intégration .....	131
3.4. Secteurs et systèmes.....	132
4. La contribution possible de l'Europe à la réforme administrative dans les pays d'Europe centrale et orientale : Pas de contrainte mais un levier et des modèles.....	132
5. Actions et problèmes : Aperçu de quelques chantiers .....	136
5.1. La réforme administrative prise dans son ensemble .....	136
5.2. Gouvernement, administrations centrales, processus centraux de décision .....	137
5.3. Moyens d'action et contrôles .....	138
6. Conclusions.....	143
<b>Chapitre 9 : Intégration à l'Union européenne et réforme de la fonction publique Par Jacques Ziller .....</b>	<b>144</b>
1. Introduction.....	145
2. Pourquoi l'UE évaluerait-elle le système de fonction publique d'un candidat à l'intégration ? .....	145
2.1. L'intégration des PECO à l'Union européenne .....	146
2.2. Les bases légales dans les traités constitutifs de l'Union .....	147
2.3. Les fondements dans le droit et les politiques communautaires.....	148
3. L'impact des standards généraux des États Membres de l'Union sur les fonctions publiques.....	149
3.1. La démocratie et la neutralité de la fonction publique .....	149
3.2. L'État de droit comme fondement de l'administration moderne.....	150
3.3. La gestion publique dans une économie de marché.....	151

3.4. L'impact de l'adhésion et de la participation à l'Union sur les fonctions publiques des États Membres.....	152
3.5. L'impact des traditions et de la réforme de la fonction publique.....	152
4. Les caractéristiques des systèmes de fonction publique dans les États Membres de l'Union.....	153
4.1. Définition de la fonction publique.....	153
4.2. Sources juridiques.....	155
4.3. Devoirs et droits.....	155
4.3.1. Devoirs à l'égard du public.....	156
4.3.2. Devoirs à l'égard du service.....	156
4.3.3. Droits.....	157
4.4. Recrutement.....	158
4.5. Mobilité.....	159
4.5.1. Mobilité verticale.....	159
4.5.2. Mobilité latérale.....	160
4.6. Formation.....	161
4.7. Gestion de la fonction publique.....	162
Chapitre 10 : Les incidences de l'adhésion à l'Union européenne sur la budgétisation, le contrôle et la vérification des comptes Par Richard Allen et Kjell Larsson.....	164
1. Introduction.....	165
2. L'incidence budgétaire de l'élargissement de l'Union européenne.....	166
2.1. La qualité de Membre de l'UE et l'autonomie budgétaire.....	166
3. L'étude réalisée par SIGMA : L'expérience acquise et les leçons retenues.....	168
3.1. Le budget de la CE.....	168
3.2. Le rôle du ministère des Finances.....	170
3.3. L'administration des douanes et des impôts.....	171
3.4. La gestion des Programmes agricoles et des Fonds structurels.....	172
3.5. Le contrôle financier.....	174
3.6. L'audit externe.....	175
4. Conclusions.....	177
Chapitre 11 : Reconstruire l'État : La réforme administrative dans les pays d'Europe centrale et orientale Par Joachim Jens Hesse.....	179
1. Introduction.....	180
2. Tendances communes en matière de réformes.....	181
3. Les questions institutionnelles au niveau du Centre de Gouvernement.....	182
4. Niveau d'administration intermédiaire/régional.....	184
5. L'administration locale.....	184
6. Le service public.....	185
7. Conclusions.....	188
LISTE DES PARTICIPANTS.....	192

## APERÇU

1. Les Avis rendus par la Commission européenne en juillet 1997 ont confirmé que la capacité de gestion administrative était l'un des paramètres principaux déterminant qu'un pays est prêt ou non à assumer ses obligations dans la perspective tant de devenir que d'être un État Membre de l'Union européenne. En ce sens, la capacité de gestion administrative est, peut-on dire, caractérisée par deux aspects connexes, mais distincts : la capacité de préparer, de coordonner et de mettre en oeuvre le processus d'adhésion ; et la capacité de mettre en oeuvre l'acquis communautaire et de fonctionner de manière efficace dans l'Union, de façon constante.

2. Pour apporter sa contribution à l'amélioration de la capacité de gestion administrative et aux préparatifs réalisés par les États candidats des pays d'Europe centrale et orientale dans la perspective des négociations d'adhésion, SIGMA a organisé un colloque multi-national à Athènes, du 8 au 10 octobre 1997. Les hauts responsables de dix pays d'Europe centrale et orientale, de l'Albanie et de "l'ex-République yougoslave de Macédoine", y ont participé. Le Ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation de la Grèce a donné l'hospitalité à la réunion.

3. Les thèmes abordés par le colloque ont repris deux aspects constitutifs de la capacité de gestion administrative : soient, en premier lieu, la gestion et la coordination des processus d'intégration européenne et, en second lieu, la relation existante entre l'adhésion à l'UE et la réforme de l'administration européenne. Dans l'un et l'autre cas, le colloque a centré son attention sur l'examen et l'évaluation des progrès accomplis, et sur la définition et la l'approfondissement des prochaines étapes. La réunion a eu lieu à un moment-clef du processus d'élargissement, entre la publication de l'Avis de la Commission en juillet et la réunion du Conseil européen à Luxembourg en décembre 1997.

4. Une des propositions faites par la Commission dans le document *Agenda 2000* consistait à accroître l'assistance aux États candidats. Monsieur George Zavros, Conseiller, Direction Générale 1A, a présenté la nouvelle approche de la Commission au regard de la fourniture d'assistance technique. Il a affirmé que cette assistance sera déterminée par l'adhésion, et qu'elle sera fournie dans le contexte d'un Accord de partenariat. Le contenu précis de chacun des Accords de partenariat sera établi conjointement par la Commission et par le pays candidat. Une des méthodes proposées pour la fourniture de l'assistance consistera dans le jumelage des ministères des pays candidats avec ceux des actuels États Membres. Il sera également fait une évaluation annuelle des progrès réalisés dans le sens des objectifs fixés par le plan.

### **La gestion et la coordination du processus d'adhésion à l'UE**

#### *a) Bilan*

5. Les pays candidats à l'UE ont fait état de progrès importants réalisés dans la mise en place d'institutions et de structures de gestion des affaires relatives à l'UE. Les structures mise en place à l'origine pour la gestion des Accords Europe sont progressivement transformés en structures adaptées aux négociations avec l'UE, et permettront, le cas échéant, d'assurer la participation des pays considérés au processus d'élaboration des politiques de l'UE. Une base légale a été mise en place dans tous les pays pour

les structures institutionnelles et la plupart des institutions prévues par ces textes ont vu le jour. L'approche choisie pour le développement de structures institutionnelles varie beaucoup d'un pays à l'autre. Néanmoins, l'un des aspects intéressants de ces structures demeure dans l'accent mis sur les structures qui permettent les prises de décisions politiques, plutôt que sur la préparation administrative. Dans ces conditions, la mise en place de structures administratives pour la préparation de propositions de politiques semble être l'élément le plus fragile du processus de développement des institutions.

6. Un exemple de ce phénomène peut être perçu avec le fonctionnement des différents systèmes nationaux de groupes de travail interministériels. Alors que les principales structures de prise de décisions politiques pour les questions relatives à l'UE sont relativement permanentes, des modifications fréquentes ont affecté la structure et la position des groupes de travail. Les réponses données au questionnaire donnent l'impression que les structures des groupes de travail demeurent l'anneau le plus faible du système institutionnel. Il convient de réfléchir à cette question, dans la mesure où les groupes de travail interministériels jouent un rôle important que ce soit dans l'élaboration des politiques sur des questions de fond, ou dans la coordination au niveau des hauts responsables.

7. Les structures mises en place pour la gestion du rapprochement du droit sont en général solides. Les procédures qui assurent le respect des normes de l'UE par les nouvelles réglementations ont, en général été mises en place et les stratégies nationales de révision et d'adaptation de la réglementation sont en cours de mise en oeuvre. Les procédures adoptées ont cependant pour objet essentiel le processus au sein de l'administration. Les relations entre l'administration et le parlement dans le processus de rapprochement ne sont souvent pas suffisamment développées, ce qui peut créer des difficultés, surtout pour les gouvernements de coalition, ou lorsque le gouvernement ne s'appuie pas sur une majorité claire au parlement. Il serait opportun de réfléchir sur la mise en place d'un système de contrôle du respect de l'acquis communautaire dans l'ensemble des institutions.

8. Les réflexions partagées par les hauts fonctionnaires responsables des affaires de l'UE dans les pays candidats font apparaître une faiblesse générale des capacités de coordination de la majeure partie de leurs administrations. La même chose peut être dite de la mise en oeuvre des politiques, et les pays d'Europe centrale et orientale se sont vus dans la nécessité de créer un nouveau réseau institutionnel responsable de la mise en oeuvre des politiques. Ce processus n'a pas encore été achevé dans la plupart des pays candidats, ce qui affecte la mise en oeuvre des politiques en matière d'affaires européennes, autant qu'en tout autre domaine. Les pays candidats ont également fait état d'un manque de personnel qualifié. Cet élément est revenu sur la table tout au long du colloque, mais il a surtout été évoqué pour ce qui est de la préparation des négociations à proprement parler.

b) *Les tâches à entreprendre*

9. Les contributions faites au colloque et les débats portant sur le processus de négociation avaient pour contexte l'incertitude régnant sur les résultats du Conseil européen de Luxembourg. Il a néanmoins été possible de cerner plus précisément différentes questions qui méritaient d'être traitées quelque soit le plan adopté en fin de comptes. [Au moment de la rédaction de ce Document SIGMA, le Conseil européen de Luxembourg est achevé et les États Membres ont adopté la recommandation de la Commission tendant à ce que les négociations soient entamées avec cinq pays d'Europe centrale et orientale, et il a établi une structure qui permettra que le processus soit poursuivi avec les cinq autres États. Les négociations commenceront en mars 1998 avec l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.]

10. Un thème récurrent du colloque a été que le processus qui conduisait du fait de *devenir* un État Membre de l'UE à celui d'en *être* un est ininterrompu, et que la capacité de gestion administrative est vitale autant avant qu'après l'adhésion. Cette notion est reflétée dans l'Avis et elle explique l'importance

donnée par la Commission au “développement des institutions” (*institution building*), perçu comme élément central de la stratégie d’adhésion, mais aussi comme un point d’ancrage du soutien financier qui sera donné aux candidats dans les années à venir. Il sera nécessaire dans ces conditions de donner de l’importance non seulement à la coordination des affaires européennes, et à l’achèvement de l’oeuvre entreprise d’harmonisation législative, mais également à l’amélioration des ressources humaines et de l’organisation dans les ministères-clef, qui ont la responsabilité de la mise en oeuvre de parties importantes de l’acquis.

11. Les représentants de la Grèce ont fait valoir l’importance pour les gouvernements de demeurer réalistes lorsqu’ils établissaient les stratégies qui leur permettraient d’adapter leurs systèmes nationaux aux exigences de l’UE. La volonté de bouger trop vite et d’accepter les calendriers peu réalistes qui leur étaient imposés peut avoir des conséquences graves une fois que le pays en cause est Membre de l’Union. Il convient donc d’utiliser des techniques telles que l’analyse d’impact pour mettre en place une stratégie nationale de négociation réaliste, et il est préférable d’adhérer en se fondant sur des termes réalistes que de le faire le plus vite possible. Les réponses au questionnaire incitent à croire que relativement peu de réflexion a été investie dans ce domaine jusqu’à présent.

12. Une question connexe est celle de la continuité et de la stabilité au sein de l’administration publique. Les institutions mettent du temps à se développer et, dans un système démocratique où les gouvernements et les coalitions changent, il est nécessaire de faire en sorte que ces changements ne constituent pas une menace pour les institutions et les personnels. Ce point est essentiel, comme nombre d’orateurs l’ont souligné, pour le processus d’adhésion et pour les négociations elles-mêmes. Il a, par exemple, été souligné que les membres d’une équipe de négociateurs et, derrière eux, leur équipe de soutien dans l’administration publique de leur capitale devaient demeurer stable. Ces hauts fonctionnaires ne devraient pas être menacés d’être remplacés au moment d’un changement de gouvernement. Les équipes devraient être composées de personnalités hautement qualifiées capables de représenter le pays tout au cours d’un processus susceptible de durer plusieurs années. A mesure que les équipes progressent dans les négociations, elles acquièrent des connaissances, un esprit d’équipe, des relations à la Commission et avec les représentants des États Membres, ainsi qu’une “mémoire d’entreprise”. Toutes ces connaissances et cette expérience ne doivent pas être perdues à l’occasion des inévitables changements de gouvernement et de majorités parlementaires.

13. De la même manière, ni le mandat de négociation, ni l’approche et les préparatifs adoptés par un pays en vue des négociations, ne doivent changer avec le gouvernement ou la composition de la coalition. Les experts qui étaient des membres de l’équipe de négociateurs de leur pays, en une position importante, lors des précédents cycles de négociations pour l’élargissement, ont souligné dans ces conditions que le mandat des négociateurs devait être considéré comme un élément professionnel entre les mains de l’exécutif, et ne devait pas être soumis à une décision du parlement. En revanche, le rôle du parlement doit consister dans la ratification de l’accord négocié.

14. Les orateurs des États Membres qui ont fait partager l’expérience de leur propre pays ont rappelé la complexité de l’Union européenne, et la complexité qui en résultait pour le processus de négociations. Ils ont souligné de maintes manières l’importance qu’acquiert le fait de construire, au sein de l’administration, une connaissance précise du fonctionnement de l’UE, et de la manière suivant laquelle les choses sont faites. A titre d’exemple, le processus de négociation n’est pas seulement multilatéral (c’est-à-dire le Conseil des Ministres avec tous les États Membres), mais il est à “joueurs multiples”, dans la mesure où le Parlement européen, les différents États Membres, et même un certain nombre de lobbies importants disposent de moyens d’influencer le contenu et le progrès des négociations. Une équipe compétente devrait négocier avec tous ces interlocuteurs, et avoir une bonne connaissance de leurs intérêts, de leurs styles et des pressions politiques qui s’exercent sur eux.

15. Il demeure que, malgré cette complexité, tous les négociateurs expérimentés étaient d'accord pour dire que l'élément le plus difficile des négociations était le "front domestique". Tous les ministères possèdent des activités et des intérêts qui sont susceptibles d'être affectés par l'adhésion, et tous devraient avoir les moyens d'apporter leur soutien à l'équipe avec un flux d'information, d'analyses et d'idées. Ils sont, par ailleurs, dans l'obligation d'accepter que leurs intérêts doivent être intégrés dans un compromis conçu pour protéger d'autres intérêts. La pression exercée et la charge de travail seront parfois lourdes, et un effort considérable doit être consenti pour assurer la coordination interne du processus. C'est pour cela qu'il n'est prématuré pour aucun des pays de constituer et de former leurs équipes chargées des affaires européennes dans tous les ministères, et de mettre en place une structures efficace de coordination.

### **La relation entre intégration européenne et réforme administrative**

#### *a) Une liaison indirecte mais forte*

16. Plus le moment de l'accession s'approche et plus l'on voit qu'il existe une liaison forte entre intégration européenne et réforme administrative. Il est caractéristique de constater à cet égard que les Avis de la Commission consacrent d'importants développements à la question de savoir si l'administration des pays candidats sera en mesure d'appliquer en temps voulu l'ensemble du droit européen, c'est-à-dire l'acquis communautaire, alors que cette question n'avait pas été mise en avant lors des vagues d'adhésion précédentes.

17. Cette liaison n'est pas directe car il n'existe pas d'acquis communautaire général dans le domaine de l'administration publique. De même que pour sa constitution, chaque pays est libre d'organiser comme il l'entend son administration. Cette question relève du principe de la subsidiarité. De fait, l'on trouve des structures et des règles de fonctionnement de l'administration publique assez sensiblement différentes d'un pays Membre de l'Union à un autre. Les pays déjà Membres de l'Union sont jaloux de préserver leur indépendance sur ce point. Ils ne peuvent pas ne pas reconnaître la même indépendance aux pays candidats.

18. Mais, bien qu'indirecte, la relation entre accession et réforme de l'administration n'en est pas moins très réelle. Chaque pays de l'Union doit être en mesure de mettre en œuvre les politiques communautaires et d'appliquer sur son territoire l'acquis communautaire. Il doit donc disposer à cet effet d'une administration suffisamment performante. Cette obligation est très importante pour l'Union européenne elle-même comme pour chacun de ses Membres. L'Union en effet n'a pas elle-même d'administration sur le terrain. Elle se repose sur chaque pays pour appliquer ses décisions. De même, chaque pays doit faire confiance aux autres pour l'application des règles communes, par exemple en matière de vérification de la qualité sanitaire des produits ou des qualifications exigées pour l'exercice de certaines professions.

19. L'administration communautaire n'est donc rien d'autre que la chaîne des administrations nationales. Sa solidité, par exemple pour le contrôle des frontières extérieures de l'Union, est celle de son maillon le plus faible. Les pays candidats, s'ils ne sont pas soumis à une obligation de moyen (on ne leur dicte pas leur organisation administrative) doivent donc remplir ce que les juristes désignent comme une "exigence de performance" ou encore une "obligation de résultat".

#### *b) Un chemin important reste à parcourir*

20. Les pays d'Europe centrale et orientale ont beaucoup avancé sur la voie des réformes de leur administration publique. Dans plusieurs pays une stratégie d'ensemble de la réforme a été définie. A peu

près partout l'on s'est efforcé d'organiser efficacement le travail gouvernemental et d'améliorer les processus de décision. Des lois sur la fonction publique ont été adoptées ou sont en préparation. Les règles relatives à la fiscalité et aux achats publics ont été clarifiées. Des mécanismes de contrôle, internes et externes, ont été mis en place. En bref les éléments principaux de l'état de droit dans un régime démocratique sont en cours d'installation.

21. Il s'en faut de beaucoup, cependant, pour que la capacité d'application de l'acquis communautaire soit d'ores et déjà assuré. A cet égard, l'analyse des Avis de la Commission est éclairante. La Commission, comme c'était son rôle, a examiné plus particulièrement la situation existant dans les secteurs couverts par les politiques communautaires (contrôle de la concurrence, télécommunications, fiscalité indirecte, contrôle vétérinaire et phytosanitaire, transport, inspection du travail, environnement, protection des consommateurs, contrôle des frontières, coopération policière et judiciaire internationale, douanes, contrôles financiers etc.). Elle y relève presque partout de graves insuffisances.

22. Derrière ces insuffisances sectorielles se profilent, même si la Commission se garde de vouloir imposer un modèle, des critiques plus générales : plusieurs pays n'ont toujours pas un plan d'ensemble cohérent de réformes administratives ; la situation juridique, matérielle et morale de la fonction publique y est souvent mauvaise ; la coordination interministérielle est souvent imparfaite ; on constate de graves faiblesses dans la lutte contre la fraude, la corruption et la criminalité.

23. Le jugement global qui s'appuie sur ces constatations est à la fois prudent et nuancé. Pour aucun pays la capacité d'appliquer l'acquis à moyen terme n'est considérée comme certaine. Elle est cependant jugée probable pour quatre pays et possible pour les six autres. C'est bien dire, en conséquence, que la poursuite de l'effort de réforme est partout nécessaire.

c) *Une priorité politique*

24. Le dispositif qui se met en place en ce début d'année 1998 pour l'ouverture et la conduite des négociations d'adhésion va faire une place importante aux problèmes de l'administration publique. Il comportera, on le sait, trois étages : le partenariat pour l'adhésion, cadre général fixé au niveau communautaire ; le programme national pour l'adoption de l'acquis, engagement que se donnent les pays candidats ; le plan de développement institutionnel, enfin, qui pilotera l'action à mener en matière d'administration publique.

25. Les participants au colloque d'Athènes ont pu dégager quelques orientations essentielles pour aborder dans de bonnes conditions cette période de pré-adhésion.

26. En premier lieu il est essentiel que les pays concernés *conservernt la maîtrise du processus de réforme de leur administration publique*. Comme le disait un participant au colloque, ils doivent être la "force motrice" de l'action en ce domaine. Cette exigence est conforme aux principes qui régissent les relations entre pays Membres de l'Union européenne. Elle est de surcroît conforme au bon sens. Les réformes ne pourront être efficaces que si elles sont élaborées avec une parfaite connaissance du contexte local et que si elles sont appropriées par ceux qui auront à les mettre en œuvre.

27. En second lieu, l'existence d'une *forte volonté politique* s'exprimant par l'élaboration d'un plan d'ensemble d'action administrative et par la mise en place de structures appropriées pour le pilotage de son application est une condition essentielle du succès.

28. Pas plus dans les pays Membres actuels que dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE, le sujet de la réforme administrative n'intéresse toujours les politiciens, soit qu'ils sous-estiment le rôle pourtant



capital de l'administration publique en économie de marché, soit que les rebute le traitement de sujets difficiles ne donnant pas lieu à des réalisations spectaculaires. Ce désintéret n'est plus de mise dans le contexte de la pré-adhésion. Tous les gouvernements concernés ont maintenant pris conscience de l'importance de la question. Il leur reste à se donner les moyens de la traiter dans de bonnes conditions.

29. Une troisième orientation fortement marquée au cours des débats concerne *l'équilibre qui doit s'établir entre ce que l'on pourrait appeler les approches horizontales et sectorielles*. La Commission va sans doute insister, et cela fait partie de son rôle, sur les actions à mener dans les différents secteurs de mise en œuvre de l'acquis communautaire. Une bonne partie des aides et des actions de jumelage qu'elle envisage leur seront consacrées.

30. Mais le sectoriel ne doit pas cacher le général. Il est certes nécessaire d'établir les cadres juridiques concernant la politique agricole, celle de l'environnement ou celle des télécommunications. Il est souhaitable d'avoir des services de police, de douanes ou de contrôle vétérinaire qui fonctionnent correctement, en quantité et en qualité. Mais ces résultats ne peuvent être obtenus isolément. Ils ne seront atteints que si un certain nombre de systèmes généraux concernant par exemple la coordination interministérielle et la prise des décisions gouvernementales, le statut et la gestion de la fonction publique, les procédures budgétaires, les mécanismes de contrôle, ont été établis ou réorganisés de façon à assurer un bon fonctionnement d'ensemble de l'administration publique.

31. Quant au fond de l'action à mener, il revient bien entendu à chaque pays de le définir. Mais, et c'est une dernière orientation importante, il pourra utilement se référer à cet effet aux solutions adoptées dans les autres pays qui partagent les mêmes valeurs, liées aux notions d'état de droit, de démocratie et d'économie de marché.

32. Il est évident qu'un "Espace administratif européen" tend aujourd'hui à se constituer. La formation progressive de cet espace, qui n'a aucun caractère normatif, est dans la logique de la construction européenne. Les administrations nationales entrent en contact, se comparent, coopèrent dans la élaboration et l'application des normes communautaires. Il est naturel que, de plus en plus, elles s'influencent mutuellement.

33. Cet espace offre aux pays candidats, dans les différents domaines de l'action administrative, un éventail de solutions qui est, à la fois, suffisamment convergent pour que l'on puisse en dégager quelques grandes orientations communes et suffisamment large pour laisser une grande liberté aux choix nationaux.

## PARTIE I : LA GESTION DES QUESTIONS EUROPÉENNES

---

### Chapitre 1 : La gestion des questions européennes dans les pays candidats à l'UE : Inventaire de l'état actuel de la question

Par Tony Verheijen<sup>3</sup>

---

#### 1. Introduction

34. La présente note donne un aperçu général des réponses au questionnaire SIGMA sur les structures de gestion des questions européennes qui a été adressé en juin 1997 aux dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO) qui sont candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Neuf pays ont répondu au questionnaire. En Slovénie, le système de gestion des affaires européennes est en cours de réforme et les autorités de ce pays n'ont pas été en mesure, de ce fait, de répondre au questionnaire. Il n'a donc été possible d'inclure que des informations très limitées sur la Slovénie.

35. Le développement de structures de gestion des affaires européennes dans les pays d'Europe centrale et orientale en est actuellement à un stade critique. Au cours des années récentes, des structures conçues à l'origine pour gérer l'application des Accords avec l'Europe ont été progressivement transformées en structures destinées à gérer les questions européennes dans la période précédant l'adhésion à l'UE. Cette période impose des exigences considérables aux institutions des États candidats. Pour satisfaire les exigences du Livre Blanc de Cannes, le processus de rapprochement des législations doit aller au delà des obligations imposées par les Accords européens. L'acquis communautaire doit être transposé et mis en oeuvre en totalité. Qui plus est, certaines dispositions institutionnelles détaillées qui ne faisaient pas partie des Accords européens ont été incluses dans le Livre Blanc de Cannes et s'ajoutent aux aspects institutionnels des critères généraux d'adhésion définis lors du Sommet de Copenhague. Elles ont trait notamment aux structures de mise en oeuvre des politiques et à la mise en place de mécanismes de contrôle financier. Enfin, les États candidats doivent élaborer les structures et les procédures destinées à préparer les positions nationales lors des négociations d'adhésion. L'élaboration d'institutions, de structures et de procédures nouvelles destinées à préparer l'intégration dans l'Union européenne s'effectue

---

3. Tony Verheijen est actuellement Administrateur pour l'Elaboration des politiques, la Coordination et la Réglementation auprès de SIGMA à Paris. Il est en situation de congé au regard de son poste de Maître de conférences en Administration publique et Elargissement de l'Europe à l'Université de Limerick en Irlande.

dans un contexte de turbulence institutionnelle. Les institutions publiques centrales et locales de la plupart des pays d'Europe centrale et orientale sont, en effet, en pleine reconstruction.

36. L'importance de l'existence d'un cadre institutionnel de gestion des questions européennes et de son bon fonctionnement au cours de la période précédant l'adhésion ne doit pas être sous-estimée. La qualité des institutions, des structures et des procédures créées va influencer le calendrier de l'adhésion, compte tenu des conditions fixées dans l'Avis et des conditions de l'adhésion c'est-à-dire de la mesure dans laquelle le traité d'adhésion reflétera les conditions économiques et politiques réelles du pays.

37. Le moment est actuellement bien choisi, à de nombreux égards, pour évaluer l'état de développement des systèmes de gestion des questions européennes dans les pays d'Europe centrale et orientale. Entre la publication de l'Avis et le début des négociations, il existe un bref intervalle de temps qui permet de réfléchir aux structures et aux procédures en place et de s'assurer que l'ensemble des éléments de l'appareil de négociation et de mise en oeuvre sont en bon état et prêts à aborder la longue route semée d'embûches qui conduit vers l'adhésion à l'UE.

38. L'objet de la présente note est de servir de base à un examen de la mise en place des systèmes de gestion des questions européennes dans les pays d'Europe centrale et orientale et de la manière dont elle se rattache au processus global de réforme institutionnelle et administrative. Il n'est possible, à l'évidence, de tirer des conclusions que sur les structures telles qu'elles sont décrites dans les réponses au questionnaire. Il n'est pas possible d'examiner comment ces structures fonctionnent en pratique, en dehors des informations limitées résultant de l'auto-analyse à laquelle les pays avaient été invités à procéder.

39. L'analyse des informations fournies par les réponses au questionnaire est divisée en sept sections principales : structures centrales d'élaboration des décisions, structures ministérielles et inter-ministérielles, gestion du processus d'adhésion, gestion du rapprochement des législations, gestion de l'aide financière, relations entre la réforme administrative et l'intégration européenne et auto-analyse des forces et des faiblesses des structures de gestion des affaires européennes.

## **2. Structures centrales d'élaboration des décisions**

40. La création de structures centrales d'élaboration des décisions est bien avancée dans tous les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion. La base juridique de cette création est en place dans tous les pays, même si toutes les institutions n'ont pas été effectivement créées. Il existe une diversité considérable des structures centrales d'élaboration des décisions qui ont été créées. Il est important de noter que les systèmes d'élaboration des décisions sur les questions européennes n'ont pas fait preuve de permanence. Les changements de gouvernement ont souvent conduit à une refonte complète des structures gouvernementales, y compris de celles concernant la gestion des affaires européennes et rien ne garantit que les structures décrites dans la présente note survivront aux prochaines élections dans aucun des pays candidats. Toutefois, le fait que le début des négociations d'adhésion approche devrait en principe inciter les pays à procéder à des changements de structures moins fréquents et moins radicaux dans ce domaine. Un autre facteur qui pourrait conduire à une plus grande stabilité des structures d'élaboration des décisions résulte de l'Avis de la Commission européenne qui exprime clairement le souhait d'une stabilisation et d'un renforcement de ces structures en ce qui concerne les affaires européennes.

### **2.1. Comités ministériels**

41. On peut décrire comme suit les institutions centrales d'élaboration des décisions sur les questions européennes. Au niveau le plus élevé, on trouve dans la plupart des pays un comité ministériel qui prend

les décisions en matière de politique d'intégration européenne et qui, sauf dans un petit nombre de pays, est habilité à arbitrer en dernier ressort les conflits interministériels. Ceci n'interdit pas, évidemment, l'examen des questions européennes par le Conseil des Ministres. Il existe des différences importantes dans la composition des comités ministériels. Les principales formules adoptées sont les suivantes :

- Comités ministériels restreints avec ou sans possibilité d'inclure, en cas de besoin, d'autres ministres et des représentants d'autres organismes d'état (Estonie, Hongrie, Lettonie, Pologne, République tchèque) ;
- Comités ministériels à composition variable, comprenant au moins l'ensemble des ministres responsables des domaines affectés par le processus d'intégration européenne (Roumanie) ;
- Deux pays, la Bulgarie et la Slovaquie ont adopté des solutions différentes. En Bulgarie, des réunions spéciales sur l'intégration européenne du Conseil des Ministres ont lieu chaque mois pour examiner les questions de politique et de stratégie et les nominations tandis que les questions de gestion et d'exécution courantes sont confiées à un comité qui se réunit au niveau des vice ministres, mais il n'existe pas de comité ministériel spécialisé dans les questions européennes. En Slovaquie, un Conseil consultatif pour l'intégration européenne a été créé. Il a toutefois une fonction purement consultative et n'a pas le même statut que les comités ministériels décrits ci-dessus. Tandis que la Bulgarie a prévu la création d'un comité de hauts fonctionnaires aucune structure de ce genre n'a été mentionnée par la Slovaquie.

42. Dans tous les pays, le Premier Ministre joue un rôle central dans la politique d'intégration européenne, ce qui illustre l'importance stratégique attribuée à cette dernière. Les comités ministériels sur les questions européennes sont généralement présidés par le Premier Ministre. Dans certains pays, ce dernier est assisté par un Ministre ou un Secrétaire d'état pour l'intégration européenne qui dépend généralement du Premier Ministre. Les ministres pour l'intégration européenne dirigent, généralement, le Secrétariat ou le Bureau des affaires européennes qui est examiné ci-après. La principale exception à cette règle est la Lituanie où il existe un ministère des affaires européennes qui partage toutefois la responsabilité des questions concernant l'Union européenne avec le ministère des affaires étrangères. En Slovénie, un décret gouvernemental en cours d'élaboration définira les compétences du ministre pour les affaires européennes qui vient d'être désigné.

43. Les comités ministériels prennent généralement leurs décisions à l'unanimité même si en Pologne et en Lituanie les décisions peuvent être prises respectivement à la majorité simple ou à une majorité qualifiée. En Hongrie, les décisions donnent lieu généralement à un vote.

## **2.2. *Comités de hauts fonctionnaires***

44. Des comités de hauts fonctionnaires ont été créés dans la plupart des pays pour assurer la gestion des questions de politique européenne au niveau des fonctionnaires supérieurs ou des vice-ministres. En Bulgarie, il existe deux comités, le conseil pour l'intégration européenne qui regroupe les vice ministres et un comité de hauts fonctionnaires composé des chefs des services pour les affaires européennes des ministères techniques. La Roumanie ne s'est pas dotée officiellement d'un comité (permanent) de hauts fonctionnaires mais des réunions de fonctionnaires sont organisées en cas de besoin. La Slovaquie n'a pas indiqué l'existence de dispositions concernant la création d'un comité de hauts fonctionnaires. Les réunions de hauts fonctionnaires ont généralement un rôle de préparation (en Bulgarie, la préparation des propositions de mesures de politique européenne est assurée par le Conseil pour l'intégration européenne) et de filtrage des questions. Le cas de la Lituanie est particulièrement intéressant. Le comité des vice ministres créé récemment sous le nom de Délégation pour la préparation des négociations d'adhésion à

l'UE est spécialement chargé de la préparation de l'adhésion, même s'il est également responsable de certaines tâches de préparation des réunions du comité ministériel sur l'intégration européenne.

45. L'absence quasi générale de comités de coordination réunissant les fonctionnaires responsables des services chargés des questions européennes dans les ministères techniques est frappante. La création de comités à ce niveau de l'administration pourrait apporter une contribution essentielle à l'amélioration des capacités de coordination en matière d'élaboration des politiques relatives aux affaires européennes.

### 2.3. *Secrétariats permanents*

46. La position du secrétariat permanent pour les affaires européennes varie considérablement selon les pays. Dans un groupe de pays, il fait partie du centre du gouvernement (Estonie, Lettonie, Roumanie, Slovénie et Slovaquie — en ce qui concerne l'organe principal, un secrétariat plus modeste existant au sein du ministère des affaires étrangères pour préparer les réunions du Conseil et du Comité d'association) ou constitue une unité administrative indépendante reliée au centre du gouvernement (Lettonie et Pologne). En Slovénie, le rattachement du secrétariat pour les affaires européennes au centre du gouvernement est récent. Le parlement a désigné récemment un ministre pour les affaires européennes sans portefeuille auquel l'Office pour l'intégration européenne auparavant rattaché au ministère des affaires étrangères est désormais directement rattaché.

47. Dans d'autres pays, le secrétariat de l'IE fait partie du ministère des affaires étrangères. En République tchèque, il n'existe pas de secrétariat européen officiel. Toutefois, la Direction de la coordination des relations avec l'UE du ministère des Affaires étrangères remplit la plupart des tâches qui sont exercées dans les autres pays d'Europe centrale et orientale par les secrétariats des affaires européennes. Une autre partie du travail de préparation et de coordination est assurée par la Direction des relations politiques avec l'UE du ministère des Affaires étrangères. En Bulgarie, le ministère des Affaires étrangères contrôle le secrétariat européen qui a été récemment transféré des services du secrétariat du gouvernement. En Hongrie, le secrétariat était habituellement rattaché à la fois aux services du Premier Ministre (secrétariat du gouvernement pour l'intégration européenne) et au ministère des Affaires étrangères. Il a été décidé de le transférer au ministère des Affaires étrangères afin que toutes les tâches de soutien administratif relatives au processus d'intégration européenne soient regroupées au sein de ce ministère. En Lituanie, il existe deux secrétariats, l'un au sein du ministère des Affaires étrangères et l'autre au ministère de l'Intégration européenne, le premier étant celui qui joue le rôle le plus important.

48. Les secrétariats remplissent généralement des tâches de préparation mais ils assurent également le suivi de la mise en oeuvre des politiques et peuvent jouer un rôle d'unité de planification stratégique. Dans certains pays [Lettonie, Pologne, Roumanie (en liaison avec le Conseil Législatif et le ministère de l'Intérieur)], le secrétariat européen sert aussi de centre de tri en matière de législation, assurant la compatibilité des propositions de dispositions législatives nouvelles avec les normes européennes. Il peut être chargé aussi de la création et de la gestion de groupes de travail ainsi que de l'organisation des actions de communication avec le public et de la coordination de la formation sur les affaires européennes. Ces deux dernières tâches ont été mentionnées par la quasi totalité des pays qui avaient répondu au questionnaire début septembre.

49. Les effectifs employés par les secrétariats européens sont assez variables selon les pays. Les indications suivantes donnent un aperçu général des effectifs déclarés en août-septembre 1997 (avec des mises à jour en février 1998 où les informations étaient disponibles). En Pologne, par exemple, les services du comité pour l'intégration européenne ont des effectifs de 160 personnes tandis que ceux de l'Estonie ne disposaient que de six employés permanents et trois à cinq employés temporaires (estoniens et

étrangers). Dans les autres pays, les effectifs des secrétariats sont de 100 personnes en Hongrie, de 40 (en cours d'augmentation à 70) en Roumanie, de 37 en Lituanie (nombre total des employés des Directions de l'intégration européenne des ministères des Affaires étrangères et des Affaires européennes), de 20 en Bulgarie (peu de temps après la création de la Direction dont les effectifs devraient augmenter) de 20 dans la République tchèque (dans les deux directions, effectifs en cours d'augmentation) de 17 en Lettonie (actuellement 25) et de 16 en Slovaquie (y compris ceux de la Direction pour l'intégration européenne du ministère des Affaires étrangères). La taille de l'administration du pays ne constitue pas à elle seule une explication suffisante des écarts entre ces chiffres. Il est important de garder à l'esprit qu'en matière de questions européennes les petits pays doivent faire face à la même charge de travail que les pays plus importants et qu'il faut s'attendre à ce qu'ils aient des services d'intégration européenne plus importants par rapport à leur taille. Ce facteur ne semble pas être reflété pour l'instant dans les effectifs des services d'intégration européenne des petits pays, en particulier dans deux des États baltes. La décentralisation de la gestion des affaires européennes, si elle est très poussée, peut évidemment compenser en partie l'insuffisance des effectifs au niveau central mais un nombre minimum d'employés est nécessaire pour assurer une coordination adéquate de l'élaboration des politiques et de leur mise en oeuvre : à cet égard, le niveau des effectifs pourrait ne pas être suffisant dans certains des États candidats à l'adhésion.

#### **2.4. Conclusions sur les structures centrales d'élaboration des décisions**

50. Les réponses au questionnaire soulèvent un certain nombre de questions. La première concerne la division du travail entre les ministères, en particulier le rôle des ministères des Affaires étrangères. Ces derniers se sont vus traditionnellement confier la responsabilité des questions européennes qui étaient considérées comme des problèmes de politique étrangère. Même si les questions européennes sont actuellement perçues de manière différente en tant que domaine d'action gouvernementale, le ministère des Affaires étrangères continue à jouer un rôle central dans la coordination de la politique européenne dans un grand nombre d'États Membres de l'Union européenne pour des raisons de tradition et, peut-être, parce que ce ministère est considéré comme "neutre" dans les différends interministériels. Au cours des années récentes, on est allé vers un accroissement du rôle d'autres ministères, en particulier des ministères des Affaires économiques et des nouveaux ministères des Affaires européennes, dans la politique européenne aux dépens de celui des ministères des Affaires étrangères. La question est de savoir comment classer les questions européennes et à quel ministère confier la responsabilité d'une affaire importante. Il est intéressant de noter que dans un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'UE, (Bulgarie, Hongrie et République tchèque), le ministère des Affaires étrangères s'est vu confier un rôle central dans la gestion des questions européennes. En Lituanie, le ministère des Affaires européennes a progressivement accru son rôle dans la gestion des questions européennes mais le principal secrétariat européen reste rattaché au ministère des Affaires étrangères. En Slovaquie, le principal secrétariat européen fait partie des Services du Premier Ministre mais le ministère des Affaires étrangères continue à jouer un rôle significatif dans la gestion de l'Accord d'association. Dans les autres pays, en particulier la Lettonie, l'Estonie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie, le rôle du ministère des Affaires étrangères est moins central. La gestion des affaires européennes est assurée dans ces pays soit par le centre du gouvernement (Conseil des Ministres ou services du Premier Ministre) soit par une unité indépendante au sein de l'administration (Pologne et Lettonie).

51. Dans tous les pays qui ont répondu au questionnaire, le ministère des Affaires étrangères est chargé d'assurer les liaisons avec la mission auprès de l'UE et de fournir le personnel de cette dernière. Cette dernière fonction pourrait toutefois être réduite lorsque les pays adhéreront à l'Union européenne. La transformation de la Mission en Représentation permanente s'accompagne généralement d'une diversification de sa composition du fait de l'affectation de fonctionnaires d'autres ministères. Plusieurs

pays ont déjà pris des dispositions dans ce sens. A long terme, le rôle du ministère des Affaires étrangères dans la gestion des questions européennes est une question qui reste à traiter.

52. On peut poser la même question à propos du rôle des ministères du Commerce extérieur et/ou des Affaires économiques. Dans les pays Membres de l'UE, les ministères économiques ont participé de manière de plus en plus active à la coordination des politiques, en particulier lorsqu'il s'est agi de l'élaboration des politiques concernant le Marché intérieur. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les ministères économiques sont jusqu'à présent largement absents des institutions centrales responsables de l'élaboration des politiques européennes. Il convient de noter le rôle important qui est dévolu au ministère de la Justice et qui résulte de la priorité élevée accordée au rapprochement des législations, question essentielle au cours de la période précédant l'adhésion. L'importance du rôle du ministère de la Justice dans les pays d'Europe centrale et orientale est intéressante à noter, compte tenu en particulier du rôle limité que joue ce ministère dans les questions européennes dans les pays Membres de l'UE en dépit des tentatives récentes pour élargir son influence (par exemple aux Pays-Bas).

53. Un dernier point intéressant est de savoir comment va évoluer le débat général sur l'intégration européenne au sein du gouvernement. Dans la mesure où l'intégration européenne finira par affecter la plupart ou l'ensemble des ministères, il est important que les ministères qui ne sont pas représentés au sein du comité ministériel soient associés au débat sur les politiques. En Bulgarie, la structure d'élaboration des décisions prévoit des réunions spéciales du Conseil des Ministres sur les affaires européennes. Il sera intéressant d'observer l'influence qu'auront ces réunions spéciales sur l'élaboration d'une stratégie d'intégration européenne cohérente en Bulgarie et de voir si cet exemple sera suivi par d'autres pays.

### **3. Les questions européennes à l'intérieur des ministères et au niveau interministériel**

54. Les organes centraux d'élaboration des décisions ne représentent, dans l'ensemble du système politique, que la partie émergée de l'iceberg et la politique d'intégration européenne ne fait pas exception à cette règle. La vigueur des institutions centrales et leur aptitude à élaborer des capacités stratégiques et des politiques générales dépendent dans une large mesure des possibilités que leur laisse leur charge de travail. Comme le notent l'Avis de la Commission européenne et d'autres analyses, l'un des principaux problèmes des systèmes administratifs d'Europe centrale et orientale est la faiblesse des mécanismes de coordination des politiques. De ce fait, un grand nombre de problèmes et de différends interministériels sont portés devant les organes du gouvernement central, ce qui limite le temps que peuvent consacrer ces derniers à l'élaboration des politiques et des stratégies.

55. La création d'unités chargées de la politique d'intégration européenne dans les différents ministères est bien avancée dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. Les ministères sont tenus de se doter d'une unité spécialisée dans les questions d'intégration européenne, même s'il n'existe le plus souvent aucune approche unifiée de cette création. Qui plus est, comme on l'a mentionné dans la section relative aux comités de hauts fonctionnaires, il n'existe, dans la plupart des pays, aucun cadre pour l'organisation de réunions entre les chefs des unités chargées de la politique européenne. La création d'un tel cadre pourrait apporter une contribution importante à l'amélioration des capacités de coordination nationales.

56. La mise en oeuvre des politiques et de la législation de l'UE commence à affecter de plus en plus les échelons régionaux et locaux de l'administration (par exemple application des directives en matière de marchés publics, gestion des projets financés par les fonds structurels etc). La création précoce d'unités spécialisées en dessous du niveau national représente donc un pas en avant important dans la création de structures institutionnelles destinées à gérer le processus d'intégration européenne. En Roumanie, chaque

préfecture (unité déconcentrée de l'administration d'État à compétence générale) est également tenue de se doter d'une unité spécialisée dans les questions d'intégration européenne. De manière générale, la prise de conscience de l'importance de l'intégration des unités déconcentrées de l'administration de l'État et des collectivités locales autonomes dans la gestion des questions européennes reste nettement insuffisante.

57. La création d'un système de coordination interministérielle qui fonctionne bien est susceptible d'atténuer les pressions qui s'exercent sur le centre du gouvernement. Des dispositions en vue de la mise en place d'un réseau de groupes de travail interministériels ont été prises dans tous les pays d'Europe centrale et orientale. La structure de ce réseau n'obéit à aucun plan d'ensemble clair dans les différents pays et les structures existantes n'ont pas nécessairement un caractère permanent. L'organisation des groupes de travail obéit à une logique externe ou interne. Les pays qui ont organisé leurs groupes de travail en fonction de critères externes ont adopté soit la subdivision du questionnaire de la Commission européenne soit la structure du Livre Blanc de Cannes. Il existe aussi des variantes de ce système. En Roumanie par exemple des structures de groupes de travail différentes sont utilisées pour la mise en oeuvre des recommandations du Livre Blanc (23 groupes de travail) et de l'Accord Européen (neuf groupes de travail). En Hongrie, il existe 27 groupes de travail calqués sur le questionnaire de la Commission européenne et 4 groupes supplémentaires répondant à des objectifs internes. Dans la République tchèque, les 22 groupes de travail sont organisés en fonction des exigences imposées par l'application de l'Accord Européen. Lorsque les groupes de travail sont organisés selon une logique interne, on laisse aux différents ministères le soin de décider de la création et du fonctionnement de ces groupes.

58. Le système des groupes de travail soulève une question importante, celle de savoir quelle est l'institution responsable de la création et de la coordination de ces groupes. Les groupes de travail peuvent être créés soit à l'initiative des ministères soit à celle du secrétariat pour les affaires européennes. Dans les pays où la structure des groupes de travail repose sur l'initiative des ministères, le système sera probablement moins permanent dans la mesure où il n'existe pas de surveillance centrale. La Pologne, par exemple, dispose d'un système flexible de groupes de travail qui sont créés par les ministères au cas par cas. Toutefois, dans la plupart des pays, le secrétariat des affaires européennes joue un rôle dans la création des groupes de travail et est représenté à chacune de leurs réunions. On peut se demander quel est parmi ces systèmes celui qui a des chances d'être le plus efficace. D'un côté, il peut être avantageux, pour les groupes de travail, d'être institués et coordonnés par le secrétariat des affaires européennes. La structure qui en résulte est plus uniforme et la politique gouvernementale est probablement mieux reflétée dans les délibérations des groupes de travail. Un système décentralisé présente l'avantage d'être considéré par le ministère qui crée ou coordonne le groupe de travail comme faisant partie de ses propres structures. Les décisions ou recommandations des groupes de travail auront, de ce fait, davantage de chances d'être effectivement appliquées.

59. La permanence des structures des groupes de travail constitués dans les pays d'Europe centrale et orientale n'est pas toujours assurée. Dans plusieurs pays, une révision de ces structures a été opérée récemment ou a été prévue dans un avenir proche. Par ailleurs, l'importance du rôle des groupes de travail est difficile à évaluer du fait que l'on ne dispose d'aucune information sur la fréquence de leurs réunions et sur la suite donnée par les ministères à leurs recommandations et à leurs décisions. L'impression qui ressort des réponses au questionnaire est que les groupes de travail représentent le maillon le plus faible de la structure d'élaboration des politiques, ce qui n'est pas surprenant compte tenu des problèmes généraux de coordination qui existent dans les administrations des pays d'Europe centrale et orientale et qui sont soulignés dans la majorité des Avis de la Commission.



#### 4. Préparation de l'accession

60. Les pays d'Europe centrale et orientale ont accompli des progrès considérables dans l'élaboration de structures générales de gestion des questions européennes au niveau de l'élaboration des politiques. Ces structures ne sont pas encore suffisamment stables et souffrent souvent d'un manque de capacités de coordination et de conception. Il est probable toutefois qu'elles vont se stabiliser au cours de la période de négociation sur l'adhésion et on peut penser que les problèmes structurels seront résolus au cours des années à venir dans le cadre de l'effort général d'amélioration des structures administratives accompli dans les États d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion. Les références explicites à la nécessité d'améliorer les capacités administratives qui figurent dans les Avis de la Commission sur la quasi totalité des pays d'Europe centrale et orientale vont très probablement contribuer à maintenir la dynamique de la réforme administrative.

61. A la différence de celle des institutions et des structures d'élaboration des politiques dans le domaine des questions européennes qui a enregistré des progrès considérables, la mise en place des structures et des stratégies concernant les négociations sur l'adhésion en est encore à un stade préliminaire dans la plupart des pays candidats. La présente section donne un aperçu général des structures mises en place en vue du processus de négociation, de l'état d'avancement de la formulation d'une stratégie nationale de négociation et de la stratégie de communication à destination du public sur les problèmes de l'adhésion à l'UE.

62. S'agissant des structures institutionnelles destinées aux négociations, la plupart des pays entendent utiliser les structures de conception existantes pour la préparation des positions nationales et le choix des négociateurs. Une structure spéciale chargée de superviser le processus de négociation (la Délégation pour la préparation des négociations sur l'adhésion à l'UE) existe en Lituanie et sera créée prochainement en Lettonie. En Lituanie, le secrétariat de la Délégation fait partie du ministère des Affaires étrangères. Il en sera de même en Lettonie où le secrétariat de l'équipe de négociation sera également rattaché au ministère des Affaires étrangères. En République tchèque, la structure des groupes de travail sera adaptée pour qu'ils puissent fonctionner comme des groupes spécialisés afin d'aider l'équipe de négociation à préparer la position nationale au cours des négociations d'adhésion. En Slovaquie, des structures spéciales ont été créées au sein des ministères et au niveau interministériel pour appuyer le travail des équipes de négociation. Dans d'autres pays, la création de procédures spéciales en vue de la préparation des positions nationales pour les négociations d'adhésion n'est pas prévue pour le moment.

63. Tous les pays n'ont pas encore pris une décision sur les institutions qui seront chargées de conduire les négociations. Pour ceux qui ont pris une décision sur ce point, les négociations seront conduites par le ministre des affaires étrangères ou un autre représentant du ministère. Cette solution a été adoptée même par les pays où le rôle du ministère des Affaires étrangères dans le processus d'élaboration des politiques est limité. En Slovaquie, les équipes de négociation ont également été constituées.

64. La préparation d'une stratégie nationale de négociation se situe à un stade différent dans chaque pays. Tous les pays ont l'intention d'élaborer une stratégie nationale qui devrait servir de cadre pour l'approche à l'égard de la négociation. Un document national de stratégie a été définitivement mis au point en Pologne et devrait l'être prochainement en Estonie. Dans tous les autres pays, il se trouve à des stades de préparation différents.

65. La mise en place de structures de formation en vue de créer un noyau d'experts des questions européennes au sein de l'administration en est généralement à un stade avancé. Une stratégie globale de formation a été élaborée dans plusieurs pays (République tchèque, Pologne, Hongrie, Estonie, Lettonie) et devrait conduire à une augmentation progressive du nombre de spécialistes des questions européennes

dans l'administration. Des programmes de formation des futurs négociateurs en sont au premier stade de leur formulation.

66. Le principal problème qui se pose au regard de l'incidence de la formation est celui du fort taux de rotation des fonctionnaires. Les changements de personnel qui font suite aux élections ou qui résultent de la concurrence du secteur privé qui s'intéresse de plus en plus aux spécialistes de l'UE rendent difficile l'appréciation des effets réels des programmes de formation, en particulier dans les pays où il n'existe pas de statut de la fonction publique. On peut donc avoir des doutes sérieux sur la possibilité de disposer à long terme de spécialistes des questions européennes. Seule l'amélioration des conditions de l'emploi dans l'administration permettrait d'améliorer cette situation.

67. Une dernière question à examiner sous cette rubrique est celle de l'interaction entre l'État et la société civile dans le processus d'adhésion. Il est important qu'un débat ouvert sur les coûts et les avantages de l'adhésion à l'UE ait lieu à l'intérieur des pays. Le soutien à l'adhésion à l'UE reste généralement fort en Europe centrale et orientale : l'enquête de l'Eurobaromètre indique qu'une large majorité de citoyens de ces pays voteraient "oui" à un référendum sur l'adhésion à l'UE. Les résultats de cette enquête montrent aussi que le public est conscient du coût potentiel de l'adhésion, en particulier pour le secteur de l'agriculture mais ce facteur a, semble-t-il, peu d'influence sur la perception généralement positive de l'adhésion à l'UE. Dans le même temps, il est évident qu'un effort d'information et d'éducation est nécessaire sur les questions européennes pour aider les citoyens à se former une opinion éclairée sur ces questions. Le gouvernement a un rôle très important à jouer dans ce domaine car on voit mal quelles autres institutions seraient capables de fournir des informations sur ces questions. Les gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale semblent être tout à fait conscients de la nécessité de fournir davantage d'informations afin d'encourager un débat plus informé sur les conséquences de l'adhésion à l'UE. Tous les pays prévoient la mise au point d'une stratégie nationale de communication dans un proche avenir. Toutefois, le nombre des pays qui ont déjà élaboré une stratégie d'information et de communication vis-à-vis du public reste assez limité. Les stratégies de communication vont de la fourniture générale d'informations au public à l'élaboration de programmes d'action détaillés ciblés sur différents secteurs de la société.

68. La préparation des négociations sur l'adhésion a été lancée dans tous les États candidats. Le processus de sélection et de formation des négociateurs en est à ses premiers stades et tous les pays ont commencé à formuler des stratégies de négociation. La formation des fonctionnaires aux questions européennes a également débuté mais les programmes de formation ne pourront avoir un effet à long terme que lorsque le rythme de rotation des fonctionnaires, notamment de ceux qui ont une connaissance des langues étrangères et des affaires européennes, aura été réduit. Des stratégies d'information et de communication sont en cours d'élaboration dans la plupart des États candidats et devraient contribuer à la formation d'une opinion informée sur l'adhésion à l'UE au sein du public. Faute d'indications détaillées sur ces programmes d'information, il est difficile de tirer des conclusions sur leur qualité et leur impact potentiel.

## **5. Le rapprochement des législations**

69. Le rapprochement des législations est un élément crucial du processus de préparation à l'adhésion pour les pays d'Europe centrale et orientale. Le processus de rapprochement des législations est plus compliqué pour ces pays que pour ceux qui ont adhéré à l'UE au cours des deux vagues précédentes d'élargissement et ce pour trois raisons. La première est le volume et la complexité sans cesse croissants de l'acquis communautaire. La deuxième tient à la simultanéité de la transition du système juridique des pays d'Europe centrale et orientale et du processus de rapprochement. Tandis que la nécessité de créer le

cadre législatif de l'économie de marché facilite à certains égards le rapprochement de la législation dès lors que les deux peuvent intervenir en même temps, la charge de travail créée par la simultanéité des deux processus exerce une pression trop forte sur les nouveaux systèmes institutionnels de ces pays. La troisième difficulté tient à l'expertise relativement limitée en droit européen existant en Europe centrale et orientale qui risque d'entraver le processus de rapprochement.

70. L'élaboration d'un système efficace visant à assurer la conformité de la législation nouvelle avec les normes de l'UE et l'adoption d'un programme clair et réaliste de rapprochement de la législation en vigueur peuvent résoudre les trois difficultés mentionnées ci-dessus en particulier si ces mesures s'accompagnent d'un programme de formation et d'éducation bien conçu pour les magistrats, les juristes et les experts parlementaires (la formation des fonctionnaires a déjà été abordée dans la section précédente).

71. Des structures visant à assurer la conformité des dispositions législatives nouvelles avec les normes de l'UE ont été mises en place dans tous les pays d'Europe centrale et orientale. Un certain nombre de méthodes différentes ont été élaborées pour assurer la conformité des projets de loi rédigés par l'administration :

- Vérification de la conformité par le conseil législatif (Bulgarie et Roumanie) ;
- Système décentralisé : chaque ministère est chargé de vérifier la compatibilité de la législation (Estonie, Hongrie). Cette méthode est aussi appliquée en Hongrie et en République tchèque où un rôle de coordination y est confié au ministère de la Justice ;
- Vérification de la conformité par le secrétariat des affaires européennes (Lettonie, Pologne) ;
- Vérification de la conformité par le bureau de la législation du ministère des Affaires européennes (Lituanie) ; et
- Vérification de la conformité par le Bureau de la législation dépendant des Services du premier ministre (Slovénie).

72. Un système décentralisé de vérification de la conformité exige à l'évidence un niveau de connaissance beaucoup plus élevé des affaires européennes au niveau de chaque ministère qu'un système centralisé. Toutefois, si les ressources humaines nécessaires pour mettre en place un système de contrôle de la conformité efficace dans les ministères sont disponibles, cette solution pourrait évidemment avoir un effet positif sur l'efficacité globale de la procédure législative et le nombre des textes retournés aux ministères pour révision serait plus limité. L'inconvénient possible d'un système décentralisé est qu'il serait plus difficile pour l'organisme chargé de la coordination de l'ensemble du processus de rapprochement de suivre les progrès accomplis dans la mise en oeuvre de ce processus. La combinaison de la garantie décentralisée du respect des règles et la fonction de coordinateur pour une institution, comme cela existe en Hongrie et dans la République tchèque, pourrait associer les avantages des deux systèmes.

73. La vérification de la conformité des projets de lois est principalement destinée à éviter que les nouvelles dispositions soumises au vote du parlement soient en conflit avec la réglementation européenne. Outre la vérification de la conformité de toutes les dispositions législatives nouvelles, l'ensemble des États candidats a élaboré des programmes ou stratégies nationaux d'harmonisation de la législation. La mise en oeuvre de ces programmes est coordonnée soit par le secrétariat des affaires européennes soit par le ministère responsable du rapprochement des législations (par exemple, le ministère de la Justice et du rapprochement des législations en Bulgarie, le ministère des Affaires européennes en Lituanie, le ministère de la Justice en République tchèque).

74. Certains États ont décidé d'établir une différence entre la responsabilité institutionnelle du contrôle relatif au respect de la législation, qui est pour l'essentiel une fonction technique, et la responsabilité de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la stratégie nationale d'harmonisation des lois, qui est, par nature une tâche plus politique. Cette distinction peut être justifiée dans la perspective d'une séparation entre les attributions techniques et politiques. Il est important de souligner la nécessité de développer une approche réaliste de l'harmonisation fondée dans toute la mesure du possible, sur une analyse d'impact. Les stratégies d'harmonisation devraient refléter les capacités institutionnelles et les réalités économiques d'un pays donné, et non un calendrier imposé de l'extérieur. A long terme, les pays bénéficieront d'une approche réaliste à l'harmonisation plutôt que d'un opportunisme politique. La plupart des pays se sont dotés d'un système qui leur permet de contrôler les progrès réalisés et de réviser périodiquement leur stratégie d'harmonisation.

75. La principale méthode utilisée pour assurer la conformité avec les normes de l'UE consiste à modifier la législation nationale en vigueur ou à rédiger une législation nouvelle. La transposition du texte européen dans la législation nationale est utilisée par certains pays mais reste une exception, même dans ces pays.

76. Divers modes d'interaction entre le gouvernement et le parlement sont utilisés en ce qui concerne le processus de rapprochement des législations. En Bulgarie, par exemple, il n'existe pas pour le moment de canaux officiels d'interaction entre le gouvernement et le parlement dans ce domaine. La nette majorité dont dispose le gouvernement actuel garantit que ses priorités, en particulier la stratégie d'harmonisation de la législation, sont reflétées dans le programme législatif du parlement. En Lettonie, cet aspect est traité dans le cadre des relations normales entre le gouvernement et le parlement. Dans d'autres pays, des relations officielles ont été établies entre la Commission des Affaires Européennes et/ou la Commission des Lois et le Comité/Commission gouvernemental pour l'intégration européenne. Ces liaisons officielles consistent dans des réunions régulières entre représentants des différents comités et/ou dans la participation de représentants des commissions parlementaires aux réunions du comité gouvernemental responsables des affaires européennes (Lituanie, Pologne, Roumanie). Cette participation peut être statutaire (Pologne) ou décidée au cas par cas. Dans la République tchèque, des réunions officielles et informelles sur le rapprochement des législations sont organisées en tant que de besoin entre les représentants du gouvernement et du parlement.

77. La procédure de rapprochement des législations est différente selon les pays candidats. Les modes de relations inter-institutionnelles se distinguent par exemple par la manière dont la conformité est vérifiée ainsi que par l'interaction entre le gouvernement et le parlement. La diversité est toutefois beaucoup plus grande sur cette question que sur les autres aspects de l'élaboration des structures de gestion des affaires européennes.

78. Un dernier point à soulever en ce qui concerne les relations entre le gouvernement et le parlement, même s'il n'est pas traité de manière explicite dans le questionnaire, est celui de la participation du parlement au processus de négociation sur l'adhésion. La charge de travail qui doit résulter sur le plan législatif du traité d'adhésion aura d'importantes répercussions sur le parlement. Il s'agit donc d'un important problème supplémentaire méritant réflexion.

## **6. La gestion de l'aide financière**

79. La gestion de l'aide financière est une question importante du point de vue du développement des relations entre l'UE et les États candidats. La mise en place de systèmes de contrôle financier, en particulier pour assurer le suivi de l'utilisation de l'aide financière figure parmi les questions importantes

soulignées dans l'opinion de la Commission européenne sur les demandes d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. Le questionnaire SIGMA n'aborde pas dans le détail les questions de contrôle financier mais contient des questions sur la relation entre l'aide financière et le processus d'intégration européenne.

80. La responsabilité de la gestion de l'aide financière est divisée dans certains pays et concentrée entre les mains d'une seule institution dans les autres. Le système bulgare est le plus décentralisé : chaque ministère gère l'aide concernant son propre domaine. La Direction pour l'intégration européenne du ministère des Affaires étrangères est chargée d'assurer la cohérence de l'utilisation de l'aide avec le processus d'intégration européenne mais elle joue davantage un rôle de coordonnateur que de gestionnaire dans ce domaine. En Estonie, la responsabilité de la gestion de l'aide est partagée entre le ministère des Finances (aide générale) et le Service de l'intégration européenne (pour l'aide au processus d'intégration européenne). Dans la République tchèque, le ministère des Affaires étrangères est responsable des aspects politiques mais en pratique c'est le Centre pour l'aide extérieure du ministère des Finances qui assure la gestion de l'aide. Les questions touchant l'aide financière relative au processus d'intégration européenne sont examinées au sein du Comité d'action pour la mise en oeuvre de l'Accord Européen, et du Comité des hauts fonctionnaires pour les questions européennes. En Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie, la gestion de l'aide est confiée à une seule institution et c'est la même institution qui abrite ou assure le secrétariat pour l'intégration européenne. En Lettonie et en Lituanie, l'aide extérieure est gérée par un conseil interministériel de coordination présidé respectivement par le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères.

81. Il est évident que tous les pays attachent une importance particulière à l'aide financière dans le domaine de l'intégration européenne : tous ont mis en place des dispositifs spéciaux visant à garantir que cette aide est utilisée pour réaliser l'objectif de l'adhésion à l'UE. Il en est particulièrement ainsi dans les pays qui ont confié la responsabilité de l'aide financière au secrétariat pour les affaires européennes.

## **7. Auto-analyse du système de gestion des questions européennes**

82. Dans le questionnaire SIGMA, il était demandé aux États candidats d'Europe centrale et orientale de déterminer les principales forces et faiblesses de leur propre système d'élaboration des politiques en ce qui concerne les questions européennes. Le principal élément de force mentionné par la plupart des pays concerne les progrès accomplis en matière de création des institutions chargées de la gestion des affaires européennes. Il apparaît que la création d'institutions centrales chargées de l'élaboration des politiques a constitué l'une des principales préoccupations des responsables politiques en Europe centrale et orientale. L'auto analyse n'a détecté qu'un nombre très limité d'autres points de force. Une réponse s'est référée à la possibilité de transformer le système d'élaboration des politiques antérieur à l'accession en un système postérieur à l'adhésion, d'autres ont mentionné spécialement la création d'unités spécialisées dans les affaires européennes dans les différents ministères tandis qu'un pays a indiqué le bon fonctionnement du système de coordination horizontale comme constituant un élément de force essentiel. Il convient de noter que le même pays a cité la formalisation insuffisante du système de coordination des politiques dans son analyse des faiblesses de son système d'élaboration des décisions.

83. Tandis qu'il existe une forte similitude entre les pays en ce qui concerne les aspects positifs de la nouvelle structure institutionnelle, la diversité est beaucoup plus grande du côté des faiblesses révélées par l'auto-analyse. La Hongrie et la Bulgarie n'ont pas fourni de réponse sur ce point, ce qui s'explique, dans le cas de la Bulgarie, par le fait que les nouvelles institutions ne sont en place que depuis très peu de temps. Les faiblesses signalées dans les réponses incluaient le caractère partiel de l'achèvement des systèmes institutionnels et des documents de stratégie, (par exemple en ce qui concerne les stratégies de

formation et d'information), les résultats peu satisfaisants obtenus en matière de rédaction des textes législatifs et de mise en oeuvre des politiques, le manque de personnel qualifié et d'équipements, les problèmes d'adaptation des différents ministères et la faiblesse de la coordination et de la communication entre les institutions.

84. Il existe une grande similitude entre les faiblesses observées par l'auto-analyse et les conclusions de la Commission européenne dans ses opinions sur les demandes d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. L'évaluation des systèmes institutionnels élaborés pour la gestion des affaires européennes a été positive, même si la Commission a également souligné la nécessité de consolider et de renforcer ces nouveaux systèmes. Des questions ont toutefois été soulevées quant aux capacités de coordination des politiques (dans la plupart des pays) et à la disponibilité des ressources humaines nécessaires pour gérer les politiques européennes. Les préoccupations concernant les capacités de mise en oeuvre des politiques ont constitué un motif qui a justifié l'accent mis dans le Livre Blanc de Cannes sur la création et l'amélioration de ces institutions. L'évaluation des institutions responsables de la mise en oeuvre des politiques qui a été publiée dans l'Avis de la Commission était extrêmement critique. Il ressort de la combinaison de l'auto-analyse effectuée par les États candidats et de l'opinion de la Commission européenne que le renforcement du système institutionnel de gestion des affaires européennes (essentiellement du point de vue des ressources humaines et en particulier dans les ministères techniques), l'amélioration des capacités de coordination et le renforcement des institutions chargées de la mise en oeuvre des politiques représentent des questions à traiter en priorité au cours des années à venir.

## **8. La réforme administrative et l'intégration européenne**

85. La capacité administrative d'assumer les obligations de l'appartenance à l'UE est devenue un critère important de l'adhésion. L'opinion de la Commission sur les demandes d'adhésion à l'UE des pays d'Europe centrale et orientale confirme que les capacités administratives ont tendance à prendre de plus en plus d'importance au regard de l'adhésion à l'UE.

86. Les hommes politiques d'Europe centrale et orientale ont rapidement pris conscience de l'importance croissante du bon fonctionnement de l'administration comme condition de l'adhésion à l'UE. La réforme administrative constituait traditionnellement un domaine négligé dans un grand nombre de pays mais elle s'est vue généralement accorder une priorité plus grande à la suite de la publication du Livre Blanc de Cannes. L'évaluation critique des capacités administratives contenue dans l'Avis de la Commission, quoique plus ou moins accentuée selon les pays, indique qu'un travail important reste à accomplir pour amener les capacités administratives au niveau requis pour que les pays puissent participer pleinement aux politiques européennes.

87. Même s'il existe une relation entre la réforme administrative et l'intégration européenne, les liens institutionnels entre les organismes chargés de ces deux types de tâches ne sont pas toujours évidents, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, la responsabilité de la réforme administrative n'est pas toujours clairement attribuée. En Bulgarie, cette tâche est partagée entre deux ministères mais il n'existe pas à proprement parler d'unité chargée de la réforme administrative. En Lituanie, le ministère de l'Administration publique et des municipalités est responsable de la réforme administrative. En Estonie, chaque ministère est responsable de cette tâche pour ce qui le concerne même si plusieurs ministères sont chargés d'un rôle de coordination. En Hongrie, Lettonie, Pologne et Roumanie, la réforme administrative incombe au centre du gouvernement. Dans les trois premiers pays, une unité spéciale a été créée pour gérer le processus de réforme administrative tandis qu'en Roumanie, la réforme de l'administration centrale est actuellement confiée à un comité de direction composé de représentants de divers départements ministériels.

88. En second lieu, lorsque la responsabilité a été clairement assignée, les institutions chargées de la réforme administrative et des affaires européennes ont souvent des relations limitées entre elles. Dans la plupart des pays, le ministre ou le fonctionnaire responsable de la réforme administrative n'est pas membre du comité gouvernemental pour les questions européennes, ce qui limite automatiquement le champ des échanges d'informations entre les deux domaines. La coopération peut être facilitée si les deux domaines sont gérés par des unités dépendant de l'organe central du gouvernement mais il n'en est pas ainsi dans tous les pays. En Lituanie par exemple, la réforme administrative est confiée à un ministère distinct tandis que les affaires européennes relèvent de deux autres ministères. Un pays où un lien institutionnel a déjà été créé entre le comité gouvernemental pour l'intégration européenne et le ministre chargé de la réforme administrative est la Bulgarie où le Secrétaire général du conseil des ministres, qui est également (actuellement) le ministre de l'administration publique, est représenté au sein du Comité interministériel et du Conseil pour l'intégration européenne. En Lettonie, des mécanismes permanents de coordination entre les institutions responsables des questions européennes et de la réforme administrative sont en cours d'élaboration. En Pologne, le Directeur de la réforme de l'administration publique est membre de droit du Conseil pour l'Intégration Européenne, organe consultatif placé auprès du Premier Ministre. Il n'existait toutefois aucun lien entre les deux institutions dans le processus d'élaboration des décisions. Il semble que même si les pays d'Europe centrale et orientale ont reconnu l'importance d'une administration efficace, la réforme administrative n'est pas considérée comme suffisamment prioritaire du point de vue politique pour que les représentants de l'unité qui en est responsable soient inclus dans les organes centraux chargés de l'élaboration des décisions sur les questions de politique européenne.

89. Les auto-analyses des principaux problèmes de l'administration publique et de leur incidence sur le processus d'intégration européenne reflètent la prise de conscience générale de la relation entre les deux questions par les hommes politiques d'Europe centrale et orientale. Les principaux problèmes signalés ont été la faiblesse générale des structures institutionnelles et administratives (Bulgarie, Lettonie, Roumanie) et le manque de personnel qualifié et correctement formé (Hongrie et Lituanie). Parmi les pays qui ont répondu à cette série de questions, seule l'Estonie n'a pas signalé de graves problèmes dans l'administration publique. Les principales raisons invoquées pour expliquer la difficulté de traiter ces problèmes sont le manque de moyens financiers et de personnel qualifié. Deux des États baltes ont également mentionné les problèmes résultant de la nécessité d'élaborer un nouveau système institutionnel.

90. Des stratégies générales de réforme administrative sont en cours de formulation en Bulgarie et en Roumanie (où la première priorité est accordée à la réforme des collectivités locales) et en cours d'application en Lettonie. En Lituanie, une stratégie de réforme a été adoptée mais sa mise en oeuvre n'a pas encore débuté. En Hongrie, le premier stade du processus de réforme administrative a été mené à son terme. La phase suivante est entièrement tournée vers les exigences spécifiques de l'intégration européenne. Parmi les pays qui ont répondu à cette partie du questionnaire, la Hongrie est le seul qui a fait état d'une stratégie de réforme administrative axée de manière spécifique sur l'adhésion à l'UE.

91. Le lien entre l'intégration européenne et la réforme administrative n'est pas aussi évident qu'il pourrait le paraître. Les capacités administratives ne sont évidemment pas le principal critère en fonction duquel ont été jugées les demandes d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. Toutefois, même si la qualité de l'administration n'est pas une condition de l'adhésion, la satisfaction des autres conditions définies dans l'Avis suppose une administration de grande qualité. Il est donc important que la relation entre l'intégration européenne et la réforme administrative soit non seulement reconnue mais aussi mise en pratique.

## 9. Conclusions

92. Les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion font état de progrès considérables dans la mise en place des institutions et des structures responsables de la gestion des questions européennes. La base législative du cadre institutionnel a été constituée dans tous les pays candidats et, sous réserve de quelques exceptions, toutes les institutions prévues par la législation ont été créées. Il en est de même en ce qui concerne la création d'unités pour l'intégration européenne dans les ministères. La création de groupes de travail interministériels apparaît soulever des problèmes plus difficiles. Tandis que les structures chargées de l'élaboration des décisions sur les questions européennes sont relativement permanentes, celles des groupes de travail ont subi de fréquentes modifications et les réponses au questionnaire donnent l'impression qu'elles constituent en général le maillon faible du système institutionnel. Il s'agit d'une question à examiner. Les groupes de travail n'ont pas seulement un rôle à jouer dans la formulation de la politique concernant les questions de fond mais peuvent aussi exercer une fonction de coordination au niveau des hauts fonctionnaires.

93. La préparation à la gestion du processus d'adhésion a débuté dans tous les pays candidats qui ont répondu au questionnaire. Il est intéressant d'observer que le ministère des Affaires étrangères paraît avoir obtenu un rôle central dans le processus de négociation dans la majorité des pays, alors que ce département semble jouer un rôle plus limité dans la gestion des questions européennes au niveau de l'élaboration des politiques. Du fait de l'ajustement constant des positions et du flux d'informations en provenance des ministères que requiert le processus de négociation, la question de la relation entre la structure de coordination de l'intégration européenne et la structure de négociation revêt une importance certaine.

