Congrès AFSP Aix 2015

MTED 3 'Les études européennes entre interdisciplinarité et normalisation'

« L'ANALYSE DE L'UNION EUROPEENNE AU PRISME DU PHENOMENE ADMINISTRATIF »

Fabrice Larat

Centre d'expertise et de recherche administrative, ENA, Strasbourg

fabrice.larat@ena.fr

Version provisoire, ne pas citer sans la permission de l'auteur

INTRODUCTION

Si l'Union européenne peut être définie comme un système de gouvernance à niveaux multiples (Kohler-Koch 1999, 2003, Hooghe et Marks 2001), la question de la modification des équilibres en terme de pouvoir et de ressources au sein de ce système, que cela soit entre les différents niveaux (européen, national et infranational) ou entre les différents types d'acteurs concernés ne peut ignorer l'effet de ces modifications sur la sphère administrative. Cela concerne aussi bien l'administration propre à l'Union européenne que celle des Etats membres.

Paradoxalement, alors que le processus d'intégration européenne avait été amorcé par la création d'institutions nouvelles situées hors du cadre étatique et disposant d'administrations qui leur était propres (Haute autorité de la CECA, Cour de justice), l'analyse du processus d'intégration européenne est rarement abordée sous l'angle du phénomène administratif, c'est-à-dire le jeu des institutions, acteurs, règles et procédures visant à la traduction de la volonté politique en action à travers des mécanismes de gestion et d'administration au sens large, de même que les conditions de fonctionnement de ces mécanismes et leurs effets sur leur environnement.

Si l'administration publique est fondamentalement indissociable de la construction européenne, elle est toutefois longtemps restée dans l'ombre d'autres phénomènes comme la diffusion du droit communautaire puis du droit de l'Union, la montée en puissance des politiques publiques, ou les questions de gouvernance institutionnelle. Certes, certains aspects relatifs à la science administrative sont régulièrement traités au travers d'approches juridique, sociologique ou de science politique, voire de l'anthropologie, mais la question de la place du phénomène administratif et de son rôle dans le processus d'intégration européenne n'apparait que rarement en tant que tel. Ce n'est que relativement récemment qu'elle fait l'objet d'études détaillées et approfondies (Ziller 2006, Hofmann & Türk 2006, Hofmann & Türk 2007, Egeberg 2007, Bauer & Trondal 2015).

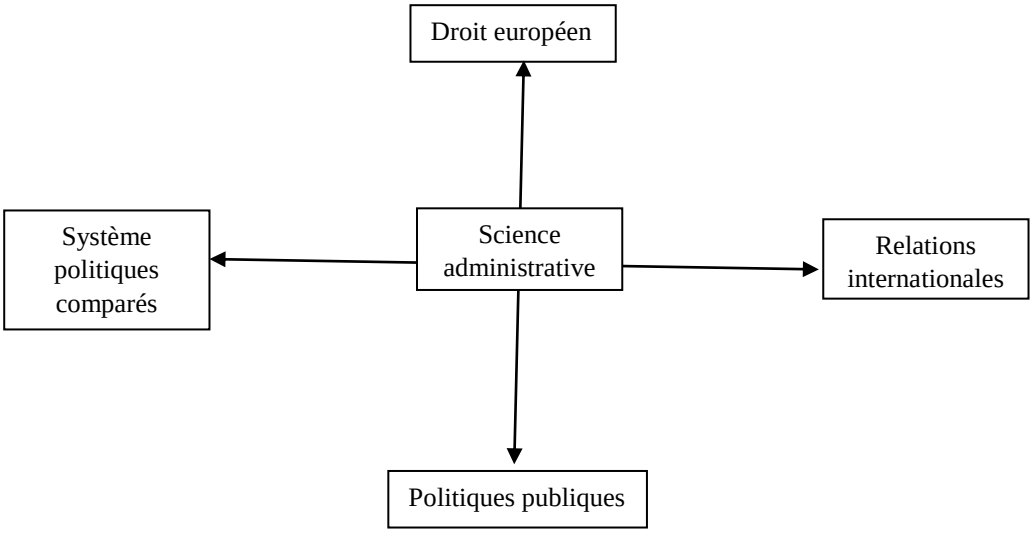
La recherche académique sur l'UE en France a pu s'appuyer sur une tradition de science politique et de sociologie de l'administration. De son côté, le tournant international de la

recherche consistant dans la redécouverte des institutions (Marc & Olsen 1989) qui s'est répandu depuis une vingtaine d'années a eu pour effet de voir se multiplier les travaux centrés sur l'administration européenne. C'est ainsi que se sont développées tout une série d'analyses qui placent les phénomènes organisationnels et administratifs de la Commission au centre de leur attention (pour la France : Smith 2001 ; Hassenteufel 2003 ; Mbongo 2009), au point que le chercheur norvégien Jarle Trondal (2009) diagnostique l'apparition « d'un tournant de l'administration publique » (*public administration turn*) au sein des études européennes.

Ainsi que le montre parfaitement la recherche en relations internationales, la littérature académique est prolixe en « tournants » et autres révolutions théoriques du fait de la multiplication des publications, de la vivacité des débats et de la nécessité pour les différentes générations ou écoles de chercheurs de se positionner les uns par rapport aux autres. Il est donc légitime de s'interroger sur la réalité de ce « tournant » au-delà du simple effet d'annonce.

Ceci dit, les questions relevant de l'analyse en termes de science administrative se trouvent bien au croisement des principales approches qui ont dominé jusqu'à présent les études européennes, car elles concernent aussi bien la dimension qui relie l'action publique aux normes que celle des formes d'ordre politique et la manière dont les systèmes s'organisent au sein de l'espace européen. Il est donc logique qu'elles fassent l'objet d'une attention particulière.

Schéma 1 : La science administrative à la croisée des principales approches de l'Union européenne



Légende : dimension horizontale = analyse en termes de systèmes politiques ; dimension verticale = analyse en termes de normes et d'action publique

Au sein de cette tendance, il convient toutefois de bien préciser ce que l'on entend par tournant de l'approche administrative dans les études européennes. Ainsi que le relève à juste titre Jean-Luc Sauron « L'attention portée à l'administration européenne n'est-elle pas l'arbre qui cache la forêt des questions posées par l'européanisation de l'administration? » (2009, 7).

En fait, l'étude de l'Union européenne au travers du prisme de la science administrative ne se limite pas - et ne saurait se limiter - au seul domaine de l'administration européenne. C'est ce qui explique qu'au cours de la dernière décennie, les personnes travaillant sur l'intégration européenne s'inspirent de plus en plus des enseignements tirés de l'administration publique en abordant des sujets typiques pour

la science administrative et en tentant de répondre aux interrogations ainsi soulevées avec des éléments tirés de la boîte à outil relatifs à cette approche (Trondal 2007, 961).

Dans cette contributions, nous allons montrer en quoi un certain nombre de questions centrales pour la science administrative telles que mises en valeur par Jacques Chevallier (2013) lorsqu'elles sont appliquées au processus d'intégration européenne permettent d'apporter des éclairages intéressants, tant sur le fonctionnement de l'Union, son évolution et ses enjeux que sur celle des administrations nationales.

Etudier le fonctionnement de l'UE amène ainsi plus largement à se poser la question des modification qui touchent l'identité de l'administration (notamment dans ses rapports à l'Etat), la nature de l'espace administratif (à savoir l'évolution de ses domaines d'intervention), la réalité et les formes du pouvoir administratif (les relations entre administration et le champ de la politique), les métamorphoses de l'appareil administratif (question de la transparence, évolution du modèle bureaucratique), l'importance de l'action administrative (rôle dans le cycle des politiques publiques) et les fondements de son idéologie (transformation des valeurs de service public et des cultures administratives).

Dans cette optique, notre papier suivra une double approche : l'analyse de l'apport des études européennes à la compréhension du phénomène administratif sera croisée avec celle de la contribution de la science administrative à la compréhension de la gouvernance européenne. Il n'a pas la prétention d'être exhaustif et de traiter de l'ensemble de différents aspects relatifs aux trois thématiques que nous allons abordés, mais se propose plutôt d'apporter quelques éclairages visant à mettre en valeur l'intérêt qu'il y a à combiner le prisme administratif et les études européennes.

Pour ce faire, nous poserons la question de la nature des transformations qui touchent les administrations publiques dans l'UE sur la base de facteurs endogènes comme l'européanisation des administrations nationales (partie 1) ou exogènes avec la montée en puissance du *New public management* (partie 2), ainsi que les enjeux et défis systémiques découlant de ces influences croisées, notamment pour ce qui est de la place des relations entre Etat et administration dans le fonctionnement d'un système politique (partie 3).

Notre analyse de l'apport des savoirs produits sur l'administration à la compréhension de l'Union européenne se conclura sur une réflexion épistémologique sur les similitudes et différences existant entre les études européennes et la science administrative en termes de positionnement disciplinaire.

1. LES TRANSFORMATIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE SOUS L'EFFET DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

Parce qu'il se situe en marge du droit et dépasse les seuls mécanismes gouvernementaux (Larat & Charléty 2015), le concept de gouvernance européenne nous pousse à replacer les modalités de la décision publique et d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques dans un cadre multi-niveaux, de même qu'à prêter plus d'attention aux interactions entre sous-systèmes politiques et entre types et d'acteurs, et entre mécanismes formels et informels.

1.1 Les administrations nationales comme éléments constitutifs du système européen de gouvernance

Au sein de l'UE, des champs nouveaux d'action commune poussent à prendre en compte la dimension européenne dans les politiques comme dans les structures. La construction de l'espace de sécurité et de liberté par exemple, implique de plus en plus les administrations de l'intérieur — justice et police —, les développements présents et amorcés des politiques étrangères, de sécurité et de défense portant quant à elle l'européanisation dans des administrations qui soit restaient à l'écart des questions européennes, comme c'est typiquement le cas des parquets et chancelleries des tribunaux, soit étaient déjà au premier plan de la mise en œuvre de politiques communautaires mais voient changer fortement le contexte de leur action, comme c'est le cas des préfectures, touche même diplomatie et les armées (Ziller 2006, 215).

Le phénomène d'européanisation des administrations publiques va de paire avec la conception d'une administration publique européenne composite. En font partie non seulement l'administration des institutions de l'Union, mais aussi toutes les administrations - nationales, régionales et locales - qui sont impliquées dans la mise en œuvre des politiques communes et du droit de l'Union (Sauron 2009, 7).

L'européanisation des administrations peut être définie comme la somme des changements internes à l'administration considérés comme la conséquence directe ou indirecte de la participation d'un État aux Communautés puis à l'Union européenne, que cela soit dans la structure institutionnelle et les organigrammes des administrations, dans leurs procédures et routines, dans leur culture organisationnelle et leur manière d'envisager leur rôle (Ziller 2006, 214).

L'application des législations et des politiques de l'Union au travers desquelles se manifeste l'effet de l'intégration européenne sur les Etats membres et sur leurs administrations n'est pas uniforme mais s'exerce sous trois modalités distinctes : l'administration indirecte (qui recouvre l'application des règles de concurrence et la gestion des institutions communautaires), l'administration indirecte ou déléguée qui en est la forme principale et qui voit les administrations nationales exécuter les obligations contractées par leurs Etats pour les compétences partagées comme pour les compétences exclusives, et enfin, la co-administration lorsque différentes institutions tant publiques que privées participent à l'exécution d'une politique ou d'une législation sectorielle, comme pour les fonds structurels (Sauron 2009, 8).

Certains développements comme dans le domaine la coopération en matière de justice civile, sont particulièrement intéressants en termes de transformations produites parce que prenant

des formes inédites, passant par des procédures et contacts directs et transfrontaliers entre des services qui étaient jusque-là extrêmement hiérarchisés (Storskrubb 2005).

En ce qui concerne la nature et la portée des effets de l'européanisation en cours, les débats académiques sont loin d'être clos, notamment pour ce qui est du bilan que l'on peut en tirer (thèse de la convergence ou du maintien de divergences). Qui qu'il en soit, l'analyse des transformations que subissent les appareils administratifs (mécanismes à l'œuvre à travers les échanges, normes et procédures auxquels les acteurs administratifs sont exposés) permet de mieux comprendre en quoi consiste l'européanisation et ce qu'elle produit.

Que cela soit au travers de processus d'adaptation, de socialisation, de mimétisme, d'échanges de bonnes pratiques, ou d'étalonnage, une modification du champ d'action des administrations nationales s'opère.

Si les modes d'adaptation des administrations à l'Europe relèvent de processus marqués par les enjeux et les trajectoires nationales de ces mêmes administrations, il n'en demeure pas moins que le processus d'intégration des questions européennes au sein des administrations se poursuit avec des rythmes différents et sous des formes diverses non seulement selon les pays mais aussi les secteurs (Georgakakis 2010a).