94. Les structures chargées du rapprochement des législations sont bien établies. Les procédures destinées à assurer la conformité des dispositions nouvelles avec les normes de l'UE ont été mises en place et des stratégies nationales de révision et d'adaptation systématiques de la législation sont en cours de mise en oeuvre. Les procédures mises en place concernent toutefois essentiellement la procédure interne à l'administration. Les relations entre l'administration et le parlement en ce qui concerne le processus de rapprochement ne sont pas encore assez développées, ce qui peut soulever des problèmes notamment si le gouvernement est un gouvernement de coalition et/ou s'il ne dispose pas d'une majorité solide au parlement. La mise en place d'un mécanisme de contrôle de la conformité pour le système institutionnel dans son ensemble pourrait être une solution à examiner.

95. La gestion de l'aide financière est de plus en plus orientée vers une contribution à la préparation de l'adhésion. Le Programme Phare de la Commission européenne qui demeure le principal programme d'aide financière aux États candidats a été plus orienté vers un soutien du processus d'adhésion. La gestion de l'aide financière est généralement bien coordonnée avec les fonctions du secrétariat pour les questions européennes ou fait partie des tâches de ce dernier.

96. L'auto-analyse du système institutionnel et des procédures de gestion des affaires européennes effectuée par la plupart des pays qui ont répondu au questionnaire révèle des faiblesses assez évidentes dans les systèmes d'élaboration des politiques. La faiblesse des capacités de coordination constitue un problème général pour la plupart des administrations des pays d'Europe centrale et orientale. Il en est de même pour la mise en oeuvre des politiques pour laquelle ces pays ont dû créer presque entièrement un nouveau réseau institutionnel. Le processus de création de ce réseau n'est pas encore achevé dans la plupart des États candidats. Cette situation affecte la mise en oeuvre des politiques européennes tout autant que celle des politiques dans tout autre domaine. Les préoccupations exprimées dans l'Avis de la Commission européenne sur l'insuffisance des capacités de mise en oeuvre vont dans le même sens mais doivent être vues dans le contexte approprié. En dehors du développement des capacités de coordination des politiques et de la mise en place de réseaux de mise en oeuvre de l'action gouvernementale, le manque



de personnel qualifié constitue l'autre faiblesse principale des systèmes de conception des politiques européennes dans les pays mentionnés dans les auto analyses.

97. La dernière catégorie du questionnaire de SIGMA a trait aux liens entre la réforme administrative et l'intégration européenne. En dehors des problèmes qui se posent au sein des systèmes administratifs et qui sont examinés dans la section précédente, le manque de liaisons institutionnelles claires entre les unités chargées de la réforme administrative et les structures responsables de la gestion des affaires européennes représente l'une des principales sources potentielles de problèmes.

98. Des progrès considérables ont été accomplis en matière d'élaboration de systèmes de gestion des affaires européennes en Europe centrale et orientale. Si les systèmes institutionnels fonctionnent aussi bien que le suggèrent les réponses au questionnaire, ils parviendront probablement à faire face à la charge de travail imposée par le processus d'adhésion à condition que des mesures soient prises pour remédier aux principales insuffisances soulignées ci-dessus. Tout autre est la question de savoir si ces structures seront suffisantes pour gérer les questions européennes après d'adhésion de ces pays à l'UE. En plus de celles concernant les structures de conception, des améliorations substantielles devront être apportées aux capacités de mise en oeuvre des politiques en général ainsi qu'aux mécanismes de contrôle. Une meilleure intégration de la politique de réforme administrative et de la politique d'accession à l'UE sera requise pour que les pays soient prêts sur le plan administratif à rejoindre l'UE lorsque l'adhésion deviendra une réalité.

## Annexe 1. Classification des réponses au questionnaire

## 1. Structures centrales d'élaboration des décisions

Structures institutionnelles : pays	Comité(s) ministériel(s)/ Conseil des ministres	Ministre responsable	Comités de hauts fonctionnaires	Secrétariat
Bulgarie	1. Réunions spéciales sur l'IE du Conseil des Ministres pour définir la politique nationale, approuver les instructions et les documents, désigner les négociateurs ; 2. Cette instance se réunit au moins une fois par mois, décisions prises à l'unanimité.	Le Premier ministre préside les réunions spéciales ; Le ministre des affaires étrangères préside le Conseil pour l'intégration européenne et assure à titre principal la coordination ; Le ministre de la justice coordonne les activités concernant le rapprochement des législations. Le Premier ministre est responsable des questions d'intégration européenne.	1. Le Conseil pour l'IE (vice-ministres des ministères compétents) prépare les Sessions spéciales, suit la mise en oeuvre des politiques, crée des groupes de travail ; 2. Comité interministériel sur l'IE (Chefs des unités chargés de l'IE).	Direction pour l'intégration européenne du ministère des affaires étrangères ; Principales fonctions : coordination, examen, préparation des négociations, formation, suivi du rapprochement des législations.
Estonie	Comité ministériel pour les affaires européennes présidé par le PM avec un nombre limité de ministres ; Se réunit au moins une fois par mois décide à l'unanimité.		Conseil de hauts fonctionnaires présidé par le chef du Service de l'IE se réunit tous les quinze jours. Décide à l'unanimité ; Rôle spécial des ministères des affaires étrangères et de la justice	Service de l'IE au sein de la Chancellerie d'état ; Principales fonctions : coordination, suivi et planification stratégique.
Hongrie	Comité restreint pour l'IE présidé par le Premier ministre ne peut prendre des décisions juridiquement obligatoires. Prend ses décisions par vote, se réunit au moins une fois par mois.	Ministre des affaires étrangères.	Comité interministériel pour l'IE, secrétaires d'état et sous secrétaires d'état.	Secrétariat d'état pour l'IE au sein du ministère des affaires étrangères (comprendra le secrétariat du comité interministériel sur l'IE) ; Groupe d'action stratégique pour l'intégration au sein des services du PM.
Lettonie	Conseil de l'IE, présidé par le PM ou par le ministre des affaires européennes (en cas d'absence du PM) participation d'un nombre restreint de ministres ; Se réunit au moins une fois par mois, décide à l'unanimité.	Ministre des affaires européennes dépendant du PM.	Prévu mais pas encore créé (création prévue à l'été de 1997) ; Rôle spécial dévolu au ministère des affaires étrangères.	Service pour l'intégration européenne au sein du ministère des affaires européennes. Principales fonctions : suivi, coordination, information, planification ; compétence large.
Lituanie	Commission gouvernementale pour l'IE présidée par le PM. Nombre limité de ministres représentés, convoquée par le chef de la délégation pour la préparation des négociations d'adhésion à l'UE ; Se réunit en tant que de besoin ; Décisions prises à la majorité qualifiée.	Responsabilité partagée entre : Ministre des affaires étrangères (coordination générale) et ministre des affaires européennes (préparation et coordination du programme national de rapprochement des	Délégation pour la préparation des négociations d'adhésion à l'UE ; convoque les réunions de la Commission gouvernementale, règle les différends et coordonne les politiques d'accession.	Direction de l'Intégration européenne du ministère des affaires étrangères assure le secrétariat de la Commission gouvernementale et de la Délégation pour la préparation des négociations d'adhésion à l'UE.

		législations et préparation du programme d'intégration économique).		
Pologne	Comité pour l'IE, présidé par le Premier Ministre avec un nombre limité de ministères représentés comprend des représentants d'instances non ministérielles ; Se réunit en moyenne une fois par mois ; Décide par un vote à la majorité.	Le Secrétaire d'État (Secrétariat du Comité pour l'IE) dépend du PM.	Réunion des sous secrétaires D'état des ministères participant au Comité pour l'IE, décide à l'unanimité, se réunit avant chaque réunion du Comité.	Service du Comité pour l'intégration européenne, indépendant au sein de l'administration polonaise doté d'un large éventail de compétences.
République tchèque	Le comité gouvernemental pour l'IE à composition restreinte avec participation possible d'autres ministères et institutions ; se réunit tous les deux mois ; Il ne joue qu'un rôle de préparation, les décisions sont du seul ressort du gouvernement	Le ministère des affaires étrangères est responsable de la coordination générale.	Le comité de travail pour la mise en oeuvre de l'accord européen présidé par le min. des affaires étrangères se réunit au moins une fois par mois et procède à la création de groupes de travail.	Deux directions du ministère des affaires étrangères , une pour la coordination des relations avec l'UE, l'autre pour les relations politiques avec l'UE
Roumanie	Comité interministériel pour l'IE, présidé par le PM, la participation aux réunions varie comprend des ministres mais aussi des représentants d'autres institutions ; Généralement convoqué par le ministre pour l'IE ; Se réunit en principe chaque trimestre, décide à l'unanimité.	Ministre pour l'intégration européenne (président exécutif du Comité interministériel) dépend du Premier ministre ; Rôle spécial dévolu au ministre des affaires étrangères (coordination politique) et au ministre du commerce extérieur (dispositions commerciales de l'accord d'association).	Direction pour l'IE du gouvernement roumain convoque les réunions des représentants des ministères/institutions étatiques en tant que de besoin. Pas de comité permanent de fonctionnaires.	Direction pour l'IE du gouvernement roumain dépendant du ministre pour l'IE prépare les décisions stratégiques, sert de plaque tournante pour le rapprochement des législations, approuve les propositions d'activités des autres institutions étatiques dans les domaines ayant trait aux questions européennes.
Slovaquie	Conseil du gouvernement slovaque pour l'intégration de la République slovaque dans l'UE, organe consultatif restreint se réunit une fois par mois.	Vice Premier ministre disposant de sa propre structure d'appui au sein des Services du Premier ministre.	Aucun comité permanent de fonctionnaires n'a été mentionné.	Le principal service de coordination au sein des services du Premier ministre, Direction pour l'intégration européenne, Direction pour l'intégration européenne du ministère des affaires étrangères chargée de l'application de l'accord européen.
Slovénie	En cours de révision.	Nomination d'un nouveau ministre des affaires européennes, répartition des compétences en cours de révision.	En cours de révision.	Secrétariat européen rattaché au Cabinet du Premier Ministre, structure et compétences à définir.

## 2. Organisation interne des ministères, groupes de travail sectoriels et représentation externe

Structures et dispositifs institutionnels : pays	Traitement des questions européennes au sein des ministères	Groupes de travail sectoriels	Représentation auprès de l'UE
Bulgarie	La plupart des ministères disposent d'unités spécialisées et chacun ou la plupart d'entre eux de spécialistes de ces questions.	Il existe 26 groupes de travail répondant à la structure du questionnaire de la Commission.	Assurée par le ministère des affaires étrangères Les ministères du commerce extérieur et du tourisme sont représentés.
Estonie	Système décentralisé : varie d'un ministère à l'autre.	Il existe des groupes de réflexion sur les politiques et des groupes de travail techniques ; La coordination est assurée par des ministères désignés ; Les ministères transmettent les résultats à un organe central de coordination	Assurée par le ministère des affaires étrangères Les ministères de l'agriculture, de la justice et des finances sont représentés ; Présente les positions de l'Estonie à l'UE.
Hongrie	Il existe des unités spécialisées.	27 groupes suivant la structure du questionnaire de la Commission plus 4 groupes supplémentaires ; le secrétariat d'état est représenté dans chaque groupe.	Assurée par le ministère des affaires étrangères ; Les ministères de l'industrie et du commerce extérieur et du tourisme sont actuellement représentés.
Lettonie	Varié selon les ministères. Obligation de désigner un fonctionnaire responsable des questions européennes.	23 groupes de travail au sein du Bureau pour l'IE : principales fonctions ont trait au rapprochement des législations. Le système sera modifié après la création du Conseil des hauts fonctionnaires.	Assurée par le ministère des affaires étrangères ; Le ministère de l'agriculture est représenté et il est prévu une représentation du ministère de l'éducation et de la science.
Lituanie	Chaque ministère dispose d'une unité spécialisée pour l'IE.	10 groupes de travail pour les questions de rapprochement des législations et de structures institutionnelles exigées pour la mise en oeuvre.	Assurée par le ministère des affaires étrangères ; Pas encore d'attachés spécialisés mais leur affectation est prévue.
Pologne	Chaque ministère dispose d'une unité spécialisée pour l'IE.	Des groupes de travail sectoriels opèrent au cas par cas sans relation avec la structure du livre blanc.	Assurée par le ministère des affaires étrangères, coordination des affaires multilatérales.
République tchèque	Les ministères disposent d'unités spéciales pour l'intégration européenne.	Il existe 22 groupes de travail, le ministère des affaires étrangères est représenté dans tous ces groupes qui sont présidés par le ministère le plus directement intéressé par le sujet traité. La structure de ces groupes peut être modifiée.	Mission permanente dépendant du ministère des affaires étrangères ; les autres ministères et organismes peuvent être représentés.
Roumanie	Chaque ministère dispose d'une unité spéciale sur l'IE, des unités ont également été mises en place dans les préfectures.	Il existe 32 groupes de travail dont 23 se rapportant au Livre blanc et 9 aux structures institutionnelles mises en place en vertu de l'accord européen.	Assurée par le ministère des affaires étrangères, direction de l'UE.
Slovaquie	Directions spécialisées dans chaque ministère.	23 groupes de travail pour la mise en oeuvre du Livre blanc.	Sous l'autorité du ministère des affaires étrangères ; comprend des représentants des ministères des finances, de l'économie et de l'agriculture.
Slovénie	En cours de révision	En cours de révision.	En cours de révision.

### 3. Gestion du processus d'adhésion

Dispositifs institutionnels et stratégies : pays	Dispositifs institutionnels mis en place pour le processus de négociation	Définition des stratégies et des priorités en vue de l'adhésion	Organisation de la formation aux questions européennes	Communications avec la société civile
Bulgarie	Nouvelle structure de coordination axée sur les négociations, dispositifs spécifiques à formaliser.	Un projet de stratégie a été élaboré.	Pas de stratégie générale : les ministères des affaires étrangères et de la justice traitent des aspects horizontaux ; organisation de la formation de spécialistes au sein des ministères.	Projet spécial Phare mis en place ; Stratégie nationale de communication à élaborer ; Le Conseil pour l'IE joue un rôle consultatif.
Estonie	La question sera traitée par les structures existantes. Le négociateur principal sera désigné par le min. des affaires étrangères.	Les objectifs généraux et la stratégie sont définis mais ne sont pas encore précisés ni classés par ordre de priorité.	Il existe une stratégie nationale de formation, une formation générale par l'intermédiaire du Bureau pour l'IE, des formations spécifiques dans les ministères.	Il existe une stratégie de sensibilisation du public, des actions concrètes sont en préparation.
Hongrie	Aucune structure nouvelle n'est prévue, le négociateur principal appartiendra au ministère des affaires étrangères.	Stratégie en cours d'élaboration, document de position sur l'acquis en préparation.	Stratégie de formation adoptée en juin 1997, programmes de formation différents pour différents aspects de la politique européenne.	Il existe une stratégie de communication avec le public lors du processus de mise en oeuvre. Cette stratégie a été élaborée avec le soutien de Phare.
Lettonie	Création prévue d'un Secrétariat spécial. Le ministère des affaires étrangères constituera l'équipe de négociation.	Le concept de la préparation de la Lettonie aux négociations d'adhésion a été défini.	Une stratégie de formation est élaborée par le Bureau pour l'IE et l'école lettone d'administration publique.	Une stratégie d'information est en cours d'élaboration. Programme progressif d'information de la presse.
Lituanie	Délégation pour la préparation des négociations d'adhésion à l'UE,	Stratégie et position en matière d'intégration en cours de préparation.	La formation des négociateurs a débuté, une stratégie générale de formation est en préparation.	Une stratégie nationale de communication sur l'IE est en préparation.

	secrétariat assuré par le ministère des affaires européennes.				
Pologne	Aucune décision sur des structures particulières ou sur des équipes de négociation n'a été prise.	Stratégie nationale pour l'intégration.	La formation générale à l'IE fait partie de la stratégie nationale pour l'intégration, elle est coordonnée par les services du Comité pour l'IE.	Elément de la stratégie nationale pour l'intégration, programme complet d'actions destinées à différents secteurs de la société.	
République tchèque	Les décisions concernant l'équipe de négociation et son chef sont en cours de mise au point définitive.	Pas de réponse.	Le concept général de la formation à l'IE est en place, le ministère des affaires étrangères est investi de responsabilités particulières mais la formation des spécialistes est organisée par chaque ministère.	Une stratégie de communication a été définie et sera mise en oeuvre à compter du début de 1998, certaines activités d'information ont déjà débuté.	
Roumanie	Aucune disposition nouvelle n'est envisagée, le négociateur principal sera le ministre chargé de l'IE.	Références dans le programme général du gouvernement, la Direction de l'IE rédige une stratégie détaillée basée sur la stratégie nationale pour l'adhésion à l'UE.	Le processus de décision concernant la composition des équipes de négociation est entamé, une stratégie de formation est en cours d'élaboration.	Une stratégie d'image pour la procédure d'adhésion de la Roumanie à l'UE a été définie et est en cours de mise à jour.	
Slovaquie	Le négociateur principal et les équipes de négociation sont désignés, des structures d'appui dans les ministères et des groupes de travail interministériels sont en place.	Pas de réponse.	Pas de réponse.	Pas de réponse.	
Slovénie	Pas de réponse.	Pas de réponse.	Pas de réponse.	Pas de réponse.	

## 4. Rapprochement des législations

Dispositions institutionnelles et stratégiques : pays	Dispositifs institutionnels en place pour le rapprochement des législations	Stratégie nationale de rapprochement des législations	Relations avec le parlement
Bulgarie	Une structure organisationnelle est en place ; vérification de la conformité de toutes les dispositions législatives nouvelles (conseil législatif), un programme de formation a été lancé.	Il existe un document de stratégie ; un inventaire secteur par secteur de l'approche la plus adéquate vis-à-vis du rapprochement des législations a été effectué.	Aucune procédure officielle de coordination de l'activité législative du parlement avec l'exécutif.
Estonie	La structure organisationnelle est en place, la conformité de toutes les dispositions législatives nouvelles est vérifiée, des structures de formation ont été mises en place (pour les magistrats et les fonctionnaires).	Une stratégie nationale a été définie, la principale méthode consiste à modifier la législation nationale.	Réunions régulières avec le Comité des affaires européennes et les autres comités compétents.
Hongrie	Des justifications détaillées de la conformité sont exigées pour chaque projet de loi nouveau, un programme de formation spécial est en place.	Un programme national existe ; la principale méthode consiste à modifier la législation nationale mais les décisions sont prises au cas par cas.	Consultations régulières entre la Commission permanente pour les affaires européennes et les fonctionnaires du gouvernement.
Lettonie	Le Service de l'IE vérifie la conformité de tous les projets de lois soumis à la Chancellerie, la formation des magistrats et des avocats est en cours.	Une stratégie nationale a été définie, la principale méthode consiste à modifier la législation nationale.	Relèvent du vice premier ministre responsable des relations avec le parlement.
Lituanie	Le Service de la législation du ministère des affaires européennes vérifie la conformité des textes, des organismes de formation des magistrats et des avocats ont été mis en place.	Un programme d'harmonisation de la législation nationale a été défini, la principale méthode consiste à modifier la législation nationale.	Des parlementaires sont invités à participer aux réunions de la Commission gouvernementale pour l'IE afin d'examiner les questions de rapprochement des législations.
Pologne	Les services du Comité pour l'IE vérifient la conformité ; exceptions pour les propositions d'initiative parlementaire ou du président (soumission volontaire seulement).	Fait partie de la stratégie nationale pour l'intégration.	Le président de la commission des lois du parlement siège au Comité gouvernemental pour l'IE, l'avis des services du Comité pour l'IE est communiqué au parlement.
République tchèque	Le ministère responsable est le ministère de la justice, une clause de compatibilité devra être incluse dans tout projet de loi, un système d'information pour le rapprochement des législations a été établi.	Un calendrier de transposition a été approuvé en juillet 1997 sur la base de la stratégie nationale de rapprochement des législations, des rapports d'avancement sont établis tous les trois mois.	Un institut parlementaire est relié au système d'information pour le rapprochement des législations, des réunions officielles et informelles sur le rapprochement sont organisées entre représentants du parlement et du gouvernement en cas de besoin.
Roumanie	Le conseil législatif joue le rôle de plaque tournante, la Direction de l'IE coordonne le processus d'harmonisation, un programme de formation a été lancé.	Un programme national d'harmonisation législative existe : la conformité est recherchée à la fois par la modification des textes existants et par la rédaction de dispositions nouvelles.	La coopération est basée sur un accord entre la commission parlementaire mixte sur l'IE, la Direction de l'IE et le conseil législatif.
Slovaquie	Pas de réponse	Pas de réponse	Pas de réponse.
Slovénie	Pas de réponse	Pas de réponse.	Pas de réponse.

## 5. Gestion de l'aide

Structures de gestion de l'aide : pays	Ministère ou organisme compétent	relation avec les structures et la politique en matière d'intégration européenne
Bulgarie	Compétence décentralisée : chaque ministère gère l'aide dans son propre domaine.	Le coordonnateur des affaires de l'UE est responsable de la cohérence dans ce domaine.
Estonie	Ministère des finances (aide générale) ; Bureau pour l'IE (aide liée à l'IE).	Le comité de coordination de l'assistance technique du conseil des hauts fonctionnaires définit les besoins et les priorités.
Hongrie	Ministère des affaires étrangères.	Les deux types de questions relèvent du même ministère.
Lettonie	Ministère des finances (aide générale) assisté par un groupe interministériel de coordination de l'assistance technique pour l'aide dans le domaine de l'IE.	Un groupe interministériel de coordination de l'assistance technique assure les liaisons.
Lituanie	Le ministre des affaires étrangères préside le Conseil de coordination de l'aide ; responsabilité partagée entre les ministères des affaires étrangères, des finances, des affaires européennes et de l'économie.	La Direction de l'intégration européenne du ministère des affaires étrangères assure le secrétariat du Conseil de coordination de l'aide qui formule des propositions pour l'utilisation de l'aide accordée pour les besoins de l'IE.
Pologne	Services du Comité pour l'IE, direction spéciale pour l'aide extérieure.	Lien étroit entre l'aide et la politique d'intégration.
République tchèque	Sur le plan politique, le ministère des affaires étrangères, dans la pratique, le ministère des finances.	L'aide et sa relation avec l'intégration européenne sont examinées au sein du Comité d'action pour la mise en oeuvre de l'accord européen.
Roumanie	Direction pour la coopération financière et l'aide économique au sein du Département pour l'intégration européenne.	Les deux aspects sont traités au sein de la même institution, ce qui garantit l'existence d'une relation claire entre l'aide et l'intégration européenne.
Slovaquie	Direction de l'aide extérieure au sein des Services du gouvernement.	Département placé sous l'autorité du vice ministre responsable de l'intégration européenne.
Slovénie	Pas de réponse	Pas de réponse.



### 6. Forces et faiblesses du système de gestion des questions européennes

Forces et faiblesses : pays	Principales forces	Principales faiblesses
Bulgarie	Le mécanisme couvre tous les niveaux de l'administration, peut être transformé en une procédure de formulation/mise en oeuvre des politiques lors de l'adhésion à l'UE, rôle central du ministère des affaires étrangères.	La mise en place est trop récente pour permettre l'analyse des faiblesses.
Estonie	Structures de coordination fonctionnant bien, personnel qualifié et forte perception de la complexité des tâches à accomplir.	Nécessité d'améliorer la rédaction des lois et la détection des problèmes, le renforcement des institutions n'est pas achevé.
Hongrie	Pas de réponse.	Pas de réponse.
Lettonie	La plupart des institutions sont en place, la coordination horizontale fonctionne bien.	Le conseil des hauts fonctionnaires n'est pas encore créé, le mécanisme de coordination horizontale n'est pas suffisamment formalisé, absence d'un système d'échange d'information uniforme.
Lituanie	La plupart des institutions sont créées, des structures adéquates sont en place dans les ministères techniques.	Les stratégies d'intégration, de formation et d'information sont encore en préparation.
Pologne	Présence d'unités pour l'IE dans tous les ministères, fonction centrale de coordination de haut niveau (implication directe du Premier ministre).	Manque de personnel qualifié et d'équipements de base.
République tchèque	Pas de réponse.	La réforme du Comité d'action pour la mise en oeuvre de l'accord européen devrait éliminer les faiblesses actuelles de la gestion des affaires européennes, en particulier en ce qui concerne la coordination des politiques.
Roumanie	Existence d'un système institutionnel cohérent pour la gestion de l'ensemble des aspects des affaires européennes, cohérence de l'approche politique, stabilité du système institutionnel.	Faiblesse de la coopération et de la communication entre les institutions, manque de personnel spécialisé, manque de dialogue inter-institutionnel avec les Membres de l'UE et les pays candidats, capacité d'organisation insuffisante et manque de souplesse des ministères dans l'adaptation de leurs méthodes de travail aux exigences de l'UE.
Slovaquie	Pas de réponse.	Pas de réponse.
Slovénie	Pas de réponse.	Pas de réponse.

## 7.1. Réforme administrative et intégration européenne : Partie I

Problèmes : pays	Existence d'une unité spécialisée dans la réforme administrative	Relations entre les structures chargées de la réforme administrative et l'intégration européenne	Liens de fond entre la réforme administrative et l'intégration européenne
Bulgarie	La responsabilité est partagée entre deux ministères. Pas d'unité spécialisée	Le ministère pour l'administration de l'état est représenté au sein du Conseil pour l'IE et du Comité interministériel	Les deux domaines sont considérés comme étroitement liés mais il n'existe pas de chevauchement institutionnel pour l'instant.
Estonie	Non, système décentralisé ; activités coordonnées par le Comité pour le développement de l'administration de l'état	Seulement dans le cadre des relations entre les ministères et le Service de l'IE	Domaines : formation des fonctionnaires, renforcement des institutions et exécution de la législation.
Hongrie	Commissaire du gouvernement pour la modernisation de l'AP au sein des services du Premier ministre	Les services du Commissaire du gouvernement ont participé à l'élaboration de la stratégie de formation	La réforme de l'administration publique est considérée comme un aspect de la préparation de la Hongrie à l'adhésion à l'UE.
Lettonie	Bureau de la réforme de l'administration publique sous l'autorité d'un vice Premier ministre	Coordination avec le Bureau pour l'intégration européenne, mécanismes en cours d'élaboration	en cours d'examen
Lituanie	Ministère pour les réformes administratives et les municipalités	Deux vice ministres du ministère des RAP sont membres de la Délégation pour la préparation des négociations sur l'adhésion à l'UE.	Création de structures spéciales pour l'intégration européenne
Pologne	Direction de la réforme de l'administration publique au sein des Services du Premier ministre	Pas de réponse.	Pas de réponse.
République tchèque	pas de réponse	pas de réponse	A la suite de l'Avis, des travaux ont été lancés pour l'élaboration de procédures nouvelles visant à créer une administration plus efficace
Roumanie	Gouvernement de Roumanie, responsables de la réforme des collectivités locales clairement désignés, réforme de l'administration centrale gérée par un comité de direction	Coopération et partenariat permanents	Ont concerné jusqu'à présent essentiellement la réforme des administrations locales, effort d'adaptation des structures des collectivités locales roumaines aux normes européennes
Slovaquie	Pas de réponse.	Pas de réponse.	Pas de réponse.
Slovénie	Pas de réponse.	Pas de réponse.	Pas de réponse.

## 7.2. Réforme administrative et intégration européenne : Partie II

Problèmes : pays	Problèmes potentiels pour l'intégration européenne relevant de la réforme administrative	Origine des problèmes	Evolutions attendues en matière de réforme administrative
Bulgarie	Nécessité de corriger la faiblesse générale des structures institutionnelles et administratives.	Les problèmes sont de divers types mais les principales difficultés sont d'ordre financier.	Des mesures de réforme administrative sont en cours d'élaboration, il s'agit d'un domaine désigné comme prioritaire.
Estonie	Non significatif : les problèmes potentiels seront traités dans le cadre du processus de renforcement des institutions.	Complexité de la construction d'un nouveau système institutionnel.	Formation des fonctionnaires, renforcement des institutions et application de la législation.
Hongrie	Manque d'une formation adéquate pour les fonctionnaires.	Amélioration de la qualité des ressources humaines, amélioration des processus d'élaboration et d'exécution des décisions.	Prochaine phase du processus de réforme administrative sera dans la ligne des exigences de l'UE : accent mis sur la mise en oeuvre, la coordination, la formation à l'IE, l'amélioration de la gestion.
Lettonie	Les problèmes de la fonction publique sont complexes et sérieux, ils concernent la plupart des aspects de l'élaboration des politiques et de l'organisation interne.	Complexité de la construction d'un nouveau système institutionnel ; les causes principales sont difficiles à isoler.	Stratégie de mise en oeuvre de la réforme de l'AP en cours de révision, la rationalisation des structures devrait libérer des ressources permettant de réaliser des améliorations, un système d'analyse de l'incidence de la réglementation est prévu.
Lituanie	Manque de personnel très qualifié en matière d'IE dans l'administration et la magistrature.	Ressources humaines et financières.	Les stratégies d'accession et de formation devraient fournir une base permettant de remédier au manque de ressources humaines.
Pologne	Pas clair.	Pas de réponse.	Pas de réponse.
République tchèque	Pas de réponse.	Pas de réponse.	Pas de réponse.
Roumanie	Faiblesses graves au niveau des administrations centrales et locales ; un processus de correction de ces faiblesses par le gouvernement roumain est en cours.	Causes financières et techniques, principalement dues à un manque d'expérience et de formation. Nécessité de créer une nouvelle culture administrative.	Programme ambitieux de réforme législative, la priorité étant accordée pour le moment à la réforme des administrations locales.
Slovaquie	Pas de réponse.	Pas de réponse.	Pas de réponse.
Slovénie	Pas de réponse.	Pas de réponse.	Pas de réponse.

---

## Chapitre 2 : Faire face aux défis de l'adhésion

Par Les Metcalfe<sup>4</sup>

---

### 1. Introduction : Veulent-ils ? Peuvent-ils ?

99. La conclusion de la CIG de 1996 (Maastricht II) au Sommet d'Amsterdam en juillet 1997 a marqué dans l'évolution de l'Union européenne un tournant qui concerne tout particulièrement les PECO candidats à l'élargissement. Le Traité d'Amsterdam sur lequel le Sommet s'est mis d'accord ne contient pas d'initiatives nouvelles spectaculaires, et il a en fait été critiqué pour son absence de vision et d'ambition. Il revêt néanmoins une grande importance. On était auparavant convenu que sa conclusion déclencherait le démarrage de la phase suivante des négociations d'élargissement. Le succès ou l'échec des négociations d'adhésion est une affaire suprêmement importante pour les pays candidats du point de vue de leur stabilité politique et de la performance à long terme de leur économie. D'où les fortes réactions suscitées lorsque la Commission a récemment fait savoir qu'à son avis les négociations d'adhésion devraient débiter d'abord avec la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie (plus Chypre), et seulement à un stade ultérieur avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie. L'hypothèse de travail est que les négociations s'ouvriront début 1998.

100. La préoccupation principale de cette étude a trait aux capacités de gestion dont les gouvernements d'Europe centrale et orientale ont besoin pour faire face aux défis de l'adhésion à l'Union européenne. En mai 1997 la Présidence néerlandaise a souligné l'importance de cette dimension de l'élargissement à venir de l'UE en organisant une conférence sur "Gouvernance et Intégration Européenne" qui a mis en lumière les questions d'efficacité et de fiabilité au niveau des gouvernements. Jusqu'à maintenant ce sont les dimensions politiques et administratives de l'adhésion qui avaient le plus attiré l'attention. Mais avec la récente publication des Avis de la Commission sur les pays candidats à l'élargissement et la présentation de l'Agenda 2000 il est devenu impossible d'esquiver les questions pratiques difficiles concernant le point de savoir si les pays candidats sont bien équipés pour à la fois prendre en charge la gestion du processus d'adhésion et satisfaire aux exigences de l'appartenance à l'Union. De quelles capacités disposent-ils maintenant ? De quelles capacités ont-ils besoin ? Quelle stratégie faut-il suivre pour développer les capacités nécessaires ?

101. En principe l'appartenance à l'Union européenne est ouverte à tous les pays disposant d'une identité européenne qui peuvent et veulent satisfaire à ses exigences. La combinaison du vouloir et du pouvoir est importante. Il n'y a guère de doute que les PECO sont disposés à devenir Membres de l'Union européenne. Comme Hans van den Broek, le Commissaire principalement responsable de l'élargissement, l'a observé dans le premier numéro de la revue *Thesis*, "La salle d'attente est pleine de monde" (Van den Broek, 1997, p. 8). Les PECO sont de toute évidence impatients d'entrer dans l'UE. Ce sentiment est

---

4. Les Metcalfe est Professeur en Gestion publique à L'Institut européen d'Administration publique (EIPA) à Maastricht aux Pays-Bas.

exacerbé par des attentes excessivement fortes quant à l'ampleur des avantages qu'apportera l'appartenance à l'UE, et par des hypothèses irréalistes sur le rythme auquel l'élargissement peut s'opérer. A l'heure actuelle, c'est en effet la capacité de tous les PECO à satisfaire aux exigences complexes et difficiles de l'appartenance à l'Union qui constitue la pierre d'achoppement.

102. Faire partie de l'UE entraîne des coûts en même temps que des avantages. Certain des coûts les plus importants résultent de l'obligation de mettre en oeuvre un éventail de politiques européennes toujours plus vaste, d'élaborer de nouvelles politiques et de réviser les politiques existantes à mesure que les nécessités et les situations se modifient. Pour de telles fins, disposer d'administrations fiables et efficaces est un moyen essentiel. Si dans les élargissements précédents le principal problème était celui du vouloir (la Suisse et la Norvège décidèrent de ne pas adhérer), l'essentiel maintenant est de pouvoir, de posséder la capacité de faire face aux obligations de l'appartenance. Les pays candidats doivent donner la preuve qu'ils sont en mesure aussi bien que désireux de satisfaire à ces obligations. Doter les administrations nationales des moyens de prendre en mains ces tâches nouvelles et difficiles suppose une volonté constante de réformer la gestion publique et d'effectuer de gros investissements de réorganisation. Des transformations d'une telle ampleur et d'une telle complexité ne peuvent se faire ni aisément ni rapidement. Les pays candidats devront investir du temps et des efforts dans le développement de leurs capacités.

103. Les critères et conditions d'adhésion des PECO à l'UE ont été fixés au Sommet de Copenhague en juin 1993 :

- Des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit et les droits de l'homme ;
- Le respect des minorités et leur protection ;
- L'existence d'une économie de marché viable ;
- La capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ;
- La capacité de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

104. Derrière tout cela il y a le présupposé que le progrès politique et économique s'accompagnera des mesures appropriées de création de capacités. Des structures et des systèmes nouveaux devront être mis en place, et il faudra former le personnel apte à les faire fonctionner de façon fiable et efficace. On peut craindre que les implications de cette affirmation apparemment anodine ne soient pas prises assez au sérieux. Les défis de gestion de l'appartenance à l'UE sont souvent sous-estimés et mal compris. Bien que l'on s'inquiète sur le plan politique de la souveraineté et des menaces à l'identité nationale, l'appartenance à l'Union renforce plutôt qu'elle ne diminue les exigences vis à vis des administrations nationales. Les capacités limitées des institutions de l'UE signifient qu'une grande partie du travail de mise en oeuvre des politiques européennes incombera à d'autres niveaux d'administration. Le processus d'intégration impose des tâches de plus en plus lourdes aux administrations des États Membres.

## **2. Défis et capacités — La gestion interne des relations avec l'UE**

105. L'approche suivie dans notre analyse revient essentiellement à examiner les *défis de gestion* auxquels les pays candidats sont confrontés et les *capacités* dont ils ont besoin pour les relever. Bien qu'on manque d'informations comparatives détaillées, il n'est pas douteux que les défis sont d'une ampleur considérable. Il y a une forte disparité entre les capacités existantes des administrations des pays candidats et les exigences auxquelles ils seront soumis au cours du processus d'adhésion et dans la période

postérieure à l'élargissement. La question qui se pose est : quelles stratégies de développement des capacités faudrait-il adopter pour combler progressivement cet écart ?

106. A cette question il n'y a pas de réponse uniforme. Tous les pays candidats sont différents du point de vue des forces et des faiblesses de leur économie, ainsi que des opportunités et des menaces géopolitiques les concernant. Les pays ont différents problèmes et différentes priorités, et ils ont mis en place différents types d'appareil politico-administratif pour fixer les objectifs et gérer leurs négociations avec l'UE. Les variations politiques, économiques et administratives *internes* se reflètent dans une diversité de formes institutionnelles à l'échelon national. Les réponses au questionnaire de l'enquête SIGMA (voir chapitre 1, annexe 1) illustrent cette diversité. En dépit de ces différences nationales tous les PECO ont pourtant nécessairement affaire à un certain nombre de défis communs lorsqu'ils abordent les négociations d'adhésion. Tous les pays doivent s'adapter au même ensemble *externe* d'institutions et de procédures européennes. Il leur faut également s'ajuster aux mêmes conditions et aux mêmes critères pour réussir à adhérer à l'UE. Tout au long du processus il leur faut travailler avec la Commission, en même temps qu'ils doivent créer et entretenir des relations tant au niveau individuel avec chaque État Membre que collectivement par le biais du Conseil des Ministres et avec le Parlement Européen.

107. Les capacités requises pour adhérer et pour mettre en oeuvre les politiques européennes sont de nature diverse. Certaines sont des capacités de gestion opérationnelles, ayant trait à des secteurs de mise en oeuvre très techniques. On a besoin de savoirs d'expert et de compétences de spécialistes dans différentes branches de l'agriculture, dans les transports, pour les politiques de l'environnement, etc. Dans de tels domaines, le travail de gestion signifie que l'on fait partie d'un réseau d'opérateurs (*policy network*) et que l'on est en liaison constante avec les collègues spécialistes du même domaine dans d'autres pays. De tels réseaux servent souvent à la gestion des politiques de réglementation (Majone, 1996). Il existe des réseaux de relations fortement développés dans de nombreux domaines de la politique économique, et c'est également de plus en plus le cas pour les politiques relevant du second et du troisième pilier<sup>5</sup>.

108. D'autres capacités d'un niveau plus élevé concernent le fonctionnement de l'ensemble de l'administration et les choix décisifs à opérer tels que l'entrée dans l'UE. On a soutenu que pour traiter avec succès ces problèmes de gouvernance de haut niveau, il faut un nouveau type de haute fonction publique que l'on ne mettra pas en place dans le cadre des réformes de l'actuelle Nouvelle Gestion Publique (Dror, 1995). Ceci est vrai au regard des définitions conventionnelles de la gestion. On aurait tort cependant de conclure qu'à ce niveau une expertise en gestion n'est pas nécessaire. *On définit habituellement la gestion en disant que cela consiste à faire faire par d'autres ; la gestion publique consiste à faire faire par d'autres organisations.* Les tâches de gestion au niveau interorganisationnel réclament des compétences et une expertise en gestion différentes. Ces tâches correspondent à la coordination et à l'intégration du travail des diverses organisations intervenant dans la gestion des politiques publiques. Elles comprennent également la capacité à concevoir et à mettre sur pied de nouvelles organisations et de nouveaux systèmes de gestion opérant avec efficacité en transcendant les frontières entre organisations et entre nations. Il est indispensable à cet effet de bien comprendre les rivalités et de surmonter les tendances centrifuges liés aux affrontements de pouvoir bureaucratiques, tout en luttant contre les autres sources de résistance organisationnelle au changement au sein des organisations et entre organisations. Au niveau interorganisationnel il n'existe pas de distinction tranchées entre gouvernance et gestion publique : ce sont simplement deux faces de la même médaille. Construire de nouveaux systèmes et de nouvelles structures de gouvernance du genre de ce qu'implique l'adaptation d'une administration nationale destinée à satisfaire aux conditions d'adhésion à l'UE, c'est de la gestion du changement à grande échelle.

---

5. Les politiques appartenant au deuxième pilier concernent la Politique étrangère et la Sécurité commune ; les politiques appartenant au troisième pilier concernent la Justice et l'Intérieur.

109. Gérer les affaires européennes exige la mise en place d'un réseau de plus en plus complexe de liaisons se prolongeant vers l'extérieur en direction des institutions de l'UE, et vers l'intérieur en direction de l'administration nationale. Les problèmes de gestion cruciaux auxquels les pays candidats sont confrontés concernent la manière d'améliorer les capacités de gérer l'interdépendance entre niveau national et niveau européen. Il n'existe aucun modèle de développement des capacités applicable à tous les pays. La situation particulière d'un pays peut rendre absolument nécessaire de développer les capacités de gestion de telle ou telle politique qui peuvent déjà exister dans d'autres pays. Comme l'a souligné le Livre Blanc sur la préparation des PECO à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union, chaque pays doit assumer la responsabilité de définir sa propre approche. Quelles que soient les différences, le processus d'adhésion exige le développement de certaines compétences de base. Ici l'objectif consiste à identifier les enjeux stratégiques communs à tous les pays candidats et d'examiner les options qui leur sont ouvertes à mesure qu'ils se lancent dans le processus qui débouchera en fin de compte sur une adhésion.

110. Lorsqu'on se penche particulièrement sur l'approche des PECO en matière de négociations d'adhésion, il apparaît clairement qu'il faut absolument garder présent à l'esprit un autre type tout à fait crucial et d'une extrême rareté : la capacité de créer des capacités. Outre le fait de savoir de *quels types* de capacité on a besoin pour préparer les administrations nationales aux tâches d'adhésion et d'appartenance à l'UE, il est essentiel de savoir *comment* créer et développer ces capacités. Le développement de ces capacités dépend pour une large part d'un apprentissage liée à l'expérience. Cela ne veut pas dire qu'il faut procéder exclusivement par tâtonnements. On peut prendre en compte et utiliser les expériences des autres pays lors de la vague actuelle et des vagues précédentes d'adhésion. Naturellement chaque pays doit en fin de compte décider par lui même quant à la manière de procéder. Mais l'efficacité avec laquelle il développe les types de capacité pertinents pour affronter les défis de l'adhésion dépend pour une bonne part de l'efficacité avec laquelle il apprend à distinguer ce qui marche et ce qui ne marche pas, en s'appuyant sur son expérience et sur celle des autres pays. La capacité de créer des capacités exige une démarche beaucoup plus subtile que le rejet pur et simple de ce qui n'est pas "de chez nous" ou l'imitation naïve de ce qui se fait ailleurs. Notre étude s'efforce d'établir un cadre permettant de "tirer des leçons" et de mieux tirer parti de l'enseignement des expériences pertinentes.

### 3. La quatrième vague

111. Dans une vision de long terme, l'intégration des PECO dans l'UE forme la quatrième vague d'élargissement. Le premier élargissement, vers l'ouest, fit entrer le Danemark, l'Irlande et la Grande-Bretagne. Le second, vers le sud, ajouta la Grèce, le Portugal et l'Espagne. La troisième vague a été l'élargissement vers le nord, avec l'AELE, en vue d'inclure la Finlande, la Suède et l'Autriche (si on peut considérer l'Autriche comme un pays scandinave honoraire). Lors de chacune de ces vagues d'élargissement les pays candidats ont eu à franchir un seuil plus élevé d'obligations politiques et de responsabilités administratives. Sur le fond il n'y a là rien de négociable. Une condition de base de l'appartenance est que chaque nouveau groupe de candidats accepte et prend en compte les progrès d'intégration réalisés par les États Membres en place. Cela veut dire qu'au fil des années les futurs États Membres ont dû réaliser des investissements accrus pour renforcer leurs capacités administratives et adapter leur infrastructure politico-administrative aux niveaux sans cesse plus élevés d'intégration européenne.

112. La quatrième vague d'élargissement, vers l'est, sera la plus difficile de toutes tant pour les pays candidats que pour l'UE elle-même. Cette complexité tient à trois sources. La première réside tout simplement dans le nombre des pays en cause. Bien qu'en principe chaque pays négocie ses conditions d'entrée de façon indépendante, avoir affaire à tant de candidats soulève des problèmes évidents. Les procédures d'entrée ont été établies au cours des négociations d'adhésion antérieures, bien qu'il ait été

nécessaire de les adapter pour faire face à des situations nouvelles. La mise au point des aspects essentiels du cadre des négociations d'adhésion et un certain nombre d'innovations propres au cycle actuel d'élargissement sont commentés dans Nicolaidis et Raja Boean (1997). La seconde source a trait aux difficultés très réelles que soulève le respect des critères de Copenhague et la mise en place des capacités de gestion nécessaires au bon fonctionnement de l'appareil administratif d'un État Membre. Les pays candidats ont beaucoup à faire pour mettre à niveau leurs systèmes administratifs et leurs structures de gouvernance. Le seuil des conditions d'adhésion s'est encore relevé depuis l'incorporation relativement aisée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède. Avant que n'arrivent de nouveaux pays le prix d'entrée va monter encore plus haut lorsque les engagements actuellement pris en faveur d'une intégration plus poussée seront confirmés dans les années à venir.

113. Troisièmement, du côté de l'UE il est clair que l'élargissement envisagé impose une réforme des institutions. L'UE a par sa croissance dépassé le cadre institutionnel créé à l'origine pour servir aux besoins limités de six États Membres, mais elle a fait preuve de peu de capacité de réforme structurelle. Le terme de "capacité d'absorption" qui est devenu d'usage courant n'arrive pas à refléter la complexité des changements de structure qui sont nécessaires pour doubler quasiment le nombre actuel de Membres sans perte d'efficacité. Bien que notre étude n'ait pas pour but d'en débattre, il est bon de noter que l'UE a un sérieux "déficit de gestion" qu'il est urgent de résorber. La CIG de 1996 a dans une large mesure évité ces questions difficiles de réforme institutionnelle en dépit du fait qu'elle a été expressément réunie pour les régler. On ne peut pas différer trop longtemps de s'occuper de ces déficiences et faiblesses institutionnelles sans porter sérieusement atteinte au fonctionnement du système tel qu'il est et sans perturber le processus d'élargissement. On ne saurait nier que cela soulèvera des difficultés politiques dans les États Membres et dans les institutions de l'UE. La nécessité d'une réforme fondamentale des principales politiques et des principales institutions n'en est pas moins inévitable. Chose curieuse, cela veut dire que les pays candidats sont en train de négocier pour entrer dans un système qui, en les incorporant, va se transformer du même coup de manière tout à fait imprévisible.

#### **4. La stratégie de pré-adhésion (renforcée)**

114. Dans ces conditions le prochain processus d'élargissement différera sensiblement de la vague précédente. On a tenu compte de ces difficultés en lançant une stratégie de pré-adhésion au Conseil Européen d'Essen (décembre 1994). Les quatre principaux éléments de la stratégie de pré-adhésion sont les accords européens, le dialogue structurel avec les institutions de l'Union, le Programme Phare et le programme basé sur le Livre Blanc de la Commission consacré à la préparation des PECO à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union. Leur portée et leur but ne sont pas les mêmes, et ils ont évolué au fil des années. Les accords européens sont des accords d'association avec les différents gouvernements. La relation structurée représente un cadre de dialogue multilatéral entre l'ensemble des pays associés et les institutions de l'UE, qui vise à instaurer une confiance mutuelle et à étudier des domaines d'intérêt commun. Phare constitue la principale source d'assistance financière dans la stratégie de pré-adhésion. Le programme du Livre Blanc est conçu de façon à dépasser le simple rapprochement à l'égard de la législation sur le Marché Interne et à susciter le développement des capacités administratives nécessaires à sa mise en oeuvre.

115. Ces quatre éléments sont destinés à figurer sous une forme plus cohérente dans la stratégie renforcée de pré-adhésion exposée dans l'Agenda 2000 de la Commission (voir notamment Vol. II, pages 3-12). Le paragraphe final mérite d'être cité, car il donne une indication de l'ampleur et du caractère ambitieux de la tâche à accomplir :

"Le prochain élargissement, à la différence des précédents, impose à l'Union européenne d'articuler, dans une approche d'ensemble que



constitue le renforcement de la stratégie de pré-adhésion, les instruments d'aide à tous les pays candidats et le déroulement des négociations, quelle que soit la date à laquelle chaque pays candidat sera impliqué, afin de rendre cohérent l'ensemble de l'exercice. Une stratégie renforcée de pré-adhésion, si elle est bien menée, offrira à tous la garantie d'une adhésion bien préparée et facilitera la solution des problèmes posés par l'élargissement en évitant le recours systématique à de longues périodes de transition dont le prix pourrait être la remise en cause de l'acquis communautaire et de la cohésion de l'Union.

*(Agenda 2000, Vol. II, p. 12, Commission européenne DOC/97/7).*

116. La cohérence est nécessaire au niveau de chaque pays. Chacun d'eux doit assumer la responsabilité de l'adaptation ou du développement de ses systèmes et de ses structures pour satisfaire aux exigences des négociations d'adhésion. La cohérence est également nécessaire de la part de tous les pays candidats pour faire en sorte que l'ensemble du processus soit intelligible, ordonné, et se déroule de manière coordonnée. Un effet indirect important d'une gestion coordonnée du processus d'adhésion est qu'une préparation sérieuse intervenant en amont diminuera la nécessité de prévoir de longues et nombreuses périodes de transition qui compliqueraient et perturberaient ensuite la mise en oeuvre des politiques de l'UE.

117. Un aspect de cette stratégie de pré-adhésion renforcée a déjà été annoncé : la réorientation du Programme Phare. Dans ses grandes lignes on l'a décrite comme le passage d'une approche par la demande à une approche par l'adhésion. La sélection, la gestion et l'évaluation des projets seront conçues de façon à améliorer la préparation des candidats à l'adhésion. Pour assurer une plus forte cohérence au niveau national, on cherche à ce que dans chaque pays les projets soient moins nombreux et de plus grande taille. Les projets seront choisis de façon à satisfaire les besoins recensés dans l'Avis de la Commission. La gestion des projets sera dans la mesure du possible déléguée au gouvernement du pays intéressé, à charge pour la Commission de formuler un cadre facilitant le suivi et la définition des responsabilités. Ce changement n'implique pas seulement l'acceptation progressive d'une plus grande responsabilité de la part des gouvernements candidats, mais également une approche de la gestion plus coordonnée et plus disciplinée de la part des services de la Commission. Les réformes de la gestion financière interne de la Commission sont destinées à conforter cette nouvelle orientation.

118. La cohérence entre l'ensemble des pays candidats a été abordée sous un autre angle. Compte tenu du fait que les pays n'ont ni les mêmes problèmes ni les mêmes priorités, l'Agenda 2000 a désigné le "renforcement de la capacité institutionnelle" et la "mise de l'activité économique aux normes communautaires" comme les deux thèmes communs de la stratégie d'adhésion renforcée. Le premier thème reflète la prise de conscience du fait que le rapprochement des législations ne constitue qu'un premier pas vers l'adoption de l'acquis communautaire. Cette adoption exige une infrastructure d'administration publique disposant des compétences techniques, des structures et des systèmes indispensables à la mise en oeuvre des normes et exigences communautaires. Quant à l'alignement des activités économiques sur les règles communautaires, il nécessitera de gros investissements. A défaut d'investissements nouveaux en capital physique il faudra probablement accorder de longues périodes de transition et de nombreuses exemptions. D'où, là encore, des implications pour l'administration publique du fait que la gestion des politiques de réglementation obligera les autorités responsables à nouer des relations différentes avec les entreprises concernées.

119. Même si les négociations débutent vraiment au début de l'année prochaine, la date la plus optimiste pour l'entrée de nouveaux Membres se situerait en 2002, mais il est fort vraisemblable que les négociations d'adhésion prendront davantage de temps. On peut dire en tout cas que le processus a déjà été

amorcé depuis quelques années du fait de la signature d'accords d'association conclus avec certains pays, et de la création d'une relation structurée destinée à placer les pays associés dans un cadre de dialogue multilatéral avec les institutions de l'UE et les États Membres. Mais tout cela ne constitue encore qu'un préliminaire, quelle qu'en soit l'importance sur le plan matériel et symbolique. Il reste encore un long chemin à parcourir. On ne gagnera rien à sous-estimer ce que l'adhésion exige des pays candidats ou à nourrir des espoirs irréalistes quant à la rapidité avec laquelle l'adhésion peut être obtenue. Une décision d'élargissement prise à la hâte accompagnée de réserves et de périodes de transition prolongées pourrait en fait avoir à long terme des conséquences fâcheuses. L'important n'est pas de fixer une date d'entrée précise mais de veiller à ce que les pays candidats soient dûment préparés à adhérer.

120. Bien que l'élargissement puisse être considéré comme une succession de vagues, les négociations sont menées séparément avec chaque pays candidat. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a ni coordination ni comparaison entre pays candidats ou au sein des institutions de l'UE. On est au contraire extrêmement sensible aux progrès relatifs accomplis, comme l'illustrent très clairement les réactions aux Avis rendus par la Commission sur les candidats actuels. En fin de compte, c'est avec chaque pays que les décisions seront prises et les accords conclus. Mais avant d'en arriver là, bien des travaux préparatoires devront être accomplis, l'UE mettant en place des processus parallèles pour traiter les demandes des différents candidats. Identifier un groupe de pays constitue un premier pas dans la gestion méthodique du processus d'adhésion.

## **5. Gérer les négociations d'adhésion : Les préliminaires**

121. Avant de nous pencher sur les stratégies de création de capacités proprement dites, il faut d'abord formuler quelques commentaires généraux sur l'ensemble du processus de gestion des négociations d'adhésion. Comme le montre l'analyse ci-dessus, les négociations d'adhésion sont très différentes du stéréotype très répandu qui se les représente comme des accords conclus à la table de négociation par des individus ayant triomphé à l'arraché grâce à leur talent de persuasion, leur sagacité et leur forte personnalité ou qui, inversement, se sont faits manoeuvrer par les ruses déloyales et les agissements en sous-main de leurs adversaires. Dans un tel contexte la gestion n'a visiblement guère d'influence sur le succès ou l'échec. En fait le contexte des négociations d'adhésion est tout différent, et le succès de celles-ci dépend crucialement de la qualité de la gestion.

122. Pourquoi ? A cause de la complexité de la tâche. Les chefs de négociation n'agissent pas isolément, car il est impossible à un seul individu de superviser, et à plus forte raison de maîtriser l'ensemble du processus. D'autre part la gestion des négociations d'adhésion n'est pas une fonction purement diplomatique exercée par un ministère des Affaires Etrangères. Les chefs de négociation dirigent chacun une équipe de négociateurs. Leur succès dépend d'efforts constants et concertés et d'un travail en équipe bien organisé. Sans être éliminée, l'influence des facteurs personnels s'en trouve bel et bien limitée. Les ministères des Affaires Etrangères jouent généralement un rôle de chef de file, mais l'ampleur des ramifications de l'appartenance à l'Union signifie que bien d'autres ministères ont des intérêts légitimes et s'efforcent de jouer un rôle. D'où la nécessité de tout un processus de réorganisation des ministères et des relations qu'ils nouent entre eux. Si les ministères des Affaires Etrangères ont du mal à s'adapter aux nouvelles exigences du contexte de l'UE tout l'appareil administratif s'en trouvera perturbé (Christensen, 1996). Brouiller les lignes de démarcation entre politique étrangère et politique intérieure est l'un des traits distinctifs du processus d'adhésion. Le fait de devoir négocier sur tant d'enjeux interdépendants que l'on aurait pu auparavant considérer indépendamment les uns des autres accroît fortement la nécessité d'une préparation attentive et d'une coordination plus rigoureuse. Les carences administratives, ou les divergences politiques non résolues, referont presque certainement surface lorsqu'il faudra s'engager sur des positions nationales irrévocables. L'intégration européenne doit aboutir à une participation active et à

une coopération efficace d'acteurs appartenant à de nombreux secteurs de l'administration. Pour s'assurer qu'il en sera bien ainsi les administrations des pays candidats doivent disposer de capacités fortement accrues. Tout le temps et tous les efforts qu'exigent des négociations visent à s'"approcher de la table" (Stein, 1989). Une préparation poussée est indispensable, ce qui veut dire que contrairement au stéréotype habituel les négociateurs passent la majeure partie de leur temps à négocier avec leur propre camp. La phase finale autour de la table de négociation ne représente que la partie émergée de l'iceberg.

123. Il est utile d'introduire une distinction entre processus internes de préparation et processus externes de pré-négociation. La préparation intragouvernementale a pour objet de s'assurer que les négociateurs ont bien reçu leurs instructions et sont à même de représenter efficacement les intérêts nationaux une fois parvenus à la table de négociation. La préparation couvre toutes les analyses techniques détaillées dont on a besoin pour comprendre les enjeux et les problèmes. Elle comprend également l'appréciation de ce qu'impliquent les différentes options avant de fixer les objectifs, les stratégies et les tactiques de la négociation. En ce sens une très grande partie des travaux consacrés aux négociations d'adhésion sont des travaux "faits à la maison". En fait les commentaires émanant des négociateurs en chef des vagues d'élargissement précédentes nous informent que les intéressés passent beaucoup plus de temps à négocier à l'intérieur de leurs administrations pour réduire les zones d'incertitude et résoudre les divergences internes qu'à représenter leur gouvernement dans les négociations.

124. Parallèlement à la préparation intragouvernementale il y a un processus externe de pré-négociation avec les autres interlocuteurs du processus de négociation pour fixer le cadre et les points essentiels de l'ordre du jour des négociations elles-mêmes. L'instauration du dialogue structuré et, maintenant, celle de la Conférence Européenne, semblent constituer les éléments d'un cadre de pré-négociation. Il en va de même des Partenaires pour l'Adhésion qui sont commentés ci-dessous. Il y a interaction entre préparation et pré-négociation. Les négociateurs doivent sans cesse être conscients de la façon dont l'évolution du cadre de négociation peut influencer les préparations sur le plan interne et réciproquement. Bien que l'Agenda 2000 ait défini quelques paramètres généraux il subsiste encore dans l'agenda de pré-négociation bien des questions sans réponse. Par exemple comment va-t-on structurer et organiser les Partenariats pour l'Adhésion ?

125. Les négociateurs doivent prendre en considération deux autres traits distinctifs des négociations d'adhésion. Premièrement, l'éventail des enjeux et des intérêts concernés, déjà vaste, ne cesse de s'élargir. La réussite des négociations exige un travail en équipe destiné à s'assurer que tous les thèmes pertinents ont été couverts et que divergences et conflits ont été suffisamment conciliés pour que les négociateurs présentent une vision cohérente des intérêts nationaux. On a déjà à cet égard une certaine expérience. Tous les PECO ont été confrontés à ce problème lorsqu'il a fallu décider de la manière dont les responsabilités seraient réparties pour tel ou tel aspect du Livre Blanc. Dans la mesure où il existe d'importantes zones d'interdépendance, une fois qu'a été décidée la répartition du travail entre ministères et autres organisations, on s'est trouvé devant le problème de la coordination à assurer. Qu'a-t-on appris de cette expérience ? Deuxièmement, vu qu'en matière de négociations on a fortement tendance à penser en termes de stratégies de compétition et de dynamique à somme nulle, on risque de perdre de vue que les négociations d'adhésion portent pour l'essentiel sur l'intégration. Certes il est toujours possible de discerner des éléments de concurrence et de conflit dans des négociations, mais la caractéristique des négociations d'adhésion est qu'elles visent au premier chef à mettre les pays candidats au niveau des normes indispensables pour qu'ils soient effectivement Membres de l'UE, et à définir les conditions auxquelles ils peuvent adhérer. A cet égard les négociations ressemblent plus à un audit de gestion qu'à une négociation internationale classique. Il faut cependant ajouter immédiatement qu'elles ne correspondent guère non plus à l'image classique de l'audit de gestion.

126. La façon dont les négociations ont été organisées reflète les circonstances propres aux PECO en tant que pays qui vivent une transition politico-économique majeure, créant des cadres constitutionnels et des systèmes administratifs nouveaux, et dont l'économie est en train de se transformer. Non seulement c'est l'élargissement le plus important du point de vue du nombre de pays candidats à l'adhésion, mais il y a un très grand décalage entre les capacités limitées de gouvernance et d'administration des PECO et les exigences accrues que les progrès rapides de l'intégration lors de ces dernières décennies font peser sur les capacités administratives des États Membres. Une forte augmentation des ressources est hors de question étant donné la rigueur des contraintes financières et budgétaires. La situation est rendue encore plus compliquée par le fait que la quatrième vague d'élargissement ne peut pas trouver sa place dans le cadre institutionnel actuel de l'UE. La CIG de 1996 ne s'est pas attaquée à ce problème alors qu'elle était supposée le faire.

## **6. La formulation des Partenariats pour l'Adhésion**

127. L'Agenda 2000 a introduit la notion de "Partenariat pour l'Adhésion", élément clé du processus renforcé de pré-adhésion. Il vaut la peine de regarder de plus près ce qu'il veut dire en pratique, d'abord en raison de son importance intrinsèque, et aussi comme exemple de la façon dont on peut renforcer la capacité de créer des capacités. Il s'agit des capacités de concevoir une redéfinition des rôles des PECO et de l'UE dans le processus d'adhésion.

128. Un Partenariat pour l'Adhésion vise à regrouper de manière cohérente toutes les formes d'assistance à la disposition de chacun des pays candidats, et de focaliser leur utilisation sur les priorités de la mise en oeuvre de l'acquis communautaire. A l'avenir le choix des projets et la mise au point des programmes doivent refléter les besoins et la situation propres de chaque pays candidat. Le but est de formuler des programmes par pays au cours des années 1997 et 1998 dans le cadre de ce nouveau Partenariat pour l'Accession, de façon à permettre à chaque pays de progresser plus rapidement et plus efficacement dans la création des capacités lui permettant de faire face aux obligations de l'appartenance à l'Union.

129. Les Partenariats pour l'Adhésion visent donc à apporter une contribution durable à l'"européanisation" de la gouvernance dans les pays candidats. Leur objectif est d'organiser et d'accélérer le processus consistant à mettre les pays candidats à même de satisfaire aux conditions de l'appartenance à l'Union et à leur permettre de fonctionner ensuite comme États Membres à part entière. L'européanisation ne prend pas fin avec l'adhésion, elle reste partie intégrante du fonctionnement de chaque État Membre. L'adhésion ne diminue pas les exigences incombant aux administrations nationales, elle les accroît. Contrairement à des idées fausses très répandues, le progrès de l'intégration européenne est plus exigeant à l'égard des administrations nationales et non pas moins. Dans le système de gouvernance à plusieurs niveaux qui se développe en Europe, les États Membres sont confrontés aux engagements et aux charges de travail qu'impliquent de nouvelles politiques communautaires. De leur côté les pays candidats à l'adhésion doivent se préparer à assumer les mêmes engagements et être prêts à en assumer de nouveaux.

130. Sur le plan symbolique, les Partenariats pour l'Adhésion représentent l'amorce d'une phase nouvelle dans la relation entre les PECO et l'UE au fur et à mesure que ces pays parviendront à adhérer au cours des années à venir. Mais où est-ce que se situe leur valeur ajoutée ? Au delà de la symbolique politique, il est important d'examiner comment ces Partenariats introduiront en pratique une différence positive dans la manière dont l'adhésion est gérée, faute de quoi le mot risque de n'être guère plus qu'une vaine rhétorique politique. Bien pire, il peut devenir une source de confusion parce que les ambiguïtés et les malentendus feront obstacle à la définition de bonnes relations de travail. Les divergences d'interprétation sur ce que le partenariat signifie peuvent conduire à des déceptions et à des conflits

stériles. Clarté et cohérence importent d'autant plus que cette nouvelle formulation est une réponse à des insatisfactions. Les pratiques de gestion suivies dans le passé n'ont pas réussi à venir à bout de la complexité qui caractérise le pilotage du processus d'adhésion et la coordination des efforts des nombreuses organisations qui y sont impliquées en tant qu'acteurs.

131. Il existe à tout le moins des bases pour progresser. Les principes généraux destinés à guider les Partenariats pour l'Adhésion paraissent clairs. Le principe d'une responsabilité conjointe et d'un engagement collectif de développement des capacités de la part de chacun des gouvernements candidats et de la Commission est implicitement inscrit dans la notion même de partenariat. Une meilleure organisation des deux partenaires est un préalable à l'existence d'un partenariat constructif. Ni la Commission ni les gouvernements candidats ne forment une entité monolithique. Pour être en mesure de travailler ensemble chacun doit renforcer sa propre structure interne. Du côté de la Commission on admet qu'il faut adopter à l'égard des relations avec les pays candidats une approche plus cohérente que par le passé. La gestion interne de la Commission doit être changée pour renforcer la coordination mutuelle des activités des différentes Directions Générales avec chaque pays. Cela n'empêche pas une décentralisation et l'instauration par les DG de relations séparées avec un pays candidat. Cela implique en revanche une plus ferme volonté de coordination au sein de la Commission pour veiller à ce que les différentes initiatives s'insèrent dans une approche visiblement commune qui ne dégènera pas en confusion et en conflits pour des raisons de chevauchements, de doubles emplois ou de carences et omissions inaperçues.

132. De même qu'il est important que la Commission parle d'une seule voix lorsqu'elle traite avec un pays déterminé, de même est-il essentiel réciproquement qu'un gouvernement parle d'une seule voix lorsqu'il traite avec la Commission et les autres partenaires dans le processus d'adhésion. La coordination intragouvernementale est d'une importance vitale pour faire en sorte que les intérêts nationaux soit bien définis et convenablement représentés. La tâche de coordination est même encore plus complexe que dans le cas de la Commission en raison du nombre et de la diversité des intérêts impliqués sur le plan interne — encore qu'il faille souligner que la Commission devra établir autant de sous-systèmes de coordination entre DG qu'il y a de pays candidats ! S'ajoute à cela une autre complexité, à savoir que la coordination s'impose tant pour l'élaboration politiques communautaires que pour la mise en oeuvre des programmes et des projets sur lesquels on s'est mis d'accord. Enfin les Partenariats pour l'Adhésion exigent une approche plus cohérente du point de vue des pays candidats eux-mêmes. Au fond le but visé est de leur transférer progressivement davantage de responsabilité pour la conception des programmes futurs qui serviront de cadre pour le choix et la gestion des projets d'assistance.

133. L'organisation interne de la Commission dans ses rapports avec chaque pays et l'organisation interne des gouvernements quant à leurs rapports avec la Commission conditionne l'efficacité des Partenariats pour l'Adhésion. Cependant la fonction des partenariats pour l'adhésion consiste, par nature, à aider les pays candidats à organiser les interfaces entre les niveaux nationaux et ceux de l'UE, mais également de les aider à se doter des capacités nécessaires pour s'acquitter des tâches de gestion qui apparaissent aux frontières. Ceci soulève à un autre échelon des questions d'organisation et de gestion.

## **7. Modèles de partenariat**

134. Les bureaucraties ont tendance à privilégier l'uniformité. Etant donné le nombre des pays candidats, des pressions s'exerceront probablement sur la Commission pour qu'elle les traite tous de la même façon. Bien que ce soit administrativement commode et d'apparence équitable, ce ne serait pas nécessairement efficace, faute de refléter la diversité des pays candidats. Leurs besoins sont en effet différents, ce que les Avis de la Commission traduisent en partie. La conception des Partenariats pour l'Adhésion doit donc être adaptée pour prendre en compte ces différences. Cela ne veut pas dire qu'il faille

les traiter de manière ponctuelle et non systématique. Un Partenariat pour l'Adhésion, c'est une alliance stratégique dans laquelle la responsabilité est progressivement transférée au gouvernement candidat. En faire un mode de gestion efficace suppose que soient clarifiés les rôles respectifs de la Commission et des gouvernements candidats. Dans la mesure où les Partenariats pour l'Adhésion en sont encore à un stade préliminaire il peut être intéressant de soumettre à l'examen quelques options et d'analyser les moyens par lesquels ces exigences pourraient être satisfaites. On ne présentera ici que les grandes lignes, la structure fine des cas concrets se composant de réseaux de plusieurs dizaines d'organisations.

135. Sans prétendre faire oeuvre exhaustive ou originale, il est utile d'examiner trois modèles de partenariats : principal-agent, acheteur-fournisseur et spécialiste-client. Premièrement, les partenariats sont quelquefois basés sur un modèle principal-agent. Il s'agit essentiellement d'une relation hiérarchique dans laquelle les objectifs et les politiques sont définis par le principal, leur mise en oeuvre par l'agent étant supervisée et surveillée de près par le principal. Les modèles et méthodes classiques de gestion par objectifs fournissent le moyen de faire fonctionner ce type de partenariat. Puisque l'application d'un volume substantiel de législation émanant de l'UE constitue une partie essentielle du processus d'adhésion, les partenariats inspirés de relations de ce type ont de l'importance. Mais le maintien de relations hiérarchiques dans lesquelles les pays candidats sont des "junior partners" ne représente qu'une partie, probablement décroissante, des Partenariats pour l'Adhésion.

136. Un second modèle, avec lequel bien des récentes réformes de l'administration publique nous ont familiarisé, est un partenariat acheteur-fournisseur. C'est une relation quasi-commerciale dans laquelle les partenaires se mettent d'accord sur un contrat de performance basé sur la rémunération de services rendus. Elle ne s'applique pas directement aux relations entre la Commission et les PECO, car il ne s'agit pas entre eux d'un lien client-fournisseur sur lequel un contrat de performance pourrait s'appuyer. Il y a cependant un ensemble plus complexe de partenariats d'échanges dans lequel des services sont fournis aux PECO par des tiers sur une base plus ou moins commerciale, la Commission assurant une sorte de parrainage. L'un des inconvénients d'un schéma client-fournisseur par rapport aux Partenariats pour l'Adhésion est que l'approche contractuelle a tendance à exagérer le degré de certitude que l'on peut insérer dans des accords, ce qui a pour effet de sous-estimer l'effort à faire pour assurer en continu le suivi et la gestion du contrat de performance. On peut être à juste titre réservé à l'égard de l'idée que les relations client-fournisseur soient ou deviennent la base principale des Partenariats pour l'Adhésion, mais elles sont certainement une composante importante de l'ensemble du processus de développement des capacités.

137. Un troisième modèle distinct des deux précédents est le modèle spécialiste-client. Ici la relation est basée sur le diagnostic des besoins du client et sur l'application d'un savoir de spécialiste pour résoudre les problèmes et améliorer les capacités. Un partenariat spécialiste-client suppose la gestion d'un mélange incommode associant autonomie du spécialiste et engagement du client. Il en est particulièrement ainsi lorsque le développement des capacités du système du client est un objectif clé du partenariat. Le modèle de partenariat spécialiste-client est pertinent à deux égards. Tout d'abord, il y a beaucoup de cas où un diagnostic préliminaire indépendant des besoins est une étape indispensable pour décider de ce qu'il faudrait faire, cependant que l'efficacité de ce que l'on fait dépend de l'engagement du client. Les relations principal-agent et client-fournisseur ne sont pas pertinentes ici. En second lieu, on part de l'hypothèse que les Partenariats pour l'Adhésion ont une dynamique axée sur le développement. Ils visent à créer des capacités, à favoriser l'indépendance et non à perpétuer la dépendance. Si les partenariats de type principal-agent et client-fournisseur peuvent être adéquats pour gérer des tâches spécifiques, un partenariat du type spécialiste-client fournit un cadre propre au renforcement de la capacité de création de capacités. Le but est d'évoluer à la longue vers une plus large délégation de responsabilités au bénéfice des pays candidats afin qu'ils gèrent eux-mêmes leurs programmes. Un partenariat spécialiste-client offre un cadre plus approprié et plus souple pour renforcer l'autonomie et permettre aux PECO d'assumer davantage de responsabilités en prévision de l'adhésion.

138. Ces modèles de partenariat ne sont pas mutuellement exclusifs. Rien n'empêche de les combiner lorsqu'on bâtit des Partenariats pour l'Adhésion. Différentes combinaisons peuvent être convenir à différents pays et à différents stades du processus d'adhésion d'un pays donné. Du point de vue d'une performance efficace, l'observation d'ordre général la plus importante est que dans tous les cas il faut que les partenaires comprennent et admettent le type de relation qu'ils vont nouer. La base du Partenariat pour l'Accession devra être périodiquement examinée au fur et à mesure que les capacités se développeront.

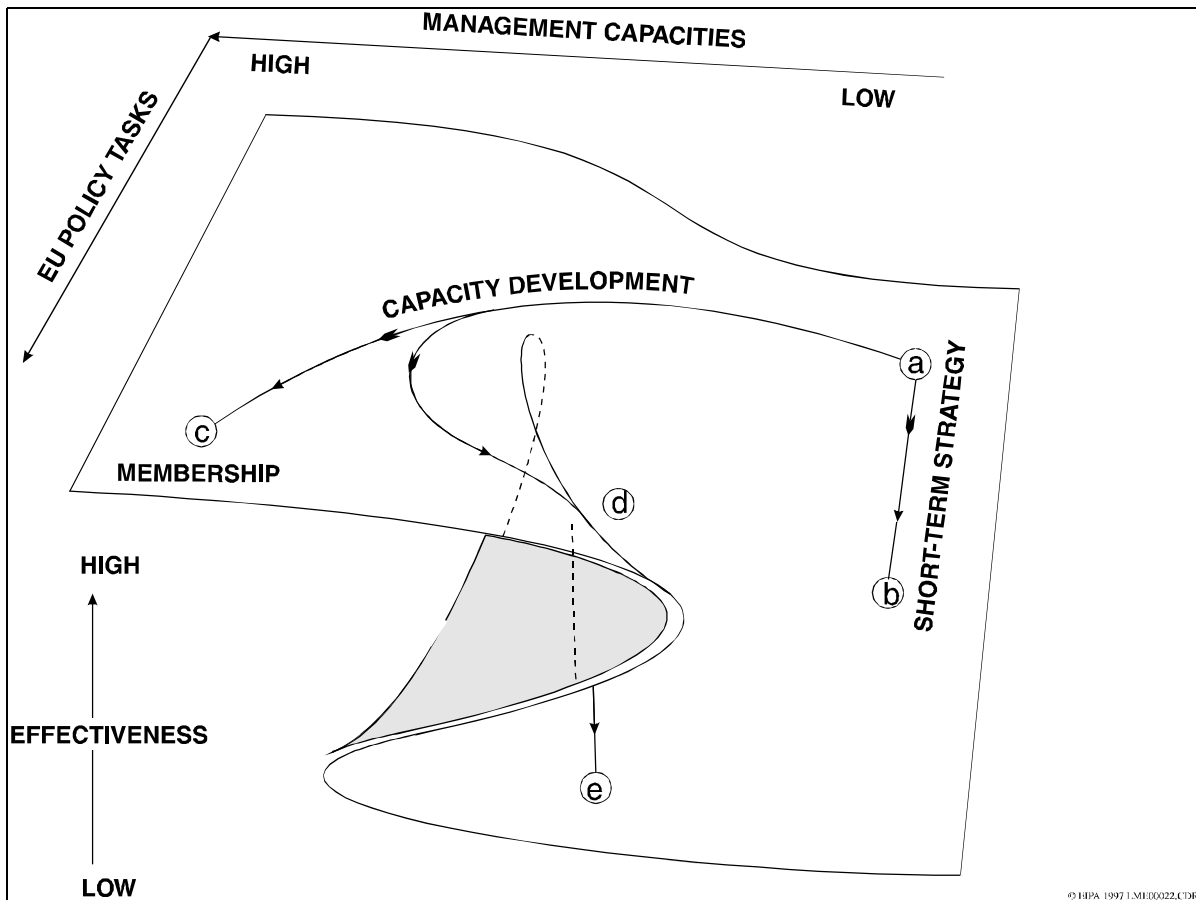
## **8. Se hâter lentement**

139. Certains PECO ont fait l'objet d'une thérapie de choc et de programmes d'urgence destinés à produire très vite des effets spectaculaires. Quels que soient les mérites de cette approche pour ce qui est de provoquer des changements économiques, il est très douteux que ce soit le meilleur moyen de réaliser des réformes durables de la gestion publique, ou de créer les capacités nécessaires pour obtenir l'adhésion à l'UE et en tirer profit. Il y a toujours le risque qu'un progrès superficiel ne soit pas durable. Tout revers peut d'autre part être politiquement dommageable et administrativement démoralisant.

140. Accumuler patiemment les capacités diminue les risques de ce genre de revers et offre à long terme une perspective plus féconde. La clé d'un succès durable réside dans une stratégie soigneusement conçue pour maintenir globalement l'équilibre entre le rythme auquel les capacités nouvelles se développent et celui auquel de nouvelles responsabilités européennes sont acquises. Tenter d'accélérer le processus d'adhésion en prenant plus de responsabilités que ce que les capacités existantes peuvent assumer aggrave les risques de surcharge et d'effondrement des performances, et a un effet néfaste sur l'image extérieur d'un pays en le faisant apparaître comme un partenaire peu fiable. Dans les cas notamment où il est nécessaire de passer à un niveau de performance sensiblement plus élevé — comme pour les PECO désireux d'adhérer à l'UE — les progrès initiaux peuvent paraître peu impressionnants. Il est moins séduisant politiquement de "se hâter lentement" que de promettre des résultats prompts, mais c'est apparemment une base plus ferme pour obtenir une efficacité à long terme.

141. Le diagramme ci-après montre pourquoi "se hâter lentement" est une démarche appropriée pour définir une stratégie de création de capacités. L'idée de manoeuvre est qu'à de faibles niveaux de capacité les réseaux administratifs sont aisément surchargés. Une stratégie de réforme doit être tracée avec soin de façon à maintenir globalement l'équilibre entre le rythme auquel les capacités nouvelles se développent et le rythme auquel on acquiert de nouvelles responsabilités européennes. Surcharger un système administratif peut, notamment en cas de forte dénivellation, amener un effondrement des performances et provoquer une panne sérieuse du processus d'adhésion.

## Stratégies de développement des capacités



Traduction des termes dans le schéma ci-dessus : courbe du DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS (FORT, FAIBLE) dans le domaine du CAPACITÉ DE GESTION en ce qui concerne les POLITIQUES EUROPÉENNES ; A) à B) STRATÉGIE À COURT TERME ; C) ADHÉSION ; EFFICACITÉ (HAUTE, FAIBLE).

142. Une stratégie à court terme (a-b) amène à accepter de façon irréfléchie de nouvelles politiques communautaires sans qu'il y ait d'effort significatif pour créer les capacités propres à les assumer. Une stratégie concurrentielle (a-d-e) basée sur une philosophie de thérapie de choc aboutit à des résultats initiaux rapides avant de provoquer une surcharge ou un effondrement. Une stratégie à long terme viable (a-c) maintient un équilibre entre le développement des capacités de gestion et l'acquisition de nouvelles responsabilités dans les politiques au niveau de l'UE. Les progrès initiaux risquent de paraître lents, mais comme chez un athlète dans un régime d'entraînement progressif, une succession de cycles "défi-réponse" conduit à des performances améliorées sans stress excessif ou surcharge destructrice.

## 9. Cinq conditions de succès d'une réforme

143. Les réformes de l'administration commencent souvent avec de grandes espérances et se terminent dans le désordre et la déception. Une raison fréquemment citée est la résistance bureaucratique au changement. Dans la mesure où il faut s'attendre à une certaine résistance les stratégies devraient être



formulées de façon à la prendre en compte soit en la surmontant, soit en la contournant. Nous sommes suffisamment informés des principales sources de résistance au changement pour les anticiper et définir des moyens de les traiter.

144. De manière générale on attribue la médiocrité des résultats à l'absence de volonté politique. L'hypothèse faite est qu'une pression politique exercée avec fermeté suffit à assurer la mise en oeuvre des réformes. Il est certainement vrai que s'il n'y a pas d'engagement de la part du politique, les réformes perdent vite de leur élan. L'absence d'appui au sommet ou des points de vue politiques divergents quant à l'orientation de la réforme saperont les efforts faits pour instaurer le changement. On a cependant tort de conclure que seul l'engagement politique a de l'importance. La volonté politique est nécessaire mais elle ne suffit pas à garantir le succès des réformes.

145. Que faut-il d'autre ? Quelles conditions sous-tendent la réussite d'une réforme ? Les réformes efficaces semblent dépendre d'un ensemble de cinq conditions qui tiennent en partie à la situation et sont pour partie le résultat d'une action délibérée de la part des réformateurs et de leurs dirigeants politiques. En résumé ce sont :

- la pression de l'extérieur ;
- l'insatisfaction à l'intérieur ;
- une stratégie de réforme ;
- un mécanisme de gestion de la réforme ;
- le retour d'information et l'évaluation.

146. Il est inhabituel, c'est le moins qu'on puisse dire, qu'une organisation se lance dans une réorganisation ou une réforme de grande ampleur sans quelque *pression de l'extérieur*. Dans le cas des PECO il n'est pas douteux que tous les gouvernements sont soumis à d'énormes pressions à la fois internes et externes pour leur faire réaliser des réformes propres à favoriser le processus de transition. Pour tous les pays candidats le problème est plutôt l'excès de pressions extérieures que leur absence.

147. Les pressions extérieures n'exerceront par elles mêmes que peu d'effet s'il n'y a pas également un sentiment d'*insatisfaction à l'intérieur*. Cette insatisfaction — l'impression qu'on pourrait faire les choses autrement et mieux — est essentielle pour entretenir la motivation de la réforme. La volonté politique peut être suffisante pour amorcer une réforme, mais un large sentiment d'insatisfaction à l'égard du *statu quo* aide à entretenir son élan. Chose importante, exploiter le mécontentement intérieur diminue la résistance au changement. S'il n'y a guère de sentiment d'insatisfaction la résistance passive suffira à bloquer les réformes.

148. Une combinaison de pressions extérieures et d'insatisfaction interne fournit au changement une motivation et un moteur sans lui assurer une orientation cohérente. Une *stratégie de réforme* est également nécessaire pour donner à la réforme une direction générale claire. C'est exactement cette direction qu'apportent l'adhésion à l'UE et l'expansion des capacités nécessaires à la mise en oeuvre de l'acquis communautaire. Elles montrent clairement la voie à suivre. Même dans ce cas, elles laissent un vaste champ à couvrir pour ce qui est de préciser les détails et de fixer les priorités d'une stratégie de réforme, sans parler des questions qu'elles soulèvent à propos des capacités de gérer et de mettre en oeuvre une stratégie.

149. Ceci nous amène à la condition suivante du succès d'une réforme, à savoir *un mécanisme pour piloter et gérer le processus de réforme*. Dans l'administration moderne la réforme correspond à la gestion du changement — changement dans les organisations et changement dans les relations entre réseaux

d'organisations. Ce sont là des changements très complexes et très difficiles à réaliser. Promulguer des lois n'avance pas à grand chose si on ne dispose pas des moyens de mener à bien des travaux détaillés et de mettre au point des programmes faisant progresser pas à pas vers les objectifs stratégiques fixés. Les capacités requises n'ont pas forcément à prendre la forme d'une vaste organisation exerçant un contrôle centralisé. Un petit groupe disposant visiblement d'un appui politique peut en fait opérer de manière très décentralisée. En fin de compte le succès de la réforme dépend de l'engagement de ceux qui ont à la mettre en oeuvre.

150. La cinquième et dernière condition du succès d'une réforme réside dans des *processus de remontée d'information et d'évaluation*. Ils sont importants sur le plan politique comme sur celui de la gestion. Ils peuvent servir à donner aux réformes une visibilité politique, et ils fournissent également aux gestionnaires responsables les moyens de jauger les progrès accomplis. Les réformes perdent souvent de leur élan parce qu'au fil du temps elles perdent visibilité et appui politiques. Retour d'information et évaluation fournissent les apports de données probantes et d'informations grâce auxquels on peut conserver les appuis tant en interne qu'à l'extérieur. Quelles que soient les difficultés, l'un des avantages de l'adhésion est qu'elle fournit des critères précis et politiquement significatifs pour apprécier et accentuer les progrès accomplis dans un processus de réforme autoorganisé.

## **10. Définir une stratégie de création de capacités**

151. Pour définir une stratégie de création de capacités il importe d'établir un agenda définissant les enjeux clés communs à tous les pays candidats. La question se pose alors : "Quel est l'objectif stratégique ?". Etant donné notamment la situation après l'annonce des Avis de la Commission, le postulat semblait être que dans bien des cas c'était "Obtenir l'adhésion", et même "Obtenir l'adhésion aussi vite que possible". Au regard de l'analyse présente ceci paraît trop limité et peut-être même dommageable en tant qu'objectif primordial. On fera dans ce qui suit l'hypothèse que l'objectif stratégique approprié est de créer la capacité de tirer parti de l'adhésion. Négocier l'adhésion est une étape essentielle de ce processus plutôt qu'une fin en soi.

152. Dans l'optique des pays candidats une stratégie viable dépend de la mise sur pied de systèmes et de structures leur permettant de négocier l'adhésion et de gérer l'appartenance tout en préparant leurs administrations à mettre en oeuvre les politiques actuelles et futures de l'UE. Pour fournir à la gestion de l'adhésion une perspective à long terme stable il est utile de distinguer trois éléments d'une stratégie de création de capacités propre à obtenir les avantages durables d'une appartenance à l'Union :

- i. L'adhésion comme processus de gestion de projet.
- ii. L'adhésion comme préparation à l'appartenance à l'Union.
- iii. L'adhésion et la réforme de la gestion publique interne.

### **10.1. L'adhésion comme processus de gestion de projet**

153. Il est utile de commencer en considérant le processus de négociation d'adhésion comme un exercice de gestion de projet. Négocier l'adhésion à l'UE peut être vu comme une tâche en soi assignée à un groupe spécifique au sein de l'administration d'un pays candidat. Tous les pays candidats passés et présents ont créé des cellules et leur ont confié la responsabilité de conduire le processus d'adhésion. Ces équipes ont dû s'insérer dans une structure administrative et dans une répartition des responsabilités politiques. Définir un rôle suppose que l'on règle les problèmes de crédibilité et de légitimité au sein des ministères existants et dans les instances gouvernementales centrales. Leur participation constante au

processus d'adhésion fait d'elles le noyau autour duquel s'accumule l'expérience et se développe l'expertise pour tout ce qui touche aux affaires européennes. Si le groupe fonctionne bien, ce noyau devient progressivement la mémoire de l'administration et la principale source de connaissances sur ce qui a été fait et sur ce qui est en train de se faire dans le domaine de l'intégration européenne. Un groupe de ce type fournit la base d'une équipe de négociateurs efficace.

154. Une optique de gestion de projet apporte une première approximation utile sans rien d'exhaustif. L'adhésion partage avec l'approche classique de la gestion de projet quelques caractéristiques importantes communes. Le trait fondamental, noté plus haut, réside dans la création d'une équipe ou "task force" homogène ayant comme mission principale de mener à bien le projet. Dans l'idéal on crée un groupe pour accomplir une tâche du début jusqu'à la fin en lui confiant un mandat clair. Dans les négociations d'adhésion cela correspond plus à ce dont on a besoin pour les phases finales qu'à ce qu'on peut espérer obtenir dans les phases d'amont. La réalité est qu'il y a plus d'un axe central au sein d'un appareil gouvernemental. La participation du ministère des Affaires Etrangères est essentielle. Sous un angle différent, il en va de même de celle du ministère des Finances. L'habitude est de créer un département ou service ayant comme attribution l'intégration européenne, et compte tenu de la haute priorité accordée à l'opération il y a généralement un lien étroit avec le premier Ministre et/ou le Président. Il est impossible de dire quelle est la meilleure configuration, car il n'y a pas de solution optimale unique. On peut toutefois affirmer que dans toute configuration il est très important d'être bien au clair sur le partage des responsabilités, par exemple qui est principalement responsable de la cohérence vis à vis de l'extérieur et qui est chargé de la coordination interne. Les gouvernements de coalition et les problèmes politiques qui leur sont liés compliquent ces tâches, mais s'il y a lieu de souligner la pertinence d'une perspective de gestion de projet, c'est pour faire bien comprendre à quel point il importe de développer les capacités d'aplanir ces différends et de résoudre les conflits dans l'intérêt à long terme du pays.

155. Appliquer une telle perspective permet d'avancer dans cette direction en fournissant un cadre commun qui aide à formuler des jugements d'efficacité et à identifier systématiquement les obstacles et les enjeux à prendre en compte pour bien piloter un projet. Grosso modo une gestion de projet fait appel à trois séries de critères de performance : les objectifs, les coûts et le temps. Un projet bien géré a un objectif clairement défini, un budget et un calendrier. La tâche de la gestion est d'achever le projet "conformément à l'objectif, à la date fixée, et en respectant le budget". Dans les négociations d'adhésion les tâches de la gestion sont déterminées par l'objectif, l'obtention de l'adhésion à l'UE ; un calendrier déterminé doit être fixé à la lumière des moyens disponibles. La gestion a pour tâche de définir un cap faisant le meilleur usage des moyens pour atteindre les objectifs compte tenu des contraintes du calendrier. Ces critères sont interdépendants. Dans un monde idéal les engagements budgétaires, les dates d'achèvement et les assurances qu'il n'y aura pas de dérapage sur les objectifs, tout cela peut être spécifié à l'avance. Dans le monde réel en revanche rien ne peut être garanti. Les questions importantes portent sur les priorités relatives. Que deviennent les calendriers si les problèmes se révèlent plus coriaces que prévu ? Que se passe-t-il si les coûts augmentent, si les objectifs sont difficiles à atteindre ? La gestion de projet ne fournit pas de réponse toute faite à ces questions, mais ce qu'elle fournit, ce sont des outils et des techniques pour anticiper et tracer une route qui empêche les crises de provoquer des dégâts durables. Le plus important est qu'elle apporte un cadre de discussion commun au sein de l'appareil gouvernemental, ce qui peut permettre d'éviter que les enjeux de pouvoir bureaucratiques ou la politique partisane ne prédominent aux dépens d'une évaluation sérieuse des progrès accomplis.

156. Une bonne partie des débats sur le progrès des négociations d'adhésion peut être reformulée dans ces termes. Politiquement la question délicate concerne le calendrier de l'adhésion. Quant commenceront les négociations ? Quelle est la date escomptée pour leur achèvement ? De fortes pressions politiques s'exercent pour accélérer le processus et raccourcir le calendrier. Quels qu'en soient les avantages politiques, ignorer les autres dimensions de l'efficacité risque d'avoir à long terme des effets

dommageables. On a jusqu'ici accordé aux coûts et aux objectifs beaucoup moins d'attention qu'ils ne méritent. Précipiter le processus est susceptible d'augmenter les coûts et de porter tort aux objectifs. Pour si tentant qu'il soit de rechercher une décision prompte en faisant l'hypothèse que l'on pourra régler les problèmes après coup, le danger existe qu'un examen superficiel des problèmes aboutisse à de graves erreurs et à une baisse de qualité des performances qu'il sera ensuite extrêmement difficile de corriger. (Bien que le contexte soit différent, c'est en principe ce qui est en train de se passer avec l'Union Monétaire Européenne. Le désir des pays d'être inclus dans le premier cycle d'adhésion et les efforts faits pour conserver le calendrier originel ont conduit les gouvernements à subir le coût d'un chômage élevé du fait de l'adoption de politiques économiques restrictives, pour chercher ensuite les moyens d'abaisser les normes que l'union monétaire était supposée garantir. Quels que soient les mérites de l'union monétaire sur le plan économique, en tant que projet elle a été mal gérée.)

157. Pour la gestion de l'adhésion la première question importante concerne la possibilité de réunir une équipe de projet stable. Etant donné les moyens humains limités et les spécialités très pointues dont le processus d'adhésion a besoin, il n'est pas facile de recruter et de conserver les personnels ayant le bon niveau. La question suivante a trait à l'insertion d'une telle équipe dans l'appareil gouvernemental. On répond généralement en suggérant de former une petite équipe de projet située au ministère des Affaires Etrangères ou étroitement liée à lui. L'argument invoqué à l'appui est que les ministères des Affaires Etrangères disposent des compétences diplomatiques et du réseau de relations extérieures dont on a besoin pour prendre en charge les négociations d'adhésion. Mais ce n'est là qu'un aspect du problème. Le processus d'adhésion recèle des complexités que l'on ne trouve généralement pas dans la gestion de projet, notamment en ce qui concerne l'entière coopération des autres ministères concernés. L'un des aspects les plus importants et les plus difficiles du processus d'adhésion concerne la façon dont il brouille les lignes de démarcation entre ce que l'on définit classiquement comme politique étrangère et ce que l'on considère comme politique intérieure. Le succès d'une stratégie d'adhésion dépend énormément du recours aux connaissances et à l'expertise de l'ensemble de l'administration. Une équipe de projet efficace doit veiller à ce que des liens soient créés entre tous les ministères et autres organismes devant participer à l'élaboration des politiques ou qui ont un rôle à jouer dans leur application.

158. Une équipe de projet, quels que soient son calibre et son insertion administrative ne peut pas prendre en charge la totalité du travail de préparation et de négociation. Elle constitue seulement le noyau autour duquel s'organisent et se déploient les capacités de gérer l'adhésion. Une équipe de projet forme le centre nerveux assurant la continuité de la direction et de la coordination du processus. Mais elle ne possède pas toutes les connaissances et toute l'expertise nécessaires à la bonne conduite des négociations d'adhésion. Dès les premières phases les négociations d'adhésion exigent une participation beaucoup plus poussée des ministères opérationnels. L'ampleur énorme des travaux techniques détaillés à mener réclame l'apport des spécialistes et experts de tous les secteurs concernés. Si l'expertise n'existe pas déjà l'une des responsabilités de l'équipe en charge du projet est d'encourager son développement. On peut à court terme l'"emprunter" ou l'"acheter", mais à long terme rien ne remplace le développement de capacités internes. Un point à souligner est que de ce fait, l'équipe responsable du projet au niveau central doit jouer un rôle actif dans la mise en place des réseaux nationaux internes qui en fin de compte prendront en main la gestion de l'adhésion.

159. Les réponses à l'enquête de SIGMA ont montré quelles mesures avaient été déjà prises dans les PECO pour établir ces réseaux. On a parfois procédé en désignant nommément les personnes à contacter ou en créant des cellules spécialisées dans les affaires européennes au sein des ministères opérationnels. A mesure qu'augmentera le volume d'activité lié à l'UE, ces fonctions transsectorielles prendront davantage d'importance. Il est également important qu'elles se développent sous la forme de réseaux où l'on privilégie la circulation d'une information véridique et fiable dans les deux sens entre les ministères. Cela peut s'opérer en grande partie sur une base bilatérale. Des relations structurées sur le mode hiérarchique risquent

de freiner la communication et d'aboutir à une dépendance excessive à l'égard des sources hiérarchiques d'information. Dans les affrontements entre bureaucraties l'information est un pouvoir, mais une équipe de projet qui tenterait d'être le point de passage obligé des contacts européens ou d'instaurer un monopole de l'information a plus de chance d'affaiblir sa crédibilité que de la renforcer. Le point essentiel à souligner est peut-être qu'une approche gestion de projet devrait viser à créer un système décentralisé au lieu d'essayer de renforcer le contrôle par le centre.

## **10.2. L'adhésion comme préparation à l'appartenance à l'Union**

160. Dans la mesure où il est tenu compte des complexités supplémentaires qui viennent d'être évoquées, il est utile de réfléchir au processus d'adhésion comme à un exercice de gestion de projet. La pré-négociation et la préparation ont avantage à ce qu'on dispose d'une équipe spécialisée et cohérente disposant d'une bonne articulation avec l'administration nationale et de liens avec l'extérieur, et ayant le contact avec les responsables politiques. Une approche gestion de projet peut fournir une base solide pour mettre en place une équipe de négociation apte à éviter les erreurs sérieuses et à saisir les opportunités même dans l'atmosphère stressante et surchauffée des négociations d'adhésion.

161. Cela dit, il est très important de bien voir qu'on ne saurait se contenter de créer une équipe de gestion de projet. Parallèlement aux préparatifs concernant la négociation de l'adhésion, il faut commencer les préparatifs pour gérer l'appartenance à l'UE. On objectera peut-être que ce n'est ni nécessaire ni sage. D'un point de vue de gestionnaire, il apparaîtra peut-être qu'il vaudrait mieux concentrer tous les moyens pour obtenir l'adhésion aussi vite que possible pour enchaîner ensuite avec le traitement des problèmes d'appartenance. Compte tenu des ressources humaines limitées dont disposent les gouvernements candidats le bon sens semble suggérer de faire "une chose à la fois". A cela s'est ajouté l'argument politique selon lequel préparer l'appartenance est tactiquement inopportun parce que cela affaiblit la position de négociation d'un pays candidat, qui donne l'impression d'être trop impatient et enclin aux concessions. Quelle qu'ait pu être la plausibilité de ces arguments lors de la précédente vague d'élargissement ils sont cette fois-ci beaucoup moins pertinents, car l'axe central des négociations n'est pas la disposition à adhérer mais la capacité à répondre aux fortes exigences de l'appartenance à l'Union.

162. La préférence pour la stratégie "une chose à la fois" est souvent sous-tendue par la conviction que le défi réellement difficile auquel les pays candidats sont confrontés est d'appartenir à l'Union. Être Membre devient une fin politique en soi plutôt qu'un moyen d'atteindre l'objectif stratégique : être en mesure de bénéficier du fait d'être Membre. On suppose qu'une fois Membre la vie devient plus facile. En fait c'est tout le contraire. Autrement dit l'appartenance n'est pas le point final, c'est seulement le commencement d'une phase nouvelle, un événement important dans un processus continu. A certains égards être Membre est plus difficile et plus astreignant que la négociation d'adhésion. Une bonne stratégie de création des capacités qu'exige l'appartenance doit prendre en compte d'une part les impératifs qu'elle implique en permanence et d'autre part les problèmes temporaires de la transition vers le statut de Membre. On court le risque de sous-estimer les uns et les autres et d'affaiblir à long terme les capacités au lieu de les renforcer si on se concentre exclusivement sur l'obtention de ce statut.

163. Gérer la transition de candidat à Membre est générateur de défis spécifiques. En gros on passe d'une négociation bilatérale *avec* l'UE à une négociation multilatérale *dans* l'UE. La tâche des représentants nationaux s'en trouve compliquée. Au lieu d'avoir un objectif unique — l'appartenance à l'Union — fournissant un point de référence commun, on a de nombreux objectifs et des soucis contradictoires sans que les priorités entre eux soient clairement établies. L'appartenance est peut-être même plus astreignante que le processus d'adhésion, parce que les représentants nationaux doivent être impliqués dans tous les

domaines de la politique de l'Union et non pas seulement dans ceux où l'intérêt national est directement en cause.

164. A remettre à une période postérieure à l'adhésion l'examen des impératifs de l'appartenance à l'Union on risque de créer de faux espoirs qui renforceront les réactions négatives au choc culturel consécutif à l'appartenance. C'est un problème analogue à celui d'une cordée que l'on guide lors de l'ascension d'une montagne difficile : tous les efforts et tous les espoirs sont focalisés sur le pic là-haut, et on fait la découverte démoralisante que le véritable sommet est beaucoup plus élevé... Un problème typique de la gestion de la transition est qu'il faut assumer des responsabilités beaucoup plus lourdes alors qu'on est en pleine réorganisation et que très probablement le personnel indispensable fait défaut. Les risques de paralysie sont accrus par le fait qu'à ce tournant crucial tous les nouveaux États Membres ont à régler le problème du départ d'un nombre élevé de leurs agents les plus chevronnés et les plus qualifiés, notamment ceux qui disposent des connaissances et des compétences les préparant à travailler dans le cadre de l'UE. Certains occuperont de nouveaux postes dans les institutions européennes, ou pourront être nommés à Bruxelles dans une Représentation Permanente renforcée. D'autres pourront trouver un emploi dans d'autres organisations liées à l'UE. Il en est qui seront presque à coup sûr entièrement perdus pour l'administration. Même si les PECO ne sont pas à même de disposer d'une "équipe de renfort" il leur faut être conscients que ce problème de transition risque de se poser.

165. Les préparatifs concernant la gestion de l'appartenance impliquent de substantiels investissements en ressources humaines et des changements d'organisation au sein des ministères opérationnels ayant des attributions liées à l'UE — Agriculture, Transports, Environnement, Industrie, Douanes, etc. Vu le temps considérable qu'il faut consacrer pour former et perfectionner le personnel et créer ou adapter les organisations exerçant des responsabilités au niveau européen et national, il est indispensable de planifier avec soin les programmes correspondants de création de capacités au sein de ces divers ministères.

166. Le développement des capacités interorganisationnelles est tout aussi important que le développement des capacités organisationnelles. Les politiques européennes sont souvent interdépendantes. Ce ne sont pas simplement des lignes d'action parallèles susceptibles d'être prises en charge par chaque ministère opérant isolément. Prendre en compte les interdépendances des politiques réclame une coordination. Les ministères doivent s'habituer à travailler ensemble lorsqu'il s'agit de formuler les intérêts nationaux. Une gestion efficace de l'appartenance à l'Union suppose que les ministères aient le réflexe de se coordonner les uns avec les autres, et se donnent également les moyens de gérer les problèmes de coordination pouvant se poser de manière imprévue.

167. Créer une cellule spéciale de "coordination" ne résout pas ce problème, encore que de telles cellules jouent un rôle utile. La tâche la plus importante est de créer des capacités de gérer l'interdépendance au sein des ministères eux-mêmes. Loin d'assimiler la coordination à un contrôle de l'extérieur ou à une supervision hiérarchique, l'essentiel du travail de coordination devrait faire partie des attributions des ministères ayant des responsabilités de conception des politiques. Pour des pays en proie aux affres d'une mutation économique rapide et d'une vie politique turbulente cela peut paraître une exigence excessive, mais il est extrêmement important de faire l'effort de créer ces capacités pour gérer les conflits en interne, faute de quoi la position de négociation à l'extérieur s'en trouvera certainement affaiblie.

168. Cela n'exclut pas la possibilité de voir les Affaires Etrangères, les Finances, les services du Premier Ministre, du Secrétariat général du gouvernement ou de la Chancellerie jouer un rôle important dans la coordination des politiques nationales. Mais la conséquence est qu'une coordination à haut niveau ne réussira que si les capacités de mener à bien les fonctions de coordination au niveau inférieur sont en

place. Sinon les instances de coordination de niveau supérieur seront surchargées d'un grand nombre de propositions mal préparées et de problèmes particuliers qui contrarieront les efforts faits pour traiter les enjeux de niveau plus élevé. Ministres et hauts fonctionnaires découvriront que leur agenda est encombré par d'innombrables points de détail qui auraient pu tout aussi bien être réglés à un niveau inférieur si les capacités de coordination avaient été mieux développées.

169. L'échelle de coordination présentée dans le diagramme ci-dessous offre un moyen systématique d'identifier les faiblesses de la coordination gouvernementale et met en lumière les moyens d'y remédier. Etant donné l'importance que revêt la coordination pour une bonne gestion de l'adhésion et de l'appartenance à l'Union, il est essentiel que les déficiences en matière de communication et de consultation entre ministères, par exemple, ou dans d'autres fonctions de coordination de niveau inférieur soient repérées et éliminées. Mais les hommes politiques sont souvent portés à adopter une perspective hiérarchique et à supposer simplement que tous les niveaux de coordination décrits dans ce diagramme sont convenablement pourvus. Puisque ce n'est pas le cas dans beaucoup d'États Membres actuels il est extrêmement probable qu'il en va de même dans les pays candidats. Le diagramme peut être perçu comme une série d'échelons qui peuvent s'élever de la base vers le sommet. L'efficacité des niveaux supérieurs de la coordination dépend de la solidité de l'ancrage des niveaux inférieurs. Par exemple, il est important dans les négociations que les représentants des différents ministères s'expriment d'une seule voix (étape 4). Des processus de communication et de consultation de qualité entre les ministères fournissent les bases qui permettent d'atteindre ce résultat (étapes 2 et 3).

**CAPACITÉS DE COORDINATION DES POLITIQUES**  
(voir Metcalfe, 1994)

**9. FIXATION DES PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES**

**8. FIXATION DES PARAMÈTRES CENTRAUX**

**7. ARBITRAGE DES CONFLITS**

**6. CONCILIATION (MÉDIATION)**

**5. RECHERCHE D'UN ACCORD (CONSENSUS)**

**4. PARLER D'UNE SEULE VOIX**

**3. CONSULTATION (RETOUR D'INFORMATION)**

**2. ÉCHANGE D'INFORMATION (COMMUNICATION)**

**1. MINISTÈRES ÉLABORANT CHACUNS LEUR POLITIQUE**

170. Il n'y a naturellement pas de conflit entre d'une part le développement des capacités de coordination dans le cadre de l'approche de la gestion de l'adhésion dans une optique de gestion de projet et d'autre part leur développement considéré comme un moyen de conforter la gestion efficace de l'adhésion. Mais il est très risqué de supposer que l'on passe harmonieusement de l'un à l'autre. Le travail intense que représente la négociation de l'adhésion est susceptible de produire un choc en retour une fois l'objectif atteint. Voir disparaître à la fois un point fixe et un objectif commun bien visible risque d'entraîner une perte de cohérence.

### *10.3. La gestion de l'adhésion et la réforme de la gestion publique interne*

171. Gérer le processus d'adhésion et se préparer à la transition vers l'appartenance à l'Union comportent d'importantes conséquences pour les gouvernements et les administrations des PECO. Certaines implications directes ont été examinées dans les deux précédentes sections. Mais leur incidence ne se limite pas aux secteurs de l'administration traditionnellement chargés des affaires étrangères et de l'environnement extérieur. Parmi les principales conditions pour être Membre de l'Union il y a la capacité de répondre aux exigences de plus en plus étendues que l'intégration européenne fait peser sur les administrations nationales. Etant donné que l'UE évolue vers un système de gouvernance pluraliste à plusieurs niveaux plutôt que vers un État fédéral, une proportion importante de l'activité administrative ainsi qu'une grande partie des travaux de conception des politiques resteront au niveau national (et infranational).

172. Chaque pays candidat est confronté à une courbe d'apprentissage accentuée lorsqu'il lui faut faire face aux exigences de l'appartenance à l'Union et assumer les tâches de conception et de mise en place des structures et des systèmes administratifs appropriés. On peut évidemment voir là une charge supplémentaire pesant sur des administrations déjà accablées par le poids de la transition économique et de la reconstruction politique, mais il y a également deux avantages potentiels. Premièrement, puisque l'europanisation se situe dans le droit fil des objectifs d'autres réformes, elle donne à celles-ci une orientation précise qui pourrait sans cela leur faire défaut. On dispose ainsi d'objectifs intermédiaires relativement concrets auxquels on peut se consacrer. En second lieu, il existe tout un ensemble d'incitations et d'aides de nature à renforcer le processus. C'est à chaque gouvernement candidat d'élaborer sa propre stratégie et de mettre en place sa propre structure d'accompagnement. Chacun doit faire la preuve qu'il est apte à assumer les responsabilités de l'appartenance à l'Union, mais dans ce processus tous sont en mesure de faire appel aux ressources et à l'assistance visant à les aider à développer les capacités exigées.

173. Les ministères et autres organismes publics concernés par un ensemble de politiques dont l'ampleur ne cesse de croître doivent prendre en considération les normes élaborées par l'UE pour s'y adapter. Dans bien des domaines techniques les administrateurs sont supposés appliquer les normes européennes fixées dans des directives et des règlements. Il s'agit de mettre en oeuvre une masse de textes détaillés. Il ne s'agit pas simplement d'exécuter diverses politiques par le biais des systèmes nationaux. De plus en plus les fonctionnaires nationaux doivent apprendre à devenir des partenaires fiables dans les cadres de gouvernance multinationaux que l'on élabore pour assurer une application cohérente des politiques communautaires dans tous les États Membres. L'europanisation, prise au sens de gestion intégrée d'une politique, redéfinit les frontières entre systèmes administratifs et pousse à redessiner les relations existantes entre les organisations existantes aussi bien qu'à en créer de nouvelles. Il devient impossible de cloisonner et de séparer les responsabilités entre gestion des affaires intérieures et extérieures. Dans bien des cas la distinction entre politique intérieure et politique extérieure cesse d'être pertinente. Les politiques traditionnellement considérées comme purement nationales acquièrent une dimension européenne. A l'inverse les politiques communautaires dépendent fréquemment pour leur mise en oeuvre de la coopération avec les gouvernements et entre gouvernements. Les compétences au sens juridique de capacité de décider peuvent être confiées à des institutions européennes, mais les capacités de gestion qui sont indispensables pour qu'elles soient concrètement opératoires se situent essentiellement au niveau national et infranational.

174. Il s'ensuit que dans la gestion nationale des politiques au quotidien les fonctionnaires et les élus politiques se doivent d'opérer dans le cadre d'un système communautaire plus vaste. Cela vaut à la fois pour l'élaboration des politiques après adhésion, et pour la mise en oeuvre des politiques préalablement à l'adhésion. Les flux à gérer vont croissant dans les deux sens. Les fonctionnaires et responsables politiques



situés à l'interface doivent maîtriser l'art d'opérer tour à tour dans un contexte national et dans un contexte européen.

175. Il est évident que certains ministères ne seront intéressés que par certains aspects spécifiques des politiques communautaires. D'autres seront vraisemblablement beaucoup plus fortement impliqués. Le point décisif est que l'eupéanisation exerce un impact décisif non seulement sur les politiques mais également sur l'organisation administrative et sur la façon dont travaille l'appareil gouvernemental au niveau national. Ce qui aurait pu passer pour une vague préoccupation propre à des ministères comme les Affaires Etrangères ou le Commerce Extérieur devient partie intégrante de la vie quotidienne des ministères chargés de l'agriculture, de l'industrie, de l'éducation, de l'environnement, des douanes, de l'immigration, etc.

176. Il ne s'agit pas d'en conclure que les gouvernements deviennent simplement les agents administratifs de l'UE. Ils ne sont pas simplement des courroies de transmission de l'UE pour les politiques communautaires. Représenter les intérêts nationaux sur la scène européenne est une partie importante des devoirs et des attributions des fonctionnaires et responsables politiques nationaux. Comme on l'a signalé plus haut, cela exige une préparation approfondie et une bonne coordination avec l'administration nationale. Il est en outre nécessaire de nouer des liens avec les organisations économiques et sociales et les groupes d'intérêts en dehors de l'administration. Une gouvernance fiable n'est pas qu'une affaire de gouvernement. Pour que les gouvernements, par exemple, représentent les intérêts économiques nationaux à propos d'un sujet extrêmement technique, il importe de consulter les intérêts industriels susceptibles d'être affectés. Comme l'a indiqué un rapport récent traitant des effets de l'appartenance de la Suède à l'Union sur l'administration suédoise, il convient de rechercher systématiquement les points de vue des intérêts économiques et sociaux concernés. "Lorsque des directives communautaires sont appliquées, par exemple, l'Agence pour la Modernisation Administrative estime très important que les organisations représentatives d'intérêts spécifiques qui sont concernées aient la possibilité de présenter leurs commentaires" (Statskontoret, 1996, p. 33 ; cf. également p. 35).

177. S'agissant de la concertation et autres formes de coordination, on peut discuter du souhaitable et du possible. Le point absolument essentiel, c'est que soit largement reconnue la nécessité d'une gestion efficace de l'interdépendance dans et entre les services administratifs à différents niveaux, et avec les intérêts extérieurs à l'administration.

178. Quelles en sont les conséquences pour les programmes de réforme de la gestion publique des PECO ? On peut formuler trois observations d'ordre général. Tout d'abord, ce que nous venons de dire est parfaitement cohérent avec les principaux thèmes de la stratégie d'accession renforcée formulée dans l'Agenda 2000. Nous allons un peu plus loin en suggérant qu'il est nécessaire de construire les programmes de réforme de la gestion publique autour des stratégies nationales d'adhésion. Les objectifs d'appartenance à l'Union constituent un point de référence essentiel pour piloter le processus de transition. Les caractéristiques, les priorités et les besoins de chaque pays doivent être pris en compte lorsqu'on élabore une stratégie de création de capacités.

179. Deuxièmement, créer des capacités soulève des problèmes différents de ceux qui ont servi à focaliser les réformes de la gestion publique dans l'Europe occidentale et ailleurs au cours des dix ou vingt dernières années. Les prescriptions de la Nouvelle Gestion Publique qui ont sous-tendu un grand nombre de ces réformes (pas la totalité cependant) ne sont pas les plus pertinentes pour les PECO (Verheijen, 1996). Pour l'essentiel elles concernent plus l'allégement des systèmes en place que la création de nouveaux systèmes ; elles privilégient fortement la mise en place d'organisations plus spécialisées et plus différenciées au niveau micro. Dans le contexte du processus de pré-adhésion les besoins les plus urgents sont — ce qui n'est peut-être pas surprenant — l'amélioration de l'intégration et de la coordination au

niveau macro. Donner la haute priorité aux réformes de la Nouvelle Gestion Publique ne pourrait servir qu'à aggraver la fragmentation.

180. D'où la troisième observation. Les réformes requises lors de la période de pré-adhésion ne se limitent pas à des réformes de gestion opérationnelle aux échelons inférieurs. Ce sont des réformes de grands systèmes où gouvernance et gestion sont en interaction. Outre la création de capacités nouvelles, il faut définir et mettre en place de nouveaux cadres institutionnels pour assurer un bon usage de ces capacités. A cet égard le processus d'adhésion correspond à de la gestion du changement à grande échelle.

## 11. Conclusions

181. La conclusion de la CIG, l'accord obtenu sur le Traité d'Amsterdam, la présentation de l'Agenda 2000 et l'annonce de la Stratégie de Pré-adhésion Renforcée représentent un progrès décisif vers la nouvelle vague d'élargissement de l'UE. Le but de cette étude a été d'examiner comment les PECO peuvent se préparer à affronter les défis de l'adhésion. En contraste avec la précédente vague d'élargissement la question centrale concerne *la capacité* des pays candidats à assumer les responsabilités de l'appartenance à l'Union plutôt que leur bonne volonté. La priorité n° un est l'élaboration d'une stratégie de développement des capacités requises pour négocier l'adhésion et pour se comporter en Membres efficaces et fiables de l'UE.

182. Etant donné l'ampleur et la complexité de la tâche, il est particulièrement important de voir à long terme, de dépasser la gestion de l'adhésion et d'aller jusqu'à la gestion de l'appartenance à l'Union. En fait, il s'agit là d'une condition clé de l'appartenance, étant donné les critères de Copenhague et la façon dont ils ont été ensuite élaborés. L'objectif est ambitieux mais justifié, du point de vue national comme du point de vue de l'UE. Pour un pays candidat l'objectif stratégique n'est pas simplement d'appartenir à l'UE, mais de créer la capacité de bénéficier de cette appartenance. Satisfaire aux impératifs de l'adhésion exige de la part des PECO un saut qualitatif quant à leur efficacité. Ceci ne saurait être obtenu par une thérapie de choc ou par un programme d'urgence parce que ce qui est en jeu, c'est la gestion du changement à grande échelle. Paradoxalement un saut qualitatif dans l'efficacité réclame une approche graduelle dans la création de capacités de façon à ne pas provoquer de surcharge.

183. On a proposé ici une stratégie de développement des capacités comprenant trois éléments. Le premier est la création d'un système de gestion du processus d'adhésion inspiré du modèle de gestion de projet. Le second, qui recouvre en partie le premier, est le développement des capacités organisationnelles et de la coordination entre organisations afin de gérer l'appartenance après l'adhésion. Le troisième est l'introduction de réformes plus générales de la gestion publique à l'appui de l'européanisation.

184. Qu'ils soient pris isolément ou considérés globalement ces trois composants d'une stratégie de création de capacités représentent une lourde charge. Entrer dans l'UE et en tirer ensuite profit exige que l'on accorde beaucoup d'attention à chacun d'eux, même si cela prend plus de temps que ne le souhaiterait la classe politique et l'opinion publique de chaque pays. Le succès ira au pays qui saura acquérir la réputation d'être un partenaire fiable dans le processus d'adhésion. Tout ce processus doit être sous-tendu par une bonne compréhension des conditions de réussite des réformes et par un effort délibéré pour créer et préserver ces conditions, tout en restant très attentif à la nécessité de bâtir une capacité de création de capacités.

185. Dans chaque pays candidat il est essentiel de disposer d'un programme ambitieux de modernisation des institutions et de la gestion afin de pouvoir transformer les capacités de gouvernance. Même dans les circonstances les plus favorables cela prendra inévitablement un certain nombre d'années. La fable du lièvre et de la tortue a sa place ici : il faut se hâter lentement.

## RÉFÉRENCES

CHRISTENSEN, Tom. "Adapting to Processes of Europeanisation", a Study of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *ARENA Report*, N° 2, juin 1996.

DROR, Yehezkel. "Un service public du type Delta pour le XXIème siècle", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 63, N° 1, mars 1995.

MAJONE, Gian-Domenico. *Regulating Europe*, Routledge, Londres, 1996.

METCALFE, Les. "La coordination internationale des politiques de réforme de la gestion publique", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 60, pp. 321-344, Sage, Londres, 1994.

METCALFE, Les. "Préparation au niveau national des politiques internationales — Comment gérer la coordination des politiques nationales dans le contexte de l'intégration européenne", *L'internationalisation des politiques — Options institutionnelles et organisationnelles pour intégrer les aspects nationaux et internationaux des politiques*, Documents SIGMA : N° 6, OCDE/GD(96)45, pp. 29-55, Paris, 1996.

NICOLAIDES, Phedon et Sylvia RAJA BOEAN. *A Guide to the Enlargement of the European Union : Determinants, Process, Timing, Negotiations* (version révisée), Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, juillet 1997.

STATSKONTORET. *The Effects of EU Membership on Swedish Government Administration*, rapport préparé sur les instructions du gouvernement suédois, Statskontoret, 1996 : 7A.

STEIN, Janice Gross. *Getting to the Table: The Processes of International Pre-Negotiation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore et Londres, 1989.

VAN DEN BROEK, Hans. "The Waiting Room", *Thesis — A Journal of Foreign Policy Issues*, Vol. 1, N° 1, printemps 1997.

VERHEIJEN, Tony. "Les réformes de la gestion publique des pays occidentaux peuvent-elles intéresser l'Europe centrale et orientale", *Tribune de la Gestion Publique*, Vol. II, N° 4, pp. 8-9, 1996.

**Chapitre 3 : La transposition des directives communautaires dans la législation  
et la réglementation des pays Membres de l'Union européenne**

**Par Jean-Louis Quermonne<sup>6</sup>**

---

---

6. Jean-Louis Quermonne est Professeur de Sciences politiques auprès de l'Université de Grenoble en France.

## 1. Introduction

186. Les problèmes posés par la transposition des directives communautaires dans la législation et la réglementation des pays Membres de l'Union européenne s'inscrivent dans un processus d'imbrication progressif entre les systèmes politiques et juridiques des États Membres et de l'Union, voire des États candidats à l'adhésion à l'Union. En fait, concernant cette dernière, ce processus concerne principalement, sinon exclusivement, son premier pilier formé par la Communauté européenne, elle-même composée de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), de la Communauté Economique Européenne (CEE) et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (CEEA), respectivement créées par les traités de Paris (1951) et de Rome (1957). S'y ajoutera, si la troisième phase de l'Union économique et monétaire entre en vigueur le 1er janvier 1999, le Système Européen de Banques Centrales (SEBC) et, à terme, si le projet de Traité d'Amsterdam doit être signé et ratifié, les dispositions du troisième pilier appelées à être communautarisées.

187. Cette imbrication se manifeste, notamment, par l'enchevêtrement de deux catégories d'institutions et d'ordres juridiques : ceux des États Membres et ceux de la Communauté européenne. Or l'articulation existant entre les deux ne reproduit pas les rapports de système établis généralement entre les États souverains et les organisations internationales, ainsi qu'entre les ordres juridiques internes et l'ordre juridique international. Que la tradition juridique des États Membres soit dualiste ou moniste, peu importe d'ailleurs. La propriété spécifique du droit communautaire tient aux trois caractéristiques principales relevées par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), à savoir : l'applicabilité directe et immédiate, la primauté à l'égard des droits nationaux et l'uniformité de l'interprétation. Or, ces trois règles s'appliquent aussi bien au droit communautaire originaire [les traités constitutifs et d'adhésion qu'au droit communautaire dérivé (règlements, directives et décisions)]<sup>7</sup>.

188. Par conséquent, pénétrant de plein pied dans l'ordre juridique interne des États Membres, le droit communautaire n'a pas besoin (sauf ce qui sera dit plus loin des directives), pour entrer en vigueur sur le territoire de ces États, d'être incorporé dans une norme de droit interne.

189. S'agissant des actes de portée générale émanant du droit dérivé, leur seule publication au Journal Officiel des Communautés Européennes (JOCE) suffit à provoquer cette entrée en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut le vingtième jour qui suit leur publication, celle des actes de portée individuelle étant fonction de leur notification. Et, à partir de ce moment, les différents organes des États Membres, ainsi que leurs ressortissants lorsqu'ils sont concernés, sont tenus sous le contrôle des juridictions nationales de leur reconnaître force de loi.

190. Toutefois, par rapport aux autres catégories d'actes communautaires de droit dérivé, la directive présente un certain nombre de singularités. Aussi n'est-il pas étonnant qu'elle soulève, à l'articulation des ordonnancements juridiques internes et communautaire, une série de problèmes qui ont donné lieu, de la part des États Membres et des institutions européennes, à des réponses diversifiées que la jurisprudence de la Cour de Luxembourg a tenté d'harmoniser.

191. Il ne sera évidemment pas possible de présenter, dans ce rapport, une analyse exhaustive des pratiques suivies par les quinze États Membres de l'Union européenne pour assurer la transposition des directives communautaires dans leurs législations et leurs réglementations nationales. L'on essaiera plutôt de rendre compte de la diversité de ces pratiques en présentant à la fois les plus fréquentes et les plus

---

7. QUERMONE, Jean-Louis. *Le système politique de l'Union européenne — clefs*, Ed. Montchrestien, Seconde édition, pp. 59-71, Paris, 1994.

originales. Et l'on s'efforcera de tenir compte de la situation particulière des pays d'Europe centrale et orientale dans le choix des exemples susceptibles de les inspirer. Toutefois, avant de s'attacher à ces exemples, il sera nécessaire de souligner davantage en quoi consiste la singularité des directives communautaires. Et après l'avoir examinée, il paraîtra utile de présenter quelques réflexions concernant la spécificité des problèmes concernant la transposition des directives dans des pays nouvellement adhérents à l'Union européenne, voir simplement candidats à celle-ci.

192. Ainsi, ce rapport s'ordonnera-t-il autour de trois démarches successives. La première visera à rappeler la singularité des directives communautaires dans les ordres juridiques où elles sont appelées à intervenir. La seconde, qui constituera le corps même du rapport, traitera de la diversité des modes de transposition appliqués dans différents États Membres de l'Union européenne. Enfin, la troisième tendra à prendre en compte la situation particulière des États candidats actuellement à l'adhésion et à considérer les mutations que cette adhésion risque d'entraîner pour les institutions de l'Union, dans la perspective de son élargissement.

## **2. La singularité des directives à l'articulation de l'ordre juridique communautaire et des ordres juridiques des États Membres**

193. Comme tout acte décisoire émanant des organes communautaires, la directive participe des caractéristiques propres au droit communautaire dérivé et présente un certain nombre de singularités. C'est ce qu'il est apparu nécessaire de rappeler.

194. Comme les règlements et les décisions, et contrairement aux règles habituelles qui régissent les rapports du droit international et du droit interne, les directives produisent dans l'ordre juridique des États Membres un effet direct et immédiat ; elles jouissent d'une primauté effective par rapport aux normes de droit nationale ; et elles font l'objet d'une interprétation uniforme de la part de la CJCE, sur renvoi des juridictions étatiques.

195. Ces trois caractéristiques, qui n'avaient pas été explicitées par les traités eux-mêmes, ont été progressivement dégagées par le jurisprudence de la CJCE. En reconnaissant successivement l'avènement d'un "nouvel ordre juridique de droit international, dont les sujets sont non seulement les États Membres mais également leurs ressortissants" et en prenant en compte la finalité d'intégration que postule la réalisation du marché commun, la Cour a déduit que "l'ordre juridique communautaire s'est intégré au système juridique des États Membres" (décision 26/62 Van Gend en Loos du 5 février 1963 et décision 6/64 Costa c/ENEL du 15 avril 1964). Et l'obligation d'en assurer le plein effet l'a conduite à reconnaître, par voie de conséquence, la primauté de cet ordre juridique sur les ordres juridiques internes (décision Simmenthal du 9 mars 1978).

196. Dès lors, comme le règlement et la décision, la directive communautaire participe à part entière de la nature même de cet ordre juridique. Aussi, entre-t-elle en vigueur "dans les conditions fixées à l'article 191 CE, c'est à dire soit le jour de sa notification, soit si la directive est publiée, à la date qu'elle fixe ou à défaut le vingtième jour suivant publication", même si elle "peut parfaitement prévoir dans ses dispositions finales une entrée en vigueur retardée ou différée"<sup>8</sup>. En outre, en l'absence de hiérarchie des normes répondant à un critère organique et formel, la directive peut émaner soit du Conseil de l'Union, sur proposition de la Commission européenne, en consultation, en coopération ou en codécision avec le Parlement Européen, soit de la seule Commission. Mais, dans ce dernier cas, il s'agit d'actes pris sur la

---

8. SIMON, Denys. *La directive européenne*, Connaissance du droit, Dalloz, Paris, 1997.

base d'une disposition expresse des traités ou, plus généralement, en vertu de normes fixées par le Conseil qu'elle a reçu mission de celui-ci d'appliquer.

197. Dans toutes ces hypothèses, la directive communautaire constitue un acte de portée décisive. Elle n'a donc rien de commun avec les simples directives administratives que l'on rencontre en Allemagne ou en France. En revanche, doivent lui être assimilées les "recommandations" instituées par le Traité CECA qui, comme elle, présentent un caractère normatif.

198. Toutefois, si la directive s'apparente ainsi au règlement et à la décision, elle jouit, parmi les actes communautaires, d'une existence propre qui fait d'elle un instrument juridique d'un type particulier. Cette spécificité est d'ailleurs établie par l'article 189 CE, alinéa 3, lorsqu'il écrit que "la directive lie tout État Membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens".

199. Extension à la Communauté Economique Européenne du concept de "recommandation" inventé par le traité CECA, la directive communautaire présente donc cette singularité, parmi les actes normatifs européens, de constituer "un processus à deux étages ou à double détente supposant par définition l'intervention successive des autorités communautaires et nationales"<sup>9</sup>. Ce qui soulève à la fois le problème juridique de sa transposition et politique comme l'on dit en anglais, de son "implémentation", dont il sera principalement question dans cette note.

200. Mais la singularité de la directive ne s'arrête pas là. Si elle constitue un acte "qui lie", c'est à dire un acte de portée obligatoire au même titre que le règlement et la décision, elle ne lie en principe que les destinataires qu'elle désigne : États ou entreprises faisant l'objet d'une notification. Cependant, dans la mesure où la plupart des directives visent l'ensemble des États Membres, l'habitude a été prise de les publier au JOCE, ce qui a conduit la CJCE à les qualifier d'actes "ayant une portée générale" (22 février 1984, Kloppenburg, 70/83, Rec. 1075). De la sorte, leur mise en oeuvre uniforme et simultanée en fait un outil de législation communautaire indirecte. Aussi bien, l'usage de la directive comme instrument de mise en place du marché intérieur, en application de l'Acte Unique Européen de 1986, lui a-t-il conféré une place prépondérante dans l'ordonnement juridique européen, que le souci manifesté par beaucoup d'États Membres de détailler leurs dispositions n'a pas manqué de faire évoluer.

201. Il n'en reste pas moins vrai que, par rapport au règlement, la directive ne dispose que d'une force juridique d'intensité limitée. Elle met à la charge des États Membres une obligation qui ne porte que sur le résultat à atteindre, en leur abandonnant "la compétence quant à la forme et aux moyens". Ce qui confère à leurs instances une marge d'appréciation appréciable, dans le respect du principe de subsidiarité. Or si l'on mesure, par comparaison, la force que représente pour les *Länder* allemands la mise en oeuvre par leurs soins de la législation fédérale, l'on doit ainsi apprécier la portée du pouvoir abandonné aux États Membres de l'Union européenne par les traités fondateurs en leur confiant le soin d'assurer par eux même la transposition des directives.

202. La conséquence logique de cette répartition des rôles eut dû être le fait que la directive ne soit opposable, dans l'ordre juridique interne, qu'aux seuls États Membres ainsi qu'à leurs démembrés éventuellement appelés à participer à l'oeuvre de transposition. Mais une telle interprétation, en partie inspirée par les rapports de système du droit interne et du droit international, eût risqué de mettre en péril la primauté et l'uniformité d'application du droit d'initiative communautaire, et à travers lui des politiques communes, dans les différents pays de l'Union. Aussi, les jurisprudences la plupart du temps convergentes des juridictions nationales et de la CJCE ont-elles admis l'opposabilité élargie des directives

---

9. SIMON, Denys. *La directive européenne*, op. cit., p. 23.



communautaires dans certaines hypothèses, notamment à titre de sanction à l'égard des États qui ne les auraient pas ou qui les auraient incorrectement transposées<sup>10</sup>. Par ailleurs, le Traité de Rome, interprété de manière extensive par la Cour de Luxembourg a sanctionné l'inertie des États en instituant à leur encontre un recours en manquement qui peut être déclenché par la Commission à son initiative ou à celle des États Membres. Et le Traité de Maastricht a assorti la non exécution des arrêts de la Cour de peines d'amende ou même d'astreintes<sup>11</sup>.

203. Par conséquent, l'effectivité de l'application des normes établies par les directives ainsi que leur interprétation ne sont pas laissées à la discrétion des États Membres. Mais leur compétence se trouve encadrée par un dispositif adapté. Aussi, après une longue période marquée par la carence de certains États, moins du fait de la mauvaise volonté de leurs gouvernements que par l'insuffisance de leur appareil administratif ou la lenteur de leurs procédure parlementaire, peut-on observer aujourd'hui que le taux global de transposition des directives, qui n'était encore que de 89,3 pour cent en décembre 1991, s'est élevé au niveau raisonnable de 93,6 pour cent en mars 1992.

204. En outre, la menace que fait peser le nouvel article 171 du Traité CE, issu du Traité de Maastricht, constitue pour les États qui tenteraient, sur certains points, de demeurer récalcitrants, le commencement de la sagesse. Ainsi, tout récemment, l'Allemagne fédérale vient-elle d'échapper en transposant la directive européenne "protection des eaux", au risque d'une condamnation, résultant d'une deuxième saisine de la Cour de Justice par la Commission, à une astreinte de 264.000 Ecus par jour. L'Italie, qui était à son tour menacée d'une astreinte de 123.900 Ecus par jour, a également obtempéré.

205. Ces différents aspects du régime juridique des directives seront examinés plus en détail, dans la deuxième partie de ce rapport, à propos des sanctions encourues par les États du fait de l'obligation dans laquelle ils se trouvent de transposer dans les délais impartis et de façon correcte les directives communautaires.

206. Concluons donc, sommairement, cette première partie en soulignant le fait que, tout en formant une composante à part entière du droit communautaire dérivé (article 189 CE al. 1er), la directive présente deux caractéristiques essentielles. D'une part, dans l'ordre juridique interne, son effet direct est d'une intensité réduite dans la mesure où son invocabilité par les particuliers est strictement limitée (la doctrine oppose l'effet horizontal inexistant à l'effet vertical restreint). D'autre part, à l'intérieur de ce même ordre juridique, elle met à la charge des États Membres l'obligation impérative d'assurer sa transposition dans les délais qu'elle détermine elle-même, certes dans les formes et selon les compétences établies par la Constitution du pays concerné, mais sous le double contrôle des juridictions nationales et de la Cour de Justice de Luxembourg, appelée à se prononcer sur renvoi de ces juridictions ou sur recours en manquement.

207. Pour éclairer cette deuxième caractéristique, l'on pourrait être tenter de comparer les directives communautaires, dans l'ordre européen, aux "loi cadres" telles qu'elles existent à l'intérieur de certains pays. Mais il s'agit là plutôt d'une image que d'une comparaison difficile à établir, la loi cadre elle-même pouvant varier de physionomie de pays à pays.

---

10. MANIN, Philippe. *L'invocabilité des directives : quelques interrogations*, Revue Trimestrielle de Droit Européen, p. 669, 1990.

11. BERTRAND, Christine. *La responsabilité des États Membres en cas de non transposition des directives communautaires*, Revue du Droit Public, p. 1 507, 5-1995.

### 3. La diversité des modes de transposition des directives dans les principaux États Membres de l'Union européenne

208. Quel que soit l'encadrement exercé par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, les modes de transposition des directives communautaires pratiqués par les États ont comporté depuis l'origine différentes variantes. L'on peut y voir une application anticipée de l'article F du Traité de Maastricht selon lequel : "L'Union respecte l'identité nationale de ses États Membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques" ou même de l'article 3B CE qui pose le principe de subsidiarité.

209. La différenciation qui en résulte porte naturellement, pour reprendre les termes mêmes de l'article 189 CE alinéa 3, sur "la compétence et les moyens" laissés à l'appréciation des instances nationales respectives et non pas sur le "résultat à atteindre", qui doit être à la fois effectif et uniforme. Mais la compétence et les moyens soulèvent assez de problèmes pour justifier un examen comparatif. L'on ne pourra pas étudier ici, de manière exhaustive, la pratique suivie dans chacun des pays Membres de l'Union européenne<sup>12</sup>. L'on retiendra seulement, parmi eux, les exemples les plus significatifs, soit du fait de l'importance du rôle joué par ces États au sein même de l'Union, soit du fait de l'originalité des solutions apportées par certains d'entre eux en vue d'assurer la transposition des directives communautaires dans leur ordre juridique. S'agissant de la variable relative à la nature des régimes politiques en présence, l'on tiendra compte naturellement de son influence en faisant observer que la très grande majorité des pays en question connaissent des régimes parlementaires, la différence se faisant sentir selon le degré de rationalisation dont ils font l'objet, eu égard au caractère semi-présidentiel de quelques uns d'entre eux (la France en particulier), mais surtout en fonction des traditions et cultures qui affectent à la fois le déroulement de la vie politique et parlementaire et la structure de l'ordonnement juridique.

210. Or, dans ces divers contextes, quatre séries d'instances nationales se trouvent régulièrement confrontées avec le problème de la transposition des directives : les gouvernements du fait de leur compétence diplomatique et leurs administrations, les parlements en tant qu'organes législatifs, les juridictions administratives et judiciaires, enfin le cas échéant les cours constitutionnelles et le pouvoir constituant.

211. Il est évident que le cumul des rôles joués par les gouvernements nationaux, en tant que co-auteurs des directives au sein du Conseil de l'Union et responsables de leur mise en œuvre au titre de leur compétence diplomatique, les place en première ligne dans l'œuvre de transposition des directives communautaires. Mais le degré de performance de leurs administrations publiques constitue, lui aussi, un facteur déterminant qui en commande le succès. La raison de la plupart des manquements relevés par la Commission ou la Cour de Justice dans certains États a tenu longtemps, moins à la mauvaise volonté de leurs gouvernements, qu'à l'incapacité de leurs administrations à préparer techniquement les mesures de transposition et à en soutenir le rythme. Mais, outre la sous-administration, il est également arrivé que la structure même de l'état, en transférant la charge de la transposition des directives à des États fédérés ou à des régions décentralisées, complique son exercice et en retarde l'accomplissement. Or l'on sait qu'au regard de la Communauté européenne et, notamment, de la Cour de Justice, seul l'État Membre en supporte la responsabilité.

212. Pour pallier quelques unes de ces difficultés, certains gouvernements ont jugé nécessaire de donner à l'administration des instructions précises sur la manière de transposer le droit communautaire.

---

12. L'on se reportera, sur ce point, à l'ouvrage dirigé par RIDEAU, Joël. *Les États Membres de l'Union européenne, adaptatoires, mutatoires, résistances*, LGD, Paris, 1997.

Ainsi en a-t-il été en France par voie de circulaires (notamment celles du 22 septembre 1988 et du 25 janvier 1990) et en Espagne par la résolution du 10 septembre 1990.

213. Au niveau central, deux grands types de solutions ont été retenus pour assurer la coordination des administrations nationales en vue d'harmoniser leurs relations avec Bruxelles, via les représentations permanentes situées près des instances communautaires. La France et le Royaume-Uni, États centralisés, ont établi auprès du chef du gouvernement une "administration d'état-major" à caractère interministériel<sup>13</sup>. En France, il s'agit du Secrétariat Général du Comité Interministériel pour la coopération économique internationale (SGCI), qui avait été institué dès la création de l'O.E.C.E. en 1948 et qui a été utilisé aux mêmes fins en vue de l'intégration européenne<sup>14</sup>. Au Royaume-Uni, un Secrétariat européen a été inséré au sein du Cabinet Office qui, sous réserve d'une plus grande autonomie des départements ministériels, joue à peu près le même rôle. En Italie également, le décret du 10 mars 1994 a créé un Secrétariat pour les affaires communautaires auprès de la Présidence du Conseil, mais celui-ci fonctionne en relation étroite avec le département ministériel créé parallèlement à cet effet.

214. Dans la plupart des autres pays, en l'absence d'une telle administration d'état-major, le ministère des affaires étrangères et/ou le ministère de l'économie et des finances exercent un véritable leadership, sous réserve de l'objet propre à chaque directive qui nécessite l'intervention du département ministériel techniquement compétent pour préparer les mesures de transposition.

215. Dans les États fédéraux, l'oeuvre de transposition peut empiéter sur le domaine relevant de la compétence exclusive des États fédérés ; en outre, le fédéralisme d'exécution pratiqué en Allemagne élargit encore davantage la compétence des *Länder*. En ce cas, l'intervention des États fédérés est prévue soit directement, soit par l'intermédiaire de la deuxième chambre du Parlement qui assure leur représentation, tel le *Bundesrat* en Allemagne et en Autriche. Un système plus souple existe en Espagne au profit des Communautés autonomes. Et si le projet de loi relatif à la dévolution de compétences à l'Ecosse est adopté, certaines mesures viseront à associer celle-ci au processus de décision communautaire.

216. Par contre, l'appartenance des États Membres à l'Union européenne n'a pas encore eu d'impact important sur la structure de leurs gouvernements. Certes, elle a renforcé la stature du Président en France, et à un moindre titre en Finlande, du fait de leur participation au Conseil Européen. Et dans les autres pays Membres, c'est le chef du gouvernement qui en a bénéficié. Mais la résistance des ministres des affaires étrangères a réussi jusqu'à présent à limiter le rôle, là où il existe, du ministre des affaires européennes qui lui est généralement associé comme ministre d'État, ministre-délégué ou secrétaire d'État. Seul le ministre italien dispose, à notre connaissance, de services formant un véritable département. Toutefois, la présence fréquente des ministres des affaires européennes au Conseil de l'Union quand il traite des dossiers assurant la régulation du marché intérieur (Conseil dit "affaires intérieures") leur confère une capacité d'expertise qu'ils tendent à utiliser ensuite dans le contrôle politique de la transposition de nombreuses directives.

217. Ce rôle viendrait naturellement à croître si, comme il a été suggéré, les ministres des affaires européennes devenaient des ministres résidant à Bruxelles, afin de siéger au Comité des représentants permanents (COREPER). Mais l'on n'en est pas arrivé là.

218. De façon générale, quelle que soit la répartition interne des tâches au sein des gouvernements nationaux, il appartient principalement à ceux-ci de s'assurer de la bonne marche du processus de

13. QUERMONNE, Jean-Louis. *L'Appareil administratif de l'État*, p. 37 et suivantes, Collection Points, Seuil, Paris, 1991.

14. LEQUESNE, Christian. *Paris-Bruxelles — Comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de Sciences-Pô., Paris, 1993.

transposition des directives. En fait, que celle-ci se réalise par la voie législative ou par la voie réglementaire, l'initiative en revient quasi-exclusivement au gouvernement. D'où la nécessité, pour lui, de trouver une formule efficace afin de synchroniser la double démarche législative et réglementaire, et d'en effectuer le suivi.

219. Plus diversifiée apparaît, selon les pays, la participation des parlements à la transposition des directives communautaires. Car, en fait, elle soulève deux séries de problèmes politiques et constitutionnels difficiles à résoudre, l'un étant plutôt d'ordre juridique, l'autre d'ordre politique.

220. Le problème juridique tient essentiellement au mode de rapport existant, à l'intérieur de chaque pays, entre la loi et le règlement.

221. En France, la répartition établie par la Constitution de la Ve République limite strictement le domaine de la loi à une liste de matières énumérées à l'article 34, les autres relevant par soustraction, en vertu de l'article 37, du domaine réglementaire. Cette innovation, introduite en 1958, pour réduire l'inflation législative a eu pour "effet pervers" de restreindre le rôle du Parlement dans l'oeuvre de transposition des directives. Ainsi, en 1992, apparaissait-il que sur 1.000 textes de transposition, 75 seulement étaient de nature législative<sup>15</sup>. Et paradoxalement, la classification des directives appelant l'intervention obligatoire du Parlement, en réponse à des projets de loi établis par le gouvernement, est opérée, à la requête de celui-ci, par le Conseil d'État, en vertu d'une simple circulaire du Premier ministre en date du 25 janvier 1990. De tout manière, lorsqu'ils sont sollicités, le caractère très détaillé de certaines directives conduit les parlementaires à se plaindre de n'avoir à exercer le plus souvent qu'un simple droit d'enregistrement.

222. A l'inverse, au Danemark, le *Folketing*, jaloux de ses prérogatives, limite strictement la compétence réglementaire du gouvernement, ne recourant qu'exceptionnellement à la législation déléguée pour lui confier le soin de transposer les directives communautaires. Là plus qu'ailleurs, la souveraineté du parlement s'oppose à l'existence d'un domaine réglementaire autonome de grande portée. Par conséquent, ou bien le Parlement exerce lui-même ses prérogatives, ou bien il les délègue au gouvernement "au coup par coup", en exerçant un contrôle a posteriori rigoureux.

223. En revanche, en Espagne, bien que la souveraineté des *Cortes Generales* s'étende à l'ensemble des matières dans lesquelles le parlement a déjà statué, l'article 82 de la Constitution l'autorise, en dehors de certains domaines qui lui sont exclusivement réservés, à déléguer au gouvernement la faculté d'édicter des normes ayant force de loi dans un secteur déterminé, y compris en vue de transposer des directives communautaires. En Grèce, de manière quasi systématique, la transposition des directives résulte d'une série de lois d'habilitation votées par le parlement hellénique. Et au Royaume-Uni lui-même malgré le respect dû au Parlement de Westminster, l'European Community Act de 1972 "prévoit que l'application du droit communautaire, même lorsqu'il tend à se substituer à une disposition de droit interne ou à une loi votée par le parlement, se fera au moyen d'ordonnances rendues en Conseil (*order in Council*) ou de mesures réglementaires, plutôt que par l'adoption d'une loi proprement dite"<sup>16</sup>.

224. A noter qu'en Italie, la Loi *La Pergola* institue depuis 1989 une pratique originale. En effet, après avoir laissé au gouvernement l'initiative de la transposition "au coup par coup" des directives communautaires en recourant à une cascade de lois adoptées avec beaucoup de retard, le parlement italien

---

15. Rapport public du Conseil d'État, 1992.

16. DUTHEUL de la ROCHERE, Jacqueline et Malcom JARVIS, dans RIDEAU, Joël, *Les États Membres de l'Union européenne*, op. cit., p. 409.

a rationalisé l'activité législative et administrative de l'État selon une marche à suivre qui peut se résumer ainsi. Chaque année, avant le 31 janvier, le gouvernement doit préparer un projet de loi contenant "les dispositions pour l'exécution des obligations naissant de la participation de l'Italie aux communautés européennes". Cette "loi communautaire annuelle" inclut, notamment, toutes les dispositions nécessaires à la transposition des directives, soit sous forme de mesures législatives proprement dites, soit sous forme de délégations au gouvernement". Et, en annexe figure la liste des directives pour lesquelles le gouvernement demande l'exécution par voie réglementaire, qui doit être effective dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la loi.

225. Sans doute, la pratique suivie en Italie depuis 1990 montre-t-elle que la délégation législative reste l'instrument principal de la transposition des directives<sup>17</sup>. Du moins, le contrôle exercé annuellement par le parlement s'est-il trouvé renforcé. Précisions que les régions à statut spécial ont aussi pour mission d'assurer directement la transposition des directives dans les domaines relevant de leur compétence, les régions à statut ordinaire devant attendre l'échéance et la médiation de la loi communautaire annuelle pour, éventuellement, procéder à cette tâche.

226. Dans les États fédéraux, la participation des composantes étatiques se trouve naturellement renforcée. Il en va ainsi en Autriche et en Belgique, mais surtout en Allemagne. Le nouvel article 23 inséré dans la Loi fondamentale, à la suite de la révision constitutionnelle de 1992, confère en effet aux *Länder*, soit individuellement, soit par l'intermédiaire du Bundesrat, de réels pouvoirs à l'égard des directives dont la transposition empiète sur leurs compétences constitutionnellement reconnues. Cette tendance n'a d'ailleurs fait que s'accroître au fil du temps. Et l'on a pu récemment observer qu'à titre préventif, l'orgueilleuse susceptibilité des *Länder* n'a pas peu contribué à la timidité manifestée par le Chancelier Kohl à l'encontre de l'extension du vote à la majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne, lors de la négociation du Traité d'Amsterdam.