1.2 L'espace administratif européen

L'administration européenne ne se limite plus au seul appareil administratif de la Commission et des autres organes de l'UE, mais comprend l'ensemble des interactions entre les institutions européennes, leurs administrations et les administration nationales.

Les Etats membres de l'Union européenne partagent en fait les mêmes principes d'administration publique. Ces principes constituent le fondement de l'Espace administratif européen, qui comprend une série de normes communes d'action au sein de l'administration publique, définies par la loi et mises en pratique au travers de procédures et de mécanismes en matière de responsabilité (Larat & Beck 2015). Parmi ces principes, on trouve celui de la « bonne administration » dont l'invocation par les autorités européennes et nationales favorise l'approfondissement d'un tel espace administratif européen, dans la mesure où elle conduit au renforcement des relations entre administrations nationales et européenne, ce afin de garantir l'exécution efficace du droit européen (Chevalier 2014, 425). De fait, la coopération administrative est nécessaire à la bonne réalisation et à l'approfondissement de ce pilier central de l'action de l'Union européenne qu'est le marché intérieur.

Cette coopération passe notamment par l'assistance administrative réciproque au sein de l'Union laquelle se matérialise par exemple par la mise en place de bureaux de liaison, l'échange d'informations ou d'inspecteurs du travail comme le prévoit l'article 4 alinéa 1 la directive 96/71. Dans ce cas de figure, la coopération consiste à répondre à des demandes motivées relatives à la mise à disposition transnationale de travailleurs, y compris en ce qui concerne des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales.

De manière plus générale, cette coopération peut être de nature informationnelle (statistiques, inter-connection de réseaux, voire création de banques de données communes), procédurale (obligation d'information réciproque entre Etats membres et vis-à-vis de la Commission, de concertation, de conduite commune de procédures, y compris de mise en place de procédures pour la clarification rapide d'information ou la reconnaissance de documents officiels comme les diplômes…), ou encore institutionnelle (développement des réseaux d'administration, notamment entre agences).

Un espace administratif européen émerge ainsi dans le cadre du processus complexe d'intégration européenne lequel nécessite l'adaptation des institutions et structures des Etats membres, avec leur traditions propres, mais tout en les dépassant (Ktistakis 2013, 36).

2. LES MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LIEES A LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Une partie des mutations qui affectent les différents niveaux de l'édifice étatique sont liées au phénomène d'intégration européenne dans un sens plus large du terme. Ainsi, la notion de transparence, le droit d'accès aux documents administratifs et plus largement de démocratie administrative sont étroitement liée à l'accent mis par l'UE sur le droit à une bonne administration (Art. 41 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).[1] Les institutions de l'Union ont ce faisant véhiculé des normes et principes dont l'origine leur est extérieure et qui relèvent de l'influence des idées de nouvelle gestion publique - ou *New public management* (NPM) - laquelle met justement l'accent sur la place de l'usager devenu client et qui doit désormais être situé au centre de l'attention de l'administration.

Sur cet aspect, la réforme administrative qui s'est ouverte en 2000 avec la publication du *Livre Blanc* Kinnock, du nom du Vice-président britannique de la Commission en charge de la réforme, a représenté un chantier majeur de la transformation de la Commission en lien avec les idées du NPM (Georgakakis 2010a). Les innovations introduites au sein de l'administration européenne et via les politiques publiques de l'UE ont en commun d'appréhender la réalisation de l'action publique sous l'angle de la recherche de la performance et de l'attention portée aux questions managériales.

2.1 L'agencification et le développement des réseaux d'acteurs

Il en va ainsi de la mise en place d'autorités indépendantes de régulation suite aux préconisations de Bruxelles. Ce type de levier utilisé par beaucoup d'États membres pour le développement de nouveaux modes de régulation, différents tant du marché que de la mise en œuvre de politiques publiques par une administration de type wébérien (Ziller 2005, 217). Les agences européennes relèvent d'une conception de l'administration publique moins centralisée et d'un choix managérial fondé sur le principe de la spécialisation et de l'autonomie budgétaire (Béllier 20099, 73).

Cette pratique s'inscrit dans la tendance plus large du recours généralisé par l'Union européenne à l'externalisation en ce qui concerne l'exploitation, l'organisation ou la gestion de certaines activités ; la Commission européenne étant tout à la fois un acteur direct de cette externalisation et un de ses bénéficiaires (Péraldi-Leneuf 2009, 21).

Ces pratiques contribuent à une configuration nouvelle du paysage institutionnel compte tenu des relations qui se nouent entre agences nationales, agences européennes, États membres et Commission. Cette configuration multiplie de fait les marges de jeux, tout en faisant de la Commission européenne la seule institution détenant le code commun à cet ensemble (Georgakakis 2010a), d'autant plus que les pratiques d'agencification ont pour effet de conduire à une fragmentation de la structure étatique.

[1] Sur le rôle moteur de l'Union européenne ainsi que du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme) dans l'élaboration et dans la diffusion des mécanismes relevant de la démocratie administrative, Cf. Lafarge, Larat et Mangenot 2011.

Grâce aux travaux conduits ces dernières années, on connait également la fragmentation des institutions administratives européennes et les concurrences qui s'y jouent (Hassenteufel 2009, 7). La mise en place, à l'initiative de la Commission, de réseaux tentant de coordonner les différents types acteurs que cela soit les agences nationales, ou les administrations centrales ou déconcentrées est tout à fait typique du renouvellement des modes de mise en œuvre des politiques publiques (Ziller 2005).
L'attention que la littérature académique porte aux réseaux est ainsi d'autant plus utile qu'elle permet de mieux décrypter les interactions et les modalités de coopération entre acteurs de nature différente, intervenant dans la formulation des politiques publiques européennes, ainsi que leur contribution au pilotage de ces dernières (Larat & Charléty 2015). Plus globalement, cette approche permet d'expliciter et d'évaluer des phénomènes dont l'importance va croissante, comme l'interdépendance entre des acteurs à la fois plus nombreux et plus différentiés, la sectorisation et la fragmentation de l'Etat ou la croissance de modes de régulation informels (Saurugger 2009, 243).