227. Aussi bien, les *Länder*, dont on sait qu'ils sont chargés en Allemagne d'assurer l'exécution de la législation fédérale, ont-ils revendiqué parallèlement d'être toujours plus étroitement associés, en amont, au processus lui-même d'élaboration des directives communautaires. Tel est, d'ailleurs l'autre aspect du problème posé par la participation des parlements nationaux eux-mêmes à la législation européenne, dont la nature apparaît plus proprement politique.

228. La question n'ayant trait qu'indirectement à la transposition des directives, l'on n'en traitera ici que sommairement. Mais dans la mesure où les parlements nationaux ont progressivement pris conscience à la fois de la faible marge d'appréciation dont ils disposent pour opérer la transposition des directives et de l'extension de la législation communautaire à des domaines de plus en plus étendus, elle revêt en elle-même une importance politique accrue.

229. Il est vrai qu'au nom de leur compétence diplomatique, les gouvernements nationaux ont réussi à capter à leur profit, en l'exerçant au sein du Conseil de l'Union et du COREPER à Bruxelles, une part considérable du pouvoir législatif, que le Parlement Européen n'a pas encore réussi pleinement à récupérer. Or cette atteinte à la séparation des pouvoirs apparaît de plus en plus, aux yeux des parlementaires nationaux, comme une source de "déficit démocratique". Et la tentative des gouvernements pour faire de la Commission européenne le "bouc émissaire" de cette tendance technocratique commence à ne plus convaincre personne.

230. Dès lors, sans même évoquer la requête adressée par le Parlement français à ses partenaires ainsi qu'à la Conférence intergouvernementale en 1996 en vue de rétablir au sein du Parlement européen une

---

17. ASTENGO, François, id., p. 328.

deuxième chambre composée comme avant 1979 de parlementaires nationaux ou, à défaut, de créer une instance interparlementaire appelée à contrôler l'application du principe de subsidiarité, l'on peut relever différentes manifestations qui témoignent de la volonté des parlements nationaux de ne pas rester inertes devant le processus de dépossession qui les atteint. Le plus souvent, il s'agit de pratiques constitutionnelles internes, qui ont été prolongées tout fois lus récemment par des tentatives de coopération interparlementaire.

231. La pratique la plus achevée en droit interne résulte de la position adoptée par le *Folketing* danois à l'égard de son gouvernement. Elle consiste dans l'obligation faite à celui-ci de transmettre à la Commission européenne de cette assemblée toutes les propositions de règlements, de directives et de décisions adressées par la Commission européenne au Conseil de l'Union. Et elle se poursuit à travers l'audition anticipée du ministre danois compétent qui reçoit de la Commission parlementaire du *Folketing* mandat d'adopter au Conseil de Bruxelles telle attitude déterminée. Et s'il devait s'en départir au vu des exigences de la négociation, il lui reviendrait de se présenter à nouveau devant la dite Commission avant de se prononcer.

232. Naturellement, si les quinze parlements nationaux de l'Union européenne devaient recourir à ce mandat impératif, le processus de décision communautaire, déjà passablement complexe, se trouverait inévitablement bloqué. Ainsi, d'autres parlements ont-ils imaginé un mode de contrôle *a priori* plus souple qualifié de "réserve d'examen parlementaire". Cette procédure interne contraint seulement les gouvernements concernés à informer en temps réel les parlements nationaux, via leurs commissions ou délégations compétentes, et à réserver leur vote à Bruxelles tant que ceux-ci n'ont pas été consultés ou qu'un délai raisonnable ne s'est pas écoulé. Mais, sous réserve de la responsabilité politique des gouvernements propre au régime parlementaire, leurs ministres ne se trouvent pas liés par un mandat impératif qui les empêcherait, d'ailleurs, de négocier utilement. Ainsi leur marge de manoeuvre se trouve-t-elle sauvegardée.

233. Un tel système fonctionne aujourd'hui, avec plus ou moins de rigueur et selon des modalités diverses en fonction de la structure monocamérale ou bicamérale des parlements, dans la plupart des pays Membres de l'Union. On le rencontre, en particulier, au Royaume-Uni, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Espagne. En France, il a été constitutionnalisé par l'article 88-4, issu de la révision constitutionnelle de 1992, qui confère aux assemblées parlementaires le droit de voter des résolutions fixant, à l'égard des projets de règlement ou de directive communautaires, intervenant en matière législative le sens de leur orientation.

234. La généralisation de cette pratique a conduit en 1997 la Conférence intergouvernementale à annexer au projet de Traité d'Amsterdam un protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne qui tend à la reconnaître. Outre l'institutionnalisation de la Conférence des organes des parlements spécialisés dans les affaires européennes (COSAC), créée à Paris les 16 et 17 novembre 1989, ce protocole prescrit le développement de l'information destinée aux parlements nationaux des États Membres sous les trois formes suivantes :

- tous les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis rapidement aux parlements nationaux des États Membres ;
- les propositions législatives de la Commission, définies par le Conseil, conformément à l'article 151 du traité instituant la Communauté européenne, sont communiquées suffisamment à temps pour que le gouvernement de chaque État Membre puisse veiller à ce que le parlement national de son pays les reçoive comme il convient ;

- un délai de six semaines s'écoule entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du traité sur l'Union européenne est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil dans toutes les langues et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision, soit en vue de l'adoption d'un acte, soit en vue de l'adoption d'une position commune conformément à l'article 189B ou 189C, des exceptions étant possibles pour des raisons d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position commune.

235. Ainsi, avant même d'avoir à transposer une directive, ou de devoir en déléguer la charge à leur gouvernement, les parlements nationaux devraient-ils être désormais dûment informés des conditions dans lesquelles, en amont, celles-ci auront été préalablement négociées et délibérées. Sans, pour autant les associer en qualité d'acteurs à ces procédures, ces mesures devraient cependant leur permettre d'exercer dans de meilleures conditions leurs responsabilités spécifiques.

236. Il appartient aussi aux juridictions nationales d'intervenir dans le processus de transposition des directives communautaires. Mais ce type d'intervention, qui peut leur permettre de sanctionner les carences ou les irrégularités des autres pouvoirs, n'est pas sensiblement différent du contrôle qu'ils exercent sur l'ensemble de l'application du droit européen par les États Membres<sup>18</sup>.

237. La Cour de Justice de Luxembourg a d'ailleurs rappelé dans un arrêt du 10 avril 1984 (Von Colson et Kaman, 14/83, Rec. 1891) que "l'obligation des États Membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci, ainsi que de leur devoir, en vertu de l'article 5 du traité, de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation, s'impose à toutes les autorités des États Membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles".

238. En outre, les normes communautaires devant faire l'objet d'une interprétation uniforme, les juridictions nationales sont invitées, en l'absence d'actes clairs, à renvoyer à la CICE le soin d'interpréter les directives qui ne présenteraient pas cette qualité, ce qui a conduit la Cour de Luxembourg à opérer un encadrement progressif de l'office du juge national. Enfin, la relative fréquence des recours en manquement (1.043 saisines du 1er janvier 1973 au 1er janvier 1994) a également permis à la Cour de préciser au coup par coup la portée d'importantes directives communautaires.

239. Il serait trop long d'analyser ici les rôles respectifs des juridictions nationales et de la CNCE. Indiquons sommairement que la CNCE impose aux juridictions nationales le respect de trois principes ainsi définis par Denys Simon<sup>19</sup> :

- l'accessibilité du contrôle juridictionnel, selon lequel "le régime des voies de droit ouvertes par le droit procédural national ne doit pas être moins favorable en cas d'application du droit communautaire que pour les actions équivalentes du droit interne" ;
- la protection provisoire des justiciables, dont les droits ont été l'objet de violation de la part des autorités nationales ;
- le relevé d'office par les juridictions de l'application du droit communautaire, alors que les parties à l'instance n'auraient pas fait elles-mêmes référence à son applicabilité.

---

18. SIMON, Denys, op. cit., p. 80 et suivantes.

19. SIMON, Denys, op. cit., p. 80 et suivantes.

240. Mais, outre ces dispositions procédurales, la question la plus souvent débattue a porté sur le degré d'intensité de l'effet direct des directives dans l'ordre juridique interne.

241. Certes, comme on l'a rappelé dans la première partie de ce rapport, les directives, comme les règlements et les décisions, sont des composantes à part entière du droit communautaire dérivé. Et, comme telles, elles en revêtent les propriétés. Mais, comme on l'a également souligné, leur spécificité conduit à moduler le degré d'intensité de leur effet direct, dans la mesure même où elle conduit à reporter sur les mesures nationales de transposition la charge de leur mise en oeuvre. En stricte logique, par conséquent, seules ces mesures devraient faire l'objet d'un droit d'invocabilité.

242. Sans doute, cette solution s'impose-t-elle toujours dans un litige intervenu entre particuliers, en raison du caractère "horizontal" du litige (CJCE, 14 juillet 1994, Faccini Dori, C-91-92, Rec. I-3349). En revanche, dans un procès "verticale", opposant un particulier à un État Membre, une jurisprudence audacieuse de la CJCE a admis, sous certaines conditions, la plénitude de l'effet direct, ces conditions étant que les dispositions de la directive en question soient claires, inconditionnelles et juridiquement parfaites. Toutefois, les récriminations suscitées par les arrêts Ratti (CJCE 5 avril 1979, 148/78, Rec. p. 1629) et Becker (19 janvier 1982, 8/81, Rec. p. 53), rendus à l'encontre d'États Membres qui s'étaient abstenus de transposer des directives, ont conduit la Cour de Luxembourg à développer une jurisprudence plus nuancée qui se fonde davantage sur le principe de primauté du droit communautaire et qui vise à sanctionner les États qui n'auraient pas souscrit à leurs obligations.

243. Cette plus grande prudence, alliée à une certaine résistance de la part des juridictions nationales, dont l'arrêt du Conseil d'État français Cohn Bendit constitue encore la plus frappante illustration (C.E. 22 décembre 1978, Rec. Dalloz, 1979, p. 155), n'empêche pas, désormais, les juridictions nationales, comme la CJCE elle-même, de sanctionner les États Membres du fait de leur inertie ou de leur comportement erratique en engageant leur responsabilité civile. Au titre des juridictions nationales, citons encore l'exemple, mais cette fois positif, du Conseil d'État français dans l'affaire Rothmans, Philip Morris et Arizona Tobacco (28 février 1992, ADJA 1992, p. 210). Et s'agissant de la Cour de Luxembourg, relevons l'arrêt de principe intervenu dans l'affaire Francovich et Bonifaci (19 novembre 1991, C-6/90 et C-9/90, Rec. I-5357) qui semble devoir faire jurisprudence.

244. L'on a déjà noté, à la fin de la première partie de ce rapport, l'impact de la nouvelle formulation établie par le Traité de Maastricht de l'article 171 CE qui sanctionne l'inexécution éventuelle des arrêts de la Cour de Justice de Luxembourg par le paiement à la charge de l'État défaillant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

245. En outre, convient-il de rappeler qu'aucun État Membre ne saurait s'exonérer de ses obligations du fait de ses structures internes, qu'il s'agisse de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif ou de l'autonomie accordée à des instances décentralisées ou fédérées (CJCE, 22 février 1979, Commission c/Italie, 163/78, Rec. 771).

246. Reste le problème de savoir si l'applicabilité directe et immédiate ainsi que la primauté du droit communautaire sur le droit national que les juridictions internes sont, elles, tenues de respecter en présence de directives communautaires s'étendent aux normes de droit constitutionnel ? La question, en ce qui concerne le droit communautaire dérivé, est encore loin d'appeler une réponse uniforme.

247. D'une part, certains arrêts de la Cour de Luxembourg, paraissent bien impliquer la primauté du droit communautaire dans son ensemble sur l'ordonnement juridique des pays Membres, y compris leurs normes constitutionnelles. C'est du moins l'interprétation qui fut donnée des arrêts Costa c/ENEL et Simmenthal. Ce qui impliquerait que la jurisprudence téléologique de la Cour considère que l'existence



d'un ordre juridique communautaire propre, distinct de l'ordre international, génère l'existence d'un État fédéral européen virtuel.

248. Mais, d'autre part, la position adoptée par les juridictions nationales, et notamment, lorsqu'elles ont eu l'occasion d'intervenir, par les cours constitutionnelles, semble beaucoup plus nuancée. De leur côté, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État français fondent la primauté du droit communautaire sur les lois internes antérieures et postérieures, non pas sur l'existence d'un ordre juridique communautaire autonome qui s'intégrerait à l'ordre juridique national, mais sur l'article 55 de la Constitution de la Ve République qui accorde aux "traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie". Et, s'agissant du droit communautaire originaire, sa non conformité à la Constitution française nécessite, en vertu de l'article 54, une révision constitutionnelle préalable avant toute ratification<sup>20</sup>.

249. La jurisprudence des cours constitutionnelles allemande et italienne paraît plus nuancée. Néanmoins, en l'absence d'État fédéral européen répondant aux exigences de l'État de droit et de la démocratie, elles se refusent à reconnaître au droit européen une quelconque primauté à l'égard des normes nationales qui constituent le coeur même de la supraconstitutionnalité. Et, en ce qui concerne l'Allemagne fédérale, l'arrêt rendu par le Tribunal de Karlsruhe à propos de la compatibilité du Traité de Maastricht par rapport à la Loi fondamentale manifeste plutôt une tendance restrictive à l'égard du principe de la primauté de l'ordre juridique communautaire<sup>21</sup>. Sur ce point, également, l'influence des *Länder*, jaloux de leur autonomie conduit la République fédérale à adopter actuellement une position en retrait.

250. Ici se manifeste, par conséquent, le point-limite de l'exercice de la primauté du droit communautaire, telle qu'elle fut dégagée par la jurisprudence de la Cour de Luxembourg. Et dans un climat d'euro-scepticisme, certains hommes politiques en profitent pour promouvoir un reversement de tendance destiné à permettre aux cours constitutionnelles de contrôler la conformité des directives aux dispositions des constitutions nationales, à l'occasion des recours en inconstitutionnalité dirigés contre leurs mesures de transposition. Tel est, notamment, le cas en France à la suite de la proposition de loi constitutionnelle déposée par l'ancien président de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale : le juriste Pierre Mazeaud.

251. Il est certain que l'ambiguïté qui continue à peser sur la nature juridique et politique de la Communauté et de l'Union européenne ne contribue pas à éclaircir le débat. Seule l'évolution de ces "objets politiquement non identifiés" vers le statut d'État fédéral disposant d'un ordre juridique propre et complet, permettrait l'établissement d'une relation hiérarchique claire et certaine entre les ordres juridiques nationaux et l'ordre communautaire.

252. En attendant, comme l'a écrit Joël Rideau, "il n'existe aucune constitution poussant jusqu'au bout les conséquences du monisme". La primauté du droit communautaire sur le droit national s'arrête dans un *no man's land* situé entre la loi et la constitution. Et, comme l'écrit à son tour Louis Favoreu, "En définitive, mieux vaut considérer que le problème de la hiérarchie des normes constitutionnelles et internationales ne se pose pas, même dans le cas français où la procédure de l'article 54 semble pourtant

---

20. CHAGNOLLAUD, Dominique et Jean-Louis QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la Ve République*, p. 465 et suivantes, et p. 714 et suivantes, nouvelle édition, Fayard, Paris, 1996.

21. GERKRATH, Jörg. "La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe", dans DUPRAT, Gérard, *L'Union européenne, droit, politique, démocratie, politique aujourd'hui*, p. 209 et suivantes, PUF, Paris, 1996.

impliquer une relation hiérarchique. Il y a coexistence de deux systèmes de normes sans interpénétration, du moins au niveau constitutionnel”<sup>22</sup>.

#### **4. De quelques problèmes posés aux pays candidats et à l’Union européenne à propos des directives, dans la perspective de l’élargissement**

253. Étaient en vigueur, en 1992, 1.675 directives transposées, ainsi d’ailleurs que 22.445 règlements communautaires<sup>23</sup>. Au seul énoncé de ces données, l’on mesure l’effort de transposition et d’intégration qui sera demandé aux États nouvellement adhérents à l’Union dans les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle ! Un double problème se posera par conséquent à ces États : certes, celui d’introduire, au rythme de leur production, dans leur ordre juridique les normes communautaires qui seront adoptées une fois entrées en vigueur les traités d’adhésion ; mais aussi et surtout, celui d’assimiler le “stock” des directives (et des recommandations CECA) accumulés depuis le Traité de Rome (1957) et le Traité de Paris (1951).

254. Ce deuxième problème, vu son urgence, ne peut manquer de soulever de nombreuses difficultés que n’ont pas eu à connaître les pays fondateurs ni même ceux qui ont adhéré aux Communautés européennes dans les années 1970. C’est donc vers l’Espagne et le Portugal, ainsi que vers l’Autriche, la Finlande et la Suède, que les pays d’Europe Centrale et Orientale devront principalement se tourner pour tirer quelques leçons de leurs expériences.

255. Mais l’ampleur des obstacles à franchir paraît, cette fois, sans commune mesure avec celle correspondant à ces précédents. Aussi ne pourra-t-elle pas ne pas retenir sur les institutions et la structure de l’Union européenne elle-même, en lui imposant plus de flexibilité pour accueillir en son sein de nouveaux adhérents. Telle est l’autre aspect du problème que l’on cherchera simplement à soulever.

256. Pour résoudre le problème de l’absorption du stock des règlements et des directives en vigueur, les nouveaux pays adhérents et les institutions communautaires elles-mêmes ont jusqu’à présent recouru à diverses méthodes. Mais ils ont tous dû se conformer au principe intangible du respect de l’acquis communautaire, établi avec force et persévérance à la suite des longues négociations qui ont précédé l’entrée du Royaume-Uni dans le Marché Commun. Or aujourd’hui, ce principe paraît incontournable, tel qu’il a été encore formulé en 1994 à l’article 2 de l’Acte relatif aux conditions d’adhésion de la République d’Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l’Union européenne. C’est l’article stipule, en effet, que “dès l’adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris, avant l’adhésion, par les institutions (communautaires) lient les nouveaux États Membres et sont applicables dans ces États dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte”<sup>24</sup>. Et lorsque le Conseil Européen d’Edimbourg a accordé au Danemark, à la suite d’un premier référendum négatif, un certain nombre d’exemptions par rapport au Traité de Maastricht, il a été clairement mentionné qu’elles ne pourraient constituer en aucun cas un précédent pour de nouveaux États adhérents.

257. Toutefois, l’introduction du droit communautaire ne pouvant s’opérer en une seule fois, divers “modes d’emploi” ont été expérimentés par les États qui ont adhéré aux Communautés puis à l’Union depuis la fin des années 1980. L’on en retiendra sommairement quelques uns.

---

22. FAVOREU, Louis et Loïc PHILIP. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, p. 803, 8<sup>e</sup> édition, Sirey, Paris, 1995.

23. En 1996, le nombre des directives en vigueur s’était élevé à 2 084.

24. JOCE, 29 août 1994.

258. Un premier exemple est fourni par l'Espagne, dont le gouvernement entreprit dès juillet 1978 un effort d'anticipation normatif pour mettre sa législation en conformité avec le droit communautaire. Dès cette époque, le Conseil des ministres incita les divers départements ministériels à effectuer "un travail d'examen de la réglementation communautaire en vigueur afin d'éviter dans toute la mesure du possible que les normes réglementaires espagnoles soient en contradiction avec le droit communautaire"<sup>25</sup>. Ce premier travail préliminaire fut suivi, une fois l'adhésion acquise le 1er janvier 1986, du recours au procédé de la délégation législative pour accélérer la transposition proprement dite des directives.

259. Un second précédent, de plus grande ampleur, résulte de l'initiative de Jacques Delors pour associer plus étroitement à la Communauté européenne, sans les conduire à l'adhésion, les pays de l'Association Européenne de Libre Echange (AELE). Cette entreprise, engagée dès 1986 devait aboutir à la formation d'un Espace Economique Européen (EEE) dont les bases ont été établies par le Traité de Porto entré en vigueur le 1er janvier 1994, après qu'un référendum négatif en ait écarté la Suisse. Un tel traité devait constituer, sauf en matière agricole, une zone de libre échange entre la CEE et les pays de l'AELE, impliquant l'intégration dans leur ordre juridique d'une part importante de la législation communautaire. En fait, sauf en ce qui concerne aujourd'hui la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, l'EEE a surtout servi de structure de pré-adhésion aux autres Membres de l'AELE qui ont adhéré par la suite : l'Autriche, la Finlande et la Suède. Elle en a, en tout cas, considérablement accéléré le processus.

260. Une troisième tentative, qui concerne cette fois directement les pays d'Europe centrale et orientale, tient aux Accords d'association européen qui ont été conclus, à la suite de la chute du mur de Berlin et de l'implosion de l'ex-Union Soviétique, entre les Communautés européennes et certains États sur la base de l'article 238 CE. Ces accords, précédés du Programme Phare, devaient constituer le premier pas sur la voie d'un processus de pré-adhésion. Signés pour la première fois le 16 décembre 1991 avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, ils ont été étendus à la Roumanie et à la Bulgarie, puis après l'éclatement de la Tchécoslovaquie, à la République tchèque et à la Slovaquie, enfin en 1995 au Pays Baltes et à la Slovénie. Ces accords prévoient la création d'une zone de libre échange pendant une durée de dix ans après leur entrée en vigueur assortie de certaines limitations et précisent que l'objectif ultime constitue pour les pays signataires l'adhésion à la Communauté européenne, sans engagement formel de celle-ci. Toutefois, depuis le Conseil Européen de Copenhague, de juin 1993, l'Union européenne a progressivement admis le principe de cette adhésion et les mesures de pré-adhésion se sont multipliées. Après l'Avis rendu par la Commission, il reviendra au Conseil Européen réuni à Luxembourg en décembre 1997 de donner le coup d'envoi du processus de négociation.

261. Toutefois, sauf à retarder de plusieurs années, voire pour quelques uns d'entre eux d'une ou deux décennies, l'échéance de l'adhésion, il serait illusoire de croire que les mesures de pré-adhésion suffiront à introduire le stock des directives en vigueur dans tous les États concernés. D'après certaines informations officieuses recueillies à Bruxelles, le pays le plus avancé à la date du 1er janvier 1997 n'aurait encore intégré que 15 pour cent de la législation communautaire en vigueur. Il reste donc beaucoup de chemin à parcourir. Dès lors, il conviendra de recourir à une quatrième méthode qui a déjà été utilisée lors des adhésions précédentes, à savoir l'inclusion dans les futurs traités de dispositions autorisant les États nouvellement adhérents à bénéficier de mesures transitoires pour échelonner l'introduction du droit communautaire et spécialement la transposition des directives.

262. Il reste qu'une telle politique, si elle doit être retenue par la Commission européenne et le Conseil de l'Union, ne saurait consentir aux pays d'Europe centrale et orientale principalement concernés des délais illimités. S'il faut "donner du temps au temps", il serait préjudiciable, non seulement à la cohésion de l'Union, mais aux nouveaux États Membres aux mêmes de les autoriser à "jouer les

---

25. BURGOGUE LARSEN, Laurence dans RIDEAU, Joël, *Les États de l'Union européenne*, op. cit., p. 171.

prolongations”. Aussi bien, la différence de rythme dans le processus d’intégration, admissible dans une Europe à plusieurs vitesses, deviendrait vite insupportable si elle engendrait une Europe à la carte. A cet égard, il fut stipulé en son temps que les exemptions accordées au Royaume-Uni et au Danemark, lors du Traité de Maastricht, ne sauraient constituer un précédent. Aussi bien, lors du Sommet d’Amsterdam, le Premier ministre britannique Tony Blair a-t-il récemment renoncé à celle relative au protocole social. Restes évidemment le cas de la monnaie unique.

263. Il est clair, en effet, que le passage d’une Europe à Quinze à une Europe à Vingt-cinq, voire à Trente États, pourrait être source pour l’Union, si l’on n’y prenait garde, d’une perte de cohérence et de cohésion qui entraînerait à terme un risque de dissolution. Or ce n’est pas ce que viennent chercher les pays d’Europe centrale et orientale, bien au contraire. Et leur offrir l’adhésion à une Union disloquée consisterait à “les tromper sur la marchandise”, y compris et peut être surtout s’agissant de leur sécurité extérieure.

264. Par conséquent, le respect intégral de l’acquis communautaire, s’il nécessite un échéancier assorti d’une réelle flexibilité, ne peut être négociable dans le long terme. Et c’est dans cette perspective, et conformément à cette exigence, que doit être pris en compte le problème de la transposition des directives communautaires. Certes, en apparence, une telle contrainte peut sembler un “dictat”. Mais, une fois entrés dans l’Union, les nouveaux États disposeront du même droit que les autres à modifier la législation existante. Encore conviendra-t-il que dans une Europe associant un nombre élevé d’États, tel que les décisions à l’unanimité deviendront impossibles à prendre, le processus décisionnel s’oriente vers la généralisation du vote au Conseil de l’Union à la majorité qualifiée. Or telle est bien la carence dont a fait preuve sur ce point le Conseil Européen d’Amsterdam (juin 1997), en n’introduisant pas dans le nouveau projet de traité les mesures adéquates, qui auraient permis d’équilibrer le futur élargissement de l’Union par un approfondissement approprié de son mode de gouvernance.

265. La flexibilité est certes un facteur essentiel pour permettre une adhésion suffisamment rapide des pays d’Europe centrale et orientale à l’Union européenne. Mais pour que l’Europe à géométrie variable qui en résultera ne dérive pas vers l’Europe à la Carte, il faut que du même pas sa structure se renforce et qu’un pouvoir européen, de type gouvernemental, s’affirme. Si non, il deviendrait illusoire de parler tant d’Union économique et monétaire que de Politique étrangère et de sécurité commune. Et les États qui veulent aller plus loin et plus vite sur la voie du processus d’intégration profiteraient des nouvelles dispositions introduites dans le projet de Traité d’Amsterdam pour établir entre eux des coopérations renforcées qui conduiraient inéluctablement à la formation d’une Union reposant sur deux cercles : un premier cercle constitué des États décidés à établir entre eux une Fédération d’États nations capable de devenir une puissance à la fois économique et politique, telle que la perçoit Jacques Delors<sup>26</sup>, et un second cercle réunissant les autres qui risqueraient en même temps de subir l’hégémonie des premiers et d’apparaître comme des États Membres de seconde zone.

266. C’est à ce double défi que sont invités à répondre ensemble l’Union européenne et les États qui la constituent déjà d’un côté, les États candidats à l’adhésion, sans parler de ceux qui hésitent encore, comme la Norvège ou la Suisse, de l’autre. La transposition des directives communautaires n’est sans doute qu’un aspect du problème. Mais c’est, à coup sûr, dans ce contexte institutionnel et géo-politique, que celui-ci s’inscrit.

---

26. DELORS, Jacques. *Combats pour l’Europe*, Economica, Paris, 1996 ; CROISAT, Maurice et Jean-Louis QUERMONNE, *L’Europe et le fédéralisme*, clefs, Ed. Montchrestien, Paris, 1996.

## **PARTIE II : NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION ET PRÉPARATION À L'ADHÉSION**

---

### **Chapitre 4 : Préparation des institutions de l'UE et des PECO pour les négociations d'adhésion**

**Par Alan Mayhew<sup>27</sup>**

---

---

27. Alan Mayhew est Professeur à l'Université de Louvain en Belgique, et il a fait précédemment fonction de Directeur du Programme Phare.

## 1. Contexte

267. La préparation des négociations d'adhésion entre l'Union européenne (UE) et les pays associés d'Europe centrale et orientale (PECO), qui ont fait une demande d'adhésion, aura des conséquences institutionnelles importantes pour les deux parties. L'objectif du présent document est d'étudier les rôles des institutions extérieures au niveau bilatéral ou multilatéral, ainsi que les changements institutionnels que les négociations vont entraîner pour toutes les parties.

268. Le contexte dans lequel vont se dérouler les négociations est bien connu. Dix pays d'Europe centrale et orientale ont négocié des accords d'association avec l'UE, tous ont demandé à adhérer à l'Union et tous se préparent à leur entrée. Du côté de l'Union, le principe de l'adhésion des PECO a été adopté à la réunion de Copenhague du Conseil européen en juin 1993, sous réserve du respect des critères suivants :

- un régime démocratique, la primauté du droit, le respect des droits de l'homme et des minorités ;
- l'existence d'une économie de marché en fonctionnement ;
- l'aptitude à résister aux pressions de la concurrence de l'Union ;
- la capacité d'accepter les responsabilités de Membre (possibilité d'adopter les réglementations et politiques de la Communauté y compris à terme de l'Union économique et monétaire, généralement appelées les acquis de la Communauté) ;
- la capacité de l'Union à absorber de nouveaux Membres sans perte d'efficacité ni abaissement du niveau d'intégration.

269. Lors de sa réunion à Essen en décembre 1994, le Conseil européen a déterminé une stratégie de pré-adhésion pour aider les pays associés à se préparer à devenir Membre, et a élaboré le livre blanc sur le marché interne qui a été approuvé en juin 1995. Lors de sa réunion de Madrid en décembre 1995, le Conseil a demandé à la Commission de réunir les avis sur les demandes d'adhésion et de présenter un rapport (après la conclusion de la Conférence inter-gouvernementale) sur l'impact de l'élargissement sur les politiques et le budget de la Communauté. En réponse, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement européen, mi-juillet 1997, ses propositions intitulées "Agenda 2000". Lors de sa réunion à Luxembourg en décembre 1997, le Conseil européen prendra la décision finale d'ouvrir les négociations.

## 2. Agenda 2000

270. Tout d'abord, il convient de souligner à propos des documents du dossier Agenda 2000 qu'il s'agit de propositions et non de décisions. Le Conseil décidera en décembre et pourrait changer du tout au tout ces propositions.

271. Agenda 2000 se compose de sept parties :

- un premier projet de budget de l'Union européenne (le nouveau cadre financier) pour la période 2000-2006, en tenant compte de l'élargissement ;
- une analyse de la politique agricole commune après élargissement, et des propositions visant à la réformer ;
- une analyse des réformes nécessaires à apporter aux fonds structurels de la Communauté ;

- une évaluation de l'impact de l'élargissement sur les autres domaines politiques de l'Union européenne ;
- les Avis sur les demandes d'adhésion des dix pays associés ;
- une évaluation globale des pays à inviter à négocier avec l'UE ;
- une stratégie renforcée de pré-adhésion.

272. Il ne fait aucun doute que les discussions qui auront lieu cet automne dans le cadre du Conseil des Ministres porteront sur ces deux derniers points, de façon à préparer la décision du Conseil européen sur l'ouverture des négociations. La réforme des politiques de l'Union est tellement complexe qu'il n'est guère probable qu'un accord soit conclu entre les quinze états Membres avant 1999. Cela rendra les négociations extrêmement complexes.

### **3. Scénario des négociations**

273. Aucune décision n'a été prise quant à la manière dont les négociations se dérouleront ; ces décisions, qui seront effectivement prises par le Conseil à Bruxelles, ne devraient probablement intervenir qu'une fois que le Conseil aura résolu la question de la portée des négociations.

274. Rien ne prouve que les négociations se dérouleront de la même manière que les précédentes négociations d'élargissement ; néanmoins, certaines caractéristiques sont communes à toutes les négociations. Après une cérémonie officielle d'ouverture, les conférences de négociation d'adhésion, à raison d'une par pays demandeur, établiront leur programme de travail. La première étape consistera probablement à passer en revue l'ensemble des acquis, à les ventiler en grandes rubriques et à voir où des problèmes sont susceptibles de se poser dans les négociations. Cette étape pourrait se dérouler entre la Commission et l'ensemble des PECO admis à négocier. Cette étape sera plus longue que dans le cas de l'élargissement aux pays de l'AELE, car dans ce cas la plupart des acquis du marché intérieur avaient déjà fait l'objet d'un accord dans le cadre de la convention sur la zone économique européenne. Elle sera aussi plus longue parce qu'il va falloir plus de temps pour que les pays concernés se connaissent que dans le cas des pays de l'AELE.

275. Au plus tard à la fin de ce premier examen des acquis, les PECO sauront exactement quels sont ceux qu'ils peuvent accepter et quels sont les aspects qui leur posent des problèmes. Les PECO pourront alors demander des clarifications, écrites ou orales, au cours de cette phase exploratoire, de façon à pouvoir décider si les acquis vont ou non poser des problèmes. Normalement, à l'issue de la première phase des négociations, les aspects des acquis qui ne posent pas de problème, seront réglés et ne seront pas révoqués au cours de la négociation.

276. Pour les autres aspects, l'Union s'attend à recevoir des documents faisant clairement état de la nature du problème qui se pose et de la manière dont le demandeur entend le résoudre. Il sera très important que les PECO disposent de documents de cet ordre très clairs dès le début des négociations. De son côté, l'Union élaborera une position commune qu'elle présentera comme étant sa position sur chacun des points posant problème (bien entendu, l'UE peut ne pas accepter de bouger de sa position initiale). Il sera souvent plus difficile de parvenir à un accord sur une position commune entre les Quinze que de parvenir à un accord sur celle-ci avec les PECO.

277. Il est difficile de prévoir un calendrier des différentes étapes. Normalement, la deuxième étape — présentation des positions de chacun — pourrait intervenir au second semestre de 1998 ; cela dépendra bien entendu de la volonté de l'UE et des PECO d'avancer vite. L'Union avait établi un calendrier des

négociations avec les pays de l'AELE, y compris une date d'adhésion finale, à un stade relativement précoce. Elle risque d'être moins portée à agir de la même manière dans les négociations actuelles, en raison de leur complexité et du grand nombre de pays impliqués. Néanmoins, ce serait un avantage, à bien des égards, de disposer d'un calendrier fixé à l'avance, même si celui-ci n'a qu'une valeur indicative.

#### **4. Rôle des acteurs institutionnels dans l'UE**

278. Côté UE, trois institutions vont jouer un rôle clé dans le processus d'adhésion : le Conseil des Ministres, le Parlement européen et la Commission européenne. D'autres institutions telles que le Conseil économique et social ou le Comité des Régions donneront leur avis, mais celui-ci ne sera pas contraignant bien qu'il soit pris en considération.

##### **4.1. *Le Conseil des Ministres***

279. C'est le Conseil des Ministres qui décidera de l'ouverture des négociations ; il présidera les négociations et prendra toutes les décisions-clés dans le processus d'élargissement. Du côté de l'UE, c'est donc l'institution qui joue un rôle primordial dans le processus d'élargissement.

280. C'est la Présidence du Conseil qui présidera les négociations. Comme la Présidence du Conseil change tous les six mois, il est probable que l'ensemble du processus jusqu'à l'adhésion sera géré par au moins une douzaine d'États Membres. Chacune des Présidences aura ses propres priorités et sa propre position sur l'élargissement. Cela signifie qu'il y aura des périodes d'avancées plus ou moins rapides, même si les négociations continuent à progresser vers un aboutissement. Du fait du changement de Présidence, il est indispensable que les PECO entretiennent de bonnes relations bilatérales avec les États Membres (Cf. ci-dessous).

281. Le Secrétariat du Conseil, sous l'autorité de la Présidence, est chargé de mettre en place les dispositions tant pour la discussion du programme Agenda 2000 que pour les négociations elles-mêmes. Le Secrétariat du Conseil devrait probablement jouer un rôle plus décisif dans les prochaines négociations d'élargissement que par le passé. Son pouvoir et son influence ne cessent de grandir depuis quelques années ; de fait, par le Traité d'Amsterdam, le Secrétaire général a reçu de nouveaux pouvoirs dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union. Le Secrétariat du Conseil jouera un rôle important dans l'organisation et dans la programmation de toutes les réunions du processus de négociation, dans la rédaction des minutes des réunions et des compromis et dans les solutions éventuelles aux problèmes qui se poseraient au cours des négociations. A cet effet, il est indispensable que de bonnes relations de travail s'instaurent entre le Secrétariat du Conseil et les membres des équipes qui négocieront pour les PECO.

282. Le Conseil a déjà fixé les procédures à mettre en oeuvre pour appliquer Agenda 2000 et pour préparer la réunion de décembre du Conseil à Luxembourg. L'organisation du travail au Conseil est toujours la même pour l'essentiel, même si des appellations différentes sont données aux Comités pour traiter l'élargissement ou les négociations.

283. La partie principale du travail est faite dans les groupes de travail du Conseil, composés de représentants des États Membres, du Secrétariat du Conseil et de la Commission. Les représentants des États Membres sont généralement des diplomates appartenant aux représentations permanentes à Bruxelles, mais ils seront aidés, sur des points particuliers, par plusieurs de leurs collègues travaillant dans leur pays d'origine. Ces groupes de travail régleront la grande majorité des points dans tous les domaines, ne laissant à des groupes de niveau supérieur que les points sur lesquels aucun accord n'apparaît possible.



284. Ces points problématiques sont alors soumis au Comité des représentants permanents (COREPER). COREPER est certainement le Comité-clé du Conseil, prenant un grand nombre des décisions les plus importantes et en laissant le moins possible aux Ministres. Au sein de COREPER, l'atmosphère est généralement très détendue même si les discussions sont souvent très âpres. Les représentants permanents sont considérés comme faisant partie des personnages les plus puissants de Bruxelles.

285. Ce qui ne peut être décidé au sein de COREPER est soumis à la réunion des Ministres dans les différents Conseils spécialisés. Le Conseil "affaires générales" est sans aucun doute le plus puissant. Ses membres sont les Ministres des Affaires étrangères des États Membres et ce sont eux qui en quelque sorte fixent le programme de travail du Conseil. Les problèmes les plus délicats finissent généralement au Conseil européen, composé des chefs d'État et de gouvernement, et qui se réunit au moins une fois sous chaque Présidence.

286. Bien entendu, il est possible de constituer des groupes ad hoc pour remplir des tâches spécifiques. Ceux-ci sont habilités par la Présidence. C'est un groupe de haut niveau qui a discuté des critères de Copenhague pour les discussions d'adhésion sous la Présidence du Danemark en 1993, et un "Groupe des Amis" examinera les aspects des ajustements politiques et financiers d'Agenda 2000. Il s'agit pour l'essentiel de groupes de travail ad hoc de haut niveau, qui doivent faire rapport à COREPER comme des groupes de travail normaux.

287. Il est primordial que les PECO comprennent ce mécanisme de résolution des problèmes entre les États Membres. Un grand nombre des problèmes les plus épineux qui se poseront dans le déroulement des négociations opposeront les États Membres eux-mêmes, dans la recherche de positions communes à opposer aux pays demandeurs dans les négociations.

288. Le travail fondamental de préparation de la réunion du Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 sera assuré par le groupe de travail sur l'élargissement. Ce groupe examinera les Avis de la Commission sur les différents pays, proposera les pays avec lesquels ouvrir des négociations et la stratégie de pré-adhésion. Il fera rapport à COREPER II qui préparera le travail du Conseil "affaires générales".

289. Les résultats de la première étude des Avis de la Commission ont été examinés lors d'une réunion informelle des Ministres des Affaires étrangères à la fin octobre 1997. Le Conseil "affaires générales" s'est réuni ensuite début novembre pour élaborer un projet de rapport destiné au Conseil européen. Ce rapport a été finalisé début décembre et le Conseil européen qui s'est réuni à Luxembourg les 12 et 13 décembre 1997 en a discuté et a pris position sur ce rapport.

290. Si les procédures à appliquer au Conseil pour décider de l'ouverture des négociations sur un éventuel élargissement sont relativement claires, celles qu'il y a lieu d'adopter pour les négociations elles-mêmes ne le sont pas. Cette question n'a pas encore fait l'objet d'une étude sérieuse, mais il faut supposer que les procédures qui seront adoptées seront comparables à celles qui ont été mises en oeuvre dans des précédentes négociations.

291. Côté Union européenne, les structures du Conseil décrites ci-dessus resteront celles qui prendront les décisions pour l'Union. A l'issue des négociations préliminaires, des conférences de négociation d'adhésion seront constituées avec chacun des PECO admis à négocier. Elles se réuniront occasionnellement au niveau des Ministres (ouverture des négociations, ou lorsque certaines rubriques des négociations auront abouti) mais, d'une manière générale, les séances de travail se feront au niveau des représentants. Bien entendu, il y aura beaucoup de discussions ad hoc au Conseil pour régler les problèmes spécifiques.

292. Pour les PECO, il est important d'apprécier le degré d'indépendance des personnalités nationales qui travaillent à Bruxelles ainsi que leur rôle par rapport aux Ministres des gouvernements nationaux. Les diplomates, membres des groupes de travail travaillent généralement sur la base des instructions et des positions indiquées par leur gouvernement. Néanmoins, dans le cours des réunions, ils peuvent faire des suggestions de leur propre initiative sous réserve de confirmation de la part de leur gouvernement. Il n'est pas rare qu'il y ait des conflits entre les fonctionnaires des ministères et ceux qui travaillent à Bruxelles, parce qu'ils voient les problèmes dans des optiques différentes. Les représentants à Bruxelles voient souvent mieux la possibilité de faire respecter en partie les intérêts de leur pays dans les négociations que les membres des cabinets ministériels nationaux. Ces derniers, en revanche, ont souvent l'impression que leurs représentants à Bruxelles ne se battent pas suffisamment pour sauvegarder les intérêts de leur pays.

293. Au niveau supérieur, l'indépendance des représentants des États Membres est généralement de plus en plus grande. Les représentants permanents sont tous des personnalités très respectées de leur gouvernement qu'ils peuvent souvent convaincre de changer d'avis sur certains points.

294. Pour les PECO, il est indispensable qu'ils aient des contacts avec le personnel des représentations permanentes à Bruxelles. Toutes les missions des PECO à Bruxelles en ont déjà bien conscience. Il n'est néanmoins pas inutile de rappeler que ces contacts doivent non seulement être maintenus au niveau le plus élevé, mais aussi au niveau des diplomates qui participent aux groupes de travail du Conseil.

#### **4.2. *La Commission***

295. Le rôle de la Commission dans la préparation de la réunion du Conseil européen de Luxembourg et des négociations qui ont suivi sera déterminant, même si toutes les décisions vont être prises par le Conseil.

296. Dans un premier temps, la Commission a présenté son Agenda 2000 au Conseil en septembre et en octobre 1997. Dans sa présentation ainsi que dans les réponses qu'elle a apporté aux questions des membres du Conseil, elle avait déjà une occasion d'exercer une influence considérable, et peut-être décisive, sur les décisions que prendra le Conseil.

297. Le rôle de la Commission dans les négociations sera d'aider le Conseil dans son travail et de faire en sorte que l'information circule jusqu'au Parlement. En réalité, elle va faire beaucoup plus.

298. La Commission constituera très certainement un groupe de travail sur l'élargissement, dirigé par un directeur général et doté d'un personnel considérable provenant de tous les services pertinents de la Commission. Ce groupe de travail pourra prendre contact avec des centaines de personnalités, connaissant bien les sujets faisant l'objet des négociations. Il pourra également prendre contact avec autant d'experts extérieurs à la Commission qu'il le souhaitera, selon ses besoins.

299. Lors du précédent élargissement, la Commission avait assumé la phase préparatoire d'examen de l'ensemble des acquis avec les demandeurs. Il est probable que la même démarche sera de nouveau mise en oeuvre, même si elle doit prendre beaucoup plus de temps que lors des élargissements précédents.

300. Dans les négociations proprement dites, la Commission aura la responsabilité de la rédaction des documents sur tous les aspects les plus difficiles des négociations, qu'elle soumettra ensuite au Conseil. Elle proposera des solutions aux différents problèmes qui se poseront et recherchera un accord avec les États Membres. Elle entretiendra les contacts les plus étroits avec chacun des États Membres, qui la consulteront sur les questions les plus importantes. Elle maintiendra aussi une relation avec les PECO demandeurs afin de leur expliquer ce qui se passe et de les interroger sur leurs dernières positions.

301. En d'autres termes, le rôle de la Commission sera de faciliter les négociations du côté de l'Union et d'envisager des solutions pour les problèmes les plus délicats. Certes, la Commission ne pourra pas faire grand chose pour s'opposer aux décisions-clés prises par le Conseil (par exemple, si le Conseil décide de ralentir les négociations), mais dans l'avancement normal des négociations, la Commission peut jouer un rôle déterminant.

302. Le Collège des Commissaires lui-même ne sera sans doute pas conduit à prendre trop de décisions dans le processus d'élargissement, en partie parce que les décisions seront prises par le Conseil des Ministres et en partie parce que, sur les questions mineures, le Commissaire chargé des négociations obtiendra probablement une délégation de pouvoir lui permettant de décider sans en référer au Collège. Cependant, les questions importantes telles que l'offre ou la demande de période de transition dans les négociations seront discutées au sein de la Commission qui fera des propositions au Conseil. Il est important de rappeler ici que chaque Commissaire est collectivement responsable des décisions prises et, de ce fait, il est important d'exercer une influence sur l'ensemble des Commissaires et non pas seulement sur celui qui est responsable des négociations.

303. Au sein de la Commission et de COREPER, le Secrétaire général de la Commission, en tant que représentant, jouera un rôle-clé. Pour la Commission, le groupe de travail sur l'élargissement, qui reste à constituer, sera l'organe-clé avec lequel traiteront les PECO. Toutefois, il ne faut pas oublier que, sur les aspects techniques de la négociation, ce seront les directions techniques qui exerceront la plus forte influence. Si un problème se pose sur le traitement des monopoles nationaux, par exemple, ce sera la Direction générale sur la politique de la concurrence qui aura un rôle déterminant à jouer.

304. D'une manière générale, les délégations de la Commission dans les PECO n'auront pas un rôle majeur à jouer dans les négociations, même si elles y participeront et seront d'importants pourvoyeurs d'information. En effet, comme les PECO entreprendront tous d'importantes missions à Bruxelles pendant les négociations et comme les Ministres et personnalités des PECO seront constamment amenés à faire l'aller et retour avec Bruxelles et qu'ils établiront d'étroites relations avec les négociateurs de l'Union, les délégations joueront un rôle moindre. Néanmoins, elles seront pleinement impliquées dans la mise en oeuvre de la stratégie de pré-adhésion et des partenariats d'adhésion (exposés dans Agenda 2000). En conséquence, la situation actuelle ne changera guère : les délégations sont importantes dans l'application du Programme Phare, mais n'ont qu'un rôle politique très limité. Cette situation s'oppose à celle des ambassades bilatérales des États Membres (Cf. ci-dessous).

305. Il est évident que les PECO voudront entretenir des relations étroites avec la Commission pendant tout le déroulement des négociations, et cela vaut non seulement pour le groupe de travail sur l'élargissement et son Commissaire, mais aussi pour tous les services de la Commission qui se trouvent impliqués dans le processus de négociation. Là encore, les contacts doivent être pris à tous les niveaux, et non pas simplement au sommet de la hiérarchie. Ces contacts doivent être noués dans les missions des PECO à Bruxelles mais aussi directement entre les responsables gouvernementaux des PECO et la Commission. Il est primordial que ces relations soient de nature souple et amicale entre des personnes qui se respectent mutuellement et respectent leur professionnalisme.

#### **4.3. *Le Parlement européen***

306. Théoriquement, le Parlement n'a pas un rôle important à jouer pendant les négociations. Le Traité de l'Union stipule seulement que le Parlement donne son accord à chaque adhésion à la majorité simple.

307. S'en tenir là serait toutefois sous-estimer l'importance croissante du Parlement. En effet, le Parlement européen a été le grand vainqueur du (projet de) Traité décevant d'Amsterdam, en voyant ses pouvoirs accrus du fait de l'élargissement de ce qu'on appelle la procédure de coopération à de nouveaux domaines. La Commission est très à l'écoute des points de vue du Parlement, qui contrôle de fait une grande partie des dépenses discrétionnaires du budget.

308. Le pouvoir croissant du Parlement se fera sentir au moment des négociations, car il est conduit à donner son avis sur les divers points qui relèvent de sa responsabilité. Certes, le Conseil n'est pas contraint de tenir compte de ces avis, mais il essaiera néanmoins d'éviter de trop mécontenter le Parlement, parce qu'en fin de compte une adhésion nécessite une majorité simple.

309. Pour les PECO, le Parlement est probablement une institution plus difficile à influencer que le Conseil ou la Commission. Les premiers parlementaires qu'il y a évidemment intérêt à influencer sont ceux qui participent aux Commissions parlementaires d'association avec chacun des PECO dans le cadre de l'accord d'association. Mais ces parlementaires ont des chances d'être favorables aux pays candidats dans tous les cas. Les autres groupes qui émettront des avis collectifs sur les négociations d'adhésion sont les groupements politiques tels que le Parti des Socialistes européens ou le Parti populaire européen. Les PECO devront veiller à informer régulièrement les chefs et les élus des partis mais devront aussi garder le contact avec les fonctionnaires au service des différents partis. Enfin, il y a les Commissions parlementaires qui participeront aussi beaucoup aux discussions sur l'élargissement, notamment la Commission des affaires étrangères et la Commission des relations économiques extérieures.

310. Evidemment, lorsque les négociations seront sur le point d'aboutir au Conseil, il sera particulièrement important que les PECO intensifient leur lobbying au Parlement.

## **5. Rôle des institutions des PECO dans les négociations d'adhésion**

311. Les négociations d'adhésion entraîneront une véritable mutation pour beaucoup d'institutions des PECO, tant dans le pays concerné qu'à Bruxelles, dans les États Membres et dans des pays tiers. Les efforts à fournir seront énormes et très divers.

### ***5.1. Le mécanisme de coordination***

312. Tout d'abord, les PECO devront disposer d'un solide mécanisme de coordination qui devra être en place bien avant le lancement des négociations. Tant la préparation des négociations que les négociations elles-mêmes ne vont faire que croître en complexité. En fait, les négociations finiront par se transformer en un nombre considérable de mini-négociations entre personnalités des deux bords, qu'il sera extrêmement difficile de maîtriser sans un véritable mécanisme de coordination.

313. Les fonctions de ce mécanisme de coordination seront :

- la coordination de l'analyse d'impact des acquis de la Communauté sur la vie économique et sociale des PECO sans une analyse de ce type il deviendra très difficile d'avancer dans la détermination d'une position de négociation ;
- le classement par ordre de priorité des demandes des PECO soit de périodes de transition, soit de dérogations temporaires ;
- le calendrier d'introduction et d'entrée en vigueur des acquis ;

- l'élaboration d'un mandat de négociation qui devra être approuvé par le gouvernement ; il devra être appuyé par différents scénarios de négociation ;
- la coordination générale des négociations, pour faire en sorte que les grands objectifs du gouvernement soient atteints de la façon la plus efficace possible.

314. Il n'existe pas de structure institutionnelle unique pour un tel mécanisme de coordination, mais il devra présenter certaines caractéristiques.

315. Il devra recevoir l'appui total du gouvernement et du Premier Ministre, de façon à limiter au minimum les luttes intestines et à s'assurer que les autres ministères ne traitent pas indépendamment du chef négociateur et du centre de coordination. Sans appui politique au plus haut niveau possible, il est impossible de réussir et le résultat ne sera que confusion et solution suboptimale ; par ailleurs, l'organe coordinateur devra avoir un personnel présentant des compétences techniques. Il ne suffit pas d'avoir un personnel généraliste. Il est indispensable qu'il y ait des juristes, des économistes, et des experts de certaines questions techniques du marché interne. Il est évident que ce personnel devra être multilingue et, si possible, avoir une expérience acquise à l'intérieur de la Communauté, mais ce n'est pas indispensable. L'organe de coordination pourra être le ministère des Affaires étrangères, bien que les négociations d'adhésion soient une question de politique intérieure et non de politique étrangère. De fait, la politique étrangère jouera un rôle absolument négligeable dans les négociations.

316. L'avantage du ministère des Affaires étrangères dans ce rôle de coordinateur est que son personnel est habitué à traiter avec la Communauté et ses États Membres, qu'il a généralement une grande expérience des négociations et qu'il exerce une forte autorité au sein du gouvernement. Un inconvénient est que le ministère des Affaires étrangères a le plus souvent des équipes expérimentées en matière de diplomatie, mais pas nécessairement compétentes sur les détails juridiques, économiques ou techniques du marché intérieur. Un ministère spécifique pour l'intégration européenne est une autre solution institutionnelle possible. Toutefois, sa réussite dépend de sa place au sein du gouvernement et d'un appui total au plus haut niveau de l'État.

317. Ce qui est peut-être plus important encore que la situation de l'institution, c'est son degré de stabilité tout au long du déroulement des négociations. En effet, une seule et même institution doit être chargée de la coordination tout au long du processus de négociation, et dans la mesure du possible son personnel doit rester le même. Bien sûr, il y aura toujours des changements qui interviendront dans le processus politique. Toutefois, il ne faudrait pas négliger l'importance de l'établissement de relations de confiance informelles entre les négociateurs des PECO et ceux de Bruxelles.

318. Dans tous les PECO, ce mécanisme de coordination existe sous une forme ou une autre. Les réseaux nécessaires entre les services qui s'occupent de l'intégration européenne dans les différents ministères et administrations de l'État existent aussi. La principale chose à faire d'ici l'ouverture des négociations est de veiller à ce que ce mécanisme fonctionne harmonieusement et efficacement.

319. Dans les négociations, l'UE partira très certainement du principe que les nouveaux États Membres doivent accepter l'ensemble des acquis immédiatement, dès leur adhésion, même si cette position peut être légèrement modifiée au fil des négociations. En conséquence, d'ici l'ouverture des négociations, les PECO doivent définir leur position de départ dans les négociations. D'ici là, l'organe coordinateur doit avoir une idée claire des points des négociations qui vont susciter des difficultés et doit conseiller au gouvernement les choix qui devront être faits. Il n'incombe pas à l'organe coordinateur d'assumer le travail technique de définition des problèmes particuliers et des solutions possibles, mais celui-ci devra être en mesure de proposer au gouvernement des solutions de négociation globales qui soient réalistes et tiennent compte des intérêts majeurs du pays.

## 5.2. *Les équipes d'intégration dans les ministères*

320. Tout le monde a pris conscience de la nécessité de l'existence de groupes importants, au sein de chaque ministère, travaillant aux négociations. Dans les ministères-clés, tels que l'agriculture ou l'économie, ces groupes prendront de l'importance et absorberont des ressources considérables. Tous les membres du personnel participant aux négociations devront être capables de travailler en anglais ou dans une autre langue de la Communauté ; de même, ils devront connaître la politique et le droit communautaire dans leur secteur.

321. Ces groupes seront principalement chargés de fournir à l'organe coordinateur et au négociateur les positions officielles sur les points des acquis qui poseront des problèmes pour leur pays. Ces documents indiquant les positions de chacun devront être transmis aux négociateurs de l'UE pour expliquer le problème particulier du PECO demandeur, dans chaque domaine.

## 5.3. *Les missions des PECO à Bruxelles*

322. En raison de la complexité du processus de négociation, il est absolument indispensable que les PECO installent à Bruxelles des missions très étoffées et dotées de plus de pouvoir pendant toute la durée des négociations.

323. A maintes occasions, des réunions informelles portant sur les négociations seront convoquées au pied levé, éventuellement dans la demi-heure, et les missions des PECO seront invitées à y participer. Elles devront aussi être dotées d'un personnel suffisant de façon à pouvoir disposer en permanence de spécialistes de la plupart des secteurs des négociations ; en conséquence, ceux-ci devront faire partie de la mission. Comme il ne sera pas toujours possible que ces représentants reçoivent en temps voulu les instructions de leur gouvernement pour ces réunions, il sera nécessaire de mettre en place une coordination a posteriori plutôt qu'a priori. Lors du précédent élargissement, les candidats membres de l'AELE entretenaient des missions importantes tout au long des négociations à Bruxelles, comptant une bonne cinquantaine de personnalités. Or, du fait de l'accord sur la zone économique européenne, ces pays ont dû négocier moins âprement que les PECO n'auront à le faire.

324. Les missions auront aussi pour tâche d'entretenir des relations amicales avec les personnalités de la Commission, les négociateurs et membres du Conseil ainsi qu'avec les représentations permanentes de l'UE. Ce rôle est particulièrement important si les PECO veulent éviter que des malentendus ne surgissent au cours des négociations. A cet égard, il n'y a rien au-dessus des bonnes relations personnelles et informelles avec la partie adverse. Toutefois, ces relations doivent être fondées sur un respect mutuel de l'intelligence et de l'honnêteté des parties en présence plutôt que sur leur hospitalité.

325. Il faudra que les missions installées à Bruxelles jouissent d'une plus grande liberté et d'une plus grande marge de manoeuvre que ce que les gouvernements sont spontanément prêts à leur donner. La plupart des pays qui ont négocié avec l'Union se sont aperçu, après coup, qu'ils n'avaient pas laissé à leur mission suffisamment de liberté de décision. Il est certain que les personnalités qui travaillent au sein des missions ont une appréciation beaucoup plus juste des possibilités de négociation sur des détails que les membres des gouvernements nationaux. D'une manière générale, si l'on regarde la situation actuelle, on s'aperçoit que ce sont les États Membres qui laissent la plus grande marge de manoeuvre à leurs représentants permanents à Bruxelles qui réussissent le mieux dans les négociations.

#### **5.4. *La fonction de relations publiques/information***

326. Les négociations vont durer au moins deux ans, et peut-être plus. Elles vont devenir extrêmement complexes et très difficiles à comprendre, même pour les participants au processus. Dans ce cas, il sera indispensable d'avoir une équipe spécialisée en relations publiques pour s'occuper :

- du grand public, qui voudra savoir quels sont les changements qui vont les concerner et aussi comment les négociations avancent ;
- de la nécessité de prévoir des ambassades et d'autres représentations officielles des PECO à l'étranger ;
- des États Membres de l'UE et des pays tiers, pour expliquer clairement les positions des PECO sur des problèmes particuliers.

327. La fonction de relations publiques/information n'est pas un "plus facultatif" dans le processus des négociations ; elle risque de se situer au coeur du processus. Il sera important de s'assurer le soutien du public à la cause de l'adhésion pendant toute la période durant laquelle la plupart des nouvelles émanant de Bruxelles risqueront de concerner les désaccords entre les PECO et l'UE. De fait, une longue période d'informations principalement négatives risque d'avoir une incidence désastreuse sur l'opinion publique à l'égard de l'adhésion et d'aboutir à un vote de rejet lors d'un référendum à l'issue des négociations (Cf. Norvège).

328. Il est aussi de la plus haute importance de fournir les informations les plus récentes aux ambassades des PECO dans les États Membres de l'UE mais aussi dans des pays tiers. Cette responsabilité incombe normalement au ministère des Affaires étrangères, mais le mécanisme de relations publiques/information doit toujours répondre aux besoins des ambassades, surtout en matière de documents imprimés à large diffusion.

329. Pour un public extérieur, il est indispensable de présenter efficacement les arguments des PECO, de façon à s'assurer un appui pour le processus d'élargissement de l'UE. Cette fonction d'information doit évidemment se concentrer sur les États Membres de l'UE (et en partie au moins être organisée par les ambassades des PECO dans ces États Membres), mais il est aussi important d'informer les grands pays tiers. Il s'agit bien entendu des États-Unis, mais d'autres pays de l'OCDE peuvent constituer des appuis importants. Il en va de même pour des organisations multilatérales telles que l'OCDE elle-même, la Banque mondiale, le FMI, l'OMC, etc.

330. Il faut mettre en place immédiatement cette fonction de relations publiques pour qu'elle puisse jouer son rôle dès le début des négociations. Elle doit être composée de professionnels, et ses dirigeants doivent pouvoir prendre contact directement avec les ministres concernés par les négociations ainsi qu'avec le chef de l'organe coordinateur et le chef négociateur.

#### **5.5. *Les contacts en dehors du gouvernement***

331. Un des risques majeurs est que la négociation de volets entiers des acquis puisse être conduite par des fonctionnaires en dehors de tout contact avec les spécialistes de l'économie et de la société se trouvant concernés par les accords résultants. Pour l'éviter, il sera important de mettre en place des dispositions souples de consultation du monde du travail, des syndicats, des professionnels et des autres groupes d'intérêt.

332. L'idéal serait de construire des structures légères de nature à relier ces intérêts à l'élaboration de la position à défendre dans la négociation. Au-delà, ces structures devraient aussi pouvoir communiquer des avis aux négociateurs sur différents points des négociations tout au long de leur déroulement. La souplesse de ces structures est primordiale. En effet, les négociateurs ont besoin d'avoir des réponses immédiates aux questions qui se posent au cours des négociations. Il n'est guère utile d'avoir à cet effet des organisations qui, pour répondre à une question, ont besoin de tenir une assemblée générale de tous leurs membres ! Plus ces groupes d'intérêt sont impliqués à un stade précoce dans la préparation des négociations, plus il leur est facile de déterminer leur position sur les différentes questions et plus ils seront efficaces auprès des négociateurs.

333. La position finale dans les négociations relève évidemment du gouvernement. Il faut éviter à tout prix la main mise de l'administration sur les contacts avec les représentants des différents intérêts économiques, surtout lorsque ceux-ci ont un pouvoir économique non négligeable ou jouissent d'un certain prestige dans la société (par exemple, des entreprises publiques ou des mouvements syndicaux à obédience politique).

## **6. Relations des PECO avec des institutions bilatérales et multilatérales**

334. Il est évident qu'il ne suffit pas que les PECO nouent des contacts simplement avec les différentes institutions à Bruxelles et dans les autres sièges de l'UE. De fait, les décisions prises à Bruxelles sont généralement l'aboutissement de positions adoptées par les capitales des États Membres, et c'est là que les PECO doivent chercher à exercer une influence.

### **6.1. Relations bilatérales avec des États Membres**

335. Il y a peut-être quatre niveaux importants auxquels les PECO peuvent nouer des contacts avec les États Membres : le gouvernement, le Parlement, les groupes de pression importants ou représentatifs et les grandes entreprises.

336. Les contacts avec le gouvernement sont les plus évidents et, à bien des égards, les plus simples. Ils existent déjà et doivent être renforcés tout au long des négociations. Certes, de nombreux hommes politiques des États Membres de l'UE se rendront dans les PECO, mais il est clair que la majeure partie des déplacements incomberont aux PECO eux-mêmes. L'idéal serait que ces visites soient coordonnées par l'organe de coordination implanté dans les capitales des PECO, mais il arrivera souvent que ces visites soient de nature ad hoc. Bien entendu, ce sera surtout le ministre chargé des négociations qui sera concerné, mais il faudrait aussi prévoir dans le programme des visites le ministre des Affaires étrangères et le Premier ministre ainsi que d'autres membres du gouvernement, en particulier s'il s'agit de rencontrer leur homologues directs dans les États Membres. Les visites concerneront les ministres et personnalités de l'État Membre directement impliqués dans les négociations, le ministère des Affaires étrangères et, s'il y en a un, le ministère des Affaires européennes (ou l'organe de coordination : SGI<sup>28</sup> à Paris ou le *Cabinet Office* à Londres).

337. Comme l'élargissement se décide dans l'Union européenne à l'unanimité, il serait dangereux de conseiller aux PECO de privilégier des contacts avec certains États Membres au détriment d'autres ; en effet, n'importe quel État Membre peut empêcher l'adhésion. Il est peut-être plus important d'oeuvrer dans

---

28. Le SGCI est compétent pour la plupart des questions relatives aux affaires européennes, à l'exception de la politique étrangère et de la sûreté.



le sens d'un changement des mentalités des opposants potentiels à l'adhésion plutôt que d'encourager les pays qui ont déjà une attitude positive à l'égard de l'élargissement. Cependant, le plus souvent, les États Membres ne sont pas simplement pour ou contre l'adhésion ; tous auront des difficultés au cours de telle ou telle phase des négociations et, en conséquence, il faudra maintenir le contact avec tous les États Membres.

338. Il ne sera pas possible de consacrer des ressources importantes à l'entretien de relations avec les parlements nationaux, mais il ne faut pas oublier que ceux-ci devront en fin de compte entériner l'adhésion, tout comme le Parlement européen. Il ne serait donc pas judicieux de ne pas en tenir compte. Dans l'idéal, cette relation est entretenue par des visites soit de membres du gouvernement des PECO, soit de parlementaires des PECO. Convaincre les parlementaires nationaux est aussi un moyen efficace d'assurer le soutien du grand public à l'élargissement de l'UE.

339. Il faut également entretenir des relations avec les grands groupes de pression nationaux ainsi qu'avec les grandes entreprises nationales et multinationales des États Membres. De fait, dans nombre d'entre eux, ces organisations exercent un fort impact sur l'opinion du gouvernement ; en Allemagne, par exemple, le DIHT (représentation des Chambres de commerce), ou le BDI (représentation des entreprises privées) ou le DGB (syndicats), ont beaucoup d'autorité et un pouvoir énorme, au point que le gouvernement leur demande souvent leur avis.

340. Il est clair que le maintien de ces contacts incombe en majeure partie aux ambassades des PECO dans les États Membres. Ces ambassades doivent faire partie du réseau tissé par l'organe de coordination implanté dans les capitales des PECO ; si l'organe coordinateur n'est pas le ministère des Affaires étrangères, ce dernier sera néanmoins fortement impliqué dans la mise en réseau des ambassades.

## **6.2. *Contacts bilatéraux avec des pays tiers***

341. Les contacts avec des pays tiers peuvent être extrêmement importants ; cela vaut en particulier pour les États-Unis. C'est une remarque qui n'est pas nécessairement bien reçue dans certains milieux de l'UE, et c'est quelque chose qu'il faut faire de façon relativement discrète. Cependant, l'élargissement de l'UE s'inscrit dans le développement du système de sécurité d'après la guerre froide, dans lequel les États-Unis jouent un rôle très important. C'est donc un processus auquel les Américains doivent beaucoup s'intéresser, et ils tenteront de manifester un intérêt diplomatique dans le cadre de leurs discussions avec l'Union. Les États-Unis et beaucoup d'autres pays tiers détiennent d'importants intérêts économiques dans les pays qui demandent leur adhésion à l'UE, et souhaiteraient donc que l'adhésion se fasse en douceur.

## **6.3. *Contacts entre les PECO parties aux négociations***

342. Une question importante se pose : les PECO participant aux négociations doivent-ils institutionnaliser les contacts entre eux au cours de la préparation et du déroulement des négociations. Par le passé, l'expérience a montré qu'une telle coordination est difficile. Elle n'a pas véritablement fonctionné pendant les négociations relatives aux premiers accords d'association en 1991, ni entre les pays de l'AELA lors des dernières négociations d'adhésion.

343. Malgré les difficultés, il faut essayer au moins de maintenir des contacts sur les problèmes communs au cours des négociations ; ces tentatives pourraient, par exemple, revêtir la forme d'une assistance apportée par des fonds structurels après l'adhésion, ou bien la négociation d'une libre circulation des travailleurs ou peut-être de périodes de transition pour certaines directives coûteuses relatives à la

sauvegarde de l'environnement. Ce type de contact peut être entretenu entre les missions à Bruxelles et entre les capitales.

344. Les intérêts des PECO sont parfois tellement divergents ou perçus comme étant tellement divergents que cette coordination risque d'être inefficace, mais les gains potentiels que peut rapporter ne serait-ce qu'une faible coordination sur certains problèmes sont suffisamment importants pour que cela vaille la peine d'essayer.

#### **6.4. *Contacts avec des organisations multilatérales***

345. Les contacts avec des organisations multilatérales sont pour les PECO des moyens puissants d'obtenir d'organismes détenteurs d'une certaine autorité qu'ils soutiennent la cause de leur adhésion. Cela vaut même lorsque les PECO ne sont pas membres de l'organisme en question. C'est, par exemple, le cas de l'OCDE, dont trois PECO seulement sont membres, mais qui, en tant que pivot majeur du réseau des pays industrialisés, peut exercer une influence importante sur la communauté internationale et, en particulier, sur les États Membres de l'UE. Il ne faut pas non plus négliger l'influence que peut exercer sur le processus la Banque mondiale qui a récemment recentré ses activités sur le soutien au processus de l'intégration européenne, de même que le FMI et les Agences des Nations-Unies.

#### **6.5. *Contacts avec des groupes de pression au niveau de l'UE***

346. Tous les groupes de pression au niveau de l'UE n'exercent pas, et de loin, la même influence sur les processus communautaires. Traditionnellement, le lobby agricole (COPA) est celui qui a obtenu le plus de choses et qui est encore le plus puissant, même si son influence actuelle est un peu moins forte que dans les années 70 et 80. Les représentants des secteurs industriels tels que EUROFER (fer et acier) ou CEFIC (produits chimiques) peuvent être extrêmement influents, comme on l'a vu souvent dans les dossiers anti-dumping. La puissance de ces lobbys, y compris les groupements de consommateurs, n'a cessé de s'accroître et va encore grandir.

347. Comme certains secteurs industriels de l'UE et évidemment l'agriculture risquent de s'opposer à l'élargissement, il faut accorder une attention particulière à ces organisations, qui exercent une influence tant sur la Commission que sur le Parlement.

### **7. *Emploi des ressources des PECO***

348. Pour remplir de façon appropriée toutes les tâches évoquées dans le présent document, il faudrait des ressources humaines très supérieures à celles dont dispose l'ensemble des PECO. Les négociations sont importantes, mais elles ne peuvent absorber la totalité des ressources des états.

349. Les PECO devront consacrer davantage de ressources aux négociations ; ils n'ont pas le choix. Ce qui est clair, c'est que cela entraînera un coût supplémentaire qui pèsera sur des budgets déjà en difficulté. La question est de savoir comment obtenir davantage de ressources sur le plan économique et les employer efficacement.

350. Dans l'emploi des ressources directes de l'État, il faut accorder une priorité aux négociations elles-mêmes. Cela signifie que l'organe de coordination, les services du chef négociateur, les équipes chargées des négociations dans les ministères et la mission à Bruxelles doivent se trouver prioritaires. Pour aboutir à une efficacité maximale, il est indispensable que toutes ces personnes travaillent en étroite

collaboration. Il faut chercher sérieusement dès à présent à structurer ce noyau et à le mettre en relation avec les autres parties du complexe de négociation de façon à parvenir à une efficacité maximale. Surtout, il faut veiller à ce que les communications se fassent entre les différents membres de l'équipe ; par exemple, la mise en place de liaisons téléphoniques et d'un courrier électronique spécialisés et confidentiels entre eux.

351. Les pays devront aussi faire largement appel à leurs experts, en dehors des sphères gouvernementales. Ces experts peuvent se trouver dans les universités mais aussi dans les entreprises et d'autres sphères de la société et de l'économie nationale, et leurs compétences pourraient venir compléter utilement les informations émanant des ministères.

352. Dans certains domaines-clés, il sera nécessaire de faire appel à des experts étrangers, ce qui pourra généralement être financé par le Programme Phare ou l'un des programmes d'assistance bilatérale. Le problème à cet égard est de pouvoir repérer les bons experts de sujets spécifiques, susceptibles de passer suffisamment de temps dans les PECO. A cet égard, les États Membres de l'UE et l'UE elle-même peuvent apporter une aide en fournissant aux PECO les noms de personnalités avec qui prendre contact dans leurs administrations pour solliciter des experts compétents.

353. La tâche immédiate peut-être la plus importante qui incombe aux PECO est d'accélérer la mise en place de l'ensemble du réseau de négociation, en prévoyant les besoins et les disponibilités en ressources pour l'année à venir. A cet égard, le Programme SIGMA peut certainement être d'une aide considérable pour les PECO impliqués dans les négociations.

**Chapitre 5 : La Commission européenne et le processus de négociation lors des précédentes vagues d'adhésion à l'Union européenne**

**Par Francisco Grannell<sup>29</sup>**

---

---

29. Francisco Grannell est Directeur, DG VIII, Commission européenne.

354. Conformément à la décision prise en décembre 1997 par les ministres des affaires étrangères des pays de l'Union européenne d'accepter la recommandation de la Commission européenne d'ouvrir des négociations avec six États en vue d'un élargissement, en remettant à plus tard les pourparlers officiels concernant cinq autres demandes, l'Union européenne engagera, le 31 mars 1998, les négociations relatives à l'adhésion de cinq pays d'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, République tchèque, Estonie et Slovaquie). Chypre a également été incluse dans cet exercice suivant des décisions précédemment adoptées.

355. Selon le Traité de Maastricht, l'Union européenne est un espace ouvert en ce sens que tout pays d'Europe désireux de mettre en commun ses ressources avec d'autres dans la recherche d'un même idéal consistant à préserver et renforcer la paix et la liberté, peut y accéder. Les pays qui demandent à en devenir membres doivent adopter l'acquis communautaire dans son intégralité.

356. Conformément à ce principe et à ceux qu'ont précédemment instaurés le Traité de Paris, qui a créé la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et les Traités de Rome, qui ont institué la Communauté économique européenne et EURATOM, plusieurs pays sont devenus Membres de plein exercice de la Communauté européenne au cours de la période 1973-1986. Plusieurs autres le sont devenus en vertu du Traité de Maastricht (1992) qui a donné naissance à l'Union européenne.