2.2 Logique managériale et gestion des ressources humaines

L'accent désormais mis sur les compétences requises ou les *core competences* des eurofonctionnaires dans le cadre des politiques du personnel est une des conséquences de la réforme administrative de la Commission européenne. Jusqu'à lors, c'est sur la compétence, entendue au sens large de l'expertise (juridique ou savante), plutôt que sur l'incarnation d'un pouvoir politique que s'était construite la position des agents travaillant dans les institutions européennes, et partant celle de ces mêmes institutions. Avec la réforme est consacrée une nouvelle définition de la compétence, davantage fondée sur les *skills*, soit plutôt des aptitudes personnelles ou comportementales, que sur des savoirs et des connaissances plus spécifiquement en rapport avec le contexte de l'Union européenne (Georgakakis 2010). L'observation du contenu des épreuves des concours et des mécanismes de sélection mis en place par l'office européen en charge du recrutement EPSO conduit certains auteurs a émettre l'hypothèse que la place importante désormais occupée par les *skills* et autres compétences à finalité managériales remet en jeu la compétence sociale des administrateurs de l'Union européenne et, à travers elle, leur trajectoire collective et individuelle de « serviteurs de l'Europe ».

2.3 L'administration ouverte et la modification des relations avec les administrés

Le passage d'une administration fondée sur l'anonymat et reposant sur la fiction de la responsabilité ministérielle comme mécanisme fondamental de reddition des comptes à une administration ouverte, dont l'ouverture même devient ce mécanisme fondamental, apparaît comme l'un des changements les plus importants des systèmes administratifs lors des deux dernières décennies (Ziller 2003, 74) La vision traditionnelle de l'administré docile comme assujetti et usager captif des services publics (Chevallier 2013, 333) est en train d'être remplacée par celle d'une administration ouverte et transparente, axée sur la reddition de comptes et de la satisfaction des usagers, souvent appréhendés dans une logique « client ». Il en va de même pour ce qui est de la diffusion au sein des Etats membres des pratiques d'évaluation des politiques publique au travers par exemples des fonds structurels européens.

Les modèles d'organisation et principes de gestion sont importés du secteur privé pour améliorer la performance des administrations. Ainsi les critères de « capacité administrative » retenus par l'Union européenne pour l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale font explicitement référence aux principes managérialistes (Chevallier 2014, 72).

3. LES ENJEUX ET DEFIS SYSTEMIQUES DECOULANT DE CE MOUVEMENT CROISE DE TRANSFORMATIONS

3.1 Défis et enjeux en termes de coordination

En quinze à vingt-cinq ans, les structures institutionnelles du système politique de l'UE ont profondément transformé les conditions d'appartenance des Etats membres à l'Union. Les nouvelles formes de la gouvernance européenne (structures en piliers, renforcement du Parlement européen, Méthode ouverte de coordination, institutionnalisation du Conseil européen, développement des Agences, traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance…), renforcent le besoin de coordination entre Etats membres (Mangenot 2015). En fait, c'est même deux types de coopération que l'européanisation de l'administration publique pousse à mettre en place et qui se succèdent dans le temps entre l'administration européenne et les administrations nationales et entre les administrations nationales entre elles: une coopération visant à éviter la saisine du politique ou du juridictionnel, puis une seconde qui tend à créer une culture administrative commune (Sauron 2009, 9). Ce besoin est particulièrement important dans les domaines qui touchent la réalisation du grand marché intérieur.

Plus largement, dans cette communauté politique en voie de formation qu'est l'Union européenne, il s'agit de gérer les conséquences des dynamiques de multiplication et de différentiation des acteurs, de segmentation bureaucratique et de spécialisation, de fragmentation des espaces et d'accumulation de niveaux d'action publique au sein du système afin de produire la cohérence, la cohésion et l'harmonisation nécessaire à l'action publique.

La mise en place de structures et de mécanismes de coordination concerne aussi bien les acteurs du niveau inter-institutionnel pour ce qui est de la dimension décisionnelle de la coordination (ministres et cabinets) que le niveau inter-administratif pour la mise en œuvre ses décisions (services administratifs).

Un aspect indispensable à la coordination est la mise en place de structures d'échange entre parties prenantes. Au niveau européen, trois structures ont progressivement vu le jour afin de remplir ces fonctions sur le plan multilatéral.[2] Ce fut tout d'abord le cas avec l'Institut européen d'administration publique (en anglais EIPA) créé en 1981 à l'issue du premier Conseil européen afin d'aider les fonctionnaires à comprendre les mécanismes décisionnels de la Communauté européenne et à participer efficacement aux processus d'élaboration des politiques communautaires. Cette structure de coopération combine donc une dimension verticale (formation et recherche concernant les relations entre l'administration des Etats membres et les institutions de l'Union) et une dimension horizontale (formations communes de fonctionnaires nationaux sur les questions de gestion publique).

Depuis 1988, l'échange d'informations entre les administrations publiques des différents Etats membres de l'Union est quant à lui organisé au sein du réseau EUPAN (*European public administration network*) qui comporte trois niveaux d'organisation : niveau politique (entre les ministres et le Commissaire responsable de la fonction publique), niveau de la gestion (entre les directeurs généraux ou les responsables de l'administration) et niveau technique

[2] Sur ces trois structures, cf. Larat 2015.

(dans le cadre de groupes de travail thématiques «Ressources humaines», «Services publics novateurs», «Administration en ligne» ainsi que des réunions d'experts autour de «Mieux réglementer»). Ce réseau permet aux fonctionnaires de l'ensemble des États membres de l'UE de coopérer et d'échanger leurs connaissances dans le domaine de l'administration publique.

Enfin, l'activité organisée dans le cadre d'EUPAN est complétée par celle du réseau des directeurs des instituts et écoles d'administration publique (DISPA). En mai 1995, lors d'une réunion EUPAN organisée dans le cadre de la présidence française, il a été décidé d'inviter les directeurs des instituts et des écoles d'administration publique à se réunir plus tard dans l'année. Le réseau DISPA entretient des liens informels avec EUPAN, sans toutefois faire partie de ses structures formelles. Outre les directeurs des écoles de l'Union, ceux de pays voisins sont invités sur une base ad hoc. EIPA, la Commission européenne et, depuis sa création en 2005, l'École européenne d'administration qui dépend de l'Union européenne, participent également au réseau. Les réunions biannuelles du réseau sont l'occasion de découvrir ce qui se fait dans les administrations et les écoles de formation des pays partenaires, ce qui, par la même occasion, favorise l'échange de bonne pratiques et l'ouverture sur l'extérieur.