357. Les six Membres fondateurs de la Communauté européenne sont la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Trois autres États, à savoir le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande, ont été admis en son sein le 1er janvier 1973 dans le cadre du premier élargissement de la Communauté européenne. Le deuxième élargissement a concerné la Grèce, entrée le 1er janvier 1981, ainsi que l'Espagne et le Portugal, tous deux devenus Membres le 1er janvier 1986. Enfin, l'Autriche, la Suède et la Finlande ont adhéré à l'Union européenne (UE) le 1er janvier 1995. L'Allemagne orientale y avait été intégrée auparavant, après la réunification consécutive à la chute du mur de Berlin.

358. Après une expansion qui a fait passer le nombre de ses Membres de six à quinze, l'Union européenne se voit à nouveau confrontée au défi de l'élargissement. Quinze pays ont demandé à y adhérer (tableau 1), et bien que certains d'entre eux ne remplissent pas actuellement les conditions requises pour être admis, ils n'ont pas retiré leur candidature. Dans le cas de Malte, les deux parties ont décidé de suspendre la demande d'adhésion et de chercher à renforcer la coopération économique. Dans le passé, seule la candidature du Maroc a été refusée pour des motifs d'ordre géographique. S'agissant de la Suisse et de la Norvège, le gouvernement de ces pays s'est dit désireux de voir les relations avec l'Union européenne se poursuivre dans l'avenir de façon aussi harmonieuse que possible sur la base d'une étude plus approfondie des accords existants, eu égard au "non" recueilli par la Suisse et la Norvège à l'issue du référendum qu'elles ont organisé respectivement sur l'Espace économique européen et sur l'adhésion à l'Union européenne. Une procédure spéciale qui donnera lieu à la tenue de réunions spécifiques en vue de débattre de divers problèmes a été instituée dans le cas de la Turquie car aucune décision n'a encore été arrêtée en ce qui concerne la demande d'adhésion de ce pays à l'Union.

**Tableau 1<sup>30</sup>. États ayant déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne**

	<b>Demande d'adhésion</b>	<b>Population</b>	<b>Revenu par habitant (en \$EU)</b>	<b>Avis de la Commission</b>
Turquie	14 avril 1987	58,8	2 000	18 décembre 1989
Chypre	4 juillet 1990	0,7	10 000	30 juin 1993
Malte	16 juillet 1990	0,3	8 000	30 juin 1993
Suisse	26 mai 1992	6,8	36 000	
Norvège	25 novembre 1992	4,3	25 000	24 mars 1993
Hongrie	1er avril 1994	10,2	3 000	17 juillet 1997
Pologne	8 avril 1994	38,5	2 000	17 juillet 1997
Roumanie	22 juin 1995	22,8	1 100	17 juillet 1997
Slovaquie	27 juin 1995	5,5	2 000	17 juillet 1997
Lettonie	27 octobre 1995	2,6	2 000	17 juillet 1997
Estonie	28 novembre 1995	1,5	3 000	17 juillet 1997
Lituanie	8 décembre 1995	3,7	1 500	17 juillet 1997
Bulgarie	16 décembre 1995	8,9	1 500	17 juillet 1997
Rép. tchèque	23 janvier 1996	10,4	2 500	17 juillet 1997
Slovénie	10 juin 1996	1,9	6 300	17 juillet 1997

359. La situation de chacun de ces pays est différente. Par exemple, les négociations d'adhésion avec la Suisse, qui devraient se tenir en même temps que les négociations avec l'Autriche, la Suède, la Finlande et la Norvège, n'ont jamais commencé du fait que le "non" l'a emporté lors du référendum organisé auprès de la population suisse sur l'Espace économique européen le 12 décembre 1992. Dans le cas de la Norvège, un accord d'adhésion a été négocié, mais il a ensuite été rejeté par le peuple norvégien lors du référendum du 28 novembre 1994. Celui-ci s'était déjà exprimé dans le même sens lors d'un référendum tenu le 24 septembre 1972.

360. La Commission européenne a présenté des Avis concernant la candidature des quinze pays énumérés ci-dessus, à l'exception de la Suisse. Dans ces Avis sont passés en revue les conséquences découlant de l'adhésion pour chaque pays et les problèmes que celui-ci doit s'attacher à résoudre pour pouvoir entrer dans l'Union européenne. La Commission européenne a également publié dans chaque cas un aperçu général de l'impact global de l'élargissement futur. Le but de cette évaluation est de préserver la capacité de l'Union européenne de fonctionner efficacement (1)(2)(3).

361. L'incidence de l'élargissement sur le renforcement de la construction européenne ou sur la "qualité" de l'Union a toujours constitué un sujet de préoccupation au sein de l'UE. Jusqu'à présent, l'élargissement n'a pas eu d'effet sur l'aptitude de l'UE à préserver la "qualité" du processus d'intégration européenne. En même temps qu'elle passait progressivement de six à quinze Membres, la Communauté s'attachait à améliorer la qualité de ce processus selon une orientation néo-fonctionnelle qui a été instituée par le marché commun du charbon et de l'acier et a abouti à l'actuelle approche des "trois piliers", instaurée par le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht. En règle générale, les nouveaux États Membres n'ont pas éprouvé de difficultés d'adaptation insurmontables.

30. Source : F. Granell : "Catalunya i l'ampliació e la Unió Europea", *Nota d'Economia*, mai-août 1996.

362. La question de savoir comment renforcer l'intégration européenne se pose toujours aujourd'hui du fait que la Communauté va se composer de vingt Membres ou davantage. Cette question revêt un caractère encore plus décisif à la veille de la mise en place de l'Union monétaire.

363. A cet égard, la Commission européenne doit se préoccuper du fonctionnement de l'ensemble du système. Quels effets vont s'exercer sur les institutions et sur la représentation des États Membres en leur sein, et quelle va être l'incidence de l'élargissement sur le processus de décision ? Comment résoudre les questions budgétaires d'une communauté élargie ? Comment préserver l'Acquis communautaire ?

364. Le terme Acquis communautaire sert à désigner le droit communautaire primaire, à savoir le Traité de Rome et les autres traités de même nature, et le droit communautaire dérivé adopté en vertu de ces textes depuis la fondation de l'Union européenne (Règlements, Directives et décisions). L'Acquis recouvre également l'ensemble de la jurisprudence pertinente de la Cour de Justice européenne et les orientations correspondantes qui forment les deuxième et troisième "piliers".

365. En tant qu'organe exécutif le plus élevé de l'Union européenne, la Commission européenne propose des politiques et définit en détail les mesures à prendre pour les mettre en oeuvre. Elle est aussi chargée de veiller au respect des règles de l'UE. Elle a le droit d'engager des actions devant la Cour de justice européenne en cas de non-respect de l'un quelconque des principes formant l'Acquis communautaire de la part d'États Membres, de particuliers ou d'entreprises. La procédure correspondante est régie par l'article 169 du Traité.

366. A cet égard, la pleine acceptation de l'Acquis communautaire constitue un aspect essentiel des "règles du jeu" qui lient aussi bien les candidats à l'adhésion que les États Membres. Le respect de ce principe représente la condition fondamentale de la participation effective des postulants aux institutions européennes.

367. Lors des précédentes vagues d'élargissement, le principe de l'acceptation totale de l'Acquis communautaire dans son intégralité a toujours été le point de départ des négociations. Il ne sera pas négociable dans le contexte des futurs élargissements de l'UE. Auparavant, les négociations d'adhésion étaient toujours engagées suivant le même scénario. Lors de la première réunion ministérielle de toutes les conférences d'adhésion antérieures, les candidats souscrivaient au principe fondamental selon lequel l'Acquis doit être pleinement accepté par les nouveaux États Membres. Les négociations portaient ensuite sur les périodes de transition à accorder aux postulants pour leur permettre de s'adapter aux exigences liées à l'appartenance à l'UE. Les périodes de transition constituaient le seul moyen de résoudre les problèmes d'adaptation, la modification des règles communautaires ou les dérogations permanentes n'étant pas jugées acceptables. En d'autres termes, les nouveaux Membres ont dû — dans tous les cas lors des précédentes adhésions — adopter l'acquis communautaire dans son intégralité au moment de leur entrée dans l'UE.

368. L'Acquis communautaire a été considérablement développé depuis le début du processus d'intégration européenne. Lors de l'élargissement de 1995, les pays candidats ont eu à accepter les règles traditionnelles de l'UE, ainsi que les "piliers" institués par le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht (4) :

- les dispositions institutionnelles, qui régissent les organes intergouvernementaux et supranationaux de l'UE, leur composition et les ajustements numériques requis ;
- le cadre juridique, c'est-à-dire les divers traités, règlements, lois et autres textes communautaires ;

- les règlements financiers relatifs aux ressources et aux dépenses budgétaires de l'Union, et les règlements concernant le Fonds européen de développement et la Banque européenne d'investissement ;
- les normes instituant la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux à l'intérieur de l'UE, la liberté de prestation de services et la liberté d'établissement ;
- les règles et normes communautaires communes relatives à l'harmonisation des législations, à l'exercice loyal de la concurrence et aux monopoles, à la fiscalité indirecte, à la protection des animaux et des végétaux, à la législation commerciale, etc. ;
- les politiques communes : la Politique agricole commune (PAC) ; le tarif extérieur commun et la politique commerciale commune ; la politique de développement ; la politique de cohésion sociale et la politique régionale ; la politique des transports et les réseaux transeuropéens ; la politique en matière de protection des consommateurs et de la santé ; la politique de la recherche et de l'information ; la politique de l'éducation ; la politique en matière de statistiques ; la politique de l'énergie ; la politique de la pêche ; la politique industrielle ;
- l'Union économique et monétaire (UEM), nouveau prolongement du Système monétaire européen ;
- les trois "piliers" du Traité sur l'Union européenne ;
- la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ;
- la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;
- les droits et devoirs découlant de la notion de "citoyenneté de l'Union" inscrite dans le premier "pilier" du Traité de Maastricht.

369. Par ailleurs, outre les obligations actuelles (qui peuvent également comprendre la participation aux accords de Schengen), les pays candidats doivent être en mesure d'accepter les obligations qu'engendrera dans l'avenir l'appartenance à un organisme en évolution constante tel que l'Union européenne.

370. Dans le Traité d'Amsterdam, la possibilité d'instituer une Communauté plus souple est envisagée selon les dispositions relatives à une "coopération plus étroite", et la Commission européenne s'est déclarée prête à accepter un certain degré de flexibilité, encore que cela ne concerne pas les divers éléments de l'acquis communautaire. En effet, si la flexibilité est admise au point de laisser la possibilité aux Membres actuels ou futurs de ne se conformer qu'à une partie du système de l'UE, il deviendra extrêmement difficile de gérer le dispositif juridique et administratif général. Le principe de l'acceptation de l'Acquis communautaire dans son intégralité n'étant pas négociable, les précédentes négociations d'élargissement avaient deux grands objets : ménager des périodes de transition pour permettre l'intégration de l'Acquis communautaire dans la législation du nouvel État Membre, et accorder certaines dérogations temporaires si nécessaire. Aucune dérogation permanente n'a été consentie, même si dans certains cas il a fallu trouver des solutions "originales" pour résoudre certains problèmes. Par conséquent, dans le traité d'adhésion ne figurent que des exceptions temporaires et les ajustements d'ordre technique à effectuer en vertu de la règle générale de la pleine acceptation de l'acquis. Dans le passé, le processus menant à l'adhésion se déroulait comme suit :

- ⇒ Le pays intéressé déposait sa candidature.
- ⇒ La Commission posait des questions sur la situation économique et le cadre juridique du pays candidat, afin d'élaborer un Avis sur les moyens de faire face aux problèmes que risquait de



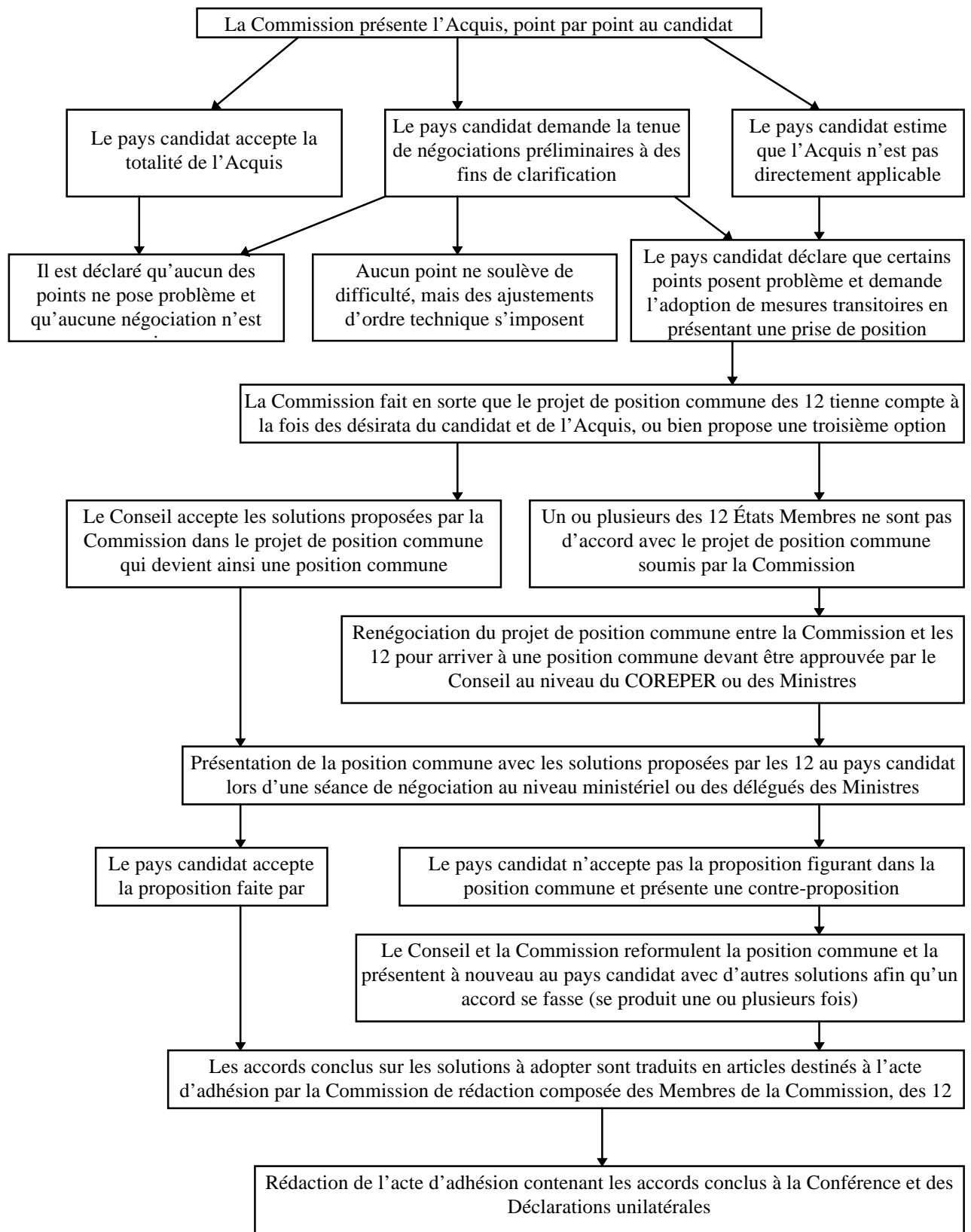
soulever l'adhésion de ce pays. Lors des récentes procédures d'adhésion, certaines de ces questions touchaient également aux critères d'ordre politique.

- ⇒ La Commission publiait un Avis pour chaque candidat.
- ⇒ Le Conseil décidait ou non d'ouvrir les négociations avec chaque candidat.
- ⇒ Les négociations débutaient dans le cadre de conférences intergouvernementales entre les États Membres de l'UE et chaque candidat.
- ⇒ La Commission constituait une équipe de travail sur l'élargissement, afin de faciliter le processus de négociation et d'aider à établir un lien entre les demandes de dérogations temporaires des candidats et la position des États Membres après avoir examiné en profondeur la réglementation du pays candidat pour déterminer si elle concorde ou non avec les règles de l'UE.
- ⇒ Les États Membres s'accordaient entre eux sur la position de négociation de l'UE, puis s'entendaient avec le candidat sur la formulation des dérogations temporaires qui devaient figurer dans le traité d'adhésion.
- ⇒ Les articles du traité d'adhésion étaient élaborés. Si aucun article n'était prévu concernant un aspect particulier de l'Acquis communautaire, cela signifiait que celui-ci était accepté dans son intégralité sans qu'il soit nécessaire de ménager une période de transition.
- ⇒ Le Parlement européen approuvait le texte du traité d'adhésion.
- ⇒ Signature du traité d'adhésion par les États Membres de l'UE et par le pays candidat.
- ⇒ Processus de ratification dans les États Membres de l'UE et dans le pays candidat conformément aux règles et procédures constitutionnelles.

371. Le tableau 2<sup>31</sup> ci-dessous décrit de façon schématique le processus de négociation.

---

31. Source : F. Granell : "The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden", *Journal of Common Market Studies*, vol. 22, no. 1, mars 1995, pages 117-141.



372. Les effets juridiques de l'entrée dans l'UE ne sont pas limités à ceux des dispositions du traité d'adhésion. L'intégration de la Finlande dans l'Union s'est traduite par l'adjonction de 40 000 pages de textes législatifs communautaires au dispositif juridique très perfectionné de ce pays. Et encore celles-ci ne concernaient-elles que les règles communautaires directement applicables. Lors des précédents élargissements, l'impact de l'appartenance à la Communauté sur le système national a été en proportion encore plus important, des pays tels que la Grèce, l'Espagne et le Portugal n'ayant pas procédé auparavant à l'harmonisation de leur législation avec les normes de la CE, contrairement à la Finlande, à la Suède et à l'Autriche qui avaient mis leur système juridique en conformité avec la législation de l'UE dans de nombreux domaines en vertu de l'accord sur l'Espace économique européen.

373. Compte tenu de ce qui précède, il est peut-être plus prudent de comparer les nouveaux élargissements avec l'expérience de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne en la matière, que de chercher à faire des prévisions au sujet du processus d'élargissement en cours en s'appuyant sur le cas de la Finlande, de l'Autriche ou de la Suède qui étaient déjà très en avance dans bon nombre de domaines d'action couverts par l'Acquis communautaire.

374. Pour ces trois derniers pays, le processus de négociation engagé en vue de leur adhésion a été relativement bref : la Finlande, par exemple, a déposé sa demande en mars 1992 et est devenue Membre de plein exercice de l'Union européenne en janvier 1995. En revanche, pour l'Espagne et le Portugal, les choses se sont passées tout à fait différemment. Ils ont présenté leur demande d'adhésion en 1977 et sont ne devenus Membres de plein exercice qu'en 1986 ; et encore a-t-il fallu prévoir de très longues périodes de transition assorties de dérogations temporaires du fait que ces pays n'étaient pas tout à fait prêts à exécuter dès le jour de leur entrée dans la Communauté l'engagement d'intégrer l'Acquis communautaire dans leur législation nationale. L'Espagne et le Portugal ont dû modifier, voire créer certaines lois et certains organes administratifs pour pouvoir satisfaire aux règles de l'UE, et engager par conséquent un processus législatif interne qui s'est révélé parfois difficile, en mettant à contribution les parlements nationaux.

375. Dans bien des cas, l'adaptation à la législation de la CE représentera une tâche plus lourde pour les candidats actuels que pour les États qui ont négocié leur traité d'adhésion dans les années 70 et 80, du fait que le volume de la législation communautaire devant être mise en oeuvre au niveau national, souvent après avoir été entérinée par le Parlement, a beaucoup augmenté avec le processus d'instauration du Marché unique et de l'Union économique et monétaire. En tout état de cause, à l'issue de la période de transition, l'Acquis communautaire sera applicable aux nouveaux États Membres au même titre qu'aux États Membres actuels.

376. Tout État engagé dans un processus d'adhésion à l'Union européenne doit mettre en place au niveau national un appareil qui leur permette de se préparer efficacement aux questions européennes et de prendre les décisions requises afin de préserver l'intérêt national dans la perspective de l'adoption de l'Acquis communautaire dans son intégralité.

377. Les principales préoccupations des pays candidats sont souvent liées à leurs réglementations nationales et à leurs traditions en matière juridique et économique. Les différences existant quant aux normes minimales concernant la santé, la sécurité et l'environnement donneront lieu à des débats techniques approfondis. L'instauration de la libre circulation des marchandises agricoles et industrielles dans le cadre du Marché unique doit aller de pair avec la mise en place d'un calendrier bien conçu pour l'adoption du tarif extérieur commun et de la politique commerciale de l'UE à l'égard des pays développés et en développement. Les réglementations concernant la concurrence et la lutte contre les monopoles, ainsi

que les aides d'État doivent avoir été mises en conformité avec les règles communautaires au moment de l'adhésion.

378. Des dispositions visant à la préservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et d'autres mesures de protection de l'environnement doivent être prises par les pays engagés dans la voie de l'adhésion qui n'en possèdent pas. Les politiques de l'énergie, notamment celles qui concernent l'énergie nucléaire, doivent être adaptées en fonction de l'Acquis communautaire.

379. En règle générale, les grands domaines à propos desquels des problèmes se posent au cours des négociations d'élargissement sont l'agriculture, la fiscalité et les politiques régionales et structurelles. Dans bien des cas, la Politique agricole commune nécessite l'adoption, en ce qui concerne les prix et les formalités administratives, d'un modèle différent de celui que connaissent les agriculteurs des États candidats. Les ajustements nécessaires sont fonction du modèle national. Dans le cas de la taxe sur la valeur ajoutée, des droits d'accises et des franchises douanières, les pays candidats peuvent se voir accorder des périodes de transition à des fins d'harmonisation et des exemptions, mais rien d'autre. Les politiques régionales et structurelles revêtent une grande importance pour les États Membres de l'Union relativement peu prospères ; or il faut rappeler que tous les pays d'Europe orientale et méditerranéens qui ont postulé doivent être classés dans cette catégorie.

380. Outre ces questions de caractère général, les négociations d'élargissement doivent, dans chaque cas, traiter de problèmes qui revêtent une portée politique et économique particulière pour le candidat concerné. Lors des négociations d'élargissement avec l'Autriche, la Finlande, la Norvège et la Suède, certains de ces sujets spécifiques ont été les suivants :

- Un accord sur le transit routier demandé par l'Autriche afin de conserver le droit de limiter le passage transalpin des véhicules lourds à travers l'Autriche et le transit bilatéral en direction et à partir de ce pays (déjà couvert par l'accord de 1992 sur le transit, valable jusqu'en 2004). C'est seulement avec la résolution de cette question, lors des derniers pourparlers qui ont eu lieu le 1er mars 1994, que les négociations entre l'Union et l'Autriche ont pu s'achever.
- Des protocoles sur les droits spéciaux des Lapons en Suède, en Finlande et en Norvège.
- Des dispositions spéciales destinées aux îles d'Åland (approuvées par 73,7 pour cent des habitants de l'archipel lors d'un référendum séparé qui a eu lieu le 20 novembre 1994).
- L'obligation pour les compagnies d'assurance finlandaises de dissocier leurs régimes de pension des autres dispositifs d'assurance, et l'ouverture du marché aux sociétés d'autres pays.
- L'octroi aux nouveaux Membres d'une période d'adaptation de cinq ans pour instituer totalement dans la pratique le droit pour les étrangers d'acquérir une résidence secondaire sur leur sol.
- Du fait de sa situation géographique et de l'exclusion des transports maritimes du projet relatif aux réseaux européens, la Finlande a obtenu une déclaration selon laquelle les transports maritimes finlandais doivent recevoir l'attention qu'ils méritent lors des initiatives pertinentes de l'Union.

381. D'après l'ensemble des considérations qui viennent d'être exposées, il convient de noter que la situation des candidats actuels et le contexte dans lequel ils postulent sont très différents de ce qu'ils étaient pour les candidats précédents, comme l'a reconnu la Commission européenne dans les Avis qu'elle a prononcés au sujet des présents candidats (5).

382. Malgré l'accord de pré-adhésion, les dispositions prises au titre du Programme Phare et d'autres mesures, les candidats sont toujours loin d'être en conformité avec les règles du marché interne de l'UE et

sa situation sur le plan de la concurrence. Le secteur privé est encore faible et doit être renforcé. La mise en oeuvre de la politique économique est toujours dans une phase de transition.

383. Je terminerai en adressant quelques recommandations aux nouveaux pays candidats en m'appuyant sur mon expérience des précédents élargissements, notamment du processus d'adhésion de la Finlande pendant lequel j'ai exercé la fonction de négociateur principal pour la CE.

384. Premièrement, durant tout le processus, il faut prendre du temps, effectuer un travail de sensibilisation sur les questions européennes, faire preuve de prudence et mettre à contribution le secteur privé et les citoyens.

385. Deuxièmement, il faut être réaliste. Pour reprendre les propos de M. Hans van den Broek, Commissaire chargé des relations extérieures avec les pays d'Europe centrale et orientale :

386. "Il est vrai pour tous les candidats, quels que soient les progrès qu'ils ont accomplis jusqu'à présent, que la Commission est résolue à soutenir sans réserve, jusqu'au jour où ils entreront dans l'Union européenne, les efforts qu'ils feront pour se préparer à en devenir Membres. Selon lui, lorsqu'il est question du processus d'adhésion, aucune différence n'est faite entre les *ins* et les *outs*, mais plutôt entre les *ins* et les *pre-ins*. Tous les candidats seront intégrés progressivement dans les activités de l'UE. Tous deviendront Membres de l'Union. Rien n'est plus éloigné des intentions de la Commission que de tracer de nouvelles démarcations à travers l'Europe. Il a précisé que différenciation ne signifiait nullement discrimination. L'élargissement est aussi bien dans l'intérêt du postulant que de l'UE elle-même. Les avantages que cette dernière en tirera seront énormes, non seulement sur le plan de la stabilité et de la sécurité, essentielles au demeurant, mais aussi sur celui de la prospérité. Les pays candidats sont des partenaires importants s'agissant du commerce et de l'investissement, a ajouté M. Hans van den Broek. Cent millions de consommateurs au revenu croissant sont déjà en train de donner un puissant coup de fouet à la croissance économique et au développement dans l'ensemble de l'Europe."

387. Il me paraît tout à fait nécessaire d'entretenir la "dynamique" qui préside à l'acquisition de la qualité de Membre pendant tout le processus, même si celui-ci peut mettre du temps à aboutir.

388. A cette fin, l'UE a défini, en 1997, de nouvelles lignes directrices en vue d'une mise en oeuvre du Programme Phare au profit des dix pays d'Europe centrale et orientale venus frapper à sa porte, et pour instaurer un partenariat de nature à assurer leur intégration future. Il s'agit à proprement parler d'un exercice visant directement l'adhésion, à travers lequel l'UE s'efforce d'améliorer les liens avec les candidats dans des secteurs tels que les transports, les télécommunications, l'élaboration de normes qui facilitent l'adaptation aux règles économiques, etc.

389. Je ne crois pas que les solutions adoptées lors des précédents élargissements pour résoudre des problèmes analogues soient très adaptées à la situation des nouveaux candidats, mais je suis convaincu que la Commission européenne s'attachera également à préserver et améliorer le système de l'UE, et qu'elle continuera à faire en sorte que l'augmentation du nombre de partenaires ne rende pas plus difficile pour eux le travail en commun. La Commission européenne s'emploie à préparer le terrain pour l'élargissement de l'Union, en particulier aux pays d'Europe orientale, mais elle oeuvre aussi pour à la fois préserver et améliorer les efforts d'approfondissement de l'intégration à l'Europe et la qualité de la construction européenne.

390. Dans cet esprit, seuls les pays capables de respecter dans son intégralité l'Acquis communautaire actuel et futur peuvent être admis à devenir Membres d'une Union européenne "meilleure" et

"authentique". Il faut espérer que les États candidats à l'adhésion feront pression sur l'UE pour qu'elle renforce son unité en même temps qu'elle s'étend.

## RÉFÉRENCES

- (1) *Élargissement de la Communauté, réflexions d'ensemble, période de transition et conséquences institutionnelles, aspects économiques et sectoriels*, BULLETIN EC 3-78 (Supplément 1-3). Commission des Communautés européennes, 1978.
- (2) *L'Europe et le défi de l'élargissement*, BULLETIN EC, Supplément 1/1992. Commission des Communautés européennes, 1992.
- (3) *Agenda 2000: 1. Pour une Union plus forte et large, et 2. Le défi de l'élargissement* ; Doc. COM(97)2000 final, Vols. I and II, 15 juillet 1997. Commission des Communautés européennes, 1997.
- (4) F. Granell. "The First Enlargement Negotiations of the EU", pages 35-63 de J. Redmond (Dir. Publication), *The 1995 Enlargement of the European Union*, Aldershot, Ashgate, Royaume-Uni, 1997.
- (5) Publié par la Commission européenne dans les suppléments au *Bulletin de l'Union européenne* : Chypre (5/1993), Hongrie (6/1997), Pologne (7/1997), Roumanie (8/1997), Slovaquie (9/1997), Lettonie (10/1997), Estonie (11/1997), Lituanie (12/1997), Bulgarie (13/1997), République tchèque (14/1997) et Slovaquie (15/1997).

---

**Chapitre 6 : Groupe restreint de négociateurs de haut niveau : Principales conclusions**

**Par Tony Verheijen<sup>32</sup>**

---

---

32. Tony Verheijen est actuellement Administrateur, pour l'Elaboration des politiques, la Coordination et la Réglementation, auprès de SIGMA à Paris. Il est en situation de congé au regard de son poste de Maître de conférences en Administration publique et Elargissement de l'Europe à l'Université de Limerick en Irlande.



## **1. Introduction**

391. L'un des buts principaux de la réunion multinationale d'Athènes sur l'intégration à l'Europe et la réforme de l'administration publique qui a été tenue en octobre 1997 était d'échanger des expériences. A ce titre, l'un des moments phare a été celui où trois anciens négociateurs de haut niveau — Byron Theodoropoulos, qui avait conduit les négociations pour la Grèce, Hans Brunmayr, qui les avait conduit pour l'Autriche et Vitor Martins, membre de l'équipe de négociation pour le Portugal — ont fait part aux responsables des affaires européennes des pays d'Europe centrale et orientale de leur expérience des précédents élargissements. Leurs principales recommandations aux futurs négociateurs de ces pays d'Europe centrale et orientale sont résumées ici.

## **2. Grèce**

392. Les principales recommandations de Byron Theodoropoulos sont reprises dans l'encadré ci-dessous. Dans son introduction, il a rappelé le contexte dans lequel avaient débuté les négociations avec la Grèce. C'est après un long débat dans les années 60 sur l'opportunité d'adhérer à la Communauté européenne ou à l'AELE que la Grèce a décidé en 1974 de poser officiellement sa candidature à la Communauté estimant qu'elle avait plus d'avenir que l'AELE. Le moment était dicté en particulier par le désir de consolider la nouvelle démocratie en l'ancrant fermement dans le système communautaire. Cependant, le retard du développement économique de la Grèce posait un problème majeur. La Commission était d'avis qu'il fallait prévoir une période de pré-adhésion de cinq ans avant que la Grèce puisse entrer dans la Communauté. Le Conseil, rejetant l'Avis de la Commission, a décidé d'ouvrir les négociations. Celles-ci allaient durer environ quatre ans. La structure mise en place à cet effet par la Grèce comprenait un Ministre des affaires communautaires aidé d'un secrétariat interministériel au ministère des Affaires étrangères. Ce secrétariat avait pour tâche spécifique de coordonner le processus de négociation. L'équipe de négociation, nommée par le Conseil des Ministres, relevait du Ministre des affaires communautaires. Le mandat de négociation a été approuvé par le Parlement. La Constitution grecque autorise le transférer de droits souverains à des organisations internationales, moyennant l'accord du Parlement à la majorité des trois cinquièmes.

393. Byron Theodoropoulos, ancien ambassadeur, était à la tête de l'équipe grecque qui a conduit les négociations menant à l'adhésion de la Grèce à la CEE. Son expérience le conduisit à donner les conseils suivants à ceux qui pourraient être chargés de négocier au nom des pays candidats.

### LES DIX CONSEILS DE M. THEODOROPOULOS

**1. Sachez dès le départ avec qui vous négociez.**

Les candidats négocient avec l'ensemble de l'Union européenne et non avec des pays Membres. Les États Membres négocient évidemment entre eux avant d'arriver à une position commune face au candidat, mais une fois qu'ils ont adopté cette position, c'est celle de l'ensemble de l'Union. Cela n'empêche pas le candidat d'avoir des contacts informels avec les différents pays Membres pour mieux faire comprendre son point de vue.

**2. Ayez une idée claire de ce que vous négociez.**

Vous ne négociez pas la révision des traités existants ou d'autres éléments de ce que l'on appelle l'acquis communautaire. Vous négociez le calendrier d'application de cet acquis par votre pays, c'est-à-dire essentiellement la durée des diverses périodes de transition avant que la législation de l'UE s'applique totalement dans votre pays.

**3. Ordonnez vos priorités.**

Vous devrez négocier un certain nombre d'aspects, dont certains sont plus importants que d'autres. Déterminez bien leur ordre de priorité et d'importance relative de façon à ne pas perdre de temps ni de faculté de négociation sur des questions secondaires.

**4. Gardez le contact avec les autres candidats.**

Ce ne sont pas pour vous des concurrents qui chercheraient les faveurs de l'Union européenne. Chacun peut avoir ses propres problèmes, mais vous visez tous le même objectif. Les contacts peuvent être instructifs pour eux comme pour vous. De bonnes filières de communication sont essentielles pour tous.

**5. Veillez à vos arrières.**

C'est peut-être là que vous aurez le plus de difficultés. Pour vos négociations, vous avez besoin des informations que vous fournissent vos services nationaux. Si elles sont insuffisantes ou inexactes, votre position s'en trouve affaiblie. Vous dépendez aussi des instructions de votre gouvernement, et qui peuvent s'appuyer sur des considérations de politique intérieure ou sur des idées fausses concernant l'Union européenne. Vous risquez parfois d'avoir plus de difficultés à discuter avec votre gouvernement les instructions qu'il vous donne qu'à traiter avec l'UE.

**6. N'attendez pas trop de l'accession ; elle peut vous coûter plus cher que vous ne le pensez.**

Même si les conséquences de votre adhésion sont globalement positives, vous vous apercevrez peut-être dans certains cas qu'elles sont préjudiciables à l'un ou l'autre secteur de votre économie ou que satisfaire aux critères d'accession implique de votre part des coûts ou des efforts plus importants.

**7. Rappelez-vous que votre économie devra être restructurée de toute façon, indépendamment même de l'adhésion.**

Les efforts et les sacrifices nécessaires pour cette restructuration devraient de toute façon être consentis pour mettre votre économie sur les rails. Il ne faut pas que l'accession à l'UE serve à focaliser le mécontentement que susciterait l'effort supplémentaire imposé.

**8. Évaluez l'importance relative de votre adhésion simultanée à l'UE et à l'OTAN.**

Ces deux accessions risquent d'imposer à votre économie des exigences difficiles à concilier. L'adhésion à l'OTAN peut impliquer des dépenses supplémentaires considérables en matière d'infrastructure militaire afin de répondre aux normes de l'OTAN, et l'accession à l'UE peut dans le même temps impliquer des dépenses supplémentaires dans d'autres secteurs de votre infrastructure économique. Ni l'OTAN ni l'UE ne pourront prendre en charge la totalité de ces dépenses supplémentaires. Vous aurez des difficultés à choisir entre les dépenses.

**9. Soyez conscients des faiblesses de la construction européenne.**

Cette construction présente au moins trois failles qui, si on n'y porte pas remède, risquent de poser des problèmes :

- a) la distinction entre les grands et les petits pays, qui fait que certains sont plus égaux que d'autres.
- b) le décalage entre la puissance économique de l'UE et la faiblesse manifeste de sa volonté politique ; et
- c) le risque de creusement des disparités entre les classes sociales en Europe en cas d'application d'une politique monétaire stricte.

**10. Nous n'avons pas d'autres choix crédible qu'une participation positive et créative à l'UE.**

Un effort accru dans votre pays, des faiblesses dans la structure européenne, un dur chemin vous attendent. Ne désespérez pas, ne vous découragez pas. Vous ne pouvez pas revenir en arrière. Nous devons tous contribuer à cette marche en avant.

### 3. Autriche

394. L'expérience autrichienne a été présentée par M. Hans Brunmayr, ancien chef des négociations pour l'Autriche. La première étape des négociations consiste à faire l'inventaire de l'acquis communautaire. Au moment de la conférence d'Athènes en octobre 1997, on ne savait pas encore si cela se ferait pays par pays ou par groupe de pays. L'inventaire se décompose en chapitres, dont le nombre et le contenu peut être différent à chaque élargissement. Les changements apportés à la décomposition en chapitres dépend essentiellement de l'évolution de l'Union, et en particulier du transfert ou non à l'Union de nouvelles compétences importantes. L'inventaire nécessite l'intervention de nombreux experts, d'où l'importance d'un bon coordonnateur du processus aussi bien dans le pays même qu'à Bruxelles. Il importe que les pays candidats commencent l'inventaire le plus tôt possible, avant même l'ouverture officielle des négociations, et demandent à la Commission les explications nécessaires. Les contacts avec la Commission sont importants d'une façon générale, car elle peut aider les pays candidats à chercher des solutions aux problèmes et leur servir d'intermédiaire avec le Conseil. Cependant, convaincre la Commission ne suffit pas. Il peut aussi être important de travailler avec les différents pays Membres, en particulier si la Commission n'est pas en mesure d'obtenir un compromis au COREPER.

395. La dernière phase des négociations est en général hautement politique. Il s'y traite de questions qui ne peuvent être résolues au niveau des experts et qui relèvent des Ministres. Pour cette phase, le pays candidat a besoin d'une équipe nombreuse à Bruxelles pour aider les négociateurs. Dans le cas de l'Autriche, l'expérience acquise dans la négociation de l'Accord sur l'Espace économique européen s'est révélée particulièrement utile pour gérer cette phase des négociations.

396. La "gestion" des services nationaux peut parfois être plus difficile que les négociations elles-mêmes. Avec le gouvernement de coalition, les processus de décision internes étaient assez compliqués. Il fallait trouver sur chaque question un compromis entre les différents intérêts. En dernier ressort, les négociations finales ont été menées par un groupe restreint de personnalités politiques de haut niveau.

### 4. Portugal

397. L'expérience portugaise a été présentée par Vitor Martins, responsable de l'industrie, de l'énergie et des relations extérieures dans l'équipe portugaise de négociation. Après l'adhésion de la Grèce, cette équipe a cherché à rencontrer les négociateurs de ce pays. La Grèce en effet venait d'achever ses négociations au moment où le Portugal allait les commencer. L'échange d'expérience avec la Grèce s'est révélé extrêmement utile.

398. Le fait même que le Portugal puisse entamer les négociations avait une extrême importance sur le plan psychologique. Cela a permis au gouvernement de mener à bien des réformes économiques et administratives très nécessaires. Sans la perspective d'une adhésion à la CE, il aurait été beaucoup plus difficile de convaincre les citoyens comme l'administration d'accepter ces réformes. Aussi M. Martins est-il convaincu qu'il est important d'entamer les négociations même s'il est évident dès le départ qu'elles peuvent être longues.

399. D'après l'expérience du Portugal, les principaux points à prendre en compte sont les suivants :

1. Le maître-mot est la coordination. Sans un système de coordination qui fonctionne bien, rien ne marchera. Le noyau de ce système doit se composer du chef de négociation et de son équipe. Le chef de négociation doit assurer la convergence entre les intérêts internes et les exigences externes. Dans le cas du Portugal, comme dans les deux autres cas, les intérêts internes ont été plus difficiles

à satisfaire que les exigences externes (de la CE). Il est donc extrêmement important d'assurer en permanence la communication interne.

2. Le chef de négociation doit être une personnalité éminente bénéficiant d'un large appui politique. Sa nomination doit être de préférence approuvée par le Parlement. En ce qui concerne le Portugal, le Parlement ne lui a pas donné de mandat officiel. L'équipe était totalement indépendante du Parlement, et la faiblesse de la communication avec le Parlement a été l'un des défauts du système.
3. Le noyau de l'équipe de négociation doit comporter à la fois des généralistes, tels que juristes, économistes et autres experts capables de juger quelles sont les questions vitales pour les intérêts du pays, et des spécialistes de différents domaines. Tous les membres de l'équipe doivent être extrêmement compétents en matière d'affaires européennes, aussi bien en théorie qu'en pratique, d'autant qu'une grande partie des négociations ont lieu "dans les couloirs". Ce noyau doit être aussi restreint que possible, de préférence pas plus de 15 personnes. Il importe également que l'équipe de négociation soit une véritable équipe et non un conglomerat d'intérêts différents.
4. Il importe d'assurer la continuité, même si les négociations doivent durer cinq à six ans. Dans le cas du Portugal, l'équipe est restée pratiquement la même, à une ou deux exceptions près.
5. Il importe de s'attacher à fournir des informations à la Commission. Il ne faut pas penser qu'elle est suffisamment informée sur le pays candidat. Ainsi, il a fallu beaucoup de temps et d'efforts aux négociateurs portugais pour faire comprendre à la DG VI les différences fondamentales qui existent entre les structures agricoles de l'Espagne et du Portugal. La première réaction de la DG a été de traiter l'Espagne et le Portugal comme s'ils avaient le même type de structure agricole.
6. Il importe de bien analyser les conséquences de l'adoption de l'acquis communautaire et, à partir de cette analyse, de définir un calendrier réaliste pour combler l'écart entre la situation existante du pays et les exigences de l'adhésion à l'UE. Une fois que la position nationale sur ces questions est définie, il importe de veiller à ce qu'elle soit soutenue par une véritable volonté politique.

## 5. Débat

400. Diverses questions ont été abordées au cours du débat. Les deux plus importantes ont été les principaux problèmes rencontrés au cours des négociations et la définition des procédures de nomination des négociateurs ainsi que de leurs relations avec le gouvernement et le Parlement.

401. Les principaux problèmes rencontrés au cours des négociations ont été abordés aussi bien du point de vue de l'UE que de celui des pays candidats. Selon M. Grannell, qui a fait partie du Task Force Elargissement de la Commission pour les négociations avec l'Autriche, la Suède, la Finlande et la Norvège, ce sont finalement les questions institutionnelles qui ont été les plus difficiles à résoudre. Il en ira de même pour le prochain élargissement. Ni le compromis<sup>33</sup> de Ioannina, ni la CIG n'ont résolu les problèmes institutionnels soulevés par l'accroissement du nombre d'États Membres. Du côté des précédents États candidats, les deux principaux problèmes soulevés ont été la difficulté d'expliquer à la Commission et aux États Membres certaines particularités nationales (par exemple la structure agricole, aussi bien dans le cas du Portugal que dans celui de l'Autriche) et le problème de la rédaction du résultat final des négociations. A cet égard, il est extrêmement important que l'équipe comporte de bons juristes pour veiller à ce que la rédaction du Traité d'adhésion corresponde bien à ce qui a été convenu. Le texte final est rédigé conjointement par les experts juridiques du Conseil, de la Commission et du pays candidat.

---

33. Il s'agit d'un compromis complexe sur la pondération des votes aux réunions du Conseil, qui a été adopté par les responsables de l'UE à Ioannina en juin 1994, dans la perspective de l'élargissement de l'Europe.

402. L'autre aspect important qui a été longuement discuté a été la procédure de nomination de l'équipe de négociation et la stratégie de négociation. Au Portugal et en Autriche, la nomination du chef de négociation a fait l'objet d'un vote au Parlement ; ensuite c'est lui qui a nommé le reste de l'équipe. Cela dit, il y a eu entre les deux pays une grande différence au niveau de l'information et de la consultation du Parlement pendant la négociation. En Autriche, le Parlement a été informé et consulté régulièrement tout au long, tandis qu'au Portugal et en Grèce les équipes de négociation étaient beaucoup plus indépendantes et rendaient compte essentiellement au gouvernement.

403. L'échange d'expérience entre les précédents négociateurs et les responsables des affaires européennes dans les pays candidats a été considéré par l'ensemble des participants comme l'un des aspects les plus utiles de la réunion d'Athènes. La présentation franche et ouverte des principaux problèmes rencontrés dans les précédentes négociations a permis aux participants d'en prendre la mesure exacte. Cela dit, la discussion ne s'est pas limitée aux procédures et stratégies de négociation. Le principal enseignement à tirer du débat est peut-être que *la solidité des mécanismes internes de communication et des structures de coordination des pays candidats et l'aptitude de ceux-ci à faire comprendre à l'UE leurs spécificités nationales, sont en fin de compte plus importantes pour déterminer l'aboutissement que la tactique de négociation.*

**PARTIE III : PRÉPARATION À L'ENTRÉE DANS L'ESPACE ADMINISTRATIF EUROPÉEN**

---

**Chapitre 7 : La réforme administrative dans les Avis de la Commission sur l'accession  
à l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale**

**Par Jacques Fournier<sup>34</sup>**

---

---

34. Jacques Fournier est Conseiller Senior pour l'Elaboration des politiques, la Coordination et la Réglementation auprès de SIGMA. Il est également Conseiller d'Etat en France et a exercé les fonctions de Secrétaire-général du Gouvernement.

## **1. Introduction**

404. Les observations qui suivent ont été établies à partir de l'analyse des parties B.1 "*Political Criteria*", B.4 "*Administrative Capacity to Apply the Acquis*" et C "*Summary and Conclusions*", des Avis de la Commission en date du 15 juillet 1997. Ces textes marquent clairement l'importance que la Commission attache à la réforme administrative, considérée par elle comme une condition essentielle de la capacité des pays à appliquer à moyen terme l'acquis communautaire (section 2.). Il s'en dégage un certain nombre d'éléments permettant de caractériser le "modèle" d'administration publique dont s'inspire la Commission (section 3.). Enfin les appréciations formulées dans ces Avis permettent de dessiner les lignes de force des actions à mener sur le plan de la réforme administrative en vue de faciliter l'adhésion (section 4.).

## **2. La place faite aux questions relatives à l'administration publique dans les Avis de la Commission**

405. Les Avis réservent, pour la première fois dans des documents de cette nature, une place très importante aux questions concernant l'administration publique. Cela se manifeste de plusieurs manières :

406. La capacité administrative à appliquer l'acquis est, à côté des critères politiques, des critères économiques et de l'aptitude assumer les obligations de Membre de l'union, l'une des quatre dimensions de l'examen auquel procède la Commission dans la partie centrale de son rapport. Dans tous les Avis, un chapitre spécial (B4), toujours substantiel, lui est consacré ;

407. Les questions relatives à l'administration publique sont évoquées en plusieurs autres endroits des Avis et notamment :

- dans la partie sur les critères politiques, qui décrit le fonctionnement des institutions et notamment de l'exécutif et qui contient des développements sur la justice, le gouvernement local et la fonction publique ;
- dans la partie concernant les obligations de Membre, où l'on trouve notamment des développements sur les questions financières et les mécanismes de contrôle ;

408. La nécessité de poursuivre ou de renforcer la réforme administrative figure toujours au nombre des recommandations qui sont formulées dans la conclusion.

## **3. Quel modèle d'institutions publiques se dégage des avis ?**

409. La Commission fonde son analyse sur les décisions prises lors des conseils européens de Copenhague (juin 1993) et de Madrid (décembre 1995). Ces orientations demeurent très générales. S'agissant des critères politiques il a été dit à Copenhague que les pays doivent avoir des "institutions stables, garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme ainsi que le respect et la protection des minorités". S'agissant de l'administration publique il a été seulement indiqué à Madrid qu'une intégration harmonieuse des PECO dans l'Union européenne requierait notamment l'ajustement de leurs structures administratives". Mais plusieurs dispositions particulières de l'acquis communautaire relatif aux différents secteurs d'intervention des pouvoirs publics précisent dans un certain nombre de domaines les structures administratives à mettre en place.

410. Sur cette base la Commission énonce, au fil de son analyse, un certain nombre de règles positives qui lui paraissent devoir être respectées. En outre, même là où elle ne le fait pas, les critiques qu'elle formule font souvent apparaître "en creux" les aménagements qu'elle juge souhaitable. On voit ainsi se dessiner un modèle d'ensemble, inégalement développé certes mais qui est nettement plus précis que les orientations générales des conseils européens.

### **3.1. *Les institutions politiques***

411. C'est dans ce domaine que la Commission s'avance le plus. Pour elle la démocratie, l'état de droit et le respect des droits de l'homme supposent la réunion de tout un ensemble de conditions dont elle vérifie avec soin qu'elles sont bien remplies par chaque pays :

- des élections libres, permettant l'alternance, et le respect des droits de l'opposition ;
- des pouvoirs séparés respectant les limites de leur compétence et coopérant entre eux ;
- une justice indépendante, disposant de la compétence et des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission ;
- un certain degré d'autonomie locale ;
- toute la panoplie des droits politiques et civiques (droits de recours, protection contre les arrestations arbitraires, droit de vote, liberté d'association, liberté d'expression, droit de propriété, droit à la vie privée, etc) et des droits économiques, sociaux et culturels (revenu minimum, liberté syndicale, droit de grève, liberté de l'éducation et du culte etc.) ;
- un système efficace de protection des minorités, ce dernier point étant largement développé dans les Avis, compte tenu de l'importance des minorités dans plusieurs des pays concernés.

412. Tous ces traits seront appréciés globalement sans que pour chacun d'eux des solutions précises soient privilégiées. On notera, en particulier, que la Commission ne prend partie ni sur le bicaméralisme au niveau du parlement, ni sur le nombre souhaitable des niveaux de décentralisation.

413. Sur ce dernier point les Avis constatent que, pour plusieurs pays, il n'a toujours pas été établi d'autonomie locale au niveau des régions, même si ce sujet est souvent à l'ordre du jour des décisions politiques. La Commission ne tire aucune conséquence particulière de cette constatation, se bornant à souhaiter par ailleurs que les pays s'organisent pour assurer d'une manière ou d'une autre l'application sur leur territoire de la politique régionale européenne et pour établir un contrôle efficace de l'usage des fonds consacrés à cette politique.

414. Notons enfin, ceci étant lié aux abus constatés dans ces domaines sous les régimes précédents, l'importance que les Avis attachent à l'existence, en droit et en fait, d'un contrôle sur la police et les services secrets ainsi qu'aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et dans les établissements qui accueillent des enfants.

### **3.2. *L'administration publique***

415. Il ne ressort pas des Avis un modèle particulier d'organisation et de fonctionnement des administrations publiques. Sur certains points, cependant, et notamment en ce qui concerne la fonction publique, apparaissent des positions plus précises.



416. Les structures du gouvernement et de l'administration font l'objet de description mais la Commission ne prend pas position sur leur validité, par exemple sur le nombre et l'organisation des ministères. Elle ne traite pas spécifiquement du rôle du centre du gouvernement bien que celui-ci soit mentionné dans certains pays. En revanche l'existence d'un organe chargé d'assurer la coordination interministérielle des affaires européennes ainsi que d'unités spécialisées dans ces questions à l'intérieur des ministères est évoquée dans plusieurs Avis et fait l'objet d'une appréciation positive.

417. Le processus de prise de décision, qu'il s'agisse de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ou plus généralement de l'organisation des délibérations gouvernementales n'est pas évoqué autrement que par l'émission, dans quelques Avis, du souhait d'une bonne coordination interministérielle.

418. Le mode de fonctionnement de l'administration n'est pas non plus traité. En particulier on chercherait en vain dans les Avis une allusion quelconque au débat entre le "modèle weberien" et la "nouvelle gestion publique"<sup>35</sup> qui traverse aujourd'hui la science administrative. Tout au plus peut-on dire qu'implicitement c'est au modèle classique, pratique dans la plupart des pays Membres de l'Union, que la Commission se réfère.

419. Ceci est particulièrement net en ce qui concerne la fonction publique. Ce problème est évoqué dans tous les Avis et des observations formulées à son propos on peut dégager un certain nombre de positions précises :

- la Commission souhaite que les pays se dotent d'une loi spécifique sur la fonction publique ;
- elle se prononce implicitement mais nettement en faveur d'une fonction publique professionnelle ;
- elle souligne la nécessité d'assurer l'indépendance de l'administration par rapport au pouvoir politique ;
- elle insiste sur l'importance de la formation, notamment dans les domaines couverts par la législation communautaire ;
- elle se prononce implicitement pour un rapprochement des conditions de rémunérations du secteur public par rapport au secteur privé.

### 3.3. *Les actions sectorielles*

420. Sous le titre "secteurs-clés pour l'application de l'acquis", la Commission, dans tout les Avis, examine la situation existante dans un certain nombre de domaines qui lui paraissent essentiels pour l'application effective, par les futurs pays Membres, de la législation communautaire. Pour chacun de ces domaines elle formule des exigences particulières qui viennent ainsi préciser, pour un certain nombre de services, le modèle d'administration publique auquel elle se réfère.

421. La première exigence demeure très générale. Elle concerne le système judiciaire qui doit être suffisamment performant pour assurer, dans le pays considéré, l'application uniforme de la loi communautaire.

---

35. Note de la rédaction. Pour une présentation succincte de ces modèles, voir, par exemple, *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, sous la direction de Tony Verheijen et de David Coombes, 1998. Cet ouvrage décrit les principales difficultés auxquelles se heurtent les administrations centrales dans les pays d'Europe centrale et orientale et propose une évaluation comparative de l'intérêt que représente pour ces pays les mesures de réforme adoptées par les pays Membres de l'OCDE. La publication fait partie de la série *New Horizons in Public Policy*, publié par Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Royaume-Uni.

422. Par contre les développements qui suivent sont beaucoup plus précis. La Commission définit les caractères que doivent remplir un certain nombre d'éléments de l'administration. On ne les reprendra pas ici en détail. Disons seulement qu'ils concernent :

- les organes chargés d'assurer la libre circulation des produits (réglementation, standardisation et certification) et des services (notamment pour les banques, les assurances et les opérations de bourse) ;
- les organes chargés du contrôle de la concurrence ;
- les organes de régulation des télécommunications ;
- les services qui traitent la fiscalité indirecte ;
- les organes qui sont chargés du contrôle vétérinaire et phytosanitaire et ceux qui doivent mettre en oeuvre la PAC ;
- les autorités compétentes en matière de transport ;
- l'inspection du travail et des affaires sociales ;
- les organes chargés de l'environnement ;
- ceux qui assurent la protection des consommateurs ;
- les administrations de l'intérieur et de la justice, dans la mesure où elles ont en charge l'application des lois sur l'immigration, le contrôle des frontières, la coopération policière et judiciaire internationale ;
- les douanes ;
- le contrôle financier en ce qui concerne notamment la lutte contre la fraude et le contrôle de l'utilisation des fonds communautaires. La Commission insiste à cet égard sur la nécessité d'une claire séparation entre contrôles externes et internes et sur le renforcement des moyens de lutte contre la délinquance financière transnationale.

423. On peut donc dire du modèle communautaire d'institutions publiques qu'il est "à géométrie variable" : assez complet sur les conditions de la démocratie, relativement vague sur l'organisation administrative considérée dans son ensemble, plus précis en ce qui concerne d'une part la fonction publique, d'autre part un certain nombre d'administrations sectorielles jugées essentielles pour le fonctionnement de l'Union européenne.

424. La section suivante de ce document traite de la manière selon laquelle la Commission apprécie la situation actuelle à la lumière de ce modèle.

#### **4. Quel jugement les Avis portent-ils sur l'administration publique des pays candidats ?**

425. Les réponses à cette question sont évidemment très importantes dans la mesure où les insuffisances constatées par la Commission sont de nature à orienter les actions à mener dans la période de pré-adhésion. Comme on va le voir ci-dessous le jugement porté varie fortement selon les domaines considérés.

#### **4.1. Institutions politiques**

426. Le jugement formulé est globalement favorable puisque sept des dix pays en cause sont considérés comme remplissant dès maintenant les conditions posées à Copenhague. Deux autres (Bulgarie et Roumanie) sont "sur le chemin" qui conduit à cette situation. Un seul, la Slovaquie, est jugé comme n'étant pas dans une situation satisfaisante.

427. Ceci n'exclut pas qu'un certain nombre de recommandations soient formulées sur certains points ou des améliorations sont jugées nécessaires. Ainsi en ce qui concerne la liberté d'expression, le contrôle à établir sur la police et les services secrets où la situation dans les prisons.

428. La situation des minorités est en général jugée convenable, des efforts étant cependant demandés pour l'améliorer, notamment vis à vis des populations russophones dans les États baltes, de la minorité hongroise en Slovaquie et des populations tziganes dans les pays du centre et du sud.

#### **4.2. Justice**

429. Dans ce domaine la Commission ne débouche pas sur des conclusions précises. Après avoir décrit pour chaque pays l'organisation du système judiciaire elle constate dans pratiquement tous les cas les mêmes insuffisances et notamment la surcharge des tribunaux et la lenteur de leurs décisions. Elle attribue ces défauts à une insuffisante préparation des juges qui sont souvent inexpérimentés et au nombre et à la complexité des législations nouvelles qu'ils doivent appliquer.

430. Des observations particulières sont formulées pour certains pays, ainsi en ce qui concerne l'indépendance des juges en Slovaquie, la procédure pénale en Bulgarie, la définition des pouvoirs de la procureure en Lituanie et le contrôle exercé sur elle en Roumanie.

431. Pour plusieurs pays (Bulgarie, Pologne, Slovaquie, Slovénie) le rôle joué par la cour constitutionnelle ou son équivalent est jugé positif.

432. Au total les appréciations formulées en ce qui concerne la capacité du système judiciaire à appliquer l'acquis à moyen terme demeurent très prudentes :

- interrogation pure et simple ("il est difficile de juger les perspectives ") pour la Bulgarie, la Roumanie et la Slovaquie ;
- questionnement sur le rythme des progrès qui restent à faire ("il n'est pas possible de dire quand le système judiciaire sera en mesure de remplir convenablement son rôle") pour la république tchèque, la Lituanie et l'Estonie ;
- affirmation de la nécessité d'un "effort majeur et important de réforme" si l'on veut rendre possible l'application de l'acquis (Lettonie) ;
- perspective favorable en ce qui concerne cette capacité d'application, sous réserve que l'effort en cours soit poursuivi (Hongrie, Pologne et Slovénie).

#### **4.3. Gouvernement local**

433. La situation existant dans ce domaine, qui comporte dans tous les pays une autonomie locale au niveau des municipalités et pour certains d'entre eux seulement à un niveau intermédiaire entre ces municipalités et l'État, est décrite mais non critiquée.

434. La Commission insiste en revanche sur la nécessaire autonomie financière des collectivités décentralisées et leur trop grande dépendance sur ce point par rapport à l'État est relevée pour plusieurs pays (Pologne, République tchèque, Roumanie, Bulgarie par exemple).

#### **4.4. *La réforme administrative***

435. Pour tous les pays la Commission insiste sur la nécessité de concevoir et de mettre en oeuvre un plan d'ensemble cohérent de réformes administratives. Elle estime que le gouvernement doit s'engager dans ce domaine (Bulgarie) et elle juge favorablement l'existence d'une instance chargée de concevoir et de suivre la mise en oeuvre de la réforme (cas de la Hongrie ou de la Slovénie par exemple). Elle regrette qu'une telle instance n'existe pas en République tchèque.

436. Selon les cas la Commission constate qu'un plan d'ensemble existe et est effectivement en cours de mise en oeuvre (Hongrie, Slovénie, Lituanie) ou au contraire qu'il n'existe pas ou pas encore (République tchèque, Roumanie, Bulgarie). Elle signale l'importance des efforts déjà réalisés en Pologne, avec la réforme des administrations économiques d'État, en Estonie ou il convient maintenant de mettre en oeuvre un plan cohérent d'application de l'acquis communautaire et en Lettonie ou, après les réformes de 1993, le nouveau bureau chargé de l'administration publique aura un rôle important à jouer.

#### **4.5. *L'administration centrale***

437. S'agissant des structures administratives la Commission ne mentionne qu'à deux reprises le rôle du centre du gouvernement en notant qu'il s'est développé en Estonie et qu'il est trop faible en Slovaquie, ce qui entraîne des délais excessifs pour la prise de décisions stratégiques. La plupart des ministères appellent selon elle une réforme de base en Bulgarie, leur efficacité et leur cohésion varient fortement en Lettonie, ils sont jugés petits et surchargés en Estonie.

438. Les structures de coordination des affaires européennes font assez largement l'objet d'un jugement favorable (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Hongrie, Roumanie, Slovénie). La mise en place d'une telle structure est souhaitée en Bulgarie et son renforcement demandé en Lettonie.

439. Sur le plan des procédures, l'amélioration des procédures de coordination entre les ministères est souhaitée en Slovénie. Il est noté, pour la Roumanie, que le manque d'esprit de responsabilité des fonctionnaires publics fait remonter à un niveau trop élevé les décisions à prendre sur un certain nombre de dossiers. La nécessité d'instaurer une plus grande transparence dans le traitement des affaires publiques est soulignée pour la Bulgarie.

#### **4.6. *Fonction publique***

440. La Commission constate qu'une loi spécifique sur la fonction publique n'existe que dans certains pays (Estonie, Lettonie, Pologne, Hongrie). En Slovénie des textes existent mais ils ne donnent pas une pleine base statutaire à la fonction publique et une nouvelle loi est en préparation. Il en va de même en Slovaquie. En Lituanie, une loi a été votée en 1995 mais elle est en cours d'amendement. Ailleurs (République tchèque, Roumanie, Bulgarie) il n'y a toujours pas de loi bien que les nouveaux gouvernements roumains et bulgares aient inscrit cette question sur leur agenda. Les Avis soulignent la priorité et l'urgence de ce problème et l'utilité d'une telle loi pour préciser les droits et les devoirs des fonctionnaires et assurer leur indépendance par rapport au pouvoir politique.

441. Au sujet de cette indépendance la Commission constate que, sauf pour certains postes plus ou moins élevés dans la hiérarchie et dont les titulaires peuvent être choisis en fonction de critères politiques, elle est au moins partiellement assurée dans un certain nombre de pays. De gros problèmes se posent encore à cet égard en Slovaquie, Roumanie et Bulgarie.

442. Les appréciations portées sur le problème des effectifs de la fonction publique sont très nuancées. La Commission relève parfois un sureffectif, notamment dans les emplois de routine (Pologne, Roumanie). Elle considère que les effectifs globaux sont suffisants en Slovénie et en Bulgarie. Mais elle relève aussi fréquemment des insuffisances d'effectif, plus ou moins généralisées, concernant notamment les personnels qualifiés, et certains services essentiels pour l'application de l'acquis (Estonie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Slovénie). Par ailleurs elle souligne les risques que peuvent présenter des réductions d'effectifs décidées uniformément, sans référence à la situation concrète des services concernés (Hongrie).

443. La Commission insiste d'une manière extrêmement générale et avec beaucoup de force sur la nécessité d'améliorer la compétence professionnelle des fonctionnaires et, dans ce but, sur l'importance des actions de formation. C'est véritablement un leitmotiv dans les appréciations qu'elle formule, aussi bien sur un plan général que dans les différents secteurs particuliers d'application de l'acquis.

444. Pour que ces formations soient efficaces il faut éviter un turn-over excessif, en particulier dans les emplois qualifiés. La Commission relève à cet égard dans pratiquement tous les pays l'importance de l'écart existant entre les rémunérations du secteur public et du secteur privé. Elle ne préconise toutefois pas de solution précise sur ce point. Seule la Slovénie échappe à cette observation : des écarts de salaire existent mais y sont jugés modérés.

#### **4.7. *Lutte contre la corruption***

445. La Commission aborde à de nombreuses reprises le problème de la corruption . Elle le fait lorsqu'elle traite de la fonction publique, qui lui paraît gravement affectée par ce phénomène et qui en pâtit dans le jugement que porte sur elle la population. Elle l'évoque également dans les passages consacrés à l'action de la police et de la justice qui se révèlent souvent impuissante à combattre la criminalité, la fraude et la corruption.

446. Cette situation est relevée dans tous les pays, sauf en Slovénie où il est constaté qu'il n'y a pas de preuve de corruption significative dans la fonction publique.

447. Les recommandations formulées relèvent de deux des domaines plus haut évoqués : renforcement de l'action de la justice et de la police d'une part, assainissement de la fonction publique d'autre part.

#### **4.8. *Administrations sectorielles***

448. Il n'est pas possible de répertorier ici l'ensemble des appréciations formulées pour les dix pays concernés dans chacun des treize secteurs d'intervention examinés par la Commission. On se bornera donc à quelques observations de caractère général.

449. La Commission s'est bien entendu efforcée de porter une appréciation concrète sur la situation existant pour chaque secteur dans chaque pays. Mais elle ne disposait pas toujours des informations

nécessaires. Il en résulte que l'on trouve pour plusieurs domaines des jugements à caractère général et pratiquement identiques d'un pays à l'autre. Il en va ainsi par exemple pour :

- la protection des consommateurs où, dans tous les pays, sont relevés, dans les mêmes termes, une confusion persistante sur le champ et les objectifs des politiques, un manque d'experts qualifiés, un déficit organisationnel et un manque de sensibilité du corps judiciaire à ces questions.
- la fiscalité indirecte où la Commission constate partout que l'existence d'un important turn-over rend difficile une appréciation sur l'efficacité du service assuré et où elle préconise partout aussi l'amélioration des règles en matière d'effectifs, de formation et de rémunération.

450. Le critère des effectifs employés par les différents services concernés est jugé important par la Commission qui précise, lorsqu'elle en a connaissance, les effectifs de tous les services qu'elle mentionne en portant à chaque fois une appréciation sur le caractère suffisant ou non de cette donnée. A cette occasion la Commission préconise assez souvent une augmentation des effectifs, que ce soit pour les services financiers (fiscalité, douane, contrôle financier) ou pour ceux qui sont chargés de faire respecter les règles du marché unique et de la concurrence (supervision des banques et des assurances, contrôle de la concurrence, régulation de la communication et des transports, etc) ou encore pour ceux qui ont en charge l'application de la législation sociale, de l'environnement ou de la protection des consommateurs. Plus généralement encore elle insiste sur la nécessité de développer l'expertise professionnelle des fonctionnaires qui travaillent dans ces services ou agences.

451. La Commission est amenée à constater dans un certain nombre de domaines que, en amont de ces problèmes d'effectifs et de compétence professionnelle, ce sont les cadres institutionnels indispensables à la mise en oeuvre des politiques communautaires, notamment sur les plans administratifs et financiers, qui font défaut. Elle préconise en conséquence l'adoption des mesures réglementaires et administratives nécessaires. Ainsi en va-t-il notamment assez souvent pour l'application de la politique agricole commune et de la politique régionale. Mais des précisions ou des améliorations du cadre réglementaire sont également demandées par exemple dans le domaine des télécommunications, des transports ou de l'environnement.

452. Les critiques sont en définitive beaucoup plus nombreuses que les compliments dans cet examen des situations sectorielles et la conclusion la plus fréquente est celle de la nécessité d'efforts supplémentaires. On notera cependant quelques exceptions :

- pour les services chargés de la circulation des marchandises et des services et de la concurrence la situation est jugée satisfaisante en Pologne, en République tchèque et en Hongrie et dans une moindre mesure en Slovaquie ;
- dans le domaine des transports la préoccupation relative à la sécurité des transports est exprimée partout sauf pour la Slovaquie ;
- s'agissant de l'inspection du travail son renforcement est assez généralement demandé mais sur ce point la Hongrie et dans une moindre mesure la Pologne sont estimées avoir une situation satisfaisante ;
- pour les affaires intéressant les ministères de l'Intérieur et de la Justice, la République tchèque, la Slovaquie et l'Estonie bénéficient d'appréciations favorables.

**4.9. *Le jugement d'ensemble sur la capacité administrative***

453. Dans les jugements qu'elle porte à la fin de ses Avis sur la capacité administrative des différents pays à appliquer à moyen terme l'acquis communautaire, la Commission doit en une seule phrase caractériser la situation dont elle vient d'examiner les différents aspects. Ces jugements sont nécessairement lapidaires. Ils valent cependant être analysés car leur comparaison montre les nuances établies par la Commission. On constate ainsi que partout la poursuite de la réforme administrative est demandée mais que :

- pour quatre pays la Commission considère comme probable la capacité d'appliquer l'acquis à moyen terme. L'acquisition de cette capacité est toutefois subordonnée à la poursuite de l'effort de réforme, cet effort lui-même n'étant pas spécialement qualifié pour la Hongrie, devant être "compréhensive" pour la Slovénie et la Pologne, et "substantiel" pour la Slovaquie ;
- pour les six autres pays la capacité d'appliquer l'acquis n'est présentée que comme une possibilité. Elle est subordonnée à un effort de réforme "significatif et soutenu" (République tchèque), "majeur" (Estonie), "majeur et soutenu" (Roumanie, Bulgarie) ou "majeur et renforcé" (Lettonie, Lituanie).

---

**Chapitre 8 : Gouvernance et intégration européenne — Une administration fiable**

**Par Jacques Fournier<sup>36</sup>**

---

---

36. Jacques Fournier est Conseiller Senior pour l'Elaboration des politiques, la Coordination et la Réglementation auprès de SIGMA. Il est également Conseiller d'Etat en France et a exercé les fonctions de Secrétaire-général du Gouvernement.



## **1. Introduction**

454. La qualité de l'administration, sa fiabilité et sa réforme sont au coeur du processus de transition et d'intégration européenne qui se déroule actuellement dans les pays d'Europe centrale et orientale. Le Gouvernement des Pays-Bas a fait de la gouvernance un des enjeux majeurs de sa Présidence, au moment où doivent s'ouvrir les négociations (sous la présidence du Royaume-Uni prévue pour la fin mars 1998) avec les pays candidats.

455. Comment se posent ces problèmes dans le contexte du droit et de la pratique de l'Union européenne ? Quels sont les besoins spécifiques des pays d'Europe centrale et orientale dans ce domaine ? Comment l'Union européenne peut-elle les aider à les résoudre ? Comment introduire la gouvernance dans les négociations sur l'accession ?

456. Les observations qui suivent sont formulées à partir de la mise en oeuvre du Programme SIGMA qui, depuis 1992, apporte sa collaboration à la réforme de l'administration publique dans les pays candidats à l'accession à l'UE.

## **2. Europe et gouvernance : L'espace administratif européen**

457. Le problème de la gouvernance est tout à fait central dans la construction de l'Union européenne. Celle-ci est avant tout un édifice institutionnel. Mais les institutions mises en place pour l'Union — Parlement, conseil des ministres, Commission, Cour de Justice et Cour des Comptes — ne substituent pas aux institutions nationales. En fait, les institutions nationales et celles de l'UE collaborent entre elles et sont interdépendantes.

458. Dans ce système les administrations publiques nationales jouent donc un rôle très important puisque c'est à elle qu'il revient d'assurer, sous l'autorité de leur gouvernement, la mise en oeuvre et le contrôle des politiques communautaires dans chacun des pays Membres de l'Union. Celle-ci dispose bien d'une administration centrale. Mais elle n'a pas de services extérieurs. Elle passe, pour faire appliquer ses directives et règlements, par les administrations nationales. Et en raison de règles telles que celle de la reconnaissance mutuelle, le gouvernement de chacun des États Membres s'en remet à la qualité de l'exécution des politiques communautaires par ses partenaires pour la mise en oeuvre de ses propres responsabilités.

459. La politique intérieure et la politique extérieure des États Membres sont, de plus en plus, établies dans un contexte européen. Quelles que soient les règles sur les prises de décisions qui seront adoptées au cours de la CIG, la capacité de l'Union à élaborer des politiques continuera à dépendre de la capacité de chacun de ses Membres à participer de manière efficace aux discussions politiques.

460. La gouvernance, en Europe, est ainsi caractérisée par une dépendance mutuelle, qui est ressentie de manière toute particulière au niveau de l'administration publique. Dans ce contexte on aurait pu concevoir que l'Union impose à ses Membres un certain nombre de règles de fond concernant l'organisation et le fonctionnement de leur administration. Il n'en est rien. Aucune disposition du traité de Rome ne traite globalement de l'administration publique. Aucune directive générale n'est intervenue. En d'autres termes, sauf dans quelques cas précis et relativement rares où les textes communautaires imposent aux États certaines formes d'organisation (par exemple à propos de l'introduction de la concurrence dans le secteur des services d'intérêt économique général, en application de l'article 90 du traité), il n'existe pas

d'acquis communautaire en matière d'administration. Dans le respect du principe de subsidiarité, l'administration publique est du ressort des États.

461. Malgré l'absence de pouvoirs directs, l'Union européenne exerce cependant une influence sur l'administration des pays Membres.

462. D'une part, l'Union impose à ses Membres ce que les juristes appellent une "obligation de résultat". Libre aux pays Membres d'organiser comme ils l'entendent leur administration. Mais celle-ci doit fonctionner de telle sorte que les tâches communautaires soient effectivement et correctement remplies de manière à atteindre les objectifs politiques déterminés par l'Union.

463. L'Union est donc en droit d'exiger des pays Membres ou futurs Membres qu'ils aient un dispositif fiable d'action publique en vue notamment d'introduire en temps utile dans leur ordre juridique les normes et décisions communautaires, d'appliquer effectivement ces normes et ces décisions sur l'ensemble de leur territoire et d'assurer, par des moyens appropriés de contrôle et de règlement des litiges, le respect de cette application.

464. Elle est aussi en droit d'exiger qu'ils soient capables de conduire des politiques nationales qui soient dynamiquement en harmonie avec les politiques communautaires. La simple conformité au droit communautaire à un moment donné ne suffit pas. Encore faut-il que le pays considéré soit capable de suivre le mouvement de l'ensemble européen, notamment dans le domaine du développement économique et de ses retombées sociales.

465. L'Union est dominée par l'objectif de l'intégration économique. Les entreprises européennes agissent de plus en plus dans un contexte européen, sinon mondial, de préférence à un contexte national. Si l'efficacité économique et la réduction du coût des transactions ont conduit à l'adoption d'une monnaie commune, elles conduisent tout aussi bien les agents économiques à demander des normes communes dans le cadre administratif et réglementaire de leurs activités. Et les entreprises sont tout aussi dépendantes que le sont les gouvernements du bon fonctionnement du processus de reconnaissance mutuelle, aussi bien pour l'exportation de leurs produits ; que pour l'assurance qualité des produits qu'elles importent.

466. Ce qui pourrait porter le nom d'espace administratif européen prend ainsi forme progressivement. La mise en oeuvre des décisions communautaires exige des fonctionnaires des États Membres qu'ils se rencontrent souvent. Ils finissent par se connaître et par échanger leurs réflexions et leurs expériences. Des courants d'échanges se créent et ont une incidence sur le processus de prise de décision, de telle sorte que des solutions communes sont souvent trouvées. Les responsables et les experts des États Membres prennent l'habitude d'étudier les questions ensemble, y compris dans le domaine de l'administration publique. Un espace administratif européen émerge de ce processus avec ses traditions propres. qui prennent appui sur celles des pays Membres de l'Union, tout en les dépassant. La fiabilité administrative nécessaire à un État de droit et la mise en oeuvre efficace des politiques et du développement économique sont les caractéristiques les plus saillantes de cet espace.

467. Tout ceci suppose à l'évidence l'existence d'une administration performante. Les capacités de l'administration et leur mode d'évolution seront au nombre des questions prises en considération dans le processus des négociations en vue de l'adhésion de nouveaux Membres.

### **3. Les besoins spécifiques des pays d'Europe centrale et orientale en matière d'administration publique : Piloter la transition, assumer les engagements communautaires**

468. Les pays d'Europe centrale et orientale sont engagés depuis 1989 dans trois évolutions fondamentales :

- vers la démocratie politique ;
- vers l'économie de marché ;
- vers l'intégration à l'Union européenne.

469. Chacune de ces évolutions a des implications fortes dans le domaine de l'administration publique. Cela pourra apparaître dans une rapide évocation des secteurs et des systèmes concernés.

#### **3.1. La démocratie**

470. La démocratisation des institutions passe certes d'abord par de nouvelles dispositions constitutionnelles qui font procéder le pouvoir politique de l'élection par le peuple, par des lois qui établissent la liberté d'opinion et d'expression, par l'instauration d'un régime de partis pluraliste et par la pratique de l'alternance au pouvoir. Toutes ces étapes sont maintenant franchies, dans l'ensemble, par les pays candidats.

471. Mais la démocratie passe aussi par l'établissement et l'acclimatation d'un "état de droit" assurant la primauté de la norme juridique et l'absence d'arbitraire. A ce titre, elle suppose une transformation profonde du système de gouvernance. Celui-ci n'est plus au service d'un parti ou d'une classe sociale. Il doit assurer, en même temps que la mise en oeuvre de la politique du gouvernement du moment, la permanence et la continuité de l'État. L'administration n'est pas seulement l'application neutre d'une politique ; elle est également une garantie constitutionnelle. Les fonctionnaires doivent être mis à l'abri des influences partisans. Des procédures impartiales de contrôle doivent être installées. Les instruments d'un dialogue avec la société civile doivent être mis en place. La décentralisation territoriale des pouvoirs doit être organisée.

#### **3.2. Le marché**

472. Le passage à l'économie de marché suppose la reconnaissance de l'initiative privée et la mise en place d'un cadre juridique et administratif permettant son libre exercice. Il implique, en outre, la privatisation d'un grand nombre d'entreprises et l'établissement d'une nouvelle réglementation des rapports économiques et sociaux. Il est largement engagé dans la plupart des pays mais il est encore loin d'être parvenu à son terme. La part du secteur privé dans l'économie de tous les pays candidats augmente constamment grâce à la privatisation et à l'essor de la libre entreprise. Cette évolution est elle aussi lourde de conséquences pour l'administration.

473. D'une part le gouvernement voit son rôle se transformer. L'État doit abandonner son rôle de producteur direct de biens et de services. Il en résulte des transformations profondes dans les missions, les structures et les effectifs des administrations centrales et de leurs services extérieurs. Le rôle économique du gouvernement demeure vital. La compétitivité du secteur privé (une condition essentielle à l'intégration européenne) dépend de la fiabilité, de l'efficacité et de l'utilité du secteur public. Mais l'État a besoin de biens et de services pour ses objectifs propres. Un important investissement est nécessaire pour créer de nouvelles lois, des structures administratives, des compétences et des ressources humaines susceptibles de mettre en oeuvre une gestion des marchés publics conforme aux règles internationales et européennes.

474. D'autre part la transition vers le marché signifie la remise en cause de structures obsolètes et entraîne dans un premier temps, une baisse de la production. Celle-ci provoque à son tour l'accroissement du chômage et le creusement des inégalités, ce qui implique de nouvelles tâches pour les administrations et les place dans une relation nouvelle vis-à-vis des citoyens. Les citoyens et les entreprises ont besoin, et ils ont juridiquement le droit, de recourir aux services de l'administration. En revanche, la culture du service public, la reconnaissance des droits acquis, la soumission à la loi des règlements administratifs, de même que les systèmes de contrôle et de recours, font souvent défaut. Les fonctionnaires sont dotés de pouvoirs, mais le cadre nécessaire au contrôle de leur mise en oeuvre est souvent fragile.

475. Enfin, les équilibres macro-économiques doivent être préservés, et les ressources budgétaires doivent être affectées aux besoins prioritaires. Ceci constitue, en soi, une tâche administrative à laquelle les systèmes budgétaires n'ont pas été préparés par l'expérience passée. De plus, l'équilibre et la charge fiscale dépendent de l'efficacité avec laquelle les ressources publiques sont utilisées.

476. La maîtrise de ce processus suppose des informations fiables, une capacité d'écoute des besoins de la population et une capacité de dialogue avec les grandes organisations financières internationales, que seule peut fournir une administration professionnelle et compétente.

### **3.3. *L'intégration***

477. Le processus d'intégration européenne ne peut avoir lieu que si un gouvernement démocratique et une économie de marché ont été mis en place. Il les prolonge et les complète par un grand projet politique dans lequel se reconnaissent tant les gouvernements que les principales forces politiques. Il est maintenant engagé d'une manière que l'on peut considérer comme irréversible. Mais il apporte aussi des contraintes administratives supplémentaires.

478. L'organisation du processus de décision en Europe et pour l'Europe implique que les futurs États Membres se mettent en mesure de gérer les affaires européennes en y associant tous les éléments de leur système administratif. Ils doivent mettre en place des instances efficaces de coordination. Ils doivent assimiler dans des délais relativement brefs l'ensemble de l'acquis communautaire. Ils doivent enfin se mettre en mesure d'appliquer effectivement sur le terrain les directives et politiques communautaires. Les pays candidats ont mis en place des unités centrales de coordination pour atteindre ces objectifs.

479. Leur situation particulière de pays en transition impose aux pays candidats d'Europe centrale et orientale une charge beaucoup plus lourde que celle qu'ont connue les précédents accédants à l'Union. Par rapport à l'Autriche, la Finlande ou la Suède, ils auront à parcourir un trajet plus important pour remplir les conditions qui rendront leur accession possible. Par rapport à la situation qu'ont connue la Grèce, le Portugal et l'Espagne lors de leur adhésion, l'acquis est aussi beaucoup plus important et il continue à s'enrichir.

480. Dans les États Membres de l'UE, tant les systèmes administratifs nationaux que l'acquis communautaire ont évolué au fil des décennies, en parallèle avec la complexité et la sophistication croissante des économies d'Europe de l'Ouest, avec leur intégration dans des réseaux d'échanges européens et mondiaux, et avec la stratification des infrastructures et des mécanismes de marché. Les économies d'Europe centrale et orientale ont été au contraire longtemps maintenues de force dans une relative simplicité et dans un cadre géographique artificiel. Il leur faudra du temps pour évoluer.

481. Sans vouloir mettre en cause les objectifs politiques de l'intégration, il ne fait pas de doute que le coût induit par la mise en oeuvre de l'acquis en Europe centrale et orientale sera élevé. S'il reste vrai qu'il

devra de toute manière être supportés comme prix de la transition économique, le calendrier, le montant et la répartition de ces coûts seront affectés par le processus d'intégration. Ces coûts seront également tributaires de l'aptitude qu'auront les systèmes de gouvernance à concevoir des instruments d'action politique nationale susceptibles de répondre aux besoins actuels ou futurs, sans trop anticiper sur la capacité de l'administration à les appliquer ou des acteurs privés à s'y conformer.

### 3.4. Secteurs et systèmes

482. Dans le contexte de l'adhésion, la question de l'administration publique est en général posée à propos de la capacité à mettre en oeuvre et à faire respecter la réglementation communautaire dans certains secteurs. C'est, par exemple le cas à propos de la réglementation et des inspections nécessaires à l'application des normes de santé et de sécurité au travail. Ces normes font partie de l'acquis et leur observation sera contrôlée de près, non seulement par les fonctionnaires, mais également par les entreprises de l'Ouest qui souhaitent se protéger d'une concurrence "abusive". Mais "l'espace administratif européen" est plus que cela. Il concerne le fonctionnement des systèmes administratifs, c'est-à-dire leur fiabilité générale, leur prévisibilité, leur efficacité, la régularité de leurs procédures, leur transparence, leur capacité à relever un défi, etc. Une approche sectorielle de la réforme de l'administration publique — par exemple pour créer une inspection de la santé et de la sécurité — est nécessaire, mais elle est insuffisante. Les systèmes généraux et horizontaux tels que ceux concernant la gestion du personnel, l'élaboration des politiques, les normes générales relatives aux procédures, ou les moyens de contrôle et de recours doivent être redéfinis. Mais, comme nous le faisons remarquer plus tôt, en dehors des critères généraux de démocratie et d'état de droit (les "critères de Copenhague") et de l'obligation de résultat, ces questions ne sont pas incluses dans l'acquis communautaire.

483. Le rôle de l'administration publique est capital pour le succès de ces évolutions. Sa réforme est donc une priorité. Mais de quelle manière et dans quelles directions doit-elle s'opérer ? Comment l'Union européenne peut-elle y aider ?

## 4. La contribution possible de l'Europe à la réforme administrative dans les pays d'Europe centrale et orientale : Pas de contrainte mais un levier et des modèles

484. Compte tenu de l'interdépendance des gouvernements des États Membres, il est de l'intérêt de tous les Membres actuels que les futurs Membres soient "administrativement compétents". Or, pour les pays d'Europe centrale et orientale, l'"obligation de résultat" plus haut mentionnée ne peut pas aujourd'hui être considérée comme acquise. Des progrès restent encore à accomplir pour rendre l'accession possible. Mais la réforme de l'administration publique, dans la mesure où elle doit bouleverser les structures en place, fait nécessairement l'objet de réserves. Cette réforme est en outre particulièrement difficile dans le contexte de la transition. Les ressources et les compétences sont rares. Le projet européen est à la fois un levier et une incitation forte à la mise en oeuvre du changement.

485. Les positions prises par la Commission à la veille de l'ouverture prochaine des négociations d'adhésion ne peuvent que conforter cette incitation. Dans une Note d'Information récente sur les "nouvelles orientations de Phare dans le contexte de l'assistance préalable à l'accession"(26 mars 1997) elle a insisté sur l'importance de ce problème : "*La capacité institutionnelle et administrative des pays candidats est un problème clé de la préparation à l'élargissement*", lit-on dans ce texte. "*La reprise de l'acquis ne suffit pas*". *Les pays candidats ont besoin de "développer les services publics nécessaires pour*

*la mise en oeuvre de la réglementation communautaire avec la même garantie d'efficacité que dans les États Membres".*

486. Tirant la conséquence de cette constatation, la Commission indique que l'"institution building" sera désormais l'une des deux grandes priorités du Programme. Elle précise en outre que les actions menées dans le cadre de ce programme devront être orientées en fonction non plus de la demande (demand driven) mais des priorités liées à la mise en oeuvre de l'acquis communautaire (accession driven). Une liaison très claire est donc établie entre le processus d'accession à l'Europe et la réforme administrative. Il est clair que cette réforme ne se limite pas aux institutions et aux procédures sectorielles, mais qu'elle s'étend aux systèmes de gouvernance.

487. Mais comment cette liaison pourra-t-elle en fait se concrétiser ? Quels objectifs les pays d'Europe centrale et orientale peuvent-ils, dans la perspective d'une accession aussi rapide que possible à l'Union européenne, s'assigner en matière de réforme administrative ? Comment effectuer des choix parmi ces objectifs ? Quel ordre séquentiel doit être établi ?

488. Ces questions sont cruciales au moment où vont s'ouvrir les négociations d'adhésion. Mais l'absence d'acquis communautaire en matière d'administration publique ne permet pas d'y répondre directement.

489. Pas plus qu'à ses propres Membres et sauf dans quelques domaines particuliers qui font l'objet d'une réglementation communautaire spécifique, l'Union européenne ne peut imposer aux pays candidats des solutions déterminées. Par ailleurs, même si elle avait la possibilité de faire appliquer ses propres conceptions sur le contenu de la réforme administrative, elle se heurterait à trois difficultés :

- La réforme administrative est intrinsèquement une décision politique qui est du ressort de l'État souverain ;
- Elle ne peut être élaborée et mise en oeuvre qu'avec une parfaite connaissance et compréhension du contexte local ;
- Elle doit être soutenue et devenir en quelque sorte la "propriété" des ceux qui auront à la mettre en oeuvre.

490. La Commission reconnaît ce point et déclare, dans sa note d'information, que "dans le cadre de l'Institution building Phare aidera les pays candidats à renforcer leurs institutions démocratiques, l'autorité de la loi, l'administration publique et les organismes publics de contrôle". Cette même note continue dans les termes suivants : "Si l'on veut que l'"Institution building" soit efficace, il sera nécessaire d'accroître le rôle qu'y jouent les États Membres ... [et de développer] les relations entre les États Membres actuels et futurs".

491. Faut-il s'arrêter là ? Cela n'est ni de l'intérêt de l'Union ni de celui des pays candidats. Les uns comme les autres ont besoin de bases de références plus précises, plus opératoires, que la notion générale de capacité à assumer les engagements communautaires. Les pays candidats doivent pouvoir se fixer des objectifs concrets et des priorités d'action.

492. C'est ici que la notion d'espace administratif européen va pouvoir trouver toute son utilité. Si en effet l'Europe n'est pas en droit d'imposer aux futurs accédants une contrainte que ses propres Membres ne supportent pas, il est en revanche tout à fait légitime qu'elle leur propose des modèles alternatifs qui sont autant d'objectifs possibles de réforme.

493. En d'autres termes les bases de référence dont tant les pays candidats que l'Union ont besoin pour convenir des actions à mener peuvent assez naturellement être recherchées dans les institutions et la pratique des grands pays démocratiques modernes et notamment dans celle des Membres actuels de l'Union. Ces institutions et pratiques sont susceptibles de promouvoir une compréhension partagée des réformes nécessaires.

494. Certes les systèmes constitutionnels et administratifs de ces pays sont très différents les uns des autres. Sur des questions telles que les conditions de l'équilibre entre les pouvoirs, les structures gouvernementales, la décentralisation territoriale ou le fédéralisme, les régimes de fonction publique, l'organisation juridictionnelle etc. on trouve toujours au moins deux ou trois modèles d'organisation ou de fonctionnement. Mais ces systèmes ont aussi beaucoup de points communs. Dans chaque domaine quelques principes de base ont fait la preuve de leur efficacité et sont assez généralement reconnus. Ils constituent une sorte de fond commun institutionnel auquel il est assez légitime que se réfèrent les réformes administratives de pays qui cherchent à affermir la démocratie, la primauté du droit et l'économie de marché.

495. C'est d'ailleurs bien ainsi que les choses se passent dans la pratique. Depuis 1989 c'est dans les systèmes des pays de l'Union européenne ou de l'OCDE que les pays d'Europe centrale et orientale sont allés chercher les exemples ou les modèles des institutions nouvelles qu'ils mettaient en place. Il ne s'agit plus ici d'une obligation, mais plutôt d'un exemple, d'une incitation.

496. L'expérience montre que, pour mettre en oeuvre les politiques communes dans le respect de la démocratie et avec efficacité, un certain nombre d'institutions existent, un certain nombre de règles de fonctionnement ont été édictées, dans les pays Membres de l'Union européenne. Elles s'appuient sur une base commune de principes administratifs et de systèmes horizontaux (ou trans-gouvernementaux). Les solutions concrètes ne sont pas identiques d'un pays à l'autre. Mais l'on retrouve partout des points communs. On peut essayer de recenser ceux de ces points qui paraissent les plus importants dans la perspective de l'accession, de manière qu'ils puissent servir de base de référence aux actions engagées par les pays candidats.

497. C'est un exercice de ce genre qui a été tenté pour l'établissement de la liste qui suit. Cette liste est purement indicative. Elle n'a aucun caractère officiel. Elle reprend un certain nombre d'éléments clés, communs aux systèmes administratifs des pays de l'Union, qui paraissent mériter d'être pris en considération dans la situation actuelle de l'administration publique dans les pays d'Europe centrale et orientale.

498. Quelques remarques à propos de cette liste :

- Elle décrit des objectifs qui ne sont pas nécessairement tous atteints dans les pays déjà Membres de l'Union.
- Elle ne reprend que des caractéristiques "horizontales" et laisse de côté les aspects sectoriels qui sont pourtant eux aussi importants.
- Les principes d'organisation et de fonctionnement qui y figurent ont été énoncés de façon telle qu'ils soient à la fois suffisamment précis et suffisamment larges : suffisamment précis pour permettre la définition d'actions concrètes visant à les atteindre ; suffisamment larges pour couvrir la gamme des solutions possibles entre lesquelles il revient à chaque pays de choisir celles qui conviennent le mieux à ses caractéristiques, à sa culture et à ses besoins du moment.

**Liste indicative de quelques éléments clés communs aux pays Membres de l'Union européenne  
en matière d'administration publique**

**1. Organisation centrale et processus de décision**

- 1.1. Une constitution qui garantit l'alternance démocratique, la séparation des pouvoirs et l'autorité de la loi.
- 1.2. Une organisation gouvernementale qui assure une coordination effective entre les ministères et une bonne liaison avec le budget et qui donne au Premier ministre une autorité suffisante pour conduire la politique du pays.
- 1.3. Un processus coordonné d'élaboration et d'application des politiques, incluant l'élaboration des lois et règlements, en assurant leur qualité juridique et technique et en permettant de mesurer leur impact sur les finances, l'économie et la société.
- 1.4. Une organisation des ministères qui les décharge des tâches d'exécution et leur donne les moyens de se consacrer à leur rôle d'élaboration des politiques, de mise au point des textes réglementaires et de contrôle de leur application.
- 1.5. Des entreprises publiques qui, dans les secteurs où elles existent, se voient confier des missions précises pour l'exécution desquelles, dans le cadre de structures juridiques bien définies, elles disposent d'une réelle autonomie de gestion.

**2. Administration territoriale et rapports avec la société civile**

- 2.1. Un certain degré de décentralisation qui, en fonction des caractéristiques propres de chaque pays, peut s'exercer à un ou plusieurs niveaux géographiques et porte sur un champ plus ou moins vaste de compétences et de pouvoirs.
- 2.2. Une articulation entre services déconcentrés de l'État et services décentralisés des collectivités territoriales qui permet de fournir sur l'ensemble du territoire les prestations requises pour la mise en oeuvre effective des politiques publiques.
- 2.3. Un ensemble de règles, prenant parfois la forme d'un code de procédure administrative, concernant les rapports de l'administration avec les citoyens en ce qui concerne notamment l'égal accès aux services publics, la motivation et les délais des décisions, les procédures contradictoires, les voies de recours etc. (par exemple grâce à une institution du type de celle de l'Ombudsman).
- 2.4. Un ensemble de règles et de pratiques permettant d'assurer un dialogue régulier entre le pouvoir et la société civile, dans ses différentes composantes, y compris avec les ONG et les syndicats.

**3. Moyens d'action et contrôles**

- 3.1. Une fonction publique professionnelle régie par la loi et assurant le recrutement et la promotion dans le cadre de politiques de gestion du personnel (tenant compte du mérite, de la compétence, de la motivation, du besoin d'une force de travail stable), et mettant en oeuvre loyalement la politique du gouvernement.
- 3.2. Un ensemble de règles et de pratiques d'éthique, garantissant la responsabilité des institutions publiques et la fiabilité des actes administratifs, et incluant des directives relatives à la conduite déontologique des fonctionnaires.
- 3.3. Une administration budgétaire et fiscale qui assure la rentrée effective des impôts et veille à l'emploi régulier des fonds publics et à un usage efficient de la dépense.
- 3.4. Des corps de contrôle internes et externes à l'administration qui sont respectés par les fonctionnaires et qui font barrage à la corruption.
- 3.5. Un appareil judiciaire facilement accessible aux citoyens et aux entreprises et dont les conditions d'intervention permettent un règlement rapide et sûr des litiges ; cet appareil devant disposer, le cas échéant, des moyens d'intervenir dans les domaines économique, administratif et d'autres domaines particuliers.



499. C'est en partant de tels points de référence et en approfondissant la réflexion sur chacun d'eux qu'il devient possible, semble-t-il, de porter un jugement motivé sur la situation existante et de déterminer les actions prioritaires à mener d'ici l'accession.

500. Mais la nature de la référence ainsi retenue ne peut rester sans incidence sur la méthode à adopter pour son utilisation. Celle-ci ne peut reposer que sur la négociation et non sur la contrainte.

501. Là encore on peut se référer à la récente communication de la Commission sur les orientations du Programme Phare. Le "partenariat pour l'adhésion" qu'elle envisage d'établir entre l'Union et les États candidats pour la mise en oeuvre de la réforme administrative s'inscrit bien dans une telle perspective.

## **5. Actions et problèmes : Aperçu de quelques chantiers**

502. Où en est-on sur le chemin que l'on a tenté ci-dessus de baliser ? Il ne peut être question de passer en revue, dans le cadre de ce rapport, l'ensemble des réformes en cours dans chacun des dix pays concernés.

503. Nous nous bornerons à quelques observations générales qui se rapportent à des questions de gouvernance de caractère "horizontal" et qui peuvent être mises en relation avec la notion de fiabilité de l'administration.

504. Ces observations porteront d'abord sur le processus de la réforme administrative pris dans son ensemble, puis sur les questions d'organisation centrale et le processus de décision et enfin sur les moyens d'action et de contrôles.

### **5.1. La réforme administrative prise dans son ensemble**

505. Le processus, il faut le souligner, est d'ores et déjà largement engagé. La plupart des pays candidats ont mis en place des instances chargées de préparer et conduire la réforme administrative et des mesures concrètes ont été prises dans un certain nombre de domaines. Cela s'est traduit notamment par l'adoption de nombreux textes, législatifs ou réglementaires selon le cas, par exemple pour fixer la nouvelle organisation du travail gouvernemental, le statut de la fonction publique, le régime des achats publics etc. Parallèlement tous les pays ont installé un dispositif de pilotage des affaires européennes qui est chargé notamment de préparer la mise en oeuvre de l'acquis communautaire et qui de ce fait est lui aussi impliqué dans la réforme administrative.

506. Un courant intense d'échanges s'est développé avec les pays Membres de l'Union européenne et de l'OCDE sur un plan tant bilatéral que multilatéral. De nombreuses actions de coopération ont été conduites ou sont en cours, en particulier dans le cadre du Programme Phare qui est de loin l'instrument le plus puissant de l'aide et qui a vocation à en catalyser les composantes.

507. Pour autant il n'est pas douteux que beaucoup de progrès restent encore à accomplir, en particulier sur le plan de l'application effective et du contrôle des décisions prises.

508. Comment faire rentrer les impôts ? Assurer le respect des normes édictées en matière de santé publique ou d'environnement par exemple ? Délivrer en temps utile les autorisations administratives nécessaires au développement des entreprises ? Ouvrir aux administrés des possibilités d'explication et des voies de recours ? Ces questions et beaucoup d'autres tout aussi concrètes sont loin de trouver toujours des réponses satisfaisantes.

509. L'expérience de beaucoup de pays le montre : la réforme administrative est un processus lent. Elle réclame des moyens matériels et des ressources humaines qui manquent souvent cruellement. Elle suppose des changements dans les mentalités et des évolutions culturelles qui ne peuvent s'accomplir que très progressivement. Bien que la réforme administrative soit d'une nature très technique, elle a des conséquences politiques importantes. Que peut-on faire pour faciliter ce processus ? Trois conditions paraissent essentielles à cet égard.

510. La première est l'existence d'une réelle volonté politique. La réforme administrative est un sujet ingrat. Elle se heurte à beaucoup d'obstacles. Ses résultats n'apparaissent qu'à long terme. Elle a besoin pour être menée à bien d'être puissamment soutenue par le pouvoir politique. Ceci conduit à préconiser que l'instance qui a la charge de la concevoir et de la piloter soit localisée aussi près que possible du centre du gouvernement (Premier ministre ou Conseil des ministres) et que, dans toute la mesure du possible, l'on cherche à réaliser sur ce sujet un consensus qui le mette au moins partiellement à l'abri des changements d'orientation politique liés à l'alternance. La Lettonie offre l'exemple d'un pays où la réforme administrative a pu s'appuyer au départ sur une forte volonté politique qui lui a permis de faire des progrès. Mais la suppression du ministère chargé de la réforme administrative a ralenti cette impulsion, que le gouvernement cherche aujourd'hui à relancer.

511. La seconde condition est d'avoir une approche globale de la réforme administrative, au niveau tant de sa conception que de sa mise en oeuvre. Dix réformes particulières, aussi bien étudiées scientielles, ne font pas une réforme d'ensemble si elles ne sont pas inspirées des mêmes principes et conduites à des rythmes compatibles. Une vision stratégique globale est nécessaire. Cette vision ne peut émaner, quelle que soit la qualité de l'assistance internationale susceptible d'être fournie, que du pays concerné lui-même à qui il incombe par conséquent de s'organiser à cet effet. C'est seulement à partir d'une telle vision que les actions menées dans le cadre des différents programmes peuvent s'harmoniser et se compléter, au lieu de se contredire comme c'est parfois le cas. Plusieurs pays ont mis au point des stratégies de réforme d'ensemble (par exemple : la Slovaquie, la Lituanie, la Bulgarie) qui sont parfois menacées par les aléas de la politique.

512. La troisième condition, sans doute plus sujette à discussion mais qui à l'expérience nous paraît également s'imposer, est de ne pas chercher à brûler les étapes. Un certain nombre de pays Membres de l'Union européenne, à l'image d'autres pays de l'OCDE, sont aujourd'hui engagés dans des expériences qui, telles que le management par contrat ou l'introduction de mécanismes type marché, vont dans le sens d'un assouplissement des règles traditionnelles de fonctionnement de leur administration publique. Ces innovations méritent examen et discussion et peuvent se révéler bénéfiques dans des pays qui disposent déjà d'un système administratif solidement organisé. Appliquées directement dans des pays où ce système est encore en construction, elle risqueraient sans doute d'avoir des conséquences perverses ou de ne pouvoir s'appuyer sur la réunion de toutes les conditions nécessaires (telles que l'information).

## **5.2. *Gouvernement, administrations centrales, processus centraux de décision***

513. Le bon fonctionnement de l'appareil central de décision est évidemment essentiel pour la conduite de la transition. Il recouvre toute une gamme de sujets qui se situent à la frontière des questions constitutionnelles et administratives. Une transformation très importante est en cours à ce niveau.

514. Dans l'ancien système le gouvernement n'existait pas vraiment en tant qu'instance collégiale. Il n'était qu'un organe d'exécution. C'est le comité central du parti unique qui définissait la politique à suivre. Il revenait aux ministres de mettre en oeuvre cette politique dans la gestion des entreprises de leur secteur de compétence.

515. Aujourd'hui ou demain les deux bouts de cette chaîne décisionnelle ont disparu ou vont disparaître. Le comité central n'existe plus. Les entreprises d'État sont pour la plupart destinées à être privatisées. Entre les deux il s'agit de faire vivre un gouvernement de type nouveau : un gouvernement qui discute collectivement des orientations de la politique du pays ; un gouvernement composé de ministres qui ne soient plus des gestionnaires mais des concepteurs et des régulateurs, un gouvernement dirigé par un Premier ministre qui rende les arbitrages nécessaires et pilote effectivement la machine gouvernementale.

516. La Pologne mérite d'être citée en exemple en ce domaine car elle s'est engagée dans une restructuration en profondeur de son administration économique d'État. Celle-ci a franchi en 1996 une étape importante, avec le vote d'une douzaine d'actes législatifs. La réorganisation du centre du gouvernement, le renforcement du rôle du Premier ministre, la redéfinition des fonctions ministérielles, le regroupement de l'actionnariat des entreprises publique et le transfert de pouvoirs aux autorités déconcentrées (*voivods*) en sont les axes essentiels. De nombreuses institutions ont été supprimées, transformées ou créées dans ce cadre.

517. Les problèmes qui se posent aujourd'hui dans ce domaine sont les uns d'ordre politique et constitutionnel, les autres d'ordre administratif et technique.

518. Les premiers touchent à l'équilibre entre les pouvoirs. Les constitutions nouvelles des pays d'Europe centrale et orientale ont établi des régimes parlementaires dans lesquels la Chambre des Députés dispose de pouvoirs considérables et en use souvent pour légiférer dans un domaine plus étendu que ne le font leurs équivalents des États Membres de l'UE. Par ailleurs la pratique généralisée de la représentation proportionnelle conduit à un certain émiettement des forces politiques et entraîne le plus souvent la constitution de gouvernements de coalition, ce qui encourage le Parlement à prendre plus encore d'initiative. Dans ce contexte la question est posée dans plusieurs pays de savoir si, pour l'efficacité de la prise des décisions et de la conduite des réformes, il ne conviendrait pas d'aller vers un certain rééquilibrage entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et, à l'intérieur de celui-ci, vers un renforcement de l'autorité du Premier ministre. Les pays Membres de l'Union ont eux mêmes sur ces points des expériences et des solutions différentes qu'il peut être intéressant de confronter.

519. Sur un plan plus technique il existe dans tous les pays des procédures organisées de coordination interministérielle et de préparation des lois et règlements. Pour autant tous les problèmes ne sont pas résolus en ce qui concerne notamment le recueil et la circulation des informations, la qualité juridique des textes, l'évaluation de leur impact, les liens entre politiques publiques et budget. Là aussi les échanges d'expériences entre responsables des pays candidats et leurs homologues des États Membres de l'UE peuvent se révéler particulièrement utiles. Le Programme SIGMA organise des échanges de ce type par exemple sur les liens entre budget et politiques publiques, sur l'évaluation de l'impact de la réglementation, sur l'impact de l'intégration européenne sur les organismes nationaux de contrôle des comptes, De la même manière, un organisme tel que le Réseau des Instituts et Ecoles d'Administration Publique en Europe centrale et Orientale (NISPAcee) réunit des universitaires et des fonctionnaires pour échanger des informations sur les avancées de l'administration dans la région.

### **5.3. *Moyens d'action et contrôles***

520. On traitera ci-dessous distinctement de la fonction publique, de la gestion des ressources publiques et des contrôles, qui correspondent à trois champs d'intervention du Programme SIGMA. Mais il faut souligner que les réformes entreprises dans ces trois domaines répondent aux mêmes préoccupations générales :

- concrétiser l'établissement d'un état de droit par la fixation de règles claires concernant l'exercice du pouvoir, l'emploi des ressources publiques et leur contrôle ;
- assurer l'efficacité de l'action administrative pour permettre à l'État d'assumer correctement les tâches qui sont les siennes dans cette période de transition.

*Statut, rôle et déontologie de la fonction publique*

521. Il s'agit là, de toute évidence, d'un problème central. Les orientations nouvelles que se sont données les pays de la région ne connaîtront le succès que si ces pays disposent, pour les préparer et les mettre en oeuvre, d'un corps de fonctionnaires expérimentés et motivés. Fort heureusement, dans chaque pays, beaucoup d'agents publics répondent à ces critères. Mais on est forcé de constater qu'ils sont trop souvent placés dans une situation particulièrement difficile et précaire.

522. Il n'existait pas sous le régime ancien de règles particulières au recrutement et à l'emploi des agents publics. Ceux-ci étaient soumis à la législation générale du travail. Cette situation reste en vigueur dans un certain nombre de pays, tels que la république Tchèque, ou la Slovaquie. Dans l'ensemble de la région, quel que soit le régime légal, les agents publics n'ont souvent pas de garantie de l'emploi, ils ne sont souvent pas à l'abri de décisions prises pour des motifs politiques et, compte tenu de la situation des finances publiques, ils sont en général beaucoup moins bien payés que leurs homologues du secteur privé. Il en résulte une démotivation, une rotation très importante, la propension à rechercher des rémunérations complémentaires et une plus grande vulnérabilité aux pratiques de corruption.

523. Dans ce contexte l'établissement d'une fonction publique professionnelle tend à apparaître comme un objectif central, pour plusieurs raisons.

524. Les agents publics exercent les pouvoirs de l'État. Ils dépensent l'argent public. Leurs pouvoirs et les moyens dont ils disposent sont en dernier ressort définis et alloués par le Parlement. Une responsabilité claire doit être établie pour ceux qui exercent ces pouvoirs et utilisent ces fonds et des mécanismes doivent exister pour le contrôle de leurs performances.

525. Définir le statut des personnes qui exercent le pouvoir de l'État par délégation, fixer leurs devoirs et leur responsabilité aussi bien que leurs droits et leur protection vis à vis des pressions injustifiées, est une raison de base pour l'établissement d'une fonction publique. C'est un élément clé de la réforme démocratique.

526. Par ailleurs les réformes économiques et institutionnelles, la préparation de l'accession, demandent une forte capacité juridique et technique à l'intérieur de l'administration d'État. Une administration professionnelle est l'outil nécessaire non seulement pour élaborer les politiques et rédiger les lois, mais aussi pour les appliquer.

527. Permettre l'acquisition de qualifications et d'expériences et assurer la continuité professionnelle dans chacun des champs de réforme est ainsi une autre et très importante raison pour établir une fonction publique. C'est un investissement à long terme particulièrement efficace.

528. Une fonction publique bien conçue et bien gérée assure le professionnalisme, l'impartialité et la continuité de l'administration. Elle permet le respect de standards de qualité et le suivi des performances dans toutes les branches et à tous les niveaux de l'administration. A la différence d'un système fondé sur les contrats de travail de droit commun, elle permet d'établir un régime équilibré de coopération entre le centre du gouvernement et les diverses institutions d'État. Elle permet également d'établir un système qualitatif de contrôles et d'équilibres dans l'État.

529. La Hongrie a été la première à s'engager dans cette voie, en 1992. Depuis lors d'autres pays, comme l'Estonie ou la Lettonie ont suivi. La Pologne a à son tour adopté une loi sur la fonction publique en 1996, pour moderniser la législation de 1982, et s'apprête à la mettre en oeuvre progressivement. Le nouveau gouvernement roumain a retenu ce sujet comme une priorité. Mais les contraintes budgétaires entravent la mise en oeuvre de ces législations nouvelles et les pesanteurs culturelles et politiques restent difficiles à surmonter.

530. Nombre de questions attendent une réponse. Elles portent notamment sur :

- les choix de principe concernant le régime juridique applicable aux agents publics : rôle respectif des notions d'emploi et de carrière ; champ d'application de ce régime, qui peut concerner principalement la haute fonction publique ou s'étendre à l'ensemble des agents publics ;
- les orientations à retenir en ce qui concerne les rapports entre les fonctionnaires et la politique et notamment la délimitation des fonctions pour l'accès auxquelles des critères d'ordre politique peuvent être retenus ;
- les orientations nécessaires pour assurer la compatibilité des recrutements effectués dans les différents services et aux différents niveaux de l'administration ;
- les orientations et les moyens financiers qui permettront de rendre le service public plus attrayant ;
- les moyens à mettre en oeuvre en matière d'éthique et de lutte contre la corruption ;
- enfin, l'ensemble des questions techniques relatives aux dispositifs et méthodes de gestion à mettre en place.

### *Gestion des ressources publiques*

531. Dans ce domaine également, l'évolution vers la démocratie et l'économie de marché pose aux pays d'Europe centrale et orientale de redoutables problèmes de transition et les conduit à opérer des changements considérables par rapport à l'organisation antérieure.

532. Il est nécessaire de bâtir un nouveau système de comptabilité publique et de gestion de la trésorerie qui rende compte des nouvelles relations désormais établies entre les collectivités publiques et les divers agents économiques. Ce système doit :

- respecter un certain nombre de principes démocratiques fondamentaux concernant notamment le contrôle parlementaire sur l'élaboration et l'exécution du budget, l'équité dans la répartition des impôts et la distribution des aides publiques, le contrôle de l'utilisation régulière des fonds publics ;
- établir une relation claire entre les entreprises du secteur public et celles du secteur privé, lorsque le secteur privé est associé à la mise en oeuvre de services publics ;
- fournir à l'État les moyens d'exercer une maîtrise réelle des finances publiques, en particulier pour le recouvrement des impôts, le volume des dépenses et l'équilibre budgétaire ;
- mettre en place un dispositif permettant d'effectuer des arbitrages parmi les dépenses prioritaires dans le budget de l'État, de manière à accroître l'efficacité, l'utilité et l'économie dans la mise en oeuvre des services publics.

533. La réalisation de ces objectifs passe par un renforcement des structures du Ministère des Finances. Dans le système précédent celui-ci avait un rôle essentiellement comptable. Il n'occupait qu'un place relativement secondaire dans le système gouvernemental et administratif. Sans tomber dans l'excès inverse, on peut considérer que, dans l'optique d'un bon accomplissement du rôle nouveau de l'État en économie de marché, son renforcement est nécessaire, en ce qui concerne aussi bien ses attributions que la qualité des ressources humaines dont il dispose.

534. Ainsi pourra-t-on contribuer à la satisfaction d'un objectif particulièrement important au moment où vont s'ouvrir les négociations d'adhésion : l'établissement de relations de confiance entre les administrations financières des différents pays et les services de la Commission.

535. Plusieurs pays ont accompli des progrès incontestables dans les directions indiquées ci-dessus. Un nouveau cadre juridique a été mis en place. Des lois budgétaires ont été adoptées. Les pratiques de contrôle financier en ce qui concerne tant le contrôle interne que l'audit externe, ont été développées.

536. Les demandes de coopération effectuées par les pays dans ces domaines tendent à se faire plus précises, plus techniques et l'on ne peut que s'en féliciter. Pour autant tous les problèmes sont loin d'être résolus. Les graves crises financières qu'ont connues récemment plusieurs pays suffiraient à le montrer si besoin était. Parmi les questions qui demeurent préoccupantes on peut citer notamment :

- les relations financières entre l'État et les entreprises publiques et le contrôle financier de ces entreprises ;
- la limitation de l'économie souterraine ;
- la gestion des relations entre le budget central et les budgets locaux ;
- la gestion et le contrôle des dépenses sociales ;
- la gestion des investissements publics.

#### Contrôles et recours

537. Au fur et à mesure que la perspective de l'accession se précise, la question du contrôle de l'administration et des voies de recours contre ses décisions tend à prendre plus d'importance. Pour le bon fonctionnement du marché unique, il ne suffit pas en effet d'édicter des dispositions au niveau central. Encore faut-il appliquer au jour le jour les décisions prises, faire respecter les règles nouvelles sur l'ensemble du territoire, offrir à ceux qui s'en réclament des possibilités de recours.

538. Le droit communautaire recourt fréquemment au concept d'équivalence entre les normes et les procédures en vigueur dans les différents pays. La mise en oeuvre de ce principe suppose que les administrations, les corps de contrôle, fonctionnent de manière relativement homogène sur l'ensemble du territoire européen.

539. Dans cette perspective tout ce qui concerne les procédures administratives, les contrôles internes à l'administration, la fonction d'Ombudsman et de médiation, la juridiction des comptes, le contentieux administratif, constituera sans doute, au cours des prochaines années, une des priorités des réformes. Le fait que le financement communautaire aille aux projets d'infrastructures, qui seront pour l'essentiel administrés et contrôlés par les pays eux-mêmes, rendra urgentes les réformes dans ce domaine.

540. Le concept fondamental est ici celui d'état de droit. Il signifie que les ministères, les départements et les agences doivent être créés par la loi, que leurs pouvoirs et leurs devoirs doivent être clairement établis par la loi, et qu'ils doivent lorsque leur action est contestée en répondre devant la loi. Il

signifie aussi que les relations entre les citoyens et l'administration ne doivent pas dépendre du bon vouloir des fonctionnaires mais doivent être régis par la loi. Il signifie enfin que n'importe quel ministère ou agence doit être soumis à l'examen et au contrôle d'autres institutions et autorités, d'ordre à la fois juridictionnel et non juridictionnel.

541. Les pays de la région sont à des étapes très différentes de développement des lois et procédures administratives. Beaucoup reste à faire dans cette direction même pour des pays qui, comme la Hongrie et la Pologne, ont en ce domaine une solide tradition, qui s'est maintenue pendant la période communiste. D'autres pays sont au tout début d'un tel développement. En outre il existe un certain degré de contradiction entre les procédures mises en place au cours de la période communiste et celles qui conviennent à un système démocratique d'état de droit. Cette contradiction est apparente dans les pays qui ont adopté des codes de procédure pendant la période communiste et les ont simplement modifiés en vue de les adapter aux exigences nouvelles. Cette approche par amendement permet d'assurer la continuité et la progressivité de l'ajustement, mais il se peut que les principes des deux périodes soient si différents que la réécriture complète doive être envisagée.

542. De même que pour les procédures, les degrés de développement du contrôle juridictionnel et non juridictionnel de l'administration varient considérablement d'un pays à l'autre. La forme la plus appropriée du contrôle du contenu et des mérites de l'action administrative fait l'objet de discussions et des vues divergentes s'expriment à ce sujet. Le système de l'ombudsman a été adopté dans quelques pays et semble bien fonctionner. Mais ses moyens d'action sont limités et il n'a pas été mis en oeuvre partout.

543. Des institutions centrales d'audit ou des cours des comptes sont maintenant installées dans beaucoup de pays. Mais les normes essentielles de l'audit externe, concernant l'indépendance et la portée du contrôle, telles qu'elles sont établies par l'INTOSAI<sup>37</sup> et mises en oeuvre par les pays Membres de l'Union, ne sont pas toujours prévues et encore moins appliquées en pratique.

544. L'accent est mis sur le rôle des inspections et commissions spéciales et un réseau étendu de comités parlementaires a été créé. Mais ces organismes en général commencent seulement à fonctionner en tant que forme de contrôle de l'administration. Un problème général est que le rôle, les responsabilités et les ressources de ces corps de contrôle semblent souvent mal définis, ce qui entraîne des recoupements ou des limitations excessives. Enfin, alors que la plupart des pays ont confié à la procureur des fonctions d'action publique, son rôle n'est pas toujours clairement précisé au moment où l'on assiste à un recours croissant des citoyens au contrôle juridictionnel.

545. Pour utiliser les ressources publiques d'une manière efficace, il faut un strict contrôle financier qui réduise la probabilité de fraude ou de corruption. Un tel contrôle est également nécessaire pour établir des relations de confiance entre le contribuable et l'administration et entre l'UE et le gouvernement. La qualité du contrôle de gestion ou financier interne à l'administration varie non seulement entre les pays mais aussi entre ministères et autres organisations. C'est bien sûr également vrai dans les pays Membres de l'Union, mais à un moindre degré. L'article 209a du traité de Maastricht et la déclaration du conseil européen de Madrid en décembre 1995 imposent une action sur ce point dont on ne saurait trop souligner l'importance.

546. Un solide contrôle financier ne peut pas être établi dans un État moderne seulement par des audits externes même si ces dispositions sont de la plus grande importance. L'édifice de base reste constitué par les normes procédures et éthiques de l'administration elle-même.

---

37. *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (Organisation Internationale des Institutions Suprêmes de Contrôle).

547. Il est clair que beaucoup de questions se posent encore sur les points évoqués ci-dessus. On peut noter en particulier les interrogations suivantes :

- Comment assurer l'équilibre entre le concept d'un gouvernement efficace ayant un fort degré de décentralisation et la nécessité d'un strict contrôle financier et de performance ?
- Comment établir et également faire fonctionner effectivement dans la pratique les institutions et les mécanismes de contrôle ?
- Comment assurer l'indépendance effective des institutions de contrôle ?
- Comment développer et maintenir les compétences et qualifications requises ?
- Comment une plus grande confiance entre les citoyens et le système politique pourrait-elle être établie ?

## 6. Conclusions

548. A la veille de l'achèvement de la conférence intergouvernementale et alors que les négociations d'adhésion vont bientôt s'ouvrir, les points suivants méritent d'être soulignés :

549. Il est nécessaire de poursuivre la réforme de l'administration publique pour consolider la transition. Mais la poursuite de l'objectif de l'intégration européenne modifie le contenu, le calendrier, l'ordre et l'ampleur des réformes.

550. L'accession à la qualité de Membre de l'Union européenne est régie par les critères de Copenhague qui incluent la démocratie, l'autorité de la loi et des économies concurrentielles. L'administration publique est essentielle dans chacun de ces domaines, mais il n'existe qu'une base juridique indirecte et une possibilité concrète réduite pour que des normes soient imposées, en particulier pour les aspects "horizontaux" de la gouvernance.

551. Des systèmes de gouvernement efficaces sont nécessaires pour un bon fonctionnement de l'Union. Il est de l'intérêt de toutes les parties en présence — pays candidats, États Membres actuels et Institutions européennes — que l'administration publique soit améliorée dans les pays d'Europe centrale et orientale jusqu'à au moins approcher le degré de fiabilité des États Membres actuels. Sur la base de ces intérêts partagés, les négociations pourront s'ouvrir et les programmes d'aide pourront être lancés.

552. Pour mener à bien les négociations, la Commission a besoin d'institutions interlocutrices fiables et compétentes, de points de repères et de moyens d'évaluation. Les pays, eux, ont besoin de comprendre clairement ce que l'on attend d'eux.

553. Mais il n'existe aucune solution toute faite, et aucun point fixe. Tant l'Europe que les systèmes nationaux évoluent de manière constante. Il incombera à chacun des pays d'Europe centrale et orientale de trouver son propre chemin pour aller de l'avant et atteindre un objectif de normes de performance lui-même en mouvement rapide.

554. Le seul moyen d'avancer est une compréhension partagée des objectifs, fondé sur les principes et les pratiques d'administration publique communes aux pays modernes et démocratiques. Ces principes et pratiques devraient servir de référence pour effectuer les évaluations et préparer les décisions dans ce domaine. L'aide devrait alors être utilisée pour faciliter aux pays l'accès aux expériences riches et diversifiées des États Membres.



**Chapitre 9 : Intégration à l'Union européenne et réforme de la fonction publique**

**Par Jacques Ziller<sup>38</sup>**

---

---

38. Jacques Ziller est Professeur de Droit public à l'Université de Paris I (Sorbonne).

## 1. Introduction

555. Le présent document est consacré à la problématique du développement de la qualité d'une fonction publique professionnelle dans la perspective de l'intégration à l'Union européenne (UE). Il tente d'expliquer pourquoi la Commission européenne pourrait considérer qu'elle est habilitée à évaluer la qualité d'une administration et essaie de présenter les caractéristiques communes aux fonctions publiques actuelles de l'UE, qui pourraient être utilisées par la Commission comme standards pour l'évaluation des fonctions publiques dans les États candidats.

556. Depuis la signature des traités de Rome en 1957, le principe directeur de l'intégration européenne a été, comme stipulé dans le préambule du traité CEE et plus tard l'article A du traité de Maastricht sur l'Union européenne, de créer "une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe". Comme le montre la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), ceci est plus qu'une déclaration d'ordre philosophique. C'est le fil conducteur d'un processus de rapprochement des systèmes économiques, sociaux et même politiques des Membres de l'Union. Rapprochement n'égalise pas harmonisation : il n'y a ni projet ni besoin de systèmes et institutions identiques à travers toute l'Union. Le rapprochement signifie que les Membres de l'UE s'intéressent de plus en plus les uns aux autres et trouvent une source d'inspiration pour les réformes dans les succès et les échecs de leurs voisins. Comme le montre dans le domaine juridique la notion de "principes généraux communs aux États Membres", qui est devenue une importante source de la jurisprudence de la CJCE, il existe une série de standards communs aux États Membres, qui se développent dans les domaines du droit, des institutions et de l'économie. L'appartenance à l'Union implique l'acceptation de ces standards généraux comme caractéristiques liées à l'acquis communautaire, qui est constitué non seulement des traités, mais plus encore de l'ensemble de la législation, de la jurisprudence et des politiques existantes de la Communauté européenne (CE).

557. Pour cette raison les standards des Membres de l'UE en matière de démocratie, d'État de droit et d'économie de marché sont appelés à avoir un impact sur les fonctions publiques des nouveaux Membres de l'Union. Cela veut également dire qu'ils seront à l'arrière plan d'une éventuelle évaluation de ces fonctions publiques par la Commission, qui les comparera dans une certaine mesure aux fonctions publiques des Membres actuels de l'UE. Même si la fonction publique n'est pas à l'ordre du jour officiel des négociations d'adhésion, une évaluation des systèmes existants et des réformes à entreprendre pourrait leur être liée. Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) seront considérés comme de futurs États Membres, devant respecter toutes les obligations de n'importe quel Membre de l'Union, et les défauts de leurs systèmes administratifs pourraient ralentir le processus de négociation.

558. Après avoir expliqué pourquoi l'UE pourrait évaluer le système de fonction publique d'un candidat à l'intégration, nous examinerons l'impact des standards généraux des États Membres et candidats à l'Union sur leurs fonctions publiques puis nous présenterons les caractéristiques générales des systèmes de fonction publique des actuels États Membres.

## 2. Pourquoi l'UE évaluerait-elle le système de fonction publique d'un candidat à l'intégration ?

559. Depuis 1995, il est clair que la qualité du travail de l'administration est un souci de l'UE dans le cadre d'une possible adhésion des PECO. De plus, bien que l'organisation des fonctions publiques reste évidemment de la seule responsabilité des États Membres, un nombre croissant de principes et dispositions du droit communautaire ont un impact sur les fonctions publiques. Ceci pourrait justifier que les

institutions de l'UE essaient de surveiller ou même d'évaluer l'organisation et le fonctionnement des systèmes de fonction publique des Membres de l'UE et des candidats à l'adhésion.

## **2.1. *L'intégration des PECO à l'Union européenne***

560. Le Livre blanc sur la "préparation des pays associés d'Europe centrale et orientale à l'intégration au marché intérieur de l'Union" de mai 1995 indiquait déjà que la Commission ne s'intéressera pas qu'au travail fait sur le papier dans l'adaptation des législations, mais aussi aux capacités de mise en oeuvre des politiques communes et d'application du droit communautaire dans les États candidats. Il insistait particulièrement sur les "Conditions nécessaires à la mise en oeuvre et à l'application de la législation" :

561. "3.25. Le principal défi pour les pays associés dans la transposition de la législation générale sur le marché intérieur ne réside pas dans l'adaptation de leur textes de loi mais dans celle de leur appareil administratif et de leurs sociétés aux conditions nécessaires pour que la législation soit effective. Il s'agit d'un processus complexe nécessitant la création ou l'adaptation des institutions et structures nécessaires, qui implique des changements fondamentaux dans les responsabilités à la fois de l'administration nationale et des systèmes judiciaires mais aussi du secteur privé en voie de constitution. [...]"

562. "3.26. La présence des autorités nécessaires à l'application du droit est cruciale pour assurer les autres Membres de la Communauté que la législation est convenablement mise en oeuvre. La bonne marche de ces structures administratives, judiciaires et du secteur privé dépend quant à elle des possibilités de formation et d'enseignement pour les personnels concernés[...]"

563. Les Avis de la Commission sur les candidatures des PECO à l'Union, de juillet 1997, soulignent en général les faiblesses des administrations publiques de ces pays et parfois l'absence d'une loi sur la fonction publique. Il est clair que ceci doit être lu à la lumière de l'approche développée dans le Livre blanc.

564. Selon cette approche, il semble logique que la Commission puisse tenter d'évaluer les structures administratives et les fonctions publiques des pays candidats ; néanmoins il s'agirait d'un exercice sans précédent dans le cadre des négociations d'adhésion et d'association antérieures. D'un côté il n'y a pas eu d'évaluation des systèmes administratifs pendant la préparation des adhésions de 1973, 1980, 1986 et 1995. De l'autre, l'expérience avec les PECO, que ce soit la préparation des traités d'association ou le dialogue structuré, ne sont que partiellement pertinents pour les négociations d'adhésion. Il faut souligner que la Commission n'a que le pouvoir de faire des recommandations aux gouvernements participants et que son influence n'est due pour l'essentiel qu'au fait qu'elle veille à l'intérêt commun de l'Union et à ses capacités d'évaluation du déroulement des négociations. Cela signifie à la fois que la Commission aura plus de liberté d'expression et moins d'influence dans le résultat des négociations qu'elle n'en a eu jusqu'à présent dans les relations entre l'Union et les PECO.

565. Le rôle de la Commission consiste certainement à souligner les objectifs de l'intégration du point de vue de l'Union, de mettre en évidence non seulement les implications du marché intérieur, mais de l'acquis communautaire tout entier. Sur cette base, elle pourrait s'intéresser particulièrement aux objectifs des gouvernements candidats en ce qui concerne les réformes à accomplir en vue de l'adhésion. Les contenus et calendriers de réformes pourraient être présentés par les administrations nationales. La Commission pourrait également rechercher une expertise indépendante de la qualité des systèmes actuels de fonction publique des gouvernements candidats, en vue d'essayer de déterminer leurs capacités d'adaptation. Dans de telles évaluations, la Commission devrait surtout examiner la cohérence dans l'approche des problèmes et identifier les obstacles tant internes qu'externes à la réforme, afin de se faire

une opinion sur la possibilité de réformes “sur le tas” et les besoins d'intervention positive et d'assistance technique. L'établissement de priorités et les stratégies alternatives devraient être le principal souci des projets de réforme, de même que les tentatives de développement de l'intérêt que portent la population et les entreprises à la réforme administrative.

566. Il est important de ne pas considérer les fonctions publiques actuelles des Membres de l'UE (ou ailleurs dans le monde) comme des modèles, ni de se contenter de la production d'instruments de réglementation, qu'ils aient force juridique ou valeur de recommandation. L'accent devrait être mis sur l'étude des pratiques existantes et en développement dans les fonctions publiques et sur l'examen des résultats de l'administration publique dans des domaines sectoriels afin de les comparer à différents niveaux de productivité et de respect des principes juridiques dans différents États Membres. L'objet d'une évaluation des fonctions publiques serait de vérifier si leurs structures et fonctionnement sont adaptés aux objectifs de l'Union.

## **2.2. Les bases légales dans les traités constitutifs de l'Union**

567. Tant les institutions de l'UE (c'est-à-dire essentiellement la Commission et la Cour, mais aussi le Parlement et le Conseil, sans oublier la Cour des Comptes) que les autres Membres de l'Union peuvent légitimement s'intéresser à l'organisation et au fonctionnement d'un État Membre pour autant qu'ils affectent le bon fonctionnement de la Communauté, de l'Union et de leurs politiques.

568. La base la plus évidente en est l'article 5 du traité CE, selon lequel “Les États Membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. [...]”. La CJCE a démontré que cet article fondait un contrôle communautaire sur les méthodes de mise en oeuvre des directives communautaires. Elle a particulièrement insisté sur le fait que des mesures administratives d'ordre interne n'étaient pas suffisantes à cet effet et que des instruments juridiquement contraignants devaient être adoptés par les États Membres.

569. L'article 209 A — ajouté par le traité de Maastricht au traité CE — concerne la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté. Il stipule que les États Membres prennent les mêmes mesures pour la combattre, qu'elle affecte leurs propres intérêts ou ceux de la CE. Il oblige également à une coordination des actions visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté, à travers une collaboration étroite et régulière entre les services compétents de leurs administrations. Bien que le champ d'application de cette disposition soit plus étroit que celui de l'article 5, elle est particulièrement importante, ne fût-ce que parce qu'il s'agit de la première consécration de la notion de coopération administrative par les traités européens. Comme le montre l'exemple allemand, ce principe peut devenir la base de nombreuses obligations ayant un impact direct sur le fonctionnement des fonctions publiques, tels que l'échange d'information ou de personnel et la coordination des procédures administratives.

570. La Déclaration N° 19 relative à l'application du droit communautaire, annexée au traité de Maastricht, tout en reconnaissant qu'il appartient à chaque État Membre de déterminer la meilleure façon d'appliquer les dispositions du droit communautaire, insiste sur le fait qu'il doit être appliqué au moins aussi bien que le droit national.

571. Un dernier type de stipulations des traités pourrait justifier une évaluation des fonctions publiques afin de vérifier leur adaptation aux principes démocratiques et de l'État de droit : l'article F du Traité de Maastricht stipule que les systèmes de gouvernement des États Membres sont fondés sur les principes démocratiques et que l'Union respecte les droits fondamentaux telles que garantis par la

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États Membres.

### **2.3. *Les fondements dans le droit et les politiques communautaires***

572. La mise en oeuvre de la plupart des directives et règlements communautaires dépend d'une bonne exécution de leurs dispositions par les administrations des États Membres. Selon les traités, ceci fait l'objet d'un contrôle par la Commission et en dernière ligne par la CJCE sur la base de l'article 169 du traité CE qui établit une procédure spécifique soulignant le rôle de la Commission comme "gardienne des traités". De plus l'article 177 CE établit un système de questions préjudicielles sur l'interprétation du droit communautaires et la validité des directives, règlements et décisions qui permet dans la pratique à tout intéressé de faire juger un litige par la CJCE. Il est souvent utilisé par les entreprises et les individus pour mettre en cause leurs législations et bureaucraties nationales, et il peut conduire à la condamnation de l'État en cause par la Cour. Il peut en découler la nécessité de réformer la législation nationale ou de réorganiser l'administration publique, comme le montrent les affaires concernant l'accès des étrangers à la fonction publique.

573. Le champ d'impact du droit communautaire sur la fonction publique par ces mécanismes est en croissance constante. Trois domaines importants méritent particulièrement d'être mentionnés :

- tous les aspects liés au contrôle de prétendues discriminations en fonction de l'origine nationale dans le cadre de la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ;
- les directives relatives aux marchés publics ;
- le droit de la concurrence permettant un contrôle direct ou indirect des subventions au secteur privé.

574. Alors que les deux derniers domaines concernent essentiellement les méthodes de travail de la fonction publique ainsi que l'organisation et le fonctionnement des ministères, agences, services déconcentrés et collectivités locales, le premier a un impact de plus en plus profond sur l'organisation et le droit de la fonction publique. Les affaires pertinentes sont une parfaite illustration des méthodes et moyens par lesquelles le droit et les institutions communautaires élargissent leur influence à des matières qui semblaient à première vue hors de leur champ d'action.

575. Alors que l'article 48/4 du traité CE stipule que la liberté de circulation des travailleurs ne s'applique pas "aux emplois dans l'administration publique", un problème d'interprétation très difficile du traité CE est apparu à la fin des années 70 : un État Membre était-il libre de définir le champ des "emplois dans l'administration publique" — généralement à travers la législation relative à la fonction publique — et ainsi réduire le champ d'application du principe de libre circulation des travailleurs, par exemple afin d'essayer de combattre le chômage en réservant certains secteurs à ses ressortissants ? La Cour a répondu à cette question le 17 décembre 1980 (affaire 149/79, Commission c. Belgique). Elle a jugé que, dans la mesure où il s'agissait de réserver des emplois aux nationaux, les "emplois dans l'administration publique" devaient être définis comme "caractéristiques des activités spécifiques de l'administration" en tant qu'elles impliquent "l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'État" ou des collectivités locales.

576. Cet arrêt de la Cour a été le point de départ d'une série de réformes dans le droit de la fonction publique des États Membres : la plupart d'entre eux décidèrent d'ouvrir aux non-nationaux les emplois et carrières qui à leur avis n'impliquaient pas l'exercice de la puissance publique ou la sauvegarde de l'intérêt

public, alors qu'une minorité considéraient que leur droit de la fonction publique était déjà conforme aux critères fixés par la Cour. De manière générale, il semble que 60 à 90 pour cent des emplois du service public des États Membres sont à présents ouverts aux citoyens de tous les États Membres de l'Union. Ceci a été en grande partie le résultat d'une action obstinée de la Commission, par la négociation avec les États Membres et parfois des actions contentieuses.

577. Ce changement concernant la citoyenneté comme condition d'accès à certains emplois dans le service public conduit à une série d'autres conséquences pour la fonction publique, qui n'avaient en général pas été prévues. La première conséquence est l'obligation de procéder à une classification des emplois et carrières afin de déterminer si ils doivent ou non être ouverts. Ensuite une série de mesures doivent être prises afin d'assurer la reconnaissance mutuelle des qualifications et expériences professionnelles dans les services publics, ce qui peut conduire à revoir les systèmes existants de formation et de mobilité. De plus, des possibilités de mobilité internationale des fonctionnaires à travers l'Union doivent être assurées : ceci a un impact sur l'organisation des détachements, des systèmes de protection sociale et des retraites.

578. Il n'y a pas de dispositions générales de droit communautaire relatives à la fonction publique sous la forme de directives, règlements, ou même d'instruments communautaires non-contraignants tels que de "Livres blancs" (ou d'autre couleur), néanmoins l'impact du droit communautaire sur le droit de la fonction publique est croissant.

### **3. L'impact des standards généraux des États Membres de l'Union sur les fonctions publiques**

579. En termes généraux, les standards relatifs à la démocratie, à l'État de droit et à l'économie de marché ont un impact sur les fonctions publiques des États Membres.

#### **3.1. *La démocratie et la neutralité de la fonction publique***

580. L'impact de la démocratie sur la fonction publique est considérable : en commençant par le principe de l'égal accès au mérite, il s'étend aux dispositions sur la citoyenneté comme condition de participation à la fonction publique, à des dispositions spécifiques relatives aux minorités ethniques et culturelles dans les pays où celles-ci sont reconnues, mais aussi à la transparence dans la gestion du personnel, la qualité des procédures et institutions de recours et enfin à la neutralité de la fonction publique.

581. La neutralité est une valeur essentielle des fonctions publiques modernes et en particulier des fonctions publiques des États Membres de l'Union. Ceci est probablement la conséquence du fait que les standards actuels en matière de neutralité ont été développés à la suite de siècles d'efforts pour mettre en place des fonctions publiques modernes. Elle implique une série de standards dans les attitudes à l'égard du public, qui signifient que ni les relations personnelles, ni les opinions politiques, religieuses ou philosophiques, ni évidemment des différences ethniques, de sexe ou autres ne doivent être prises en compte par les fonctionnaires dans leur travail.

582. Dans le cadre de l'UE, la neutralité de la fonction publique est particulièrement importante. Elle est absolument nécessaire pour appliquer l'interdiction des discriminations à raison de la nationalité formulées à l'art. 6 du traité CE. Moins directement, il est également indispensable que les fonctionnaires nationaux laissent de côté leurs opinions personnelles concernant l'intégration européenne — ou les opinions de leurs partis politiques favorisés — lorsqu'ils appliquent le droit communautaire.

583. La neutralité signifie que même si des cas de favoritisme dans l'action de fonctionnaires individuels sont révélés dans la pratique, ils sont unanimement condamnés. Elle est au coeur de l'éthique de la fonction publique. La meilleure illustration de l'importance de standards en matière de neutralité est sans doute donnée par le fait que s'il existe un certain degré de politisation des carrières ou même des recrutements dans certains États Membres comme l'Allemagne, l'Autriche ou la Belgique — où elle est sévèrement critiquée par l'opinion publique — ce type de politisation n'amène jamais de politisation des attitudes à l'égard du public.

584. Les standards en matière de neutralité sont toutefois difficiles à préciser en termes abstraits, car la neutralité doit souvent être combinée avec la responsabilité à l'égard des politiques élus. Dans les démocraties de type Westminster comme les îles Britanniques, la France depuis la fin des années cinquante ou l'Espagne, les politiques et les fonctionnaires ont compris l'importance de la neutralité grâce à l'alternance des partis politiques au gouvernement et dans l'opposition. Dans les démocraties où les alliances et rapprochements politiques jouent traditionnellement un grand rôle, telles que l'Autriche, la Belgique ou les Pays-Bas, la neutralité est plutôt la conséquence de la surveillance mutuelle des partis politiques, qui passe parfois par la politisation des carrières ou même des recrutements afin de garantir la représentativité de la fonction publique. Pour cette raison, il est très important en évaluant la neutralité de la fonction publique, de dissocier la politisation interne de la politisation à l'égard du public.

585. Les atteintes actuelles à la neutralité à l'égard du public résultent surtout de la corruption, qui doit être sévèrement combattue. Les développements au cours des dernières années montrent une augmentation du nombre de cas de corruption révélés dans un certain nombre de pays Membres de l'UE. Il est difficile de dire si cela signifie une augmentation de la corruption en tant que telle ou plutôt un accroissement de son rejet par l'opinion publique. Quoi qu'il en soit la neutralité de la fonction publique doit être plus que jamais au coeur des systèmes, règles et procédures relatives à la fonction publique.

### 3.2. *L'État de droit comme fondement de l'administration moderne*

586. La CE a souvent été qualifiée de Communauté de droit (*Legal Community — Rechtsgemeinschaft*) par référence à l'État de droit (*Rule of Law — Rechtsstaat*). Dans les sociétés modernes basées sur l'État de droit il y a un besoin croissant de prévisibilité et d'équité dans la manière dont la fonction publique traite les citoyens et les entreprises. Il s'agit de l'une des principales raisons de la professionnalisation de la fonction publique, l'une des caractéristiques communes aux administrations weberiennes comme post-weberiennes.

587. Dans le cadre de la CE, il faut souligner que l'intégration juridique a été poussée bien plus loin que d'autres formes d'intégration, tant du fait de l'action réglementaire de la Commission et du Conseil que sous la pression de la jurisprudence de la CJCE. Les nouveaux développements dans le cadre de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures ne pourront qu'élargir cet aspect. C'est pourquoi toutes les questions qui lient la fonction publique à l'État de droit doivent faire l'objet d'un soin particulier. Cela signifie que la fonction publique ne doit pas fonctionner comme un réseau de relations personnelles, sociales, partisans ou même nationales, mais sur la base d'un système de procédures de mise en oeuvre liées à des objectifs clairement définis et de l'application de règles juridiquement contraignantes. C'est là l'une des principales raisons pour que l'on dispose d'une série de règles spécifiques pour la fonction publique.

588. L'État de droit implique, tout comme la professionnalisation de la fonction publique, le fonctionnement et l'extension d'une série de contrôles de types différents sur la fonction publique. Dans tous les États Membres, le contrôle interne à la fonction publique est probablement le plus important, bien

que souvent négligé par la littérature spécialisée. Le principal instrument de contrôle interne est traditionnellement la hiérarchie, mais dans le cadre de la modernisation de l'administration publique, on assiste à d'importants efforts pour réduire la distance entre les fonctionnaires chargés du contact avec le public ou des dossiers, et le sommet de la hiérarchie, ainsi qu'au remplacement d'interventions permanentes détaillées et préalables de la hiérarchie par des évaluations occasionnelles a posteriori basées sur des objectifs et des résultats.

589. Les corps de contrôle, une forme spécifique de contrôle interne, qui n'est généralisée qu'en Espagne et en France, consistant en groupes de fonctionnaires spécialisés dans ces tâches au long de leur carrière, pourraient se développer dans le cadre des politiques communes. Il y a également une tendance à développer les audits — pas seulement dans le domaine financier — réalisés soit par des institutions publiques spécialisées telles que les Cours des Comptes qui coopèrent de plus en plus les unes avec les autres ainsi qu'avec leur homologue européenne à Luxembourg, soit par des compagnies d'audit privées.

590. Dans tous les États Membres, le contrôle juridictionnel de la fonction publique s'étend. Le contentieux administratif est de plus en plus développé, qu'il soit exercé devant des tribunaux administratifs spécialisés (selon une tradition commune à la France, l'Allemagne et d'autres pays tels que la Suède, par exemple) ou par les tribunaux ordinaires (selon une autre tradition commune aux îles Britanniques et au Danemark) et il y a une tendance au rapprochement du droit administratif des Membres de l'Union, essentiellement basée sur des échanges d'information entre juges, professions judiciaires et universitaires. L'influence du droit communautaire sur le droit administratif national est en croissance constante. Ce mouvement contribue largement à développer les aspects liés à l'État de droit dans l'organisation et le fonctionnement des fonctions publiques. On trouve également une tendance croissante au contrôle des fonctionnaires avec les moyens du droit pénal et de la responsabilité civile personnelle ; cet instrument de contrôle que l'on ne rencontrait qu'en Suède au début du XIX<sup>ème</sup> siècle et pour plusieurs décades est de plus en plus utilisé et il contribue à renforcer la priorité du respect de la légalité sur le rôle du pouvoir hiérarchique au sein de l'administration.

591. Finalement, les contrôles extra-juridictionnels de la fonction publique se développent : la plupart des États Membres ont créé des institutions du type médiateur, essentiellement pour des interventions rapides et flexibles dans les cas de maladministration où il n'y a pas d'illégalité ou bien lorsque le recours aux tribunaux n'est pas approprié.

### **3.3. *La gestion publique dans une économie de marché***

592. Même si les deuxième et troisième piliers<sup>39</sup> de l'Union se développent et si l'acquis communautaire ne se limite pas au marché interne, mais inclut un nombre croissant de politiques communes, le marché intérieur restera probablement pendant longtemps au coeur de l'intégration européenne. C'est pourquoi l'impact de l'économie de marché sur le travail, l'organisation et le fonctionnement de la fonction publique n'est pas seulement voué à augmenter, mais aussi d'une manière qui sera de plus en plus commune aux différents Membres de l'Union. L'échange d'informations et d'expériences entre les fonctions publiques est en croissance continue, et de plus en plus de procédures et de façons d'appliquer les politiques sont développées en commun par des fonctionnaires nationaux et européens.

---

39. Les politiques appartenant au deuxième pilier concernent la Politique étrangère et la Sécurité commune ; les politiques appartenant au troisième pilier concernent la Justice et l'Intérieur.



593. L'importance d'une bonne fonction publique dans la concurrence internationale est aujourd'hui reconnue par les gouvernements et les organisations internationales, et en particulier par les institutions européennes. Si de nombreux économistes se contentent encore de comparer le poids des dépenses publiques, une approche plus globale prend également en compte la qualité de la fonction publique. L'amélioration de cette qualité, pour éviter la mauvaise gestion et augmenter l'attachement au service du public et l'efficacité, est considérée comme l'une des façons de créer des avantages compétitifs pour les pays européens, afin d'attirer les investissements étrangers et d'aider les entreprises nationales, étant donné que c'est l'une des rares actions qui ne risque pas d'être considérée comme une "aide d'État" interdite par les articles 92 et suivant du traité CE.

#### **3.4. *L'impact de l'adhésion et de la participation à l'Union sur les fonctions publiques des États Membres***

594. L'adhésion à l'UE aura un impact sur les fonctions publiques des candidats et des nouveaux États Membres, pas seulement du fait des conséquences liées à l'appartenance au groupe des États de l'Union, qui ont une approche commune de valeurs telles que la démocratie, l'État de droit et l'économie de marché. Elle aura un impact plus direct dans au moins trois domaines qui nécessitent une préparation attentive et précoce.