3.2 Défis et enjeux en termes de coopération

L'européanisation de l'administration publique pousse à mettre en place deux types de coopération qui se succèdent dans le temps entre l'administration européenne et les administrations nationales et entre les administrations nationales entre elles : une coopération visant à éviter la saisine du politique ou du juridictionnel, puis une seconde qui tend à créer une culture administrative commune (Sauron 2009, 9).

Une source de rapprochement administratif est donc l'interaction constante entre les responsables des Etats membres et entre ceux-ci et les fonctionnaires de la Commission européenne. Ces relations intergouvernementales, qui sont pour l'essentiel des relations entre personnes, contribuent à créer une vision commune de la mise en œuvre des politiques et réglementations de l'UE au niveau national et à instaurer un échange fructueux sur les meilleures pratiques permettant d'atteindre les résultats visés par ces politiques (OCDE 2000).

L'importance de ces pratiques « verticales » dans le cadre de l'application du droit européen ne doit toutefois pas masquer l'existence de pratiques « horizontales» de coopération administrative notamment au niveau interétatique bilatéral, lesquelles peuvent également prendre la forme d'échange de données, d'échange d'information concernant les suites données à une demande mise en place de référents locaux dans les zones transfrontalières, actions de contrôle coordonnées voire commune, fiches de liaison, coordination des procédures, accord de coopération, arrangements administratifs, déclarations (Larat & Beck 2015).

Avec l'article 197 du traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'UE, la coopération administrative entre les États membres devient une compétence de l'Union. A travers cette pratique, il s'agit d'assurer une mise en œuvre effective du droit européen en améliorant notamment l'efficacité des administrations des États membres. Dans le domaine fiscal, un mécanisme d'assistance mutuelle entre États membres de l'UE avait été établi dès 1977 par la directive 77/799/CE du Conseil. À l'origine, cette directive complétait les dispositions d'assistance mutuelle existant dans les conventions fiscales bilatérales conclues entre États membres. Il est apparu toutefois qu'elle n'était pas adaptée aux nouveaux enjeux de la mondialisation. Elle a donc été remplacée par la directive 2011/16/UE du Conseil. Au moment de la création du marché intérieur et de la suppression des contrôles physiques aux

frontières, il a fallu mettre en place un système de contrôle de la TVA pour les échanges commerciaux entre États membres: le système d'échange d'informations sur la TVA (VIES).[3]

La coopération administrative entre administrations des Etats membres est en effet un aspect essentiel de la réalisation du marché unique. La directive « services » adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 12 décembre 2006 exige ainsi des États Membres qu'ils coopèrent entre eux et se prêtent mutuellement assistance pour assurer le contrôle des prestataires de services. Les autorités compétentes doivent procéder à des échanges d'informations entre elles, ainsi qu'à des vérifications, des inspections et des enquêtes, si un autre État membre en fait la demande. Ces obligations sont assez contraignantes car les administrations nationales doivent également alerter les autres États membres des situations en cas d'activités de services pouvant occasionner un préjudice grave à la santé ou la sécurité des personnes ou à l'environnement. À cette fin, la Commission, en coopération avec les États membres, a mis en place un système électronique d'échange d'informations (IMI).

A la différence de la coopération administrative *stricto-sensu* telle qu'entendue dans le cadre de l'Union européenne, la coopération entre administrations nationales est beaucoup plus large, au sens où les formes qu'elle peut prendre sont plus variées et les objectifs poursuivis plus divers. De fait, la coopération intergouvernementale, qu'elle soit bi- ou multilatérale, a toujours une dimension administrative, ne serait-ce quand il s'agit de mettre en œuvre les décisions prises au niveau politique par les gouvernements concernés lorsque celles-ci sont sensées déboucher sur des projets communs avec un ou plusieurs autres Etats.

Même en faisant abstraction de la nécessité de faire converger des intérêts nationaux souvent divergents, la coopération entre systèmes administratifs différents ne va pas de soi, du fait de leurs traditions politiques, juridiques et culturelles respectives. C'est pour cela que les exigences de coopération et de coordination se doublent d'un besoin de formation. Pour parvenir à des fins communes ou en tout cas acceptables par les différentes parties prenantes, il faut en effet pouvoir disposer de personnels capables de co-opérer au sens premier du terme, c'est-à-dire de travailler ensemble et d'interagir avec le ou les partenaires dans un esprit de collaboration (Larat 2015).

A travers les différentes formes de coopération qu'elle suscite, la Commission européenne vise ainsi à forger une culture administrative commune, « postulant une convergence de vue entre les Etats membres à partir de la confrontation de ceux–ci aux mêmes enjeux » (Sauron 2009, 12). Les différents mécanismes de coopération existant provoquent chez les agents publics des Etats membres un phénomène de socialisation, qui en retour facilite cette coopération mais se traduit en même temps par une nouvelle orientation des agents des administrations nationales qui y participent.[4]

---

[3] Cf. http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/administrative_cooperation/index_fr.htm

[4] Jarle Trondal remarque au sujet des représentants des administrations nationales au sein des comités de l'UE que leur attention, énergie, contacts et comportement en termes coordination, tout comme leur loyauté est dans une grande mesure tournée vers le système européen de comité, lesquels constitue un lieu de fusion horizontale et verticale des systèmes administratifs qui s'y rencontrent, le système des comités étant « « a vital component of a parallel community administration that cuts accross existing administrative borders of the member states and the EU » (Trondal 2007, 964). La mobilité des agents administratifs est également un facteur de socialisation européenne très puissante, qu'elle soit verticale (experts des Etats membres détachés auprès de l'Union européenne) ou horizontale (échanges bilatéraux ou multilatéraux de fonctionnaires entre Etats membres, comme ave le programme Belevue) (Larat 2015).

3.3 Défis et enjeux liés à la modification du lien traditionnel entre Etat et administration

Les développements présentés plus haut nous rappellent le rôle essentiel des administrations dans le fonctionnement des organisations complexes. On sait la place que l'administration publique a occupée dans la construction de l'Etat moderne, notamment en France (Le Yoncourt & Bigot 2014). Il n'est donc pas surprenant que les transformations constatées dans le cadre de l'apparition d'un système de gouvernance européenne à niveaux multiples et de l'influence des préoccupations gestionnaires dans le fonctionnement des administrations et des politiques publiques remettent en question certains paradigmes sur lesquels sont bâtis notre compréhension du rôle que joue l'administration dans l'action publique et plus largement encore dans la constitution d'une communauté politique.