595. Les fonctions publiques des États candidats vont devoir se préparer à tous les aspects de la libre circulation des travailleurs dans le service public, à l'exception possible d'un nombre limité de fonctions. Elles devront établir des critères précis et détaillés pour déterminer clairement quels emplois et carrières de la fonction publique ils veulent réserver à leurs nationaux. Ils devront créer des systèmes de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles — même pour les emplois et carrières réservés à leurs nationaux, étant donné que ces derniers auront le droit d'étudier dans des pays étrangers. Pour les emplois ouverts aux non-nationaux, ils devront décider si des procédures spécifiques s'appliqueront aux étrangers — afin d'éviter la possibilité de discriminations — et ils devront s'assurer qu'un système de contrôle juridictionnel sera ouvert aux candidats à la fonction publique.

596. Ils devront également adapter leurs systèmes de mobilité latérale, de promotion, de protection sociale et de retraite pour la fonction publique, à une éventuelle mobilité avec les fonctions publiques des autres États Membres et des institutions européennes. Étant donné que l'acquis communautaire relatif à ces aspects est encore très limité, ils devraient insister pour pouvoir participer au processus communautaire d'information mutuelle des fonctions publiques — et notamment aux réunions des ministres chargés de la fonction publique — dès le début des négociations d'élargissement. Cela signifie que les responsabilités pour traiter de ces aspects devraient rapidement être attribuées à l'intérieur des fonctions publiques.

597. Finalement, la formation pour la participation au processus de décision et pour la mise en œuvre des directives, règlements et programmes communautaires, doit être promue et accélérée en particulier dans le cadre de l'assistance technique.

#### **3.5. *L'impact des traditions et de la réforme de la fonction publique***

598. Bien qu'il y ait une tendance au rapprochement entre les fonctions publiques des Membres de l'Union, à laquelle les gouvernements candidats doivent se joindre, d'importantes différences subsistent entre elles — même entre celles des plus anciens Membres tels que les pays du Benelux, l'Allemagne, la France et l'Italie — principalement du fait de traditions nationales divergentes et des différences dans le

rythme et les priorités des réformes en cours dans les fonctions publiques. Ceci vaudra évidemment également pour les gouvernements candidats.

599. Dans le cadre d'une évaluation, les standards de comparaison seront probablement élevés : il ne sera pas possible d'utiliser les défauts existant dans les États Membres actuels pour prétendre que l'UE peut s'accommoder de fonctions publiques mal organisées ; au contraire, les expériences des précédentes négociations d'adhésion conduiront probablement plusieurs Membres de l'Union à adopter une attitude plus stricte que dans les occasions précédentes. D'un autre côté, une attitude trop rigide pourrait être considérée comme une manière détournée de ralentir les négociations.

600. La solution à ce dilemme passe par trois orientations :

- pour certains aspects, surtout ceux qui sont liés à la liberté de circulation des travailleurs dans le secteur public, des périodes de transition seront probablement établies dans les traités d'adhésion ; elles devraient être liées à une série de critères qui pourraient être utilisés comme objectifs de réforme avec les calendriers correspondants ;
- pour d'autres aspects l'accent devrait être mis sur l'assistance technique pendant la période de négociation et après ; les expériences réussies dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, notamment avec les fonds structurels, pourraient être utilisées dans ce contexte ;
- plus généralement il faudrait établir une limite dans les discussions entre la Commission, les gouvernements des États Membres et les candidats afin de déterminer ce que les objectifs de l'intégration, et en particulier les objectifs de l'Union et de la Communauté nécessitent en matière de standards applicables à la fonction publique.

#### **4. Les caractéristiques des systèmes de fonction publique dans les États Membres de l'Union**

601. Dans cette section nous essayerons de présenter les aspects qui devraient être traités dans une réflexion sur la réforme de la fonction publique dans le cadre de l'intégration européenne. Nous présenterons des illustrations concrètes provenant de différents États Membres, qui ne doivent pas être considérées en général comme des recommandations, mais seulement comme des exemples pour la comparaison et comme de possibles sources d'inspiration.

##### **4.1. Définition de la fonction publique**

602. Il n'existe pas de définition de la fonction publique commune à tous les États Membres de l'Union. Il y a des objectifs communs, mais avec des solutions différentes. Les principales questions sont de savoir si les employés de l'administration doivent être soumis au droit commun, civil et du travail, ou à un droit particulier le cas échéant sous le contrôle de tribunaux spécialisés — tribunaux administratifs ou tribunaux de la fonction publique — et si les règles applicables à ces personnels doivent être homogènes ou différenciées. Les raisons d'être de ces questions se trouvent dans les dispositions constitutionnelles relatives à la fonction publique, qui sont en général le reflet de conceptions plus générales relatives à un gouvernement démocratique et responsable. Ces conceptions peuvent être liées à la nécessité d'un personnel administratif de qualité, permanent et stable, et à des obligations spécifiques liées à l'exercice de la puissance publique, à l'utilisation de l'argent public etc.

603. Dans tous les États Membres, une partie au moins des employés de l'administration sont soumis à une série de règles spécifiques, différentes des relations de travail contractuelles habituelles : ils sont

habituellement définis comme fonctionnaires, civil servants, public servants (en Irlande), Beamte etc. Ainsi définie, l'étendue de la fonction publique varie grandement d'un pays à l'autre.

604. Dans une majorité d'États Membres, qui inclut des pays aussi différents que la France, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas ou la Suède, les employés de l'administration — qu'ils soient employés du gouvernement central ou des collectivités territoriales — sont normalement des fonctionnaires, à l'exception possible des agents employés de manière temporaire, qui sont d'ailleurs souvent également soumis à des règles de droit public. Dans un nombre plus limité de pays, une partie seulement des employés permanents de l'administration sont des fonctionnaires. En Allemagne l'on distingue traditionnellement entre les emplois liés à la puissance publique, qui sont réservés aux fonctionnaires par des principes constitutionnels (environ 40 pour cent des emplois de l'administration) et les autres fonctions qui peuvent être confiés à des employés soumis au droit privé et du travail. En Grande-Bretagne, la distinction traditionnelle oppose les agents des autorités locales, soumis au droit ordinaire du travail, et les fonctionnaires, qui sont des employés du gouvernement national, soumis à des règles adoptées par l'exécutif en vertu de la "prérogative royale". Certains pays évoluent d'un modèle à l'autre comme le Danemark pendant les trente dernières années ou l'Italie après une réforme radicale en 1993 : aujourd'hui seul quelques milliers de hauts fonctionnaires sont soumis à un statut spécifique, les autres étant employés par l'administration sur la base de contrats de droit civil.

605. Quel que soit le choix général, il est possible d'avoir des réglementations plus spécifiques pour certains groupes de fonctionnaires ou certains aspects de l'emploi dans l'administration. En France l'on distingue entre les fonctionnaires de l'État et les fonctionnaires territoriaux, employés par les collectivités régionales et locales. En Allemagne la fédération et chacun des 16 *Länder* ont leur propre statut de la fonction publique, mais ces derniers doivent être conformes à une loi cadre fédérale générale sur la fonction publique. En Italie la plupart des aspects de l'emploi dans l'administration sont réglés par le droit civil et les conventions collectives, mais le recrutement par concours étant un principe constitutionnel, il est soumis à une réglementation par la loi.

606. Il faut accorder une attention particulière à la différence entre la fonction publique et les fonction politiques. Les élus et ceux qui sont directement responsables devant le parlement ne sont pas considérés comme fonctionnaires : ils sont soit membres de parlements ou de gouvernements, soit chefs d'autorités administratives indépendantes. Le cas des personnels directement choisis et nommés par les ministres est plus délicat. La solution la plus fréquente consiste à ce que les emplois permanents soient occupés par des fonctionnaires, même s'ils sont soumis à un statut spécifique permettant au gouvernement de les nommer et de les révoquer à discrétion : c'est le cas des emplois supérieurs des ministères en France (emplois à discrétion du gouvernement) et en Allemagne (*politische Beamte*), à la différence de la Grande-Bretagne où la neutralité traditionnelle de la fonction publique signifie que même les secrétaires permanents sont considérés comme des fonctionnaires entièrement neutres. Les emplois non permanents tels que ceux de conseillers spéciaux des ministres, ou de membres des cabinets ministériels — comme en Belgique, en France ou à la Commission européenne — sont en général considérés comme des emplois politiques, auxquels les règles de la fonction publique ne s'appliquent pas. En France par exemple, ceci n'empêche pas les fonctionnaires d'être détachés dans de tels emplois politiques.

607. Le droit communautaire n'a pas d'impact direct sur la définition des fonctions publiques des États Membres. La jurisprudence de la CJCE sur l'article 48/4 ne s'applique qu'à la question de la nationalité en tant que condition d'accès à la fonction publique. Bien que la communication de la Commission de 1988 présente l'éducation comme l'un des secteurs qui doivent être ouverts aux étrangers, elle n'a jamais demandé aux États Membres de changer la nature de leur statut : dans une majorité d'États comme l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France ou l'Irlande, les enseignants des institutions publiques (écoles et universités) sont considérés comme des fonctionnaires, et ils représentent souvent plus de la

moitié des effectifs de la fonction publique. Néanmoins ils sont évidemment soumis à des conditions de travail spécifiques dans le cadre général de la fonction publique, ne fût-ce qu'en ce qui concerne les horaires et les congés. De plus, dans tous les pays où les magistrats sont considérés comme fonctionnaires, ils sont soumis à un statut spécifique garantissant leur indépendance.

#### **4.2. Sources juridiques**

608. Le choix des sources juridiques des conditions d'emploi de la fonction publique est sans discussion de la seule compétence des États Membres. En fonction de dispositions constitutionnelles différentes, il est possible de choisir entre une loi sur la fonction publique (nécessaire en Allemagne, en France ou en Irlande), d'autres instruments à caractère réglementaire (au Royaume-Uni les rares règlements applicables à la fonction publique sont pris sous forme d'"ordres en Conseil") ou même des règles d'ordre interne dont le caractère contraignant peut être variable.

609. En ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, le droit communautaire implique la nécessité de règles à force juridique obligatoire, mais pour le reste seuls des principes de droit interne s'appliquent. Dans la plupart des cas (sauf au Royaume-Uni) toutes les questions relatives au statut politique des fonctionnaires en tant que citoyens sont réglées par la loi, alors que les matières relatives à la gestion de la fonction publique peuvent être réglées par décrets gouvernementaux dans un certain nombre de pays. Le principal critère de choix — hormis les traditions constitutionnelles spécifiques — est celui de la clarté et de la transparence dans le processus de décision. C'est pourquoi certains pays préfèrent un statut général de la fonction publique alors que d'autres utilisent l'instrument de décrets gouvernementaux précédés par d'intenses consultations des syndicats et organismes professionnels. Dans beaucoup de pays l'on distingue entre les principes généraux applicables à toute la fonction publique, fixés dans une loi, et des règles spécifiques fixées par décret qui ne s'appliquent qu'à des groupes particuliers de fonctionnaires.

610. Une tendance à la codification se retrouve dans une majorité de pays, mais il faut noter que codification ne signifie pas nécessairement force juridique contraignante : le traditionnel "Estacode" de la fonction publique britannique contenait surtout une description des droits, obligations et procédure avec la force morale d'un code de bonne conduite. Une autre tendance générale consiste à fixer les conditions de travail par voie de négociations collectives : en fonction des principes constitutionnels et légaux, leur résultat est obligatoire en vertu seulement d'une convention collective comme en Italie, ou bien elle doit être confirmée par la loi ou le décret.

611. Dans le cas des États candidats, une attention particulière devrait être accordée, dans le cadre d'une évaluation, à des dispositions transitoires, du fait que la plupart des gouvernements vont mener de front les négociations d'adhésion et la réforme de la fonction publique.

#### **4.3. Devoirs et droits**

612. Une partie importante des lois sur la fonction publique est actuellement consacrée aux devoirs et droits des fonctionnaires. Il n'y a pas de liste exhaustive ni homogène de ceux-ci qui soit commune à tous les États Membres de l'Union. Un soin particulier doit être accordé non seulement à la formulation des ces droits et devoirs — en particulier pour leur assurer la clarté, ce qui signifie que des instruments législatifs ou réglementaires devraient être préférés aux pratiques internes et à la jurisprudence — mais aussi en particulier aux moyens d'application, qui sont très différents d'un principe à l'autre. Une méthode très utile dans ce but consiste à distinguer non seulement entre droits et devoirs, mais aussi particulièrement entre les devoirs à l'égard du public et les devoirs à l'égard du service.

4.3.1. *Devoirs à l'égard du public*

613. Dans une fonction publique moderne, les devoirs à l'égard du public devraient avoir la priorité, même si ce n'est pas habituellement le cas dans la formulation des statuts de fonctionnaires. Les devoirs les plus importants dans ce contexte sont l'impartialité, l'obligation de répondre aux questions et de donner des informations, à combiner avec l'obligation de discrétion professionnelle dans la mesure où des informations concernant les individus sont concernées, ainsi que le devoir de désobéir aux ordres illégaux.

614. Ce dernier a fait l'objet d'une attention particulière non seulement dans les statuts de fonctionnaires mais aussi dans les codes pénaux après l'expérience des régimes fasciste et Nazi et les procès de Nuremberg. Les garanties d'application résident principalement dans l'accès aux tribunaux judiciaires et administratifs pour le public et les fonctionnaires eux-mêmes, si nécessaire avec l'aide de l'opinion publique.

615. Quant aux premiers devoirs (hormis l'impartialité), très étendus dans la tradition suédoise, ils ne sont venus au premier rang des soucis des autres fonctions publiques que dans les dix ou vingt dernières années. Il arrive encore qu'ils soient en contradiction avec la législation relative aux secrets officiels (comme au Royaume-Uni) ou plus généralement avec les traditions de secret communes à la plupart des Membres de l'Union à part les pays nordiques. L'application en est subordonnée à des systèmes efficaces d'accès aux documents officiels, et en général à l'intérêt qu'accorde la presse au travail de l'administration. Sous la pression des pays nordiques, l'UE se préoccupe de plus en plus de cet aspect.

4.3.2. *Devoirs à l'égard du service*

616. Les devoirs à l'égard du service sont les plus classiques dans la plupart des États Membres.

617. Dans la plupart des pays le premier devoir d'un fonctionnaire est de consacrer tout son temps de travail et ses capacités au service. Ceci peut aller de pair avec des possibilités limitées de travail en dehors du service, comme enseigner ou écrire, mais de telles possibilités doivent être prévues de manière à la fois claire et étroite. Ceux des États Membres, comme certains pays méditerranéens, qui ont accepté la possibilité pour les fonctionnaires d'exercer d'autres activités professionnelles en dehors des heures de travail — en général pour compenser de bas salaires — ont pu voir que c'était un facteur très importante de mauvaise qualité de l'administration publique. Il faudrait recommander d'éviter une telle possibilité, même pour les employés de l'administration travaillant à temps partiel. L'application de ces principes, qui peut être facile et relativement automatique lorsqu'ils sont fermement établis, exige des efforts particuliers et en général des procédures de contrôle et d'audit externes pour devenir efficaces en évitant les phénomènes de complicités internes au service.

618. D'autres devoirs à l'égard du service sont surtout liés à la nécessité de garantir la loyauté à l'égard du pays, des institutions publiques et du gouvernement en place ainsi que l'obéissance à la hiérarchie. Ils sont habituellement garantis par des procédures disciplinaires et trouvent leurs limites dans les droits démocratiques et les procédures disciplinaires elles-mêmes.

619. Parmi les devoirs plus récents des fonctionnaires, certains pays insistent sur l'obligation de suivre une formation professionnelle et de s'adapter aux nouvelles conditions de travail. Ceci doit faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'adhésion à l'UE.

620. En ce qui concerne les devoirs à l'égard du service, une grande clarté de formulation est une pré-condition, mais elle n'est utile que dans le contexte d'une gestion efficiente des ressources humaines,

afin d'éviter les phénomènes d'inertie organisationnelle par trop communs à la plupart des grandes bureaucraties, qu'elles soient des organisations publiques ou privées.

#### 4.3.3. *Droits*

621. Les droits des fonctionnaires ont une place essentielle dans les statuts de la fonction publique qui ont été adoptés dans le cadre d'un mouvement de démocratisation de l'administration publique. Ils doivent être considérés comme des stimulants mais aussi comme partie de la démocratie et de l'État de droit. Différentes catégories de droits peuvent être distinguées.

622. Les fonctionnaires ont des droits en tant que citoyens. Bien que la tendance générale soit de leur accorder les mêmes droits que les autres citoyens, certaines restrictions sont considérées comme normales dans certains pays. Aucune limitation de l'égalité de traitement n'est acceptée, ce qui signifie soit que le statut de la fonction publique interdit expressément les discriminations et prévoit des systèmes d'application, soit que la législation générale contre les discriminations est applicable aux emplois de fonctionnaires.

623. D'une façon générale, l'expression des opinions politiques est libre sous réserve d'une modération dans la forme et le ton. Certains pays restreignent le droit de grève, comme l'Allemagne où il est totalement interdit aux fonctionnaires mais peut être exercé par les employés publics. Certains pays restreignent le droit de participer à des activités politiques, comme la Grande Bretagne où les hauts fonctionnaires n'ont pas le droit d'être membres de partis politiques et où les fonctionnaires doivent démissionner avant de pouvoir se présenter à une élection parlementaire. Dans d'autres pays toutefois, les fonctionnaires sont non seulement tout à fait libres de participer à la vie politique, mais ils jouissent même d'une situation particulièrement confortable du fait qu'ils retournent automatiquement à la fonction publique après avoir exercé une fonction politique, comme en Allemagne, en Espagne ou en France où un grand nombre de parlementaires et de politiciens connus sont des fonctionnaires en détachement temporaire.

624. Les fonctionnaires ont aussi des droits en tant qu'employés : les conditions de travail, les traitements, les congés etc. doivent être organisés de même que la participation à des syndicats et à des institutions de cogestion. Dans beaucoup de cas ceci peut être fait par référence au droit du travail ou à des conventions collectives, même si leur formulation se trouve dans les statuts de la fonction publique eux-mêmes. Bien qu'il soit difficile de généraliser à ce propos, les différences de salaires entre la fonction publique et les entreprises sont en général peu importantes et plutôt décroissante dans les pays Membres de l'Union. Certains niveaux hiérarchiques sont mieux payés que leurs homologues du secteur privé dans certains pays mais pas dans d'autres.

625. Une question constante est de savoir si les employés de l'administration devraient jouir de droits spécifiques différents de ceux du secteur privé, c'est-à-dire en particulier du droit à la stabilité de l'emploi. A l'exception de réglementations particulières s'appliquant aux périodes d'essai ou aux emplois non permanents, la plupart des administrations de l'UE nomment les fonctionnaires sans limitation de durée autre que la retraite, ce qui revient à un droit à l'emploi. Il faut néanmoins souligner que tous les statuts de fonctionnaires prévoient la possibilité d'une révocation disciplinaire, qui est souvent pratiquée, et que dans beaucoup de cas il est légal de licencier des fonctionnaires parce qu'ils ne sont pas adaptés à leur travail ou du fait de changements dans les structures de l'administration. Pourtant la pratique dans la plupart des pays est d'essayer d'éviter de tels licenciements — pour de bonnes et de mauvaises raisons.

626. Une attention particulière doit être accordée à la protection par le service contre le public. Dans certains cas, l'hostilité contre le gouvernement se retourne directement contre les fonctionnaires qui deviennent les boucs émissaires de conflits politiques. Dans ce cas la nécessité d'une protection est évidente. Mais comme il est également souvent difficile de fixer la frontière entre les cas de maladministration en dépit d'un bon travail des fonctionnaires et ceux où l'employé lui-même est l'une des causes de la maladministration, un système doit être développé qui permette la mise en cause de la responsabilité de l'institution, sans aboutir pour autant à une dé-responsabilisation du fonctionnaire. Les statuts de fonctionnaires ne peuvent que fixer le droit à protection et le devoir d'accomplir le mieux possible sa fonction. Le reste est du ressort d'un droit de la responsabilité administrative adapté d'un côté, et d'une gestion moderne — proche du client — de l'autre.

#### 4.4. *Recrutement*

627. Tous les États Membres reconnaissent l'égal accès au mérite comme le principe fondamental du recrutement des fonctionnaires. Dans certains pays l'accent est mis sur le mérite, et les techniques de recrutement sont surtout considérées comme une façon de retenir les meilleurs candidats pour les emplois vacants ; dans d'autres, l'accent est plutôt sur l'égalité d'accès en tant que droit fondamental du citoyen. Dans presque tous les pays — à l'exception des Pays-Bas et de certains pays nordiques — les systèmes de recrutement ont été établis en réaction contre le patronage politique ou social ou le népotisme, et reposent donc sur des procédures garantissant l'égalité qui sont parfois perçues comme bureaucratiques, rigides et encombrantes.

628. Dans un seul pays — les Pays-Bas — le recrutement des fonctionnaires, au sens étroit de la définition mentionnée ci-dessus, est basé sur la liberté de choix du chef du service dans lequel un emploi est vacant. D'un autre côté, dans la plupart des pays, le recrutement est libre pour les employés de l'administration qui n'ont pas le statut de fonctionnaire, bien qu'en Italie par exemple, le principe constitutionnel soit celui du recrutement par concours des employés de l'administration, quel que soit leur statut.

629. L'Allemagne est le seul pays avec les Pays-Bas à ne pas pratiquer les concours, mais le choix n'y est pas entièrement libre étant donné que les candidats à la fonction publique doivent avoir réussi des examens d'État très difficiles (*Staatsexamen*), qui ne diffèrent des concours que par l'absence d'un nombre fixé à l'avance de places à pouvoir. Tous les autres pays pratiquent le concours sous une forme ou l'autre. En Espagne l'on distingue de manière très utile entre "*competicion*" et "*concurso*". Dans le cas d'une "*competicion*" les candidats sont sélectionnés par un jury indépendant, sur la base d'examens en partie écrits, afin de garantir une première sélection parmi des candidats anonymes, et donc l'impartialité du choix. Dans le cas du "*concurso*" les candidats sont directement sélectionnés sur la base d'un dossier et d'entretiens, ce qui laisse la place au favoritisme mais permet également un choix mieux adapté. Dans la plupart des pays la majorité des concours — en dépit de leur dénomination — sont conformes au modèle de la "*competicion*", bien que des recrutements de type "*concurso*" portent le même nom de concours. La première catégorie de concours est plus difficile à gérer que la seconde, mais c'est la seule méthode efficace pour mettre fin au patronage.

630. Dans la majorité des États Membres, il existe des systèmes de recours développés contre les décisions de recrutement, et ils sont à l'origine d'une part statistiquement très importante de la jurisprudence relative à la fonction publique. Le droit communautaire a ici un impact. Dans la mesure où le recrutement concerne des emplois et carrières ouverts aux non-nationaux, les principes fixés par la CJCE obligent les États Membres à disposer de systèmes de recours juridictionnel effectivement ouverts aux candidats, et de permettre à ceux-ci de connaître les motifs de l'éventuel rejet de leur candidature.

Même si le droit communautaire ne s'applique pas à l'ensemble de la fonction publique, il est difficile de donner de meilleures garanties aux étrangers qu'aux nationaux pour l'accès à la fonction publique. C'est pourquoi les pays où le recrutement n'est pas susceptible de contrôle juridictionnel vont probablement devoir adapter leurs systèmes du fait de l'impact du droit communautaire.

631. Certains pays différencient entre le recrutement externe — ouvert à tous sous réserve de posséder les diplômes requis — et des recrutements internes, ouverts aux seuls employés de l'administration. Ici encore l'impact du droit communautaire devient de plus en plus important : selon la CJCE, l'emploi dans le service public d'un autre État Membre doit être considéré comme équivalent à l'emploi dans le service public de l'État où le recrutement a lieu (23/2/1994 Scholtz v./ Opera universitaria di Cagliari, affaire 419/92). Si les administrations veulent conserver cet instrument de promotion dans la fonction publique, elles doivent être particulièrement attentives à la définition des conditions d'accès aux recrutements internes, afin d'éviter de rendre leur système inefficace en l'ouvrant de trop et de l'autre côté, en évitant de le restreindre d'une façon contraire au droit communautaire.

632. Le système d'emploi dans la fonction publique — système de carrière ou système de l'emploi — a évidemment des conséquences quant à la nature et au contenu des procédures de recrutement. Dans le cadre d'un système de carrière, le recrutement dans la fonction publique — en début de carrière — est très différent de la sélection pour un emploi donné, alors qu'ils ne diffèrent pas dans le cadre du système de l'emploi.

#### **4.5. Mobilité**

633. La mobilité est un problème très important dans toutes les fonctions publiques, que l'on choisisse le système de la carrière ou celui de l'emploi. La différence principale entre les deux peut être définie comme suit : dans un système de carrière, la mobilité est considérée comme le problème de l'organisation, et des règles détaillées à ce propos figurent donc dans les lois et règlements applicable à la fonction publique, alors que dans le système de l'emploi, la mobilité est considéré comme le problème de l'employé et se déroule selon les occasions qui se présentent. Traditionnellement dans les pays Membres de l'Union — sauf aux Pays-Bas — les administrations ont généralement choisi le système de la carrière pour les fonctionnaires, réservant le système de l'emploi pour les employés de l'administration n'ayant pas le statut de fonctionnaire. Il est sans doute utile de noter que même aux Pays-Bas l'administration étudie la possibilité d'une mobilité organisée — et donc un système de carrière — pour les cadres supérieurs de la fonction publique.

634. La mobilité est en général considérée comme un stimulant pour les fonctionnaires, une manière de renouveler les ressources humaines et donc d'accroître le dynamisme de la fonction publique, et l'un des éléments principaux d'une culture promouvant la coordination interne à l'administration. Un problème très important dans ce contexte est celui de la taille de l'unité de gestion de la fonction publique : si elle est très fragmentée — suite aux frontières traditionnelles entre ministères, ou du fait de la création d'agences autonomes — la mobilité est beaucoup plus difficile à organiser que dans un système de fonction publique commun à toute l'administration.

##### *4.5.1. Mobilité verticale*

635. La mobilité verticale est généralement considérée comme l'un des stimulants essentiels pour les fonctionnaires avec, et parfois avant, de bons salaires, perspective de retraite et un travail intéressant. Elle est le souci principal des systèmes de carrière mais ne peut être négligée dans les systèmes d'emploi. Dans



le cadre de systèmes de carrière il faut trouver un équilibre entre des critères formels et la productivité. Parmi les critères formels, la durée des services est le plus facile à définir et à utiliser, mais d'autres tels que des examens ou des périodes de formation, peuvent être utilisés afin d'éviter que l'ancienneté ne devienne un facteur de découragement.

636. Dans beaucoup de pays, les critères pour la mobilité verticale sont formulés dans un statut général de la fonction publique. Ceci va de pair avec la définition de différents groupes ou catégories de fonctionnaires, en fonction du niveau de recrutement — enseignement secondaire, baccalauréat (A level, Abitur), diplôme universitaire. L'un des grands problèmes est alors la mobilité d'une catégorie à l'autre, qui peut être résolue par la voie de recrutements internes.

637. En Espagne et en France, les carrières sont gérées dans le cadre de corps (*cueros*) ; plus d'un millier de ces corps existent dans la fonction publique d'État de chacun de ces deux pays. Les critères de mobilité verticale comme latérale sont formulés dans des règlements particuliers pour chaque corps, de même que les devoirs et conditions de travail spécifiques. Ceci peut devenir une source de fragmentation et de rigidité de la fonction publique, mais d'un autre côté cela permet en France une dissociation claire entre le grade dans le corps — qui conditionne pour l'essentiel les perspectives de carrière et une part majeure du traitement — et l'emploi dans l'administration — qui conditionne les responsabilités, la nature du travail et une part mineure du traitement. Il est possible de bénéficier d'une mobilité verticale dans le corps malgré l'absence d'emplois vacants dans l'administration.

638. Là encore le droit communautaire intervient : la CJCE considère qu'une fois recruté, un employé de l'administration étranger ne doit pas faire l'objet de discriminations par rapport aux nationaux (12/2/1974, Sotgiu, affaire 152/73), sauf pour les emplois couverts par l'exception de l'article 48/4. Dans les systèmes de carrière, cela signifie que la réglementation de la mobilité verticale doit prendre en compte les emplois réservés, et que des profils d'emplois précis, et ne se limitant pas aux emplois de début de carrière, doivent être établis. Dans les systèmes d'emploi, cela signifie que des mécanismes de recours doivent être organisés, afin de garantir que la mobilité n'est que la conséquence du mérite, et non de discriminations dans la pratique, en ce qui concerne les vacances d'emploi, ou dans les choix des fonctionnaires responsables de la gestion des ressources humaines.

#### 4.5.2. *Mobilité latérale*

639. La mobilité latérale, définie comme la mobilité entre départements ministériels et agences, est souvent aussi considérée comme un stimulant important mais aussi comme un instrument de gestion publique. Elle permet la réorganisation des structures administratives sans licenciements et est un élément essentiel de la coordination interministérielle, et même intergouvernementale, du fait qu'elle facilite l'information mutuelle et la connaissance réciproque des problèmes, des intérêts et des méthodes de travail. De ce point de vue elle devient de plus en plus importante dans le contexte des politiques européennes.

640. La performance de la plupart des fonctions publiques de l'Union en matière de mobilité latérale est plutôt faible, et il y a une tendance plutôt inquiétante à la diminution de la mobilité latérale du fait de la création d'agences d'exécution. Il s'agit surtout d'un problème de gestion de la fonction publique (voir 3.7.), mais elle dépend aussi des réglementations applicables à la fonction publique.

641. Un instrument essentiel de la mobilité latérale est l'organisation des congés (*leaves*) et détachements (*secondments*). Ils deviennent un élément essentiel de la coopération entre les administrations nationales et la Commission européenne. Les systèmes de carrière les intègrent plus facilement que les systèmes d'emploi. Une définition précise des conditions de congé et de détachement —

initiative de l'employé, motifs, organisations auprès desquelles se fait le détachement, nombre maximum de fonctionnaires en congé ou détachement au même moment etc. — doit être donnée, en tenant compte du fait que les chefs de services hésitent en général à laisser partir les meilleurs éléments de leurs service, même si ce n'est que temporaire. Il doit aussi être clairement établi comment le lien avec la fonction publique est maintenu en matière de droits à pension et de promotion future, et — le plus difficile en pratique — comment les fonctionnaires seront réintégrés dans le service à la fin de la période de congé ou de détachement. Le détachement vers et depuis les institutions européennes et les administrations des autres États Membres doit également être organisé.

642. Un problème nouveau de mobilité latérale est celui des personnes qui désirent poursuivre une carrière incluant des périodes dans différents États Membres de l'Union et dans les institutions européennes. Les dispositions relatives au détachement ne sont que l'une des solutions possibles. La Commission et les ministères des États Membres responsables de la fonction publique s'efforcent actuellement de trouver des solutions permettant le transfert des droits à pension, et le cas échéant de droits d'ancienneté, d'une fonction publique à l'autre.

#### **4.6. Formation**

643. La formation des fonctionnaires devient de plus en plus importante dans tous les États Membres comme dans les institutions européennes, en particulier sous forme de formation permanente, parfois liée au développement des carrières. Il existe différents modèles de formation à travers l'UE.

644. L'Espagne et la France sont les seuls pays possédant une ancienne tradition d'écoles de fonctionnaires, étroitement liées au système des corps. En France il en existe plusieurs centaines. Elles sont chargées du recrutement de candidats à la sortie du système scolaire et universitaire, mais aussi du recrutement interne et de la préparation de ces candidats à leur futur métier. Dans d'autres pays, les écoles et instituts d'administration publique sont plus orientés vers la formation en cours d'emploi. L'impact de la participation à l'UE concerne surtout la nécessité d'une formation européenne, mais un problème de reconnaissance mutuelle de la formation et de l'expérience des fonctionnaires apparaît, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation. Ici encore la Commission et les ministères des États Membres responsables de la fonction publique s'efforcent de faciliter les carrières européennes.

#### 4.7. *Gestion de la fonction publique*

645. La diversité dans l'organisation et les techniques de gestion de la fonction publique est très grande entre États de l'Union et permet de comparer un large éventail d'expériences.

646. Au niveau des gouvernements, le principal problème est celui de la centralisation ou de la décentralisation de la gestion. Dans de nombreux pays comme la France, le Portugal ou l'Espagne, autrefois en Irlande, et parfois en Grande-Bretagne, un ministère particulier, de l'administration ou de la fonction publique, est chargé des aspects généraux de la gestion de la fonction publique, comme la préparation des statuts, l'organisation et la surveillance des recrutements, la coordination de la gestion des ressources humaines et la négociation avec les syndicats. Dans d'autres pays comme l'Allemagne, la Belgique ou les Pays-Bas, c'est là le rôle du ministère de l'intérieur, ou de celui des finances (en Irlande à l'heure actuelle). En Italie, une agence d'exécution spécialisée a été constituée, pour négocier avec les syndicats au nom du gouvernement, des collectivités territoriales et des établissements publics. L'existence d'un ministère spécialement chargé de la fonction publique n'entraîne pas nécessairement une gestion centralisée des ressources humaines, car elle peut toujours être déconcentrée au niveau des ministères ou des agences. Deux aspects contradictoires doivent être équilibrés : le besoin d'autonomie et d'efficacité des gestionnaires sur le terrain pousse vers un maximum de décentralisation, alors que d'un autre côté, les nécessités de l'égalité de traitement et de la mobilité conduisent à un certain degré de centralisation.

647. Il n'est pas possible de présenter un tableau général des pratiques de gestion, au niveau du ministère ou de l'agence, à travers l'Union. Une caractéristique assez générale est la représentation des fonctionnaires dans le processus de décision relatif à leur gestion. Ceci est généralement perçu à la fois comme une nécessité de la démocratie et une possible source de rigidité dans la gestion des ressources humaines. Le "dialogue social" dans le secteur public fait l'objet d'un intérêt soutenu de la Commission et de certaines administrations nationales depuis près d'une dizaine d'années, dans le cadre des réunions des ministres chargés de la fonction publique.

648. En ce qui concerne les systèmes de rémunération, la plupart des États Membres utilisent une grille générale des traitements dans l'administration. Cela signifie qu'un aspect essentiel des profils d'emploi consiste à relier chaque emploi à un point ou une série de points sur la grille générale. Cela n'empêche pas pour autant un certain nombre de variations à travers des primes et autres formules qui ont été en général développées pour permettre une rémunération au mérite, mais qui ont tendance à s'unifier en pratique au niveau des ministères ou agences.

649. Alors que l'appartenance à l'Union n'a pas de conséquences directes sur ces problèmes, la comparaison de expériences entre États Membres, en matière de gestion de la fonction publique, conduit à conclure que les systèmes existants devraient être revus périodiquement, étant donné qu'il y a une tendance constante dans les bureaucraties — qu'elles soient publiques ou privées — à développer des antidotes aux règlements, structures et procédures qui ont été établis avec les meilleures intentions.

## BIBLIOGRAPHIE

AUER, A., DEMKE, C. et POLET, R., Ed., *La fonction publique dans l'Europe des Quinze — Réalités et perspectives*, Institut européen d'administration publique, Maastricht, Pays-Bas, 1996. (Egalement disponible en allemand et en anglais).

BODIGUEL, J-L.. *Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze*, LGDJ, Paris, France, 1994.

CLAISSE, A. et MEININGER, M-C. *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Paris, France, 1994.

“L'accès des ressortissants CE et des étrangers ordinaires aux fonctions publiques”. *Administration publique — Revue du droit public et des sciences administratives*, Institut français des sciences administratives, Bruxelles, Belgique, T 1/1997.

MAGIERA, S. et SIEDENTOPF, H. *Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, Allemagne, 1994.

ZILLER, J. *Administrations comparées — Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, France, 1993.

ZILLER, J. *Égalité et mérite — l'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne*, Bruylant/Institut européen d'administration publique, Bruxelles, Belgique, 1988.

ZILLER, J. *Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale — La mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale*, Documents SIGMA : N° 1, SIGMA/OCDE, Paris, France, 1995.

**Chapitre 10 : Les incidences de l'adhésion à l'Union européenne sur la budgétisation,  
le contrôle et la vérification des comptes**

**Par Richard Allen et Kjell Larsson<sup>40</sup>**

---

---

40. Kjell Larsson, qui est suédois, est Conseiller Senior pour le contrôle de l'administration, le contrôle financier et l'audit auprès de SIGMA. Richard Allen, qui est britannique, est Conseiller Senior pour les questions budgétaires et l'attribution des ressources auprès de SIGMA.

## 1. Introduction

650. Il ressort clairement de l'Avis de la Commission européenne, publié en juillet 1997, que les dispositifs de budgétisation et de contrôle dont sont dotés les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion ne répondent pas aux normes adoptées par la Commission et par les États Membres. Cet Avis fait à plusieurs reprises référence à la nécessité pour les pays candidats de développer leur infrastructure institutionnelle et administrative de manière à être en mesure d'assurer une administration efficace de l'acquis communautaire dans le domaine budgétaire ; mais également d'améliorer dans son ensemble le niveau professionnel de leur personnel, entre autres par la formation et l'augmentation des rémunérations. Ces recommandations de la Commission ne s'appliquent pas seulement au Ministère des Finances, mais à tous les ministères et à toutes les agences (telles que les services des impôts et des douanes, les ministères responsables du développement régional) qui sont concernés par la gestion des fonds communautaires. La Commission a, par exemple, fait valoir dans son avis que :

“la protection des intérêts financiers de la Communauté implique le développement de services de lutte contre la fraude, la formation de personnel spécialisé (inspecteurs, magistrats) et le renforcement de systèmes de coopération. La mise en oeuvre des politiques communautaires, en particulier dans les domaines de l'agriculture et les fonds structurels, nécessite des systèmes efficaces, d'une part, de gestion et de contrôle des dépenses et, d'autre part, un appareil adéquat de lutte contre la fraude. Il est essentiel sur le plan administratif qu'une nette distinction soit établie entre les contrôles financiers internes et les contrôles externes. Les autorités judiciaires et les autorités de police doivent être capables de s'attaquer aux complexes ramifications de la délinquance financière (fraude, corruption et blanchiment de l'argent) qui est de nature à porter préjudice aux intérêts financiers de la Communauté.”

651. SIGMA a récemment publié une étude — en deux parties — qui relate l'expérience acquise par le Ministère des Finances et l'Institution Suprême de vérification des comptes de sept États Membres de l'UE (parmi lesquels trois pays — l'Autriche, la Finlande et la Suède — ont très récemment adhéré à l'Union) en matière d'intégration des procédures et des exigences budgétaires nationales et de l'UE<sup>41</sup>. SIGMA estime qu'une synthèse des mesures prises par différents États Membres pour se conformer aux exigences européennes en matière budgétaire, de contrôle financier et de contrôle externe pourrait s'avérer instructive pour les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion ; elle pourrait également mettre en évidence les questions qu'il conviendra sans doute d'examiner dans le contexte du programme de réforme de la gestion financière qui se poursuit au sein de l'UE.

652. La *Section 1.* du présent document s'efforce de situer les questions étudiées dans le document SIGMA dans un contexte plus large. Quelles seront les incidences de l'adhésion à l'UE sur les budgets nationaux et les systèmes budgétaires des pays candidats ? Quelles répercussions plus vastes cela entraînera-t-il pour ces pays, au regard de la réforme de leurs institutions budgétaires ? La *Section 2.* du document met en relief certains des principaux enseignements tirés de l'étude effectuée par SIGMA. Il s'agit d'un condensé de quelques expériences rapportées par les pays Membres. Par nécessité, elle est à la fois schématique et sélective. La *Section 3* du document propose quelques conclusions.

---

41. *Incidences de l'adhésion à l'Union européenne — Partie 1 : contrôle budgétaire et financier ; et Partie 2 : audit externe.* Documents SIGMA : N° 19 et 20, SIGMA/OCDE, Paris, 1997. Egalement disponible en anglais.

## 2. L'incidence budgétaire de l'élargissement de l'Union européenne

653. Dans une communication récente intitulée "Agenda 2000" — couvrant la période allant de 1999 à 2006 — la Commission établit un cadre d'ensemble prévoyant l'incidence sur le budget communautaire de tout éventuel élargissement de l'UE à moyen terme. Dans le cas des cinq pays (l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque) dont la Commission a estimé qu'ils étaient prêts à commencer leurs négociations d'adhésion avec le Conseil, les crédits budgétaires proposés par la Commission pour faire face aux dépenses liées aux politiques agricoles, à l'ajustement structurel et à d'autres mesures, sont moins généreuses que celles dont bénéficient les États Membres actuels. Il n'en demeure pas moins que l'incidence nette de l'adhésion sur les budgets nationaux de ces cinq pays devrait être nettement positive. Cela est dû au fait que leur PNB par habitant et leur potentiel fiscal sont très inférieurs à ceux de la moyenne des États Membres actuels, de sorte que leurs recettes au titre des programmes de dépenses de la Communauté seraient très nettement supérieures au total de leurs contributions au budget de l'UE.

654. L'effet positif net sur le budget des nouveaux Membres variera d'un pays à l'autre et sera fonction de :

- la date d'adhésion du pays à l'Union ;
- l'évolution des politiques de l'UE entre le moment présent et la date de leur adhésion, et notamment des décisions touchant la future réforme de la Politique agricole commune, et des nouvelles directives sur les Fonds structurels ;
- progrès effectués par les candidats à l'adhésion en termes de croissance économique, de compétitivité et de productivité et leur capacité à mettre en oeuvre l'acquis ;
- toute mesure transitoire résultant des négociations.

655. L'avantage budgétaire net de l'adhésion à l'UE diminuera probablement à chaque nouvelle vague d'adhésions dans la mesure où le potentiel fiscal moyen d'une Communauté de 20 États Membres sera plus réduit qu'il ne l'est pour les 15 Membres actuels de l'UE.

656. Pour ce qui est des dépenses, la plupart des pays candidats devraient bénéficier de manière substantielle des Fonds structurels — d'après les chiffres figurant dans l'"Agenda 2000", ces retombées pouvant atteindre 4 pour cent de leur PNB, après la phase d'intégration — et, en général dans une moindre mesure, de la Politique agricole commune et des autres programmes de dépenses communautaires.

657. S'agissant des recettes, la contribution des nouveaux Membres au budget de la Communauté devrait, sur la base du PNB total et des recettes de TVA, être proche de la part du PNB de l'UE qu'ils représentent. Cela va de moins de 0,1 pour cent dans le cas de l'Estonie à environ 1,8 pour cent dans celui de la Pologne. La part des "ressources traditionnelles propres" de ces pays (c'est-à-dire les droits de douane à l'importation et les prélèvements agricoles) dépendra de la structure de leurs échanges commerciaux au moment de leur adhésion et dans l'avenir.

### 2.1. La qualité de Membre de l'UE et l'autonomie budgétaire

658. L'adhésion à la Communauté a pour effet de réduire l'autonomie budgétaire des nouveaux Membres, et ce pour plusieurs raisons :

- Afin de gérer les fonds budgétaires de l'UE (qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses) conformément à la réglementation de l'UE, chaque nouvel État Membre devra se doter de

nouveaux dispositifs de collecte, de contrôle et d'évaluation des informations financières ; il devra également modifier radicalement ses procédures de contrôle financier et de contrôle externe, comme cela est indiqué plus loin ;

- La réglementation communautaire limite considérablement la latitude de chaque État Membre à fixer la structure et les taux de sa TVA et de ses droits de douane. Avec le temps, la concurrence fiscale, s'exerçant dans le cadre du marché unique et du commerce international, accentuera vraisemblablement les pressions visant à ramener les structures et les taux des autres droits plus ou moins au niveau "moyen" ou "général" de la Communauté, dans son ensemble ;
- la mise en place d'une monnaie européenne commune et l'application, aux termes des Accords de Maastricht, de ce qu'il est convenu d'appeler le "pacte de stabilité", accroîtra considérablement le besoin d'une discipline budgétaire dans les États Membres et réduira d'autant leur indépendance budgétaire ;
- Pour des raisons macro-économiques analogues, les États Membres devront exercer un contrôle plus vigilant sur le comportement financier des budgets et des fonds des autorités locales, tels que la sécurité sociale qui, dans de nombreux pays, ne sont pas comptabilisés dans le budget national mais affectent le niveau général de la dépense et de la dette publiques. Cette situation risque de créer des tensions avec les politiques de décentralisation et avec le "fédéralisme budgétaire" qui sont encouragés en Europe (par exemple, par le Conseil de l'Europe).

659. D'une manière générale, il faut donc s'attendre à ce que l'adhésion se traduise dans les nouveaux États Membres par :

- une incidence positive sur l'économie dans la mesure où leur capacité budgétaire nette s'en trouvera augmentée ;
- un effet négatif sur la souveraineté budgétaire nationale du nouveau Membre ;
- une concentration accrue des pouvoirs budgétaires auprès du centre de gouvernement, et notamment du Ministère des Finances.



### 3. L'étude réalisée par SIGMA : L'expérience acquise et les leçons retenues

660. L'étude réalisée par SIGMA a fait ressortir que le respect des exigences de la Commission européenne en matière budgétaire et de contrôle financier était l'un des objectifs fondamentaux de l'adhésion à l'UE. Le principe de subsidiarité s'applique cependant dans ce domaine et, jusqu'à une date récente, les exigences budgétaires n'étaient précisés dans aucun dispositif particulier. Dans ces conditions, les États Membres restent libres de décider de la manière selon laquelle ils intégreront les flux budgétaires de l'UE — qu'il s'agisse de recettes ou de dépenses — dans leurs propres budgets nationaux.

661. Les dispositifs de gestion des crédits de la CE sont depuis une décennie au centre de débats constants parmi les institutions et parmi les États Membres. Des réformes importantes ont été faites dans le but d'accroître la transparence et d'utiliser les ressources avec plus d'efficacité. L'élargissement et les négociations qui le précéderont renforceront vraisemblablement la dynamique du processus de réforme, tant des règles budgétaires de la CE que de quelques-uns des principaux postes supportés par le budget, notamment la Politique agricole commune et les Fonds structurels. L'étude de SIGMA fait apparaître que, notamment dans les États qui ont adhéré dernièrement à l'Union, l'entrée dans la Communauté est peut-être l'un des éléments du processus de réforme en profondeur des structures politiques et des systèmes financiers nationaux. Dans ce cas, les processus de réformes au niveau de l'UE et au niveau national peuvent se révéler complémentaires.

#### 3.1. *Le budget de la CE*

662. La Commission, le Conseil et le Parlement participent, les uns et les autres, au processus qui aboutit à l'adoption du budget annuel de la CE. Dans la majorité des domaines, c'est le Parlement qui décide en dernier ressort. Ce processus est long et complexe : il commence en février et s'achève généralement en décembre. Chaque État Membre est censé donner son avis non seulement sur les grandes lignes (cadre macro-économique, projections budgétaires, etc.) mais également sur le détail des dépenses proposées dans le projet de Loi de finances. Il est absolument essentiel que tout nouvel État Membre s'attache en priorité à se familiariser avec le processus et les pratiques budgétaires.

663. Les États Membres fournissent la totalité des recettes du budget de la CE et ils réalisent plus de 80 pour cent des dépenses, bien que la Commission conserve la responsabilité ultime de la mise en oeuvre du budget. Du point de vue de l'État Membre, certaines dépenses du budget de la CE remplacent des dépenses nationales équivalentes. Cela était le cas autrefois de la plupart des dépenses de l'UE au titre des aides à l'agriculture, et il en est encore ainsi pour partie. Il existe d'autres dépenses qui sont manifestement et délibérément destinées à compléter des programmes nationaux équivalents. Les Fonds structurels en sont l'exemple le plus évident.

664. Comme le fait apparaître l'étude de SIGMA, un État Membre doit se doter des moyens de jouer trois principaux types de rôles au regard du budget de la CE :

- i. Un rôle *d'information* : L'État Membre doit disposer d'informations fiables, sous une forme accessible, de manière à contrôler et à prévoir l'incidence du budget de la CE sur son budget national. Il constitue également une source privilégiée de données budgétaires pour la Commission, en particulier pour ce qui est des prévisions de ses propres ressources, des mouvements des stocks agricoles et du rythme de mise en oeuvre des programmes relatifs aux Fonds structurels. En vertu de l'article 5 du Traité (qui sera renforcé par le traité

- d'Amsterdam) chaque État Membre se doit d'assister la Commission dans sa responsabilité de gestion du budget.
- ii. Un rôle de *négociation* : dans son propre intérêt, l'État Membre souhaitera participer aux négociations (a) en qualité de membre du Conseil, sur l'importance et la composition du budget ; et (b) à la fois en qualité de membre du Conseil et dans une relation bilatérale avec la Commission pour optimiser les avantages qu'il peut tirer des Fonds structurels.
  - iii. Un rôle dans la garantie du *respect de la réglementation* : L'État Membre est tenu de respecter toutes les règles en vigueur touchant la perception et le transfert des ressources budgétaires de la CE, et la bonne gestion des fonds provenant du budget de la CE. Il doit s'attacher avec vigilance à prévenir et détecter les fraudes et les irrégularités dans l'utilisation des fonds de la CE et les signaler le cas échéant. La Commission n'exige pas seulement d'un État Membre qu'il respecte les règles, mais aussi qu'il soit en mesure de prouver après les faits, à l'aide de documents justificatifs ou d'autres éléments de preuve, qu'il s'est conformé à ces règles.

665. Pour pouvoir jouer ces rôles les nouveaux États Membres, comme les sept pays couverts par l'étude de SIGMA, seront amenés, selon toute vraisemblance, à introduire des changements dans l'appareil administratif et l'utilisation de certaines ressources additionnelles. Une expertise en matière de comptabilité et de contrôle externe sera, de même des ressources informatiques, particulièrement utile dans ce contexte. Il n'est guère de période dans l'année où, à Bruxelles, les questions budgétaires ne figurent pas, d'une manière où d'une autre, à l'ordre du jour du Conseil au niveau ministériel ou des hauts fonctionnaires. L'éventail des domaines concernés par le budget de l'UE, et la rapidité des réactions requises des représentations nationales à Bruxelles, rendent impératif pour un État Membre de disposer de procédures efficaces pour la coordination des positions des différents services de leur administration nationale.

666. Le budget national est le principal outil utilisé par les États Membres pour gérer les flux de fonds en direction ou en provenance du budget de la CE. Les ressources en provenance de l'UE sont comptabilisées parmi les recettes du budget national (elles y figurent aussi parfois comme des dépenses négatives) alors que la partie dépenses fait apparaître le déboursement de ces mêmes sommes en faveur des bénéficiaires, de même qu'une partie (mais parfois la totalité) de la contribution nationale au budget de la CE. Ce traitement comptable ne découle pas des termes d'une réglementation de la CE, et il existe des différences appréciables entre les pratiques des différents États Membres. A titre d'exemple, le Royaume-Uni fait figurer toutes les transactions avec le budget de la CE dans la partie dépenses de son budget national. Les autorités finlandaises gèrent les subventions de soutien aux prix du Fonds (de Garantie) agricole dans un fonds d'intervention distinct qui est extérieur au budget et dispose de sa propre capacité d'emprunt. (Il existe, il est vrai, des règles concernant le traitement des flux de fonds relatifs au budget de la CE pour les besoins statistiques de la comptabilité nationale.)

667. Dans la mesure où la plupart des États Membres utilisent une comptabilité brute pour leurs budgets, ce traitement a pour effet de majorer les totaux budgétaires des recettes comme des dépenses. Les chiffres en question ne peuvent pas normalement être acceptés en remplacement d'une analyse détaillée de l'incidence budgétaire de l'adhésion à la CE puisque, dans la majorité des cas, ils omettent une partie importante de la contribution nationale et certaines recettes.

668. Par ailleurs, cette pratique a l'avantage de la commodité, et c'est la principale raison pour laquelle les États Membres l'ont adoptée. La plupart des flux financiers ont pu être intégrés sans difficulté dans les lignes budgétaires existantes. Mais, plus important encore, tant du point de vue national que de celui de l'UE, cette pratique permet, ipso facto, d'appliquer les mêmes garanties et les mêmes contrôles aux fonds de la CE qu'aux fonds nationaux. Cette approche semble présenter des avantages aussi bien sur le plan

pratique que sur le plan des coûts. Elle devrait également faciliter le respect du Traité de Maastricht, qui exige des États Membres qu'ils soient soucieux de protéger les intérêts financiers de l'UE tout autant que leurs intérêts nationaux. C'est là un bon exemple du type de question que les pays candidats à l'adhésion pourraient examiner de manière informelle à l'avance avec la Commission et quelques États Membres.

### 3.2. *Le rôle du ministère des Finances*

669. Comme le montre l'expérience des pays couverts par l'étude de SIGMA, le ministère des Finances doit jouer un rôle primordial si les États Membres veulent pouvoir gérer de manière efficace le processus budgétaire de la CE, et l'intégrer dans leurs procédures budgétaires nationales. Dans les pays occidentaux, le Ministère des Finance est d'une part un membre important du petit groupe de ministères et de bureaux appelés à élaborer les décisions au "centre de gouvernement", et il est d'autre part souvent appelé à conseiller directement le Premier Ministre en matière économique et financière. Il joue un rôle-clef dans la préparation et l'exécution du budget national (y compris dans ses relations avec le budget communautaire) et dans le processus même de l'élaboration des politiques. A titre d'exemple, les ministères opérationnels et les autres organismes dépensiers sont souvent tenus de demander l'avis du Ministère des Finances avant de soumettre au Conseil des Ministres une proposition susceptible d'avoir des implications financières ou en matière de dépenses publiques. En outre, il est courant que le Ministère des Finances apporte un soutien technique aux organismes dépensiers pour l'analyse des implications financières et économiques des choix de politiques, ou pour demander des clarifications à ces organismes si les informations ou les analyses qu'ils ont fournies sont insuffisantes. Il pourra également définir un cadre commun — en imposant une réglementation ou des directives aux ministères opérationnels — pour les techniques et les systèmes de gestion et de contrôle financiers. Il lui appartient enfin de vérifier que ces systèmes ont bien été mis en oeuvre et qu'ils fonctionnent avec efficacité.

670. Toutes ces fonctions — qui exigent les pouvoirs constitutionnels et juridiques nécessaires, des compétences techniques de haut niveau et un très bon accès aux informations financières — peuvent largement dépasser les possibilités du Ministère des Finances de nombreux pays d'Europe centrale et orientale dont les responsabilités, dans le domaine budgétaire et celui du contrôle, se limitent souvent à l'exigence légale qui lui est faite de jouer le rôle de "trésorier-payeur" au bénéfice des organismes dépensiers. C'est pourquoi dans ces pays, le ministre des Finances n'est généralement pas tenu de veiller à la bonne utilisation des dépenses publiques (économie, efficacité, effectivité) ni à ce que les procédures et les systèmes de gestion financière (personnel, technologies de l'information, formation, etc.) des organismes dépensiers soient organisées selon un cadre commun, et soient conformes à certaines normes de régularité et d'efficacité. Un des problèmes majeurs auxquels les pays d'Europe centrale et orientale sont confrontés est de conférer à leur ministère des Finances les compétences juridiques nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de ces fonctions, ainsi que de mettre à sa disposition les compétences techniques et autres ressources indispensables. Pour obtenir le degré de discipline budgétaire requise par les Accords de Maastricht, ces pays doivent renforcer leurs processus budgétaires<sup>42</sup>.

---

42. Une étude récente établit qu'un "processus budgétaire qui fournit au Premier Ministre ou au Ministre des Finances (ou du Trésor) une position de prééminence stratégique sur les ministres dépensiers, et qui ne laisse que peu de latitude à des modifications du budget au cours de sa phase d'exécution, incite fortement à la discipline budgétaire, c'est-à-dire à des déficits et une dette publique relativement faibles. Une position prééminente du Premier Ministre ou du Ministre des Finances (ou du Trésor), et un pouvoir réduit donné au Parlement, permettent au Gouvernement de s'engager sur des stratégies budgétaires qui limitent les dépenses et les déficits et de défendre ces stratégies contre les pressions politiques en faveur de politiques plus laxistes auxquelles les ministres dépensiers et les membres du parlement sont exposés au jour-le-jour. Des réformes institutionnelles appropriées pourront aider les gouvernements et les

671. Modifier les pouvoirs du Ministère des Finances vis-à-vis des autres ministères est naturellement une décision délicate pour la plupart des pays, et qui doit être préparée et gérée avec soin.

### 3.3. *L'administration des douanes et des impôts*

672. Il ressort nettement de l'étude réalisée par SIGMA que l'adaptation aux exigences liées au système de ressources propres a été une expérience laborieuse pour la plupart des États Membres.

673. Un futur État Membre devra adapter ses dispositifs d'imposition aux frontières et à l'intérieur de manière à fournir à l'UE le montant attendu de "ressources propres" (droits de douane et prélèvements agricoles) de même que la part requise des recettes procurées par la TVA. Dans le cas du Portugal, par exemple, un des problèmes majeurs posés par l'adhésion est qu'il a fallu améliorer les compétences des fonctionnaires de l'administration des douanes, à tous les niveaux. La solution qui a été adoptée a consisté à organiser à la Commission une formation approfondie pour les fonctionnaires des douanes. L'adhésion à l'UE entraînera l'adoption des niveaux d'imposition et de droits de douane appliqués par la CE (sous réserve d'arrangements transitoires), ainsi que tous changements nécessaires dans la législation nationale. Elle entraînera également l'introduction d'un système d'imposition indirecte, TVA, là où il n'existe pas encore.

674. Les nouveaux États Membres peuvent aussi avoir du mal à fournir des données sur leur PNB qui soient compatibles avec celles de l'UE. Les autorités suédoises ont fait observer que : "De tous les différents types de paiements qui constituent notre contribution au budget de la CE au titre des ressources propres, le versement fondé sur la TVA est le plus compliqué et il exige de nouveaux calculs et une bonne documentation statistique (...). Il est également fondamental d'ajuster le système de la comptabilité nationale de manière qu'il puisse fournir les informations requises pour le calcul des paiements fondés sur le PNB". A cette fin, il faudra améliorer les moyens et les compétences dont dispose l'Office national de statistiques. La planification et la mise en oeuvre des changements nécessaires devraient être entreprises rapidement.

675. Si l'évolution générale de la contribution budgétaire d'un État Membre relève de la compétence du Ministère des finances national, la gestion de ses différents éléments impliquera probablement différents organismes et niveaux d'administration. Parmi les principaux domaines concernés figurent la politique agricole, les douanes, les impôts indirects et les statistiques. La plupart des États Membres ont estimé nécessaire de créer une unité spécialisée dans le secteur budgétaire du Ministère des Finances pour coordonner toutes les actions relatives au calcul, à la notification et au paiement de leur contribution. La répartition des pouvoirs entre les ministères s'en est trouvée ainsi modifiée. A l'heure actuelle, le Ministère des Finances dispose d'une autorité beaucoup plus grande.

676. Dans les nouveaux États Membres, l'adhésion à l'UE a d'autres conséquences importantes au regard de l'administration des douanes et des impôts.

677. En premier lieu, l'évolution des rentrées fiscales dans le domaine des douanes s'inscrit sur une courbe nettement négative. Les droits de douane internes disparaîtront avec l'achèvement du marché unique, et les droits de douane externes sont régulièrement érodés sous la pression des négociations successives menées dans le cadre du GATT. Une conséquence importante de l'adhésion à l'Union

---

parlements à donner consistance au consensus récemment acquis en faveur d'une plus grande discipline fiscale." Voir J. Von Hagen. *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, European Commission Economic Papers, No. 96, octobre 1992.

européenne est que les services des douanes devront adapter leurs systèmes administratifs à l'évolution de la situation et aux pressions nouvelles. A titre d'exemple, l'application des principes de Schengen va, là où ils ont cours, entraîner le retrait de tous les fonctionnaires des douanes aux postes frontières. De la même manière, les contrôles aux frontières pour le recouvrement de la TVA ont été supprimés, bien que le principe de la "destination", retenue pour la perception de la TVA, ait été conservé pour l'instant<sup>43</sup>. Certaines administrations des douanes réagissent à ces nouvelles données en réduisant leurs opérations traditionnelles et en redéployant leurs ressources dans des domaines tels que le contrôle des drogues et du blanchiment de l'argent. Cela renforce la nécessité d'une coopération entre les services des douanes, de police et des autorités judiciaires dans les États Membres.

678. En second lieu, l'incidence attendue du marché unique (en fait son objectif) est la création d'un marché beaucoup plus ouvert, compétitif et flexible, non seulement pour les biens et les services, mais également pour la main-d'oeuvre et le capital. Comme il a été signalé plus haut, la concurrence fiscale pourrait s'intensifier et de nouvelles restrictions pourraient entraver la liberté dont disposent les États Membres pour procéder à des changements dans la structure et les taux des impôts conformément à leurs orientations macro-économiques ou micro-économiques. Au demeurant, envisagée dans une perspective communautaire, la base d'imposition deviendra progressivement plus mobile, fluide et volatile et donc plus difficile à contrôler et à "cerner" par les autorités fiscales nationales. Dans ces conditions, des pressions croissantes s'exerceront en faveur du renforcement de la coordination inter-européenne entre les services fiscaux, par exemple, par le biais d'échanges d'informations, de dossiers et de personnels.

### 3.4. *La gestion des Programmes agricoles et des Fonds structurels*

679. Le *Fonds (de Garantie) Agricole* correspond à environ la moitié de l'ensemble des dépenses du budget de la CE. La gestion courante de cette dépense est confiée aux États Membres, qui sont entièrement remboursés par la Commission. Un délai d'au moins deux mois et demi s'écoule entre le moment où les fonds sont versés aux bénéficiaires et celui où ils sont remboursés par la Commission. Un nouvel État Membre doit donc être prêt à fournir le montant initial de mise en route.

680. Chacune des mesures financées au titre du Fonds est précisée dans une réglementation (du Conseil et/ou de la Commission) permanente et spécifique. Le budget annuel autorise le versement des fonds qui permettront aux États Membres de s'acquitter de leurs obligations envers les bénéficiaires en application des différentes mesures. Les dépenses correspondant à certaines des mesures, notamment pour le soutien des prix, sont irrégulières et difficiles à prévoir. De nombreux groupes de travail, à Bruxelles, s'efforcent de suivre les dépenses de mois en mois, alors que d'autres groupes de travail étudient les propositions faites par la Commission en vue de nouvelles réglementations ou d'amendements aux réglementations existantes, habituellement pour renforcer les contrôles financiers et les contrôles externes dans les États Membres, et pour réduire les risques de fraude. Cette activité absorbe une part importante du temps (et des capacités de négociation) des experts agricoles et budgétaires des États Membres.

681. L'État Membre est tenu de mettre en place un ou plusieurs organismes payeurs pour effectuer les versements prévus aux bénéficiaires des fonds. La qualité d'organisme payeur n'est accordée (par l'État Membre) qu'à des organismes qui peuvent démontrer leur capacité à respecter des normes strictes en matière de comptabilité, de gestion financière et de contrôle financier. Les critères au titre desquels un État Membre peut décider d'accorder le statut d'organisme payeur ont été énoncés de manière détaillée dans une réglementation de 1995 (Règlement 1663/95). L'État Membre doit également désigner un organisme

---

43. L'adoption du principe de l'origine de la TVA aurait des implications ultérieures sur l'organisation du recouvrement de l'impôt dans les États Membres.

de certification (qui doit être indépendant du point de vue opérationnel de l'organisme payeur, mais ne doit pas nécessairement appartenir au secteur public) pour contrôler les comptes annuels de chaque organisme payeur.

682. En vertu des procédures dites de "quitus de comptabilité", la Commission examine les comptes annuels de l'organisme payeur en tenant compte du contrôle effectué par l'organisme de certification. En outre, et indépendamment des comptes annuels, la Commission peut soumettre la gestion des fonds de la CE par l'organisme payeur à un contrôle plus approfondi portant sur le respect de la réglementation de la CE. Ce type d'audit porte souvent sur plusieurs États Membres. Si la Commission constate que l'organisme payeur n'a pas respecté la réglementation de la CE, elle diminue le financement prévu pour l'année en cours d'un montant correspondant à l'évaluation qu'elle a faite des pertes subies par les fonds de la CE.

683. L'organisme payeur est également assujéti au contrôle de la Cour des Comptes européenne (CCE), l'organisme chargé des audits externes de l'UE. La Cour ne dispose d'aucun pouvoir direct lui permettant de sanctionner un État Membre, mais ses conclusions, qui sont présentées au Conseil et au Parlement, peuvent conduire la Commission à récupérer tout paiement irrégulier et, dans certains cas, à suspendre les versements au pays concerné. On attend de plus en plus des États Membres qu'ils réagissent aux critiques éventuelles de la CCE portant sur leur gestion des fonds de la CE, et à préciser les mesures qu'ils ont prises pour remédier à la situation.

684. Le Règlement 1665/95 constitue une innovation importante par rapport à la pratique précédente qui autorisait les États Membres à interpréter les exigences de la CE en matière de contrôle financier à la lumière de leurs traditions et pratiques administratives nationales. Il prouve également qu'il n'y a pas nécessairement incompatibilité entre le principe de subsidiarité et la responsabilité qui incombe à la Commission de préserver les ressources communautaires.

685. L'organisme payeur doit disposer d'un personnel parfaitement au fait de la réglementation de la CE, tant en matière agricole qu'en matière budgétaire ; il doit aussi occuper une place dans la structure de l'État qui permette à ce personnel de coordonner ses activités avec celles menées au Ministère des Finances, et l'encourage à le faire. L'organisme payeur doit surtout disposer d'un personnel qui ait des compétences en gestion financière et d'une structure qui prenne dûment en compte les exigences du contrôle financier.

686. Les *Fonds structurels* assurent le co-financement de programmes pluriannuels dans les États Membres. Alors que les versements faits par le Fonds (de Garantie) agricole se caractérisent par un degré élevé d'automatisme, ceux qui sont effectués par les Fonds structurels comportent un élément discrétionnaire non négligeable. L'exploitation optimale des avantages potentiels des Fonds structurels représente une lourde tâche pour les États Membres, à la fois pour cette raison même et du fait de la coordination étroite qui est requise en application du principe du partenariat, qui est à la base de toutes les opérations des Fonds structurels.

687. Pour les autorités nationales, la préparation des demandes de soutien exige la coordination des positions de différents niveaux et organes de l'administration, et d'organismes non gouvernementaux. Le contrôle des programmes en cours représente une autre opération collective, à laquelle participent des représentants des administrations centrale, régionale et locale, ainsi que de la Commission. Pour des raisons qui tiennent à l'histoire, il existe un certain chevauchement entre les objectifs poursuivis par les différents fonds. C'est pourquoi la coopération avec les Fonds structurels a entraîné un alourdissement de la charge de travail et des changements de procédures dans certains organes de l'administration de la

plupart des États Membres, et parfois la création de nouvelles structures, telles que les unités spéciales mises en place par le Royaume-Uni et le gouvernement portugais, dans ce dernier cas, avant l'adhésion.

### 3.5. *Le contrôle financier*

688. Pour ce qui concerne le contrôle financier, les États Membres sont tenus de vérifier l'efficacité et la régularité de toutes les opérations financées sur les Fonds structurels, et de préciser à la Commission comment ils envisagent de s'acquitter de cette obligation. Ils ont également, de manière spécifique, l'obligation de certifier la validité des demandes de paiement, et ils doivent, dans le cas d'un dernier paiement, obtenir un certificat délivré par un organisme indépendant. Ces obligations sont moins étendues et détaillées que dans le cas des critères d'autorisation des organismes payeurs, au titre du Règlement 1665/95. Il reste que dans un cas au moins (celui de la Suède), ils ont contribué à la décision prise par le Gouvernement de créer de nouvelles unités d'audit interne dans les principaux services du gouvernement qui sont chargés de gérer les ressources provenant des Fonds structurels.

689. Les services de la Commission sont habilités à procéder à des vérifications sur place des versements des Fonds structurels aux États Membres et y procèdent effectivement. Les mêmes services peuvent également demander à l'État Membre de réaliser des enquêtes spécifiques. Les opérations des Fonds structurels sont aussi soumises aux audits de la Cour des comptes européenne. Toute preuve d'irrégularité a de fortes chances d'amener la Commission à mettre en demeure le bénéficiaire de rembourser et entraîne de plus en plus souvent un coût financier net pour l'État Membre. Dans certains cas — qui se multiplient — le système de remboursement est en grande partie automatique.

690. Les activités des différents services de contrôle financier et d'audit aux niveaux de l'UE et au niveau national n'ont pas toujours été parfaitement coordonnées. Il est clair que les pays devront chercher des méthodes de coordination nouvelles et plus efficaces. Pour cela, il faudra, d'une part que les institutions concernées affectent suffisamment de ressources et de temps à cette tâche, et d'autre part qu'ils se mettent d'accord entre eux sur une approche et une méthodologie communes.

691. Cette coordination a été entravée par un manque de clarté dans la répartition des responsabilités entre tous les services de contrôle financier et d'audit de la Cour des comptes européenne, de la Commission et des États Membres. Il semble, cependant, que la coordination se soit renforcée ces dernières années, et qu'il y ait eu une meilleure prise en compte par les services de contrôle financier et d'audit nationaux de la protection des intérêts de la CE.

692. La situation demeure plus instable pour ce qui concerne les Fonds structurels. Dans le but de tirer le meilleur parti possible de l'ensemble des services de contrôle et d'audit de l'UE, le Contrôleur Financier de la CE a invité les États Membres à signer un protocole qui permettrait de coordonner à la fois le calendrier et les méthodes de travail des services de contrôle et d'audit de la Commission et des États Membres. Cette proposition a soulevé des difficultés pour les États Membres à structure fédérale et/ou dotés de systèmes de contrôle financier décentralisés, mais environ la moitié des États Membres actuels ont déjà signé un protocole et les négociations engagées avec les autres sont très avancées. Une négociation menée sans retard par un pays candidat pourrait lui apporter des éléments d'appréciation utiles sur l'étendue et la fréquence des travaux de contrôle financier qu'il devra effectuer après son adhésion, sur les normes minimales que la Commission pourrait lui demander de respecter, et donc sur la mesure dans laquelle les services actuels de contrôle financier et d'audit devraient être renforcés avant l'adhésion.

### 3.6. *L'audit externe*

693. Les amendements au traité qui sont à l'origine de la création de la Cour des Comptes des CE (CCE) ont introduit pour la première fois dans le droit communautaire une référence aux institutions supérieures de contrôle (ISC). Il est convenu que les activités d'audit de la CCE dans les États Membres doivent être menées en liaison avec les ISC. Ces institutions doivent informer la CCE de leur volonté de participer à l'audit et elles sont également tenues de communiquer à la CCE, à sa demande, tout document ou toute information qui lui est nécessaire pour s'acquitter de sa tâche.

694. Au cours de la dernière décennie, la Commission, en sa qualité d'institution de l'UE responsable de la mise en oeuvre du budget communautaire, s'est de plus en plus soucieuse de l'efficacité des mesures de contrôle appliquées aux fonds communautaires par les États Membres. Elle a pris des dispositions importantes pour associer les services de contrôle nationaux à l'audit et au contrôle des subventions agricoles et des Fonds structurels, et faire en sorte que leurs travaux respectent des critères de qualité minimale. Les réactions des ISC à ces initiatives ont été diverses. Si la Communauté a légiféré sur les relations entre les ISC et la CCE, elle n'a jamais voulu en faire autant sur les relations entre les ISC et la Commission.

695. Il paraît probable que la Commission poursuive sa politique qui consiste à déterminer les procédures de contrôle et d'audit que sont tenus de suivre les États Membres et à leur imposer le respect de normes minimales pour leurs travaux. L'élargissement accélérera ce processus dans la mesure où il accroîtra la charge de travail des services de contrôle et d'inspection propres de la Commission.

696. La plupart des ISC estiment que l'adhésion a entraîné un surcroît de travail réel, qui n'est toutefois pas excessif, au titre de leurs activités d'audit. L'ISC du Royaume-Uni estime que ses travaux liés à l'UE absorbent environ 2 pour cent de son temps, ce qui "correspond à peu près à la proportion des dépenses du Royaume-Uni qui sont financées sur le budget de la Communauté européenne". Ce type de calcul ne reflète pas vraiment les changements en matière d'approche et d'organisation, difficiles à chiffrer, que l'adhésion a entraînés pour certaines des ISC. La vérification de la conformité aux règles de la CE exige un effort initial de familiarisation important. Par ailleurs, la mise en oeuvre de nouvelles règles peut entraîner des risques supplémentaires pour les auditeurs.

697. L'étendue du changement culturel qui peut être nécessaire est bien décrite dans l'observation suivante faite par l'ISC de la Suède : "Nous ne pouvons pas exclure la possibilité que, dans une certaine mesure, l'origine de la mauvaise gestion, des irrégularités, des fraudes et de la corruption qui se font jour dans le système de paiements de la CE, proviennent de la conception même du système. Si les fonds budgétaires nationaux et "européens" sont utilisés pour les mêmes fins, le risque d'erreur peut être accru au regard d'une structure réglementaire relativement complexe. L'approche fondamentale et la structure qui sont implicites dans les systèmes administratifs de contrôle en Suède à l'heure actuelle, du fait de l'adhésion à l'UE, tranchent dans des domaines importants avec notre pratique nationale. Il en résulte que les responsables suédois éprouvent parfois des difficultés à comprendre et à mettre en oeuvre ces systèmes de contrôle". Lorsqu'il établit ses priorités, l'auditeur doit prendre en compte l'éventualité que les systèmes d'administration nationale ne consacrent pas les mêmes soins ni la même attention à la gestion des fonds de la CE qu'ils n'en consacrent à celle des fonds nationaux.

698. La préparation, la mise en oeuvre et le suivi des audits de la CCE dans les États Membres suivent à l'heure actuelle des schémas bien établis pour ce qui est des liaisons. Le principe essentiel est qu'il appartient à chaque organisme d'établir lui-même s'il retirera une valeur ajoutée de la coopération. Au sein de la Communauté, les approches nationales diffèrent pour ce qui est de la coopération avec la



CCE. La faculté donnée par le Traité aux ISC de prendre part aux audits effectués par la CCE est interprétée de différentes manières.

699. Cette participation consiste le plus souvent à déléguer, en qualité d'observateur, un représentant de l'ISC auprès de l'équipe d'audit de la CCE. L'ISC de l'Autriche souhaiterait une forme plus active de participation, mais cela risque de remettre en cause l'indépendance de l'audit lancé et conduit par la CCE.

700. Les ISC et la CCE collaborent depuis le début des années 1990 et ont réalisé un nombre limité d'audits en commun. Il s'agit d'audits dans lesquels la CCE et une ou plusieurs ISC mettent en commun leurs ressources pour effectuer la même enquête. Des variantes de cette forme de coopération ont consisté à mener des audits parallèles ou coordonnés, dans lesquels deux organismes d'audit ou plus effectuent des enquêtes distinctes dans le même domaine.

701. Plusieurs ISC ont souligné l'intérêt que présentent pour les deux parties ces audits conjoints. Les ISC attirent également l'attention sur les ponctions relativement lourdes sur leurs ressources humaines qu'implique toute forme de coopération avec la CCE.

702. Une autre forme de coopération entre les ISC et la CCE procède de l'obligation à laquelle est astreinte la CCE, en vertu du Traité, de soumettre au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance (DAS) sur la fiabilité de la comptabilité et sur la légalité et la régularité des actions entreprises. Il s'agit ici d'une responsabilité spécifique qui impose une lourde charge à l'auditeur, lequel est tenu de vérifier, et le cas échéant de prouver, que sa conclusion est fondée sur des preuves obtenues au cours de l'enquête.

703. La CCE s'efforce de négocier des accords bilatéraux avec les ISC sur une base volontaire de manière à lui permettre d'utiliser les résultats des travaux d'audit des ISC pour l'élaboration de la DAS qu'elle doit fournir, au terme de chaque année, sur l'ensemble du budget de la CE. La négociation a pour objet de réduire la charge de travail de la CCE liée à la préparation de la DAS et/ou de renforcer la base sur laquelle est assise cette DAS. Une question fondamentale est de savoir dans quelle mesure la CCE considère que les résultats de l'audit des ISC sont fiables. Cette situation n'est pas sans rappeler les initiatives récentes de la Commission auxquelles il vient d'être fait allusion. Dans les deux cas, les organismes nationaux de contrôle fonctionnent en respectant des normes imposées par les institutions communautaires ou arrêtées d'un commun accord. Les négociations n'ont pas encore abouti, mais si elles sont couronnées de succès, cela pourrait laisser supposer que ce type d'arrangement, en vertu duquel les rôles assumés par les deux parties se complètent plus qu'ils ne se renforcent, constitue un modèle de coopération plus rentable que ne le sont les audits conjoints.

704. Aucune disposition de la législation communautaire ne vise directement les relations entre les ISC et la Commission, et jusqu'à une date récente, ces contacts étaient rares. A l'heure actuelle, cependant, la nécessité d'établir et de maintenir des relations de ce type se fait plus nettement sentir.

705. Les contributions nationales à l'étude de SIGMA font apparaître la diversité des réactions aux deux initiatives de la Commission décrites ci-dessus. En France, en Suède et au Royaume-Uni, les autorités nationales ont accordé à leur ISC le statut d'organisme de certification au titre du Règlement 1663/95. Compte tenu de la nature inhabituelle de son rôle dans ce domaine, l'ISC française a créé une commission d'audit pour s'acquitter de cette fonction de certification, et au Royaume-Uni, l'ISC a établi une relation contractuelle avec son organisme payeur national. Au demeurant, des propositions comparables faites par les autorités nationales du Danemark et de la Finlande se sont heurtées au refus de leurs ISC sur une question de principe. Ces ISC ont fait valoir qu'elles n'estimaient pas opportun d'être

impliquées de manière directe ou indirecte dans les négociations entre le Contrôleur financier de la Commission et les autorités de contrôle nationales sur des protocoles relatifs aux Fonds structurels.

#### 4. Conclusions

706. L'étude de SIGMA montre combien il est important que les pays concernés commencent très rapidement à se préparer à l'adhésion. Plusieurs années de travaux préparatoires sont nécessaires et un grand nombre de questions pratiques exigent un examen approfondi et attentif. Les pays qui ont entrepris ces travaux préparatoires en s'appuyant sur des décisions d'orientation prises sans retard, qui fixent les principes devant guider le processus de mise en oeuvre, estiment que leur approche s'est avérée fructueuse.

707. La formation du personnel est un élément essentiel dans cette préparation. Les contributions nationales soulignent l'importance de la formation linguistique. La formation en matière de gestion financière, et dans le domaine des normes et méthodes de contrôle interne et d'audit, est tout aussi importante.

708. Pour certains nouveaux États Membres, l'adhésion effective à la Communauté entraînera des changements dans les rouages de l'administration centrale et des dépenses supplémentaires. Les systèmes de contrôle financier et d'audit de l'administration centrale devront être modifiés, souvent de manière assez radicale. En outre, la préparation à l'adhésion implique des analyses approfondies, une adaptation et un développement des systèmes existants de budgétisation, de contrôle financier et d'audit. Cela peut exiger beaucoup de ressources : la mise en place de nouveaux systèmes d'information financière peut, par exemple, se révéler nécessaire. L'expérience acquise par les États qui ont été les derniers en date à adhérer à l'Union, semble indiquer que cette adhésion peut s'intégrer à un processus de réforme fondamentale des structures politiques nationales, ainsi que des systèmes administratifs et financiers, et qu'elle contribuera à renforcer ce processus.

709. En raison de l'obligation faite aux nouveaux États Membres de se conformer à des réglementations et des procédures communautaires détaillées en matière budgétaire et de contrôle — et, plus largement, aux exigences de discipline budgétaire prévues par l'accord de Maastricht — ceux-ci sont fortement incités à renforcer leurs systèmes et processus administratifs. Cela concerne toute une gamme d'institutions, allant de bureaux nationaux de statistiques, aux services des impôts et des douanes, et au Ministère des finances. Les systèmes de contrôle et d'audit internes ont besoin de beaucoup plus d'attention et d'une organisation bien conçue. Il est nécessaire d'avoir des dispositifs solides et répondant bien aux besoins, le Ministère des finances jouant un rôle principal dans la coordination des positions et des actions des autres ministères concernés par le budget de la CE. Le plus souvent, cela implique également une responsabilité globale claire en ce qui concerne l'élaboration et la mise en place, dans l'ensemble de l'administration, de normes de contrôle et d'audit internes.

710. Il est essentiel que les États Membres disposent de procédures efficaces pour coordonner les positions des différents ministères et des autres organismes publics. Les contributions nationales font apparaître combien il sera essentiel pour les pays candidats de compléter les contacts formels qu'ils établissent avec la Commission et les États Membres par des contacts informels étroits et réguliers à tous les niveaux techniques mais aussi à haut niveau dans l'administration publique et dans les sphères politiques. La négociation avec la Commission d'un protocole sur le contrôle financier et l'audit est l'un des moyens que pourra utiliser un pays candidat à l'adhésion pour établir des relations de travail plus étroites avec elle et, en même temps, approfondir sa connaissance du système de contrôle financier de l'UE.

711. Pour ce qui est du renforcement des systèmes de contrôle financier et d'audit externe, l'expérience acquise par les États Membres actuels montre qu'il est important d'adopter une approche intégrée et coordonnée, selon laquelle les autorités compétentes de l'État, et notamment le Ministère des finances et les ISC devront travailler en étroite collaboration. Cette démarche doit être soigneusement préparée ne serait-ce que pour assurer l'indépendance voulue de l'ISC. Une approche adaptable et souple sera nécessaire pour répondre aux changements importants qui sont susceptibles de se produire dans les systèmes budgétaires et de contrôle de l'UE dans les prochaines années par suite des modifications qui seront apportées en application de l'initiative SEM 2000<sup>44</sup>, aux principaux Fonds européens (agriculture, ajustements structurels, etc.) au système de contrôle lui-même.

---

44. *Sound and Efficient Management 2000* (Gestion solide et efficace 2000).

**Chapitre 11 : Reconstruire l'État : La réforme administrative dans  
les pays d'Europe centrale et orientale**

**Par Joachim Jens Hesse<sup>45</sup>**

---

---

45. Joachim Jens Hesse est Professeur au Centre européen de gestion publique et de politique publique, à Berlin en Allemagne.

## 1. Introduction

712. Les pays d'Europe centrale et orientale traversent encore des changements profonds, sinon révolutionnaires, qui affectent les fondements mêmes de leur vie politique, économique et sociale. L'ampleur et le rythme des processus de transformation qui ont eu lieu jusqu'à présent diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, mais il est néanmoins possible de relever un certain nombre de caractéristiques communes tendant à indiquer l'existence d'un même schéma de changement. Les points communs sont notamment : la transition de ce qui était en réalité, même s'ils n'en portaient le nom, des systèmes à parti unique, dans lequel le rôle majeur du Parti communiste dans tous les secteurs de la société était solidement ancré, vers des systèmes parlementaires pluralistes avec des gouvernements responsables et démocratiquement élus ; l'abandon du principe du "centralisme démocratique" au profit d'un large mouvement de déconcentration et de décentralisation du pouvoir politique dans un état de droit ; le rejet du principe de fusion de la politique et de l'économie, suscitant l'émergence d'un monde politique distinct de la vie économique ; et des réformes économiques en profondeur qui visent au renforcement de l'entreprise privée, à la dénationalisation (ou plutôt la privatisation) de pans entiers des moyens de production jusque-là aux mains de l'État ainsi qu'un grand mouvement de déréglementation et de libéralisation de l'économie nationale.

713. Les idées sous-jacentes, qui dopent les efforts ambitieux de réforme visant à remplacer un système économique nationalisé, centralisé et planifié par une économie de marché, sont en principe également appliqués pour motiver la tâche de réorganisation ou peut-être plutôt de recréation de l'administration publique. On assiste donc à des initiatives de renforcement du contrôle démocratique sur l'administration de l'État afin d'accroître sa responsabilité face à des corps démocratiquement élus ; des efforts sont en cours pour réaliser une déconcentration et une décentralisation de l'appareil bureaucratique ; l'accent est mis sur la nécessité de placer les institutions publiques strictement sous le contrôle de la loi et de garantir la légalité des règlements publics ; enfin, il est couramment admis qu'il faut accroître l'efficacité, l'efficacités et la souplesse de l'administration publique. Cette volonté implique que l'organisation de l'administration soit soumise aux mêmes pressions du changement que celles qui ont déjà mené à des réformes politiques de fond, qui ont transformé l'économie en profondeur et, en partie par contagion, ont transformé le tissu social.

714. Néanmoins, il n'est pas inutile de répéter que la tâche de modernisation de l'administration publique ou du secteur public dans son ensemble va très au-delà de sa soumission aux règles légales de base qui régissent l'exécution des responsabilités publiques dans la majorité des pays industrialisés d'Europe occidentale. Le défi que doivent relever les institutions publiques dans les PECO est de redéfinir jusqu'à leur rôle dans la société, c'est-à-dire, plus concrètement, leur relation avec la politique, l'économie et la société civile. A cet égard, il ne faudrait pas oublier que la dynamique de la transformation institutionnelle est intimement liée aux changements des environnements politique, légal, social et économique dans lesquels fonctionnent les institutions publiques et dont elles dépendent de façon vitale. L'administration publique est à la fois l'objet de la réforme et, presque inmanquablement, le principal acteur de la réforme, mais cela ne doit pas empêcher le processus de réforme d'être interactif.

715. Malgré ce contexte général, *les réformes ont considérablement avancé* et ont réussi à vaincre des attitudes hostiles à l'État, qui si elles sont compréhensibles n'en sont pas moins négatives, en mettant l'accent sur la contribution positive d'une administration publique modernisée au bon fonctionnement d'une économie de marché. Dans cet environnement, il est généralement admis qu'il y a lieu d'aborder les réformes de manière globale. Cela signifie qu'il ne faut pas traiter isolément les tâches, les structures organisationnelles, les procédures administratives et les questions de personnel. Cela implique également que l'on prenne en compte les relations et interdépendances horizontales et, en particulier, verticales entre

les différents niveaux d'administration. Il apparaît alors clairement que le contexte dans lequel fonctionne le secteur public dans les PECO fait l'objet d'un changement rendant inévitables des ajustements à grande échelle. Les organisations bureaucratiques sont évidemment capables d'absorber des "chocs" extérieurs considérables sans avoir à procéder à des réformes de fond, mais le caractère sans précédent de la transformation des PECO remet en cause quelques-uns des principes les plus fondamentaux sur lesquels l'appareil administratif avait été construit. En conséquence, l'administration publique est soumise à de fortes pressions et doit s'adapter. Même si les efforts de réforme ont pour objet d'introduire une stabilité, une fiabilité et une continuité dans le système administratif, ils ne doivent pas parallèlement empêcher des révisions et des modifications ultérieures, rendues nécessaires au fur et à mesure que l'environnement va continuer à se transformer. Ainsi, il faut veiller à combiner stabilité avec flexibilité, fiabilité avec ouverture, continuité avec adaptabilité. Dans ces conditions, il ne faut pas oublier de mettre en place des dispositions institutionnelles, procédurales et personnelles spécifiques, voire une approche très complète de la gestion publique.

## 2. Tendances communes en matière de réformes

716. Si l'on se penche sur les différents stades de développement, on peut dégager quelques tendances communes caractéristiques du processus de réforme dans les PECO :

- Au cours de la phase initiale de *transformation*, l'ancien ordre légal, politique, social et économique a irrémédiablement éclaté et de nouvelles structures ont commencé à se former. Les caractéristiques de cette phase de transformation sont notamment : l'émergence de systèmes multipartites, des élections régulières aux niveaux national, régional et local ; la remise en état des institutions du secteur public, consistant dans certains cas à tenter de recréer l'ensemble de la machine gouvernementale ; l'élaboration et l'application partielle de ce qui a souvent été un programme de réforme économique en profondeur ; ainsi que des débats constitutionnels approfondis et, dans certains cas, explosifs. Même si ces mouvements de transformation semblent très complets, les résultats ont été divers et souvent fragmentaires. Régimes électoraux flous, coalitions instables et luttes de pouvoir non résolues entre différentes institutions publiques ont été aussi courants que les débats constitutionnels ont été sans issue, les programmes de privatisation incomplets et les dispositions et redispersions institutionnelles de courte durée.
- La phase initiale de transformation a été lentement suivie par ce qu'on pourrait appeler une phase de *consolidation*, au cours de laquelle une meilleure stabilité politique a rendu possible une approche plus systématique de dé-étatisation, de privatisation et d'ouverture au marché. Bien que la ligne de démarcation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ainsi qu'entre les sphères politiques et administratives soit restée quelque peu floue, et les questions constitutionnelles sans solution, les programmes de transformation économique ont commencé à donner de premiers résultats encourageants. Un comportement électoral moins erratique a permis d'espérer une continuité, qui s'est révélée nécessaire pour stimuler et soutenir l'investissement dans le secteur privé, et de nature à susciter une approche plus rationnelle de l'évaluation et de la réforme du secteur public. A un moment où les approches de type "*big bang*" ont perdu de leur attrait, la conception et la mise en oeuvre de politiques vitales et plus spécifiques est devenue la règle du jeu.
- A son tour, cette pseudo-stabilité a permis d'adopter au moins une approche à moyen terme, au lieu de mesures *ad hoc*, qui — combinées à une meilleure prise de conscience des problèmes — a abouti à la troisième phase, celle de la *modernisation*. La nécessité de réviser les dispositions institutionnelles et de rechercher des "meilleures pratiques", qui se justifie

par la nécessité d'élaborer diverses politiques, a été la principale caractéristique de cette étape. Du fait des problèmes non résolus et des difficultés dernièrement apparues, il faudrait en fin de compte redéfinir le secteur public, son ampleur, son rôle et sa structure institutionnelle. Il est apparu de plus en plus clair que le passage à une économie de marché et la privatisation ne pourraient à long terme produire les résultats espérés que s'il y avait un cadre légal complet et contraignant accompagné des dispositions et des contrôles nécessaires de sécurité, et si ce cadre était appuyé, réglementé et contrôlé par une administration publique efficace et fiable. Pourtant, la réorganisation de l'ensemble de l'administration centrale ainsi que la délimitation fonctionnelle et territoriale des compétences se sont révélées des entreprises particulièrement difficiles. Il faut ajouter à cela un grave problème de rotation du personnel, en raison d'une part de l'attrait de plus en plus exercé par le secteur privé et, d'autre part, de l'habitude qu'ont les gouvernements de remplacer un grand nombre de cadres supérieurs de l'administration quand ils arrivent au pouvoir. Dans certains cas, les problèmes constitutionnels non résolus ont continué d'entraver le processus de modernisation.

- Une quatrième phase du processus de réforme de l'administration publique, qui recouvre en partie la précédente, est *l'adaptation* aux normes de performance du secteur public, telles qu'on peut les observer dans les pays occidentaux, ainsi qu'aux pressions exercées par la préparation de l'adhésion à l'Union européenne. Dix des treize pays relevant du Programme SIGMA (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) ont déposé une demande d'adhésion à la Commission et ont déjà conclu des accords d'association. Les autres travaillent aussi à la préparation d'une future adhésion. Les capacités administratives ainsi que les instruments réglementaires (rapprochement législatif) nécessaires pour cadrer dans les acquis communautaires vont exiger des pays candidats qu'ils procèdent à d'énormes ajustements législatifs, institutionnels et procéduraux. Dans la mesure où la qualité de ce travail préparatoire sera un des facteurs déterminants de la décision par l'Union européenne d'ouvrir des négociations formelles, ce processus d'adaptation a bénéficié d'une priorité de premier ordre dans les pays concernés.

717. Dans l'étude de ces phases de transformation, de consolidation, de modernisation et d'adaptation, il faut évidemment avoir conscience des aléas lorsqu'elles s'appliquent à treize contextes aussi différents. Il ne faudrait donc pas considérer que ces phases se succèdent de façon "logique", et constituent un continuum dans le temps, ni bien sûr qu'elles constituent une expérience uniforme dans les pays relevant du Programme SIGMA. Il ne faudrait pas non plus identifier les différentes phases uniquement en fonction du processus de développement respectif ; dans chaque cas, elles représentent le résultat de différents contextes tels que héritages spécifiques, traditions nationales et, bien sûr, cultures administratives différentes. Il s'agit plutôt de grandes catégories dans lesquelles il est possible de classer les treize pays. Dans la mesure où les pays les plus avancés ont suivi ce développement type, les quatre phases peuvent alors aider à identifier une sorte de "état de l'art" en ce qui concerne le processus de réforme et ses composantes. Il ne faudrait toutefois pas confondre ce développement type avec une convergence des systèmes d'administration publique des treize pays, sans parler de convergence globale. Néanmoins, compte tenu du nombre de similitudes importantes dans les défis internes et extérieurs que doivent relever les administrations publiques des PECO, et d'ailleurs aussi des pays occidentaux, il semble plus qu'approprié que des organisations internationales concourent à soutenir le processus de réforme.

### **3. Les questions institutionnelles au niveau du Centre de Gouvernement**

718. En ce qui concerne les *conditions contextuelles de la réforme administrative*, on observe des signes d'accroissement de la consolidation. Dans la sphère politique, le processus d'institutionnalisation d'un cadre de gestion publique démocratique a plus ou moins abouti, et les grandes lignes du futur ordre

politique commencent à se dessiner de plus en plus nettement. L'imprédictibilité et l'incertitude de la vie politique, caractéristiques des années de transition, disparaissent progressivement, et des schémas plus stables de comportements politiques prennent forme. En ce qui concerne la reconstruction économique, elle est évidemment encore loin d'être réalisée ; le passage de l'économie socialiste planifiée à l'économie de marché par le biais de la privatisation, de la libéralisation et du marché libre s'est révélé être un processus beaucoup plus long et complexe que ce que beaucoup avaient imaginé initialement. En outre, les effets pervers de ce processus de reconstruction — chute de la production, flambée de l'inflation, montée du chômage et baisse du niveau de vie — ont été beaucoup plus graves que ce que les partisans des réformes étaient à l'origine prêts à admettre. Cependant, alors que la politique économique est confrontée à des problèmes nouveaux, les fondements structurels des différentes économies nationales commencent aussi à se mettre en place plus clairement. Les grandes déclarations générales en faveur de l'instauration d'une économie de marché cèdent de plus en plus la place à des politiques plus différenciées. Cela concerne, par exemple, le rôle des entreprises publiques, les relations entre petites, moyennes, grandes entreprises et grands groupes, ou la composition sectorielle de l'économie. A cet égard, une analyse comparative révèle d'importantes différences de politique entre les pays relevant du programme SIGMA, même si fondamentalement ils sont engagés sur les mêmes voies. Parallèlement, la constitution des institutions légales d'un système de marché parvenu à maturité progresse au fur et à mesure que les objectifs phares de la reconstruction économique se font plus spécifiques et, de ce fait, les politiques plus claires. En ce qui concerne le développement administratif, la stabilisation des variables importantes de la réforme politique et économique implique un plus haut degré de fiabilité et de prédictibilité. Dès lors que le contexte de l'administration publique se stabilise, les attentes politiques et les demandes fonctionnelles à moyen et long terme se précisent. En conséquence, une réforme positive ciblée a plus de chance de se faire et d'aller très au-delà d'un changement par la négative, c'est-à-dire par le rejet de l'héritage administratif du "centralisme démocratique".

719. Sur le plan des *questions institutionnelles*, il convient de souligner que contrairement aux niveaux local et intermédiaire/régional de l'administration publique, la réorganisation du centre du gouvernement est restée dans l'ensemble limitée aux ajustements structurels directement liés à la démocratisation et à la libéralisation économique. Ces premiers ajustements portaient principalement sur deux domaines : la sécurité intérieure et l'administration économique. On pourrait s'étonner que la longue liste des ministères et des administrations nationales, qui forment le noyau dur du gouvernement central, n'ait pas encore fait l'objet d'une réforme complète dans de nombreux pays. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'y ait pas eu des changements importants, ni que l'on n'ait pas pris conscience de la nécessité de procéder à un réexamen en profondeur des institutions centrales de la gestion publique. Cependant, depuis l'automne de 1989, l'instabilité politique et l'incertitude quant au rôle futur de l'administration centrale et à ses relations avec les niveaux inférieurs d'administration ont empêché des réformes en profondeur. Même si la situation a changé considérablement, dans certains cas, depuis deux ans, il reste beaucoup de travail à faire. D'une manière générale, les décideurs politiques sont d'accord pour dire qu'il ne sera possible de procéder à une restructuration totale des compétences ministérielles au niveau central qu'une fois que l'on aura défini plus clairement les tâches futures de l'administration centrale. En d'autres termes, il faut d'abord décider de la portée des pouvoirs et des responsabilités futures de l'administration nationale par rapport à ceux de l'administration régionale/provinciale et locale.

720. Toutefois, même si un programme de modernisation est soigneusement préparé et encadré, sa réussite finale dépend fondamentalement de l'aptitude de ceux qui font les réformes à vaincre la résistance au changement à l'intérieur des organisations. Sur ce point, les analystes de la réforme administrative sont quasiment unanimes à reconnaître que des stratégies coercitives, qui font appel à l'exercice du pouvoir pour faire avancer des réformes, n'ont guère de chance de produire les résultats recherchés. Au contraire, ils soulignent la nécessité d'adopter une approche essentiellement persuasive, pour rallier tous ceux qui appartiennent à l'organisation à réformer. Il faut attendre encore plusieurs années avant de pouvoir juger de



la réussite du processus de modernisation, mais la haute importance qui est attachée à l'organisation administrative à ce niveau est encourageante.

#### **4. Niveau d'administration intermédiaire/régional**

721. Au *niveau d'administration intermédiaire/régional*, on peut là encore relever un certain nombre de caractéristiques communes aux PECO. Il s'agit tout d'abord de l'incertitude quant à l'avenir du niveau intermédiaire et des relations entre les différents niveaux d'administration. Maintenant que les anciens bureaux de district ont été fermés presque partout, puisqu'ils servaient d'organe du gouvernement central, l'avenir du niveau régional reste très ouvert. Pratiquement tout le monde s'accorde pour reconnaître la nécessité de poursuivre le changement structurel, puisque l'organisation territoriale actuelle de l'administration nationale est généralement considérée comme inefficace, mais il n'y a que peu de réformes qui aboutissent ; plusieurs expériences ont échoué. On assiste encore à une grande instabilité et une grande confusion quant au niveau d'administration intermédiaire approprié dans les PECO. Les anciennes autorités intermédiaires ont été discréditées et extrêmement affaiblies, mais les nouvelles méthodes préconisées ont abouti à une prolifération d'entités spécialisées déconcentrées de l'administration nationale. Ce qui se dégage à l'heure actuelle, c'est une tentative de désimbriquer les niveaux d'administration, bien que les problèmes de coordination et de contrôle risquent de se poser de façon prioritaire dans les processus de réforme administrative dans les années à venir. Compte de la multitude d'institutions dont les compétences se recouvrent en partie, il n'y a guère lieu d'être surpris que ceux qui sont chargés de faire les réformes administratives se soucient des déficits de performance manifestes. Dans l'ensemble, les relations entre les différents niveaux d'administration ainsi que le niveau d'administration intermédiaire semblent être engagés dans un goulot d'étranglement bloquant la poursuite du processus de réforme. Dans la mesure où elles constituent un pivot dans la mise en application des politiques administratives, les institutions de niveau intermédiaire méritent sans aucun doute une considération particulière.

#### **5. L'administration locale**

722. A propos des efforts de reconstruction de *l'administration locale* dans les PECO, il importe de distinguer entre les changements apportés au cadre normatif, d'une part, et les pratiques réelles des collectivités locales, d'autre part. Il est vrai que les lois de réforme principalement adoptées dans les années 1990-91 ne sont pas exemptes d'ambiguïtés et de contradictions internes, et qu'elles aient bien besoin d'être clarifiées et précisées, elles constituent une base légale solide pour séparer l'administration nationale des collectivités locales. La notion d'autorité nationale "unifiée" ou "homogène" (dans laquelle les autorités locales jouent le rôle de représentants du gouvernement central et sont sans équivoque subordonnées aux directives et au contrôle central) a été rejetée et remplacée par un double système, dans lequel l'administration nationale et les administrations locales opèrent dans leurs propres sphères d'influence. Compte tenu du recul quasi inexistant que l'on a pour certaines réformes et, dans de nombreux cas, des environnements constitutionnel, politique, économique et social encore instables dans lesquels elles ont été réalisées, on ne s'étonnera pas que la réalité de l'administration locale reste très en deçà de l'idéal normatif. Si l'on ne considère que le cadre légal, on n'a qu'une vue incomplète et, en réalité, faussée de la situation de l'administration locale.

723. Les lois de réforme de l'administration locale ont, sans aucun doute, grandement renforcé le rôle de l'échelon local et ont réussi à constituer une sorte d'administration réellement autonome, mais beaucoup prétendent que les réformes n'ont pas assez tenu compte de la nécessité de mettre en place un système intégré de prise de décision politique ainsi qu'une coordination et une coopération active entre les différents niveaux d'administration. Ces critiques semblent en partie justifiées, principalement du fait de

l'absence de capacité organisationnelle et procédurale et de l'insuffisance manifeste de la coopération entre les différents niveaux d'administration qui reste fortement sectorisée. Les problèmes de sectorisation se trouvent compliqués par le caractère fragmentaire de la carte des collectivités locales. Avec des institutions intermédiaires faibles, les organes centraux sont de plus en plus conduits à tenter d'établir des liens directs avec les collectivités locales, or cette tâche est rendue encore plus difficile par le grand nombre d'entités locales et, surtout s'il y a beaucoup de petites municipalités, l'absence de capacité professionnelle. Inversement, les collectivités locales ne peuvent s'en remettre aux conseils de comté pour représenter leurs intérêts au niveau central, et ont besoin de trouver d'autres moyens d'accéder à l'administration centrale. Finalement, le caractère sectorisé et fragmenté des relations entre les différents niveaux d'administration se trouve perpétué.

724. Cependant, la fragmentation au niveau de l'administration locale n'a pas seulement un impact négatif sur la coordination et la coopération entre les différents niveaux d'administration, elle nuit aussi aux propres capacités administratives des collectivités locales. De fait, l'extrême déconcentration des ressources de gestion et d'administration à l'échelon local amplifie les difficultés résultant de l'accroissement des tâches, de l'inexpérience à l'égard du cadre politique, légal et financier fondamentalement transformé et d'un manque de gestion centrale. La critique couramment formulée à l'encontre de la réforme de l'administration locale est qu'elle a abouti à un échelon local atomisé incapable de remplir ses nouvelles fonctions avec efficacité et efficacie. De fait, il est évident que de nombreuses très petites municipalités ne disposant pas ou pratiquement pas de personnel professionnel et ayant des ressources financières très limitées, se heurtent à de grandes difficultés pour mener à bien leurs tâches obligatoires sans pour autant tirer parti du champ d'action considérable que le nouveau cadre légal accorde à l'administration locale.

725. Il semble donc que les réformateurs aient placé trop d'espoirs dans la réforme de l'administration locale. Le choix très compréhensible de ce qu'on pourrait appeler une approche "ascendante" a présenté bien des écueils : les capacités des collectivités locales ont été en partie surestimées ; inversement, il y a eu une forte sous-estimation des besoins de direction et de contrôle central ; finalement, le principe devenu prioritaire de l'autonomie locale a posé de graves problèmes de coordination entre les différents niveaux d'administration. En fin de compte, beaucoup appellent une "réforme de la réforme", cherchant à adopter une approche plus pragmatique de l'administration locale.

## **6. Le service public**

726. Sur les questions de personnel, l'administration publique des PECO post-communistes a toujours été décrite comme largement pléthorique et tentaculaire. En conséquence, on considère souvent que la transition vers un service public moderne, comparable dans ses tâches, ses structures et ses procédures à l'administration publique occidentale, entraîne inévitablement un rétrécissement drastique de la fonction publique par le biais de privatisations et de regroupements. Cependant, il y a lieu de remettre en cause cette appréciation, pour au moins deux raisons. Premièrement, elle semblerait sous-estimer les grandes différences d'effectif des emplois publics entre les pays industrialisés occidentaux eux-mêmes. Deuxièmement, l'argument de la simple réduction d'effectif tend à surestimer la taille actuelle de l'administration publique. Alors que le secteur social de l'économie représentait jusqu'à une date très récente, une partie considérable des emplois publics, il s'agissait principalement d'entreprises publiques et de coopératives. En revanche, l'administration publique elle-même était relativement modeste. Le défi quantitatif se situe donc non pas dans l'administration publique centrale, mais dans le secteur social de l'économie.

727. Mais la plus grande difficulté que présente une réforme de la fonction publique tient aux insuffisances qualitatives. Cela exige l'élaboration d'une politique du personnel raisonnablement cohérente et soutenue, qui tienne compte de l'interdépendance entre ces éléments centraux tels que le recrutement du personnel, son utilisation, sa motivation, sa représentation, sa formation et sa qualification. Jusqu'à une période très récente, seuls quelques pays étaient en mesure de formuler et d'appliquer des politiques susceptibles d'apporter de réelles améliorations au secteur du personnel. Les mesures qui ont été prises visaient principalement à atténuer certaines difficultés à court terme parmi les plus urgentes, mais souvent elles n'ont pas réussi à s'attaquer aux problèmes structurels plus profonds. En outre, rien n'indique qu'en adoptant des mesures concernant les aspects particuliers de la politique du personnel, leurs interactions aient été suffisamment prises en compte. En d'autres termes, il s'est agi principalement de mesures isolées sans référence à un mouvement de réforme plus complet.

728. Il est possible d'identifier plusieurs facteurs qui, jusqu'à présent, ont empêché l'élaboration d'une politique du personnel plus complète. Le plus important est, peut-être, qu'il n'existe pas réellement de service public unifié, dans un bon nombre de cas ; en fait, l'idée même de fonction publique ne se fonde sur aucune loi. A ce jour, il n'existe que quelques codes de la fonction publique visant à réglementer les droits et les devoirs des fonctionnaires. Le plus souvent, la plupart des employés de l'administration publique tombent sous le coup du droit général du travail. Des réglementations particulières concernant les relations de travail n'existent que pour certaines parties de l'administration publique (en particulier les forces de sécurité intérieures, les forces armées, la police et les gardiens de prison) ; dans la plupart des cas, c'est le principe de relation de travail uniforme qui prévaut. Ce manque de cadre légal complet réglementant l'emploi dans le secteur public a des effets négatifs qui se combinent au fait que le plus souvent il ne s'agit pas d'un seul et unique employeur. En effet, au lieu d'être employés par l'État, les fonctionnaires ont des contrats de travail avec les différentes administrations. En conséquence, les contrats de travail sont très variables. L'absence de cadre légal commun pour la fonction publique et l'indépendance des ministères et administrations en matière de personnel font obstacle à l'élaboration d'une politique du personnel cohérente. En outre, jusqu'à une date récente, la nécessité de s'intéresser aux problèmes de personnel et de préparer des lois de réforme dans ce domaine était rarement reconnue.

729. L'adoption d'une législation sur la fonction publique est donc, à juste titre, considérée comme un élément clé du processus de réforme. En effet, une fonction publique stable, compétitive, responsable et démocratiquement digne de confiance est une condition préalable de réussite non seulement de la réforme administrative, mais de la stabilité politique et du développement économique également. La nécessité de se conformer aux acquis communautaires de l'UE devrait encourager à réaliser cette réforme.

730. Une stabilité politique accrue, de meilleures perspectives et performances économiques ainsi qu'une plus grande qualification du personnel du secteur public sont des facteurs qui commencent à se combiner pour permettre une modernisation en profondeur de l'administration publique. Là encore, des problèmes de mise en application se sont posés. A cet égard, il convient de souligner que les stratégies d'application viables pour créer une administration publique responsable et fiable et un système législatif efficace ont été dangereusement sous-estimées au cours des premières étapes du processus de transformation. Dans la réforme du droit constitutionnel et de la législation d'application, par exemple, l'accent a été fortement mis sur les questions de substance ; le contenu normatif des textes législatifs a été au centre des débats politiques et juridiques. En revanche, les aspects de procédure ont eu tendance à être négligés. En particulier, les questions déterminantes de savoir comment faire véritablement appliquer des lois constitutionnelles et secondaires, quelles difficultés risquent de se présenter dans le processus d'entrée en vigueur et comment les résoudre n'ont pas été traitées de façon systématique. Le transfert de connaissances ouest-est n'a guère été utile à cet égard car les efforts ont porté presque exclusivement sur l'aide à l'activité législative (en particulier l'adaptation de la législation à une économie de marché). En fait, on pourrait dire que l'élaboration de lois a été pendant une période relativement longue dissociée de la

mise en vigueur des lois ; de nouvelles lois ont souvent été adoptées alors qu'on savait que les conditions administratives de nature à permettre leur application n'étaient pas réunies, et ne pourraient être mises en place à brève échéance. En conséquence, la législation a dégénéré (et en partie dégénère encore) en politique symbolique. Les dangers qui en résultent devraient apparaître de façon évidente : adopter des lois qui ne peuvent être appliquées (ou que le législateur n'a pas l'intention de faire appliquer) ne peut que discréditer le processus législatif et, à plus long terme, aussi l'idée même d'une politique fondée sur le droit.

731. Dans les rares cas où les problèmes d'application ont été explicitement pris en compte dans le processus de réforme, il apparaît que les possibilités d'appliquer directement l'expérience des pays occidentaux a été considérée aussi de façon trop optimiste. Il ne fait aucun doute que l'expérience occidentale de ces deux dernières années a aidé à mettre en évidence les conditions préalables complexes d'application de réglementations légales et de décisions politiques ; dans une certaine mesure, elles ont aussi amélioré la capacité de concevoir des processus d'application plus efficaces en indiquant les ressources et les acteurs clés. Cependant, les leçons tirées de l'expérience occidentale semblent ne guère présenter d'utilité immédiate pour améliorer l'application des lois dans les PECO. Les analyses menées dans les pays occidentaux ont principalement porté sur les questions d'application dans des environnements comparativement stables, alors que les cadres normatifs dans les PECO sont évidemment encore soumis à un processus de changement dynamique. D'une manière plus générale, en raison du contexte de turbulences dans lequel l'application des lois se fait (ou ne se fait pas) le plus souvent, rares sont les hypothèses de base sur lesquelles les administrateurs et décideurs politiques occidentaux se fondent pour travailler qui se trouvent directement applicables à la situation des PECO. C'est pourquoi les réformateurs mettent, à juste titre, l'accent sur la construction d'un potentiel de mise en application des politiques vitales ; à cet égard, c'est là encore le processus de reconnaissance de son propre potentiel qui est important.

732. En ce qui concerne les questions de procédure, le caractère illusoire d'une "convergence globale" a déjà été abordé, sans parler du nouveau "paradigme" dans la réforme de l'administration publique. Cependant, cela n'a pas empêché les "gourous du management" ou les "touristes académiques" de défendre leurs "produits". On ne fait que reconnaître maintenant que dans le contexte des PECO, pour maintenir le navire à flot, il ne faut pas seulement un barreur mais aussi des rameurs, car pour bien tenir la barre, même avec la meilleure volonté du monde, il faut rallier les efforts de tous ceux qui mettent en oeuvre la gestion publique. Plus encore, l'introduction dans l'administration publique d'approches relevant du privé, comme le préconisent les tenants de la nouvelle gestion publique, pourrait se révéler désastreuse dans des systèmes ancrés dans la tradition de l'Europe continentale où soit les prérequis risquent de ne pas être en place, soit ils risquent d'être rejetés du fait de leur logique naturelle. Ce qui va être particulièrement problématique dans le contexte de la transformation, ce sera la capacité beaucoup trop restreinte des systèmes de la nouvelle gestion publique d'amortir l'impact d'un comportement de marché libre débridé. Au mieux, il peut être judicieux de s'orienter vers de meilleures méthodes de gestion, mais il semble impossible d'adopter purement et simplement la culture administrative anglo-saxonne. Une mise en garde s'impose donc : en ce qui concerne les questions de procédure, "reconnaître son propre potentiel" doit être considéré comme une recommandation plus que comme la mise en évidence d'une tendance qui s'impose déjà.

733. La création d'une fonction publique efficace, responsable et fiable est donc subordonnée à un certain nombre de prérequis qui, si l'on n'en tient pas compte, risquent de faire que des réformes individuelles au demeurant appropriées restent lettre morte :

- Le plus fondamental de ces prérequis, et sans doute celui qui est le plus lourd de conséquences, est ce qu'on pourrait appeler le minimum légal. Sans un cadre légal, assuré par exemple par une loi très complète sur la fonction publique, il sera impossible d'y attirer une élite. La confiance — particulièrement importante dans les choix de carrière des individus au

cours des processus de transformation et de modernisation — ne sera assurée que si les droits et les devoirs professionnels sont garantis et appliqués. La flexibilité qui a pu être appropriée au cours des premières phases de la réforme de la machine administrative nuit maintenant au développement de la fiabilité et de l'expertise requis par la modernisation et l'adaptation.

- Outre la confiance fondée sur un minimum légal, il faut que la réforme de l'administration publique bénéficie d'un large appui politique ainsi que d'une volonté politique de voir cette initiative menée jusqu'à la réussite finale. Il est indispensable que tant les autorités que le grand public reconnaissent l'importance d'une fonction publique solide, efficace et responsable pour l'instauration d'un gouvernement démocratique, non seulement pour en asseoir la légitimité, mais aussi pour promouvoir le prestige social de l'emploi dans le secteur public. Là encore, l'expérience historique d'un appareil de l'État discrédité indique qu'il faut faire de nouveaux efforts dans ce domaine pour attirer un personnel qualifié.
- Il faut faire en sorte que les gens soient motivés et s'engagent à long terme à travailler dans le secteur public en leur proposant un plan de carrière. A cet effet, il n'y a pas d'autres solutions que de présenter des profils de poste détaillés, des exigences de qualification institutionnalisées et des perspectives de promotion calculables avec égalité de traitement et d'évaluation des performances ; ainsi, pourront se dessiner des plans de carrière nécessaires pour rendre attrayant un emploi durable dans la fonction publique. Il convient d'ajouter à cette liste d'incitations, une grille de rémunération transparente et la possibilité de percevoir des primes en fonction de la performance réalisée ; la combinaison de tous ces paramètres devrait fortement contribuer à assurer la qualité et la continuité voulue dans la fonction publique. C'est dans ce contexte que l'on peut tirer des leçons des modèles occidentaux, même si c'est par négation plutôt que par imitation. La mise en oeuvre réussie d'un système de carrière ainsi défini pourrait finalement faire des toutes jeunes démocraties des leaders plutôt que des suiveurs dans les comparaisons internationales.
- Un quatrième, et encore plus vaste, prérequis pour créer une fonction publique efficace et performante est l'intégration d'initiatives de réforme individuelles dans une stratégie de réforme globale. Evidemment, il n'est sans doute pas possible — peut-être même pas souhaitable compte tenu de l'évolution du changement et de l'adaptation — de chercher à définir “une fois pour toute” la taille, la forme, les tâches et la structure organisationnelle du secteur public. Pourtant, au lieu d'accepter le désordre et les perturbations qui ne manquent pas d'accompagner les processus de transformation, il faudra s'efforcer de définir dans leurs grandes lignes les objectifs à long terme, de façon à permettre la formulation et l'application d'initiatives de réformes individuelles dans le cadre d'un processus progressif et néanmoins cohérent.

## 7. Conclusions

734. En résumé, à des fins de comparaison, il est intéressant de formuler les observations suivantes :

- Compte tenu des données disponibles, le simple fait que les PECO en soient encore à des stades très différents de leur développement administratif rend très difficile toute tentative de généralisation des résultats actuels de la réforme administrative. Bien sûr il y a des similitudes, mais les contextes nationaux, les traditions des pays, les cultures administratives sont souvent trop différents pour susciter des réactions comparables. On peut observer des convergences dans les problèmes, mais selon les pays ils appellent des réponses différenciées. Compte tenu des contraintes de temps dans lesquelles les contrats d'association doivent être

mis en oeuvre préalablement aux négociations d'adhésion à l'UE, le risque est grand de généraliser à outrance les besoins d'assistance des différents pays.

- Si l'on regarde de plus près les différentes tentatives de réforme, on s'aperçoit qu'il s'agit principalement de “réforme par annonce”, de “réforme par la loi” et/ou de “réforme par un programme”. En conséquence, on observe un décalage frappant entre les intentions et les résultats/changements réels. Si l'on regarde de plus près l'impact des réformes individuelles menées dans les différents pays, le caractère souvent fallacieux des évaluations fondées exclusivement sur la rédaction de projets de textes législatifs, l'élaboration de programmes de réforme spécifique et la multiplicité des déclarations officielles se trouve confirmé.
- La tendance à se lancer dans des approches “descendantes” des réformes s'accompagne d'une perception plutôt asymétrique des besoins déclarés. A la surestimation des problèmes d'administration centrale qui en découle s'ajoute une sous-estimation de la nécessité de construire des capacités régionales et d'examiner les expériences menées depuis 1989 sur la législation généralement très libérale concernant l'administration locale. Cette absence de prise de conscience à abouti à des déséquilibres régionaux considérables et à un certain nombre de graves disparités sociales. La situation est désormais reconnue, mais les problèmes complexes des relations entre les différents niveaux d'administration qui s'y rattachent ne semblent pas avoir reçu jusqu'à présent toute l'attention qu'ils méritent. De fait, dans de nombreux PECO, les relations entre l'administration centrale, l'administration régionale et l'administration locale constituent une sorte de goulot d'étranglement entravant la mise en oeuvre des politiques de réforme. Cette situation se trouve aggravée par le fait que les efforts de réforme territoriale et sectorielle coïncident rarement.
- En outre, il apparaît urgent d'améliorer les processus de coordination et de coopération. Ce qui caractérise les pays étudiés est non seulement le fait que la coordination, la coopération et même les circuits de communication entre les ministères restent très sous-développés, mais aussi l'absence de prise de conscience de la nécessité de mettre en place et d'entretenir des processus de ce type avec d'autres niveaux d'administration. Il est facile de trouver la cause de l'inefficacité de bien des programmes de réforme ambitieux de l'administration publique dans l'héritage qui subsiste du passé communiste : les responsables de l'État n'ont pas suffisamment conscience de la nécessité d'une coopération tant horizontale que verticale.
- Les programmes d'assistance générale à l'administration publique n'ont certainement pas encore perdu leur justification. Dans de très nombreux cas, les besoins fondamentaux dans le domaine administratif ne sont pas encore couverts. Si ces pays veulent constituer de façon solide un corps national d'expertises, il ne faudrait pas interrompre ces programmes prématurément, mais au contraire y apporter une attention soutenue. La situation dans ces pays, ou chaque gouvernement qui arrive doit revoir à chaque fois les structure de base de l'État prouve à quel point ces programmes restent importants. Des initiatives sectorielles ou spécifiques, intéressantes et coûteuses, risquent de ne pas aboutir faute de capacité et/ou d'expertises administratives fondamentales.
- En ce qui concerne les questions de personnel, il y a lieu d'évaluer les efforts d'amélioration de la formation initiale et continue. Il semble que les politiques poursuivies au cours des premiers stades du processus de transformation aient été prolongées au-delà de leur objectif. Il semble qu'aujourd'hui il faille procéder à une appréciation des besoins dans chaque pays de façon à affecter les fonds de façon plus efficace. Les plans de “formation de masse” risquent de devenir contre-productifs dans la mesure où les (souvent trop jeunes) représentants des cabinets d'experts ne fournissent pas les informations spécifiques nécessaires aujourd'hui. Il ne faudrait surtout pas croire que l'administration dispose pleinement désormais des

compétences générales dont elle a besoin. Pourtant, il ne faudrait pas se fier au résultat des analyses des besoins pour réorienter la formation dans les domaines restant problématiques. En outre, il est probable que ces analyses mettent en évidence des besoins en compétences très spécifiques. A ce stade, il faudrait savoir s'il y a lieu de conférer une priorité à une politique de soutien aux ministères ou s'il vaut mieux soutenir les experts.

- En outre, il est apparu que la mise en oeuvre de diverses politiques a créé un grave goulot d'étranglement dans le processus de réforme. On prend de plus en plus conscience qu'il faut des institutions et aussi un savoir-faire en matière de procédure et un personnel qualifié pour mener à bien des réformes. Cette prise de conscience devrait, à son tour, inciter non seulement à mener à bien des réformes horizontales et à mettre l'accent sur les politiques sectorielles, mais aussi à redoubler d'efforts pour améliorer les systèmes de gestion publique des pays étudiés. A cet égard, il serait intéressant de fixer des "points de référence" pour les échanges d'information sur la réforme administrative et les questions connexes, surtout dans les pays qui n'ont pas encore adopté une attitude positive à l'égard du développement institutionnel et de la stabilisation administrative.
- Dans ce contexte, il faut là encore reconnaître que l'administration publique est à la fois le sujet et l'objet des réformes. Il ne faudrait donc pas considérer les questions d'encadrement de la performance administrative et de stimulation du contrôle et de la responsabilité comme étant d'importance négligeable. Il faut, par exemple, veiller tout particulièrement à instaurer un cadre de référence pour la formation et d'autres projets de réforme à un niveau de spécificité nécessaire pour permettre de réaliser une évaluation qualitative significative dès l'achèvement. Bien entendu, il faudra alors aussi renforcer parallèlement les capacités d'audit des pays étudiés.
- "Apprendre sur le tas" ne suffit plus pour répondre aux besoins de réforme des pays étudiés ; il faut y ajouter "apprendre par expérience". Cette remarque vaut non seulement pour l'aide et l'assistance apportées par les pays "occidentaux", mais aussi pour la possibilité d'exploiter les expériences faites par des pays voisins. Il convient d'accorder une plus grande importance aux programmes multi-pays, à la coopération intrarégionale et aux projets transfrontières. La possibilité de tirer parti de l'expérience d'autrui pourrait renforcer la composante multi-latérale de la démarche de réforme administrative par rapport à ce qu'elle est à présent. On ne saurait trop souligner le rapport coût-efficacité de ces démarches ; il y a donc lieu d'encourager les mesures respectives prises par les organisations internationales et les donateurs dans un cadre bilatéral.
- La capacité d'absorber des programmes spécifiques semble être assez inégalement répartie entre les PECO. On pourrait donc considérer qu'ils doivent acquérir encore une compétence applicative même dans des domaines très spécifiques. Ceci justifie une mise en perspective plus large de la réforme administrative, c'est-à-dire conduit à reconnaître le changement de structure organisationnelle, de besoin en procédures, de ressources et de personnel.
- En ce qui concerne l'assistance extérieure, on observe une certaine tendance à "réinventer la roue". Cela se comprend dans les cas où les premiers programmes d'assistance ont échoué (notamment dans les domaines de la législation sur la fonction publique ou du développement régional), mais cela indique une mauvaise orientation des ressources difficile à justifier, compte tenu de la possibilité de tirer la leçon des expériences menées dans d'autres contextes. La gestion au quotidien risque donc de dégénérer et de retomber dans la routine bien connue consistant à tenter de régler les problèmes à coups d'injection de capitaux.
- Malgré différentes tentatives de réforme et de changement des priorités en matière d'assistance, il n'existe pratiquement pas de cadre politique cohérent susceptible de permettre

la mise en place de programmes d'assistance mutuelle interconnectés, valables à long terme. Si l'on veut éviter une duplication coûteuse, il serait temps de compléter les initiatives de décentralisation visant à tenir pleinement compte des circonstances spécifiques par un cadre général de priorités politiques à respecter, d'effets synergétiques à exploiter et de processus d'apprentissage mutuel à mettre en oeuvre. La diversité des problèmes administratifs, des circonstances politiques et économiques et du potentiel de développement exige une certaine forme de décentralisation, mais il serait désastreux de ne pas mettre en place simultanément des principes directeurs stratégiques inévitables.

- Jusqu'à présent, les types d'assistance fournie par les organisations internationales et des donateurs dans un cadre bilatéral se superposent : d'abord une approche tirée par l'offre, puis par la demande, ensuite par les besoins, et maintenant par l'adhésion. Cette succession tend à introduire un élément de confusion et à entraver la fluidité du processus de réforme.
- L'absence de coordination entre donateurs dans un cadre bilatéral, organisations internationales et projets spécifiques par pays a parfois abouti à une duplication des efforts et à une perception confuse de la part des pays bénéficiaires. Il y a lieu ici de rappeler que les nombreux et longs entretiens menés avec les autorités des PECO ont mis en évidence une certaine réticence à devoir discuter fréquemment des mêmes questions avec des délégués étrangers différents, ce qui a donné lieu à des conseils en partie contradictoires, à différentes occasions. Il semble qu'il faille procéder à une clarification des profils et à une saine division du travail. Les différentes approches adoptées par les organes donateurs pourraient être un avantage si les rôles des principes directeurs stratégiques et des conseils en résolution de problèmes étaient tout à fait séparés.
- En ce qui concerne l'adhésion à l'UE, il faut reconnaître le lien évident entre rapprochement législatif et réforme de l'administration publique, et cela dans une mesure beaucoup plus grande que ce qui a été fait jusqu'à présent. Le processus de gestion doit faire en sorte que les programmes individuels menés dans ces deux grandes voies ne s'ignorent pas sur le terrain. Il est donc évident qu'il faille prévoir des chevauchements tant institutionnels que procéduraux et un ciblage de la formation en conséquence.
- Si l'on veut poursuivre l'assistance internationale, outre la mise en place de programmes généraux d'assistance à l'administration publique dans des domaines clés de réforme, horizontaux et sectoriels, il serait judicieux de concentrer les efforts sur les principales composantes de la stratégie de pré-adhésion telle que la complémentarité, la supplémentation, la conditionnalité et l'évaluation ainsi que sur le développement de nouveaux programmes ciblés et spécifiques. Bien sûr, c'est une chose de tenir compte de ces points, mais c'en est une toute autre de les intégrer dans le processus de gestion ainsi que sur le terrain.
- Enfin, il faut préciser que les programmes multi-pays ont prouvé leur valeur en tant qu'instrument flexible présentant certains avantages par rapport aux approches mono-pays. En effet, ils facilitent le transfert d'information, d'expérience et des "meilleures pratiques" par delà les frontières. Cela permet d'adopter des approches comparatives pour résoudre les problèmes communs à tous les pays participants. On pourrait renforcer la position des programmes multi-pays pour faire contrepoids aux tendances à la décentralisation des programmes mono-pays.



**LISTE DES PARTICIPANTS**

*(en anglais seulement)*

Athènes, 8-10 octobre 1997  
(par ordre alphabétique par pays et par individu)

**ALBANIE**

Mr Bujar Bala tel: (355 42) 62065  
Chief of EU Section fax: (355 42) 62084/2085  
Ministry of Foreign Affairs  
Dept for EuroAtlantic Cooperation  
Boulevard "Jeanne d'Arc" No 6  
Tirana

Mr Krenar Loloçi tel: (355 42) 35398  
Legal Adviser to the Prime Minister fax: (355 42) 28498  
Prime Minister's Office  
Bulevardi Deshmoret E Kombit  
Tirana

Mr Rustan Petrela tel: (355 42) 30846  
Director, Prime Minister's Office fax: (355 42) 28498  
Department of Public Administration  
Bulevardi Deshmoret et Kombit  
Tirana

**BULGARIE**

Mr Ivo Draganov tel: (359 2) 887 2068  
Adviser to Deputy Prime Minister and fax: (359 2) 981 1736  
Minister of Education  
Council of Ministers  
Dondukov Blvd. 1  
1000 Sofia

Ms Zlatina Nikolova tel: (359 2) 981 4964  
Head of Chancellery Department fax: (359 2) 882 726  
Council of Ministers  
Dondukov Blvd. 1  
1000 Sofia

Ms Jasmine Popova  
Head of the European Integration Dept  
Ministry of Foreign Affairs  
2 Ul. al. Zhendov  
BG-1113 Sofia

tel: (359 2) 737 412  
fax: (359 2) 707 589

**ESTONIE**

Mr Henrik Hololei  
Head of Office of European Integration  
State Chancellery  
Lossi Plats 1A  
EE 0100 Tallinn

tel: (372) 631 6721  
fax: (372) 631 6724  
e-mail: henrik@wp.rk.ee

Ms Mari Pedak  
Department Head  
Local Government and Regional Development  
Ministry of Internal Affairs  
Pikk 57  
EE-0001 Tallinn

tel: (372) 612 5100  
fax: (372) 612 5101  
e-mail: mari@sisemin.gov.ee

Mr Aivar Rahno  
Assistant to the Secretary of State  
State Chancellery  
Lossi Plats 1A  
EE 0100 Tallinn

tel: (372) 631 6749  
fax: (372) 631 6994  
e-mail: aivar@wp.rk.ee

**EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE**

Mr Plamen Georgievski  
Assistant Minister of Justice  
Ministry of Justice  
"Veljko Vlahovic" bb, 91 000 Skopje

tel: (389 91) 230-723  
fax: (389 91) 226-975

Mr Idjet Memeti  
Deputy-Secretary of the Government  
Expert Service of the Government  
bul. "Ilenden" bb  
91 000 Skopje

tel: (389 91) 115-239  
fax: (389 91) 113-710

Mr Dragan Tilev  
Head of the Aid Co-ordination Unit  
bul Ilinden bb  
91 000 Skopje

tel: (389 91) 239 165  
fax: (389 91) 113 710

**HONGRIE**

Mr Zsolt Becsey  
Director  
State Secretariat for Integration  
Ministry of Foreign Affairs  
Bem Rakpart 47  
H-1027 Budapest

tel: (36 1) 458 1075  
fax: (36 1) 214 6884

Mr Endre Kovács  
Senior Advisor  
International Department  
Ministry of the Interior  
XII Németvölgyi út 41  
H-1903 Budapest

tel: (36 1) 266 2645  
fax: (36 1) 266 3048

Mr Imre Verebelyi  
Government Commissioner for  
Modernisation of Public Administration  
Kossuth Ter 4  
H-1055 Budapest

tel: (36 1) 268 3200  
fax: (36 1) 268 3202

**LETTONIE**

Mr Edvins Andersons  
Director  
Project Management Department  
State Chancellery  
36 Brivibas Blvd  
LV-1050 Riga

tel: (371) 728 4447  
fax: (371) 721 3505

Ms Solvita Harbacevica  
Deputy Director  
European Integration Bureau  
Elizabetes 57  
LV-1050 Riga

tel: (371) 728 6672  
fax: (371) 728 7904  
e-mail: eib@eib.gov.lv

Mrs Svetlana Proskurovska  
Director  
Bureau of Public Administration Reform  
Raina Bulv. 4  
LV-1050 Riga

tel: (371) 722 3109  
fax: (371) 722 3148  
e-mail: bpar@com.latnet.lv

**LITUANIE**

Ms Teresélé Kazlauskienė  
Deputy Minister  
Ministry of Public Administration Reforms  
and Local Authorities  
Gedimino Ave 11  
2022 Vilnius

tel: (370 2) 620 110  
fax: (370 2) 226 935

Mr Adolfas Savicius  
Government Secretary  
The Prime Minister's Office  
Gedimino Ave 11  
2022 Vilnius

tel: (370 2) 626 595  
fax: (370 2) 221 088

Mr Virgilijus Savickas  
Adviser to the Prime Minister  
The Prime Minister's Office  
Gedimino Ave 11  
2022 Vilnius

tel: (370 2) 627 041  
fax: (370 2) 619 953  
e-mail: v.savickas@ervk.lt

**PAYS-BAS**

Mr Jos van der Steen  
Senior Adviser  
International Affairs  
Ministry of Interior  
Schedeldoekshaven 200  
2500 EA The Hague, Netherlands

tel: (31 70) 302 7078  
fax: (31 70) 302 7634

**POLOGNE**

Mr Wiktor Marek Anselm  
Director of the Department for Accession Negotiations  
Office of the Committee for European Integration  
Al. Ujazdowskie 9  
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 694 6719  
fax: (48 22) 694 6988

Ms Izabella Dudzin  
Director General of the Chancellery  
of the Prime Minister  
1/3 Al. Ujazdowskie  
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 628 7870  
fax: (48 22) 694 7296

Ms Elwira Kucharska  
Director General of the Office of the  
Committee for European Integration  
Al. Ujazdowskie 9  
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 694 9327  
fax: (48 22) 694 6988

## **RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

Mrs Petra Bartáková  
Department for Coordination of  
Relations with EU  
Ministry of Foreign Affairs  
Loretánské náměstí 5  
118 00 Prague

tel: (420 2) 241 82513  
fax: (420 2) 241 82046

Mr Petr Kubernát  
Director, Department for Coordination of  
Relations with EU  
Ministry of Foreign Affairs  
Loretánské náměstí 5  
118 00 Prague

tel: (420 2) 241 82175  
fax: (420 2) 241 82046  
e-mail: s\_okeu@mzv.cz

Mrs Eva Pauknerová  
Advisor to the Prime Minister  
Office of the Prime Minister  
Nabrezi Edvarda Benese 4  
118 00 Prague 1

tel: (420 2) 290 0563  
fax: (420 2) 240 02317  
e-mail: pauknero@vlada.cz

## **ROUMANIE**

Mr Grigore Lapusanu  
State Secretary, Chief of the Department  
for Local Public Administration  
Piata Victoriei 1  
71 201 Bucharest

tel: (40 1) 659 5090  
fax: (40 1) 311 3641

Mr Florin Lupescu  
Director  
Department for European Integration  
Directorate for Institutional Cooperation  
Victoria Palace, Victoria Square 1  
Bucharest

tel: (40 1) 222 3692, 222 5470  
fax: (40 1) 222 5470  
e-mail: uca@mail.kappa.ro

Mr Laurentiu Tachiciu  
Secretary of State for Reform  
Council for Reform  
Department for Economic Reform  
Piata Victoriei 1  
71 201 Bucharest

tel: (40 1) 222 5973  
fax: (40 1) 222 3691

**SLOVAQUIE**

Mr Stanislav Becica  
Head of Minister's Office  
Ministry of Interior  
Pribinova 2  
812 72 Bratislava

tel: (421 7) 321 166  
fax: (421 7) 362 222

Mr Frantisek Pauliny  
Director  
International Cooperation Department  
Ministry Of Interior  
Drienova 22  
812 72 Bratislava

tel: (421 7) 23 41 42  
fax: (421 7) 23 58 57

Mr Jaromir Turanec  
Executive Assistant  
Department for European Integration  
Government Office of the Slovak Republic  
Namestie Slobody 1  
813 70 Bratislava

tel: (421 7) 531 44 61, 533 3689  
fax: (421 7) 533 38 38

**SLOVÉNIE**

Mr Zarko Bogunovic  
State Undersecretary  
Chief of Cabinet of the Minister of Interior  
Ministry of Interior  
Stefanova 2  
61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 21 77 35  
fax: (386 61) 30 23 08

Mr Peter Jeglic  
State UnderSecretary  
Ministry of Interior  
Beethovna 3  
61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 172 4273  
fax: (386 61) 125 14 86  
fax: (386 61) 172 4253

Ms Tatjana Koselj  
Adviser  
Office for European Affairs  
Slovenska 27  
61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 178 1101  
fax: (386 61) 178 1101

(from 13/10: PM Cabinet  
Counsellor for European Affairs)

**GRÈCE (pays hôte)**

Mr Vassilis Andronopoulos  
Director General  
Directorate General for Personnel Matters  
Secretariat General for Public Administration  
Ministry of the Interior  
Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3311  
fax: (30 1) 339 3300

Mr. Stavros Benos  
Deputy Minister  
Ministry of the Interior  
Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Av.  
106 74 Athens

Mr Christos Boursanidis  
Advisor to Education and Research  
National Center of Public Administration  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros  
Athens

tel: (30 1) 349 6244  
fax: (30 1) 342 8049

Mrs Irimi Bovoli  
National Center of Public Administration  
Pireos and Thrakis 2  
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6273  
fax: (30 1) 342 8049

Mrs Alexandros Denezakos  
Lawyer, Special Scientific Advisor  
Directorate General of Administrative Modernisation  
Secretariat General for Public Administration  
Ministry of the Interior  
Public Administration and Decentralisation  
15 Vassilssis Sofias Ave  
106 74 Athens

tel: (30 1) 333 3337  
fax: (30 1) 339 3300

Mrs Maria Diamantopoulou  
First Secretary of Embassy  
Office of the Secretary General for European  
Affairs, Ministry of Foreign Affairs  
1 Vassilissis Sofias Ave  
106 74 Athens, Greece

tel: (30 1) 339 4017  
fax: (30 1) 339 4201

Mrs Anna Giobre Lawyer Unit of Community Legal Affairs Ministry of National Economy Platia Syntagmatos Athens	tel: (30 1) 333 2341 fax: (30 1) 333 2130
Mrs Vissaria Griva, Director Directorate of International Affairs Secretariat General for Public Administration Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation 15 Vassilssis Sofias Ave 106 74 Athens	tel: (30 1) 339 3478 fax: (30 1) 339 3427
Mr Antonis Kaltsounis Advisor to Education and Research National Center of Public Administration Pireos and Thrakis 2 177 78 Tavros Athens	tel: (30 1) 349 6211 fax: (30 1) 342 8049
Mr Themistoklis Kouroussopoulos Honorary President of the Council of the State President of the National Center of Public Administration Pireos and Thrakis 2 177 78 Tavros, Athens	tel: (30 1) 349 6201 fax: (30 1) 342 8015
Mrs Maria Lekka Secretariat General of Public Works 182 Charilaou Trikoupi Str 101 78 Athens	tel: (30 1) 644 2090 fax: (30 1) 644 2090
Mr Nikiphoros Manolas Council of Economic Advisers Ministry of National Economy Platia Syntagmatos Athens	tel: (30 1) 333 2545 fax: (30 1) 333 2527 e-mail: soe1@athena.compulink.gr
Mrs Vassiliki Mesthaneos Advisor to Education and Research National Center of Public Administration Pireos and Thrakis 2 177 78 Tavros Athens	
Mrs Georgia Michalakakou-Rokana Research Fellow Centre of Planning and Economic Research 22, Ippocratous Street 106 80 Athens	tel: (30 1) 362 7810 fax: (30 1) 361 1136



Mr Sarantis Pantelias Advisor to the Minister of Environment, Urban Development and Public Works 182 Charilaou Trikoupi Str 101 78 Athens	tel: (30 1) 644 9502 fax: (30 1) 644 9502
Mrs Anastassia Papastilianou Head of Informatics Department National Center of Public Administration Pireos and Thrakis 2 177 78 Tavros Athens	tel: (30 1) 349 6279 fax: (30 1) 342 8049 e-mail: ideplhol.gr
Mrs Maria Politopoulou Director Directorate for Administration and Finance Secretariat General for Public Administration Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation 15 Vassilssis Sofias Ave 106 74 Athens	tel: (30 1) 339 3341 fax: (30 1) 339 3390
Mrs Aikaterini Polychronaki Advisor to Education and Research National Center of Public Administration Pireos and Thrakis 2 177 78 Tavros Athens	tel: (30 1) 349 6270 fax: (30 1) 342 8049
Mrs Nelli Sakellariadou Special Scientific Advisor Ministry Coordinator for SIGMA Programme Directorate General of Administrative Modernisation Secretariat General for Public Administration Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation 15 Vassilssis Sofias Ave 106 74 Athens	tel: (30 1) 339 3378 fax: (30 1) 339 3427
Mrs Vassiliki Sakellariou Director Directorate of Coordination and Implementation of Public Accounting Regulations General Accounting Office Ministry of Finance 23, Lekka Street Athens	tel: (30 1) 331 3648 fax: (30 1) 331 3650

Mrs Alkaterini Samoni Legal Advisor Head of the Special Legal Service of European Matters Ministry of Foreign Affairs 1, Vassilissis Sofias Ave 106 74 Athens	tel: (30 1) 339 4097 fax: (30 1) 339 4202
Mrs Vassiliki Sarantopoulou Director General Directorate General of Administrative Modernisation Secretariat General for Public Administration Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation 15 Vassilissis Sofias Ave 106 74 Athens	tel: (30 1) 339 3496 fax: (30 1) 339 3300
Mr Vincenzo Scordamaglia Honorary DG of the Council of the European Union 61 Keas Street 112 55 Athens	tel: (30 1) 228 1016
Mr Dimitrios Sfikas Director Directorate for Organisational Development Secretariat General for Public Administration Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation 15 Vassilissis Sofias Ave 106 74 Athens	tel: (30 1) 339 3131 fax: (30 1) 339 3100
Mr George Siolavos Director General Ministry of Development Platia Kanigos Athens	tel: (30 1) 381 7159 fax: (30 1) 382 1707
Mrs Calliope Spanou Assistant Professor, University of Athens Advisor to the Minister of the Interior Public Administration and Decentralisation 77 Mavromichali Street 106 80 Athens	tel: (30 1) 360 2560 fax: (30 1) 360 2560
Mr Photis Spathopoulos Lawyer, Head of Unit of Community Legal Affairs Ministry of National Economy Platia Syntagmatos, Athens	tel: (30 1) 333 2341 fax: (30 1) 333 2130

Mrs Ermioni Tavernari Chief of Division Directorate General of Economic Policy Directorate of EU Relations Ministry of National Economy Platia Syntagmatos Athens	tel: (30 1) 333 2638 fax: (30 1) 333 2760
Mrs Vassiliki Tselenti Director Directorate of Administrative Reforms Secretariat General for Public Administration Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation 15 Vassilssis Sofias Ave 106 74 Athens	tel: (30 1) 339 3499 fax: (30 1) 339 3427
Mrs Helen Verikaki Directorate of International Affairs Secretariat General for Public Administration Ministry of the Interior Public Administration and Decentralisation 15 Vassilssis Sofias Ave 106 74 Athens	tel: (30 1) 339 3568 fax: (30 1) 339 3427
Mrs Stamatina Vodina Lawyer, Special Scientific Advisor Legal Service of European Matters Ministry of Foreign Affairs 1, Vassilissis Sofias Ave 106 74 Athens	tel: (30 1) 339 4100 fax: (30 1) 339 4202
Mrs Maria Zaoussi Unit of Phare/TACIS Programmes Directorate of Relations with Eastern European and Balkan Countries Ministry of National Economy Kornarou 1 and Ermou 105 63 Athens	tel: (30 1) 328 6236 fax: (30 1) 328 6234

**COMMISSION EUROPÉENNE**

Ms Carolyn Leffler-Roth  
Task Manager (DG1A/B5)  
European Commission SC27 2/5  
200 rue de la Loi  
B-1049 Bruxelles, Belgique

tel: (32 2) 296 74 70  
fax: (32 2) 296 80 40

Mr G. Zavvos  
Counsellor  
Directorate General 1A  
European Commission  
200 rue de la Loi  
B-1049 Bruxelles. Belgique

tel: (32 2) 299 56 59  
fax: (32 2) 299 38 61

**EXPERTS**

Mr Hans Brunmayr  
Deputy Director General  
DGF  
Council of European Union  
175 rue de la loi  
1048 Bruxelles, Belgium

tel: (32 2) 285 9197  
fax: (32 2) 285 79 34

Mr Francisco Granell  
Director, DG8  
European Commission  
200 rue de la Loi  
1000 Bruxelles, Belgium

tel: (32 2) 299 98 54/53  
fax: (32 2) 299 29 05

Professor Joachim Jens Hesse  
European Centre for Comparative  
Government and Public Policy  
Rheinbabenallee 49  
D-14199 Berlin, Germany

tel: (49 30) 841 7510  
fax: (49 30) 841 75111

Dr Vitor Martins  
former Secretary of State for European Affairs  
ave Sidónio Pais 24 - 3E  
1050 Lisboa, Portugal

tel: (351 1) 352 8511  
fax: (351 1) 353 3812

Professor Les Metcalfe  
EIPA, O.L. Vrouweplein 22  
NL-6201 BE Maastricht  
The Netherlands

tel: (43 3) 29 62 22  
fax: (43 3) 21 42 37

Professor Anargyros Passas  
Secretary-General of the  
National Center of Public Administration  
17 konstantinopoleos str  
151 2L Athens, Greece

tel: (30 1) 612 2021  
fax: (30 1) 612 2021

Professeur Jean-Louis Quermonne  
Professeur émérité des Universités  
6 allée de la Roseraie  
38240 Meylan, France

tel: (33 4) 76 41 01 23  
fax: (33 4) 76 82 60 70

Ambassador Byron Theodoropoulos  
Former Secretary General at the Foreign  
Ministry and Head of the Negotiating Team  
for Greece's accession to the EU  
Athens, Greece

tel: (30 1) 360 5392

### **PERSONNEL SIGMA**

Mr Richard Allen  
Senior Counsellor  
Expenditure Management

tel: (33 1) 45 24 1300  
fax: (33 1) 45 24 1301

Ms Michal Ben-Gera  
Principal Administrator  
Management of Policy-Making

tel: (33 1) 45 24 1398  
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Bob Bonwitt  
Head of SIGMA Programme

tel: (33 1) 45 24 1310  
fax: (33 1) 45 24 13 00

Ms Linda Duboscq  
Project Coordinator  
Management of Policy Making

tel: (33 1) 45 24 1317  
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Jacques Fournier  
Senior Counsellor  
Management of Policy Making

tel: (33 1) 45 24 1308  
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Kjell Larsson  
Senior Counsellor  
Administrative Control

tel: (33 1) 45 24 1373  
fax: (33 1) 45 24 1300

Ms Winnie Marshall  
Project Assistant  
Management of Policy Making

tel: (33 1) 45 24 1308  
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Staffan Synnerström  
Senior Counsellor  
Management of Public Service

tel: (33 1) 45 24 1315  
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Tony Verheijen  
Administrator  
Management of Policy Making

tel: (33 1) 45 24 1313  
fax: (33 1) 45 24 1305