Une grande partie des dynamiques de transformation que l'on trouve à l'œuvre dans l'Union européenne et dans ses Etats membres concernent différents aspects du phénomène administratif, en particulier du fait de l'interconnexion des systèmes administratifs nationaux entre eux et avec celui des institutions européennes, mais aussi du fait des influences croisées et des effets-retour entre les mutations à l'œuvre dans les différents espaces, que cela soit indépendamment ou en lien les uns par rapport aux autres.

Utilisé à l'origine en biologie, le concept d'homéostasie compris comme la capacité d'un système à conserver son équilibre de fonctionnement en dépit des contraintes qui lui sont extérieures est tout à fait adapté pour analyser les enjeux et défis liés aux mutations que le système administratif stato-national rencontre sous l'effet de l'intégration européenne, notamment pur ce qui est du lien organique existant entre l'état national, son administration et les citoyens dans la constitution de la communauté politique nationale.

Avec les effets combinés de l'intégration européenne et de la Nouvelle gestion publique, c'est en effet l'ensemble des cinq éléments constitutifs du modèle étatique (Chevallier 2014, 22-23) , tel qu'il s'est progressivement construit en Europe qui se trouvent partiellement remis en question :

- la Nation, implantée sur un territoire délimité par des frontières, et caractérisée, par-delà la diversité et l'opposition des intérêts des membres, par une identité commune: prenant appui sur la nation, l'État est conçu comme l'expression de sa puissance collective; c'est la forme supérieure que prend la nation, la projection institutionnelle qui lui confère durée, organisation, force agissante.
- l'Etat, est érigé à la fois en dépositaire de cette identité collective et source de toute autorité: c'est le support permanent du pouvoir, qui assure sa continuité et derrière lequel s'effacent les gouvernants, censés décider en son nom.
- l'État est censé exprimer 1'« intérêt général» : soustré aux conflits qui déchirent la société, il est conçu comme le principe d'intégration et d'unification d'une société qui, sans son intermédiaire, serait vouée au désordre, à l'éclatement, à la dissolution.
- Le concept de «souveraineté» implique que l'État dispose, dans l'ordre interne, d'une puissance suprême de domination, c'est-à-dire d'une puissance irrésistible et inconditionnée qui, non seulement s'impose à ses ressortissants, sans qu'ils puissent s'y soustraire, mais encore ne connaît aucune puissance au-dessus d'elle, n'est lié par aucune règle préexistante.
- A travers les bureaucraties fonctionnelles, l'existence d'un appareil structuré et cohérent de domination, chargé de mettre en œuvre cette puissance. L'État se présente sous l'aspect d'une machine, animée par des agents placés à son service et composée de rouages qui s'articulent et s'emboîtent de manière cohérente.

L’analyse au travers du prisme administratif fait apparaitre plusieurs facteurs qui fragilisent ces éléments constitutifs. On peut ainsi évoquer le dépassement du cadre national du fait de la prédominance de la logique sectorielle dans l’UE ou la recherche de convergences au niveau des administrations nationales à travers les pratiques relevant de l’étalonnage (*benchmarking* et de l’échange de bonnes pratiques du fait de l’expertise technocratique valorisée par les politiques européennes.

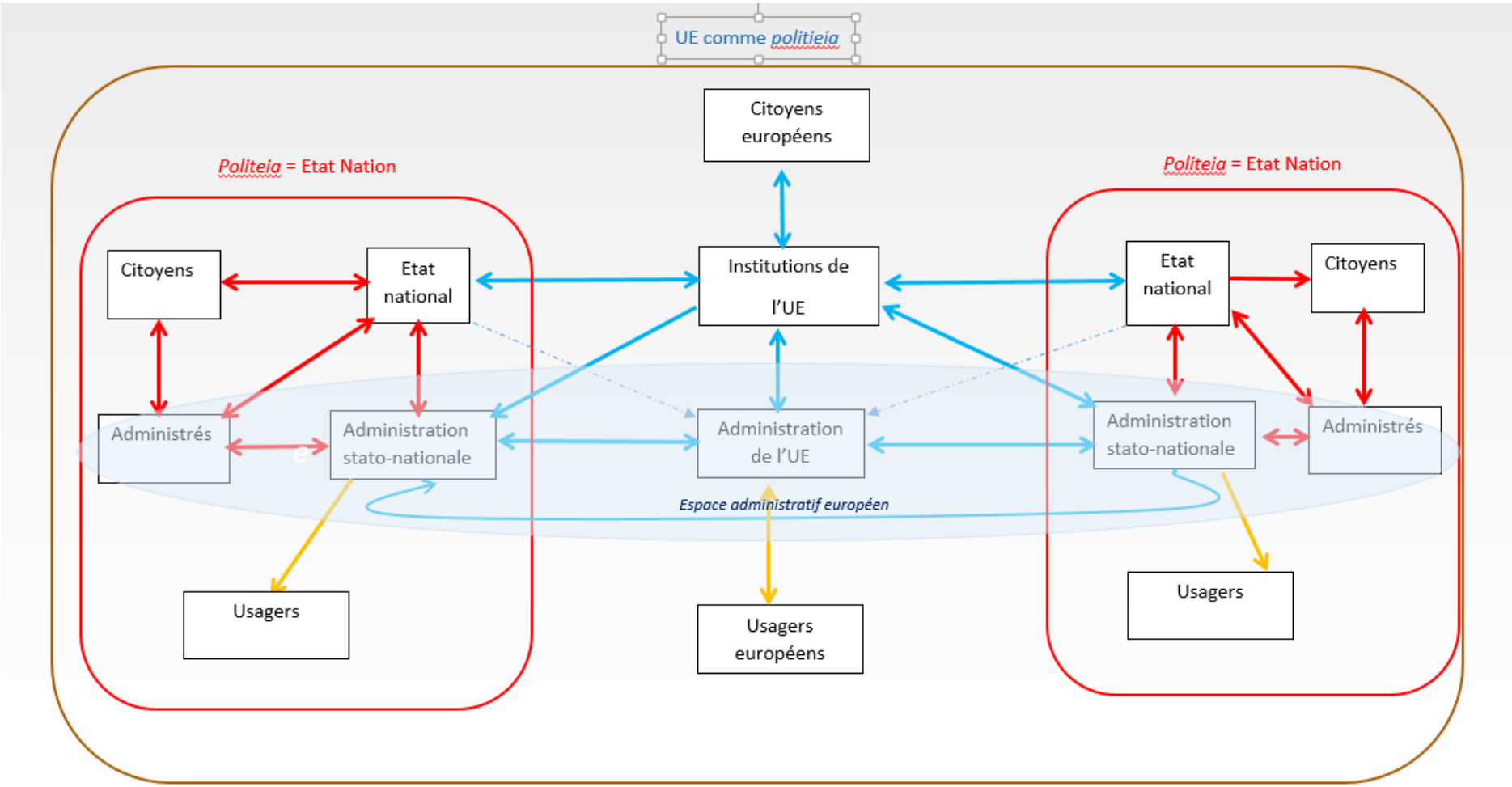
Ce qui change également avec cette nouvelle constellation, c’est la propension de l’Etat à incarner à lui seul l’intérêt général compte tenu du changement d’échelle, de la multiplication des arènes et de la dissociation de la relation au niveau européen entre citoyens et administrés.

Il y a également les effets liés à la prolifération d’organisations publiques, comme les agences, opérant en marge de l’administration centrale, ceux liés aux pratiques de « gouvernance informelle » qui caractérise certains aspects de l’échange politique entre acteurs au sein de l’UE.

Le rôle du « droit mou » (*soft law*) ou l’introduction de mécanismes de décisions comme la méthode ouverte de coordination participent quant à eux de l’émergence de « nouveaux modes de gouvernance », par opposition à des modes plus traditionnels de l’action publique relevant, dans le cadre des Etats-nations, des principes de souveraineté, de territoire, de hiérarchie, ou de relations par rapport au marché.
Plus encore, ainsi que le remarque I. Bellier la construction d'une entité supranationale comme l’Union européenne oblige à repenser l'Etat, à reconsidérer ce qui constitue la nation et, dans la perspective d'une avancée des droits de l'homme et des minorités, à imaginer les modalités d'une nation plurielle. Sur le plan philosophique, cela concerne le rapport des citoyens à la chose publique, au niveau politique l'organisation des pouvoirs et de la représentation, ainsi au niveau administratif la prise en compte des différences existantes et la mise en œuvre des logiques communes (Béllier 2009, 71-72).

Compte tenu du fait que l’Etat national reste perçu comme l’arène quasi exclusive du politique par les citoyens et que l’Union européenne n’étant ni une nation, ni un communauté politique complète, cela pose *in fine* la question de savoir comment appréhender la relation complexe entre l’administration et le politique dans l’Union.

Schéma 2 : La modification des liens entre Etat et administration du fait de l'intégration européenne



De manière générale, les modifications évoquées ci-dessus nous amènent à reconsidérer quatre éléments consubstantiels du lien traditionnel entre les Etats-nationaux et leurs administrations publiques :

a) La subordination des administrations au niveau politique à travers l'importance accordée dans leur fonctionnement au principe hiérarchique, à la notion de tutelle et aux mécanismes de contrôle. Celle-ci se trouve confrontée au défi de l'agencification et de l'autonomisation des certains acteurs administrative (autorités administratives indépendantes) ainsi que de la polycéphalie de la gouvernance européenne et des réseaux de coopération administrative permettant des appartenances non exclusives. Le fait que l'administration européenne s'appuie à la fois sur des institutions centrales, des agences délocalisées et des administrations nationales est sans doute le moyen d'acclimater les perspectives européennes dans les appareils nationaux (Béllier 2009).

b) Le principe de délimitation claire et tranchée de l'espace le long de frontières à l'intérieur desquelles s'exerce la souveraineté de l'Etat sur son territoire. Aujourd'hui, du fait des quatre libertés fondamentales, de la réalisation du grand marché intérieur, des accords de Schengen, ou de l'Union économique et monétaire, les délimitations nationales au sein de l'UE ont en grande partie un caractère osmotique. Il existe de très nombreux types d'interactions verticales (Etats membres/Institutions de l'UE) et horizontales (Etats membres les uns par rapports aux autres) des différents systèmes de gouvernements, l'interpénétration administrative se nourrissant de la fragmentation des systèmes en question. Le système des comités européens constitue par exemple une sorte d'administration parallèle qui traverse les frontières administratives séparant les Etats membres (Trondal 2007, 964).

c) Pour ce qui est de l'orientation des acteurs vers un centre commun, l'horizon d'une administration comme l'administration française ne se limite plus à Paris et aux frontières nationales mais un nombre croisant d'agents publics français dans l'exercice de leurs fonctions tournent désormais une partie de leur attention vers d'autres centres, que cela soit Bruxelles ou d'autres capitales européennes.[5] La loyauté exclusive demandée aux fonctionnaires nationaux peut ainsi être remise en cause. Les études consacrées aux experts nationaux détachés montrent chez ces derniers des modèles de comportements « dominated by portfolio, epistemic and supranational dynamics » (Trondal 2007, 963). Or les besoins en termes de coordination et de coopération qui apparaissent au sein de l'espace administratif européen nécessitent l'adaptation des administrations nationales et la capacité de leurs agents à travailler ensemble.

d) La logique différentiation par rapport à l'extérieur sur une base nationale qui explique que les Etats se sont employés à se distinguer les uns des autres via le droit, la langue, mais aussi les singularités de leur système administratif par exemple pour ce qui est du recrutement de leur personnel, des modalités de gestion des carrières, des droits et obligations, plus largement relation à l'Etat, à sa place dans la société. A cette différentiation se substitue en partie une différentiation sectorielle tandis que la diffusion des normes et principes en matière de bonne gestions publique, de bonne gouvernance et de bonne administration tendent à gommer les différences entre Etats membres et par rapport aux institutions européennes.

[5] Sur l'apparition d'une nouvelle centralité autour des institutions européennes cf. Béllier 2009, 73.

Conclusion

Ironisant sur les différents tournants qui agitent régulièrement les débats théoriques en relations internationales, D. Georgakakis fait remarquer que ces vagues successives ont en tout cas le mérite de ramener les points de débats des études européennes vers les rivages des sciences sociales (Georgakakis 2008, 53).

« Science carrefour », la science administrative suppose la mobilisation des savoirs multiples produits par les sciences sociales sur le phénomène administratif (Chevallier 2013, 1). Déchiffrer les études européennes au prisme du phénomène administratif ne peut que s'inscrire dans cette approche plus large des sciences sociales, laquelle fait la part belle au rôle des institutions, aux acteurs mais aussi à l'histoire et à l'espace. En ce sens, l'approche suivie dans ce papier vise non pas à se substituer à d'autres mais se propose de compléter les approches existantes grâce à l'étude d'objets négligés par l'analyse dominante en s'intéressant au rôle de l'administration dans tout système politique.

Cela est d'autant plus nécessaire que l'évolution de l'intégration européenne fait apparaitre des paradoxes surprenants : D'un côté l'UE a une administration sans avoir d'Etat à proprement dit, d'un autre côté les Etats membres ont des administrations mais qui ne leur appartiennent plus complétement en propre. Comment l'un va-t-il avec l'autre ? Autrement dit, un des enjeux heuristique de cette approche est de savoir comment penser la structure multipolaire de l'administration européenne.

A travers ce prisme, l'objectif n'est donc pas tellement de décréter l'apparition d'un tournant administratif dans les études européennes ni même d'un tournant européen en sciences administratives, mais bien de la prise en compte de la réalité d'un phénomène caractérisé par une double interaction. Ce faisant, il s'agit d'identifier au sein des changements institutionnels et socio-politiques qui affectent l'Union européenne, ses institutions mais aussi les Etats membres, ce qui relève du phénomène administratif et en quoi ce dernier n'est pas seulement un révélateur ou un marqueur des mutations qui touchent les premiers mais également s'interroger dans quelle mesure la logique qui sous-tend la gestion et l'administration de la chose publique peut venir nourrir l'action du politique sur son environnement et contribuer ainsi à sa transformation.

<u>Références</u>

- Bellier, Irène (2009), « Unie dans la diversité : la culture administrative de l'Union européenne à la croisée des chemins », in *Le phénomène bureaucratique européen ; Intégration européenne et technophobie*, Bruxelles, Bruylant, 67-93.
- Chevallier, Jacques (2013) "Science administrative", Paris, PUF (5ème édition mise à jour).
- Chevallier, Jacques (2014) « L'Etat post-moderne », Paris LGDJ (4ème édition).
- Curtin and M. Egeberg (eds.), "Towards a New Executive Order in Europe?" Special Issue of *West European Politics*, 31 (4), 2008
- Egeberg, Morten (ed.) (2007) "Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe", Mannheim, CONNEX Report Series Nr. 03

- Eymeri-Douzans, Jean-Michel ; Georgakakis, Didier (2008), « Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne", in C. Bélot, P. Magnette, S. Saurugger (eds), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 285-312.
- Georgakakis, Didier (2008), « La sociologie historique et politique de l'Union européene : un point de vue d'ensemble et quelques contre points », in *Politiqu eeuropéenne* n°25, 53-85.
- Georgakakis, Didier (2010a), « *Do skills kill* ? Les enjeux de la requalification de la compétence des eurofonctionnaires » chemins », in *RFAP* n°133, 61-80.
- Georgakakis, Didier (2010a), « L'administration européenne à la croisée des chemins », in *RFAP* n°133, 5-16.
- Georgakakis, Didier (2014), « À la fois pilote et victime de l'austérité ? Les transformations de l'administration de l'Union européenne sous l'effet de la crise économique et financière », in *RFAP* n°151-152, 805-824.
- Hassenteufel Patrick, « Introduction : fragmentation administrative et concurrences inter-institutionnelles », *Politique européenne* 3/2003 (n° 11), 5-8.
- Hassenteufel, Patrick (2003) « Administrer l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 11, 2003, automne.
- Hofmann, H.C.H. ; Türk, A. (2007), "The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences", *European Law Journal*, 13,
- Hofmann, H.C.H. ;. Türk, A. (eds.), EU Administrative Governance, Elgar Publishing, London 2006
- Hooghe, Lisbeth ; Marks, Gary. (2001) "Multi-level Governance and European Integration", Lanham: Rowman and Littlefield.
- Kohler-Koch, B. (1999), "The Evolution and Transformation of European Governance" in B. Kohler-Koch and R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge.
- Kohler-Koch, B. (2003), "Interdependent European Governance" in B. Kohler-Koch (ed.), *Linking EU and National Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Ktistakis, Stavroula (2013), «L'espace administratif européen et ses implications. Le cas du professionnalisme de la fonction publique dans les pays d'Europe continentale », in Demetrios Argyriades et Gérard Timsit « Moving beyond the crisis : reclaiming and reafriming our common administrative space/Pour dépasser la crise : un espace administratif commun ». Bruxelles, Bruyland, 35-69.
- Lafarge François ; Larat Fabrice ; Mangenot Michel (2011), « Introduction », *Revue française d'administration publique* 1/2011, n° 137-138, p. 7-12
- Larat, Fabrice (2003), « Histoire politique de l'intégration européenne ». Paris : La Documentation Française.
- Larat, Fabrice (2015) « Les multiples facettes de la coopération administrative entre la France et l'Allemagne » in J. Beck et F. Larat (eds) « Les cultures administratives transnationales en Europe – Etat des lieux et perspectives / Transnationale Verwaltungskulturen in Europa – Bestandsaufnahme und Perspektiven », Zurich, Dike/Nomos,, pp. 161-184.
- Larat, Fabrice ; Beck Joachim (2015) « Européanisation ou phénomène d'hybridation ? Approche conceptuelle, résultats et perspectives de recherche sur les

Cultures administratives et la coopération transnationale » in J. Beck et F. larat (eds) « Les cultures administratives transnationales en Europe – Etat des lieux et perspectives / Transnationale Verwaltungskulturen in Europa – Bestandsaufnahme und Perspektiven », Zurich, Dike/Nomos, 29-58.

- Larat, Fabrice ; Charléty, Véronique (2015) « Gouvernance européenne : théorie et concept », in *Encyclopédie européenne de la gouvernance*, Bruxelles, Bruylant (à paraitre en septembre 2015).
- Le Yoncourt, Tiphaine ; Bigot, Grégoire (2014), « L'Administration française - Tome 2 : politique, droit et société (1870-1944) », Paris, Lexis Nexis/Litec.
- Mangenot, Michel (2005), *Administration publiques et services d'intérêt général : quelle européanisation ?* , Maastricht, Institut européen d'administration publique.
- Mangenot, Michel (2015) « La coordination nationale aux affaires européennes : de la négociation à l'influence ? », appel à contribution pour un numéro thématique de la RFAP.
- March (J. G.) and Olsen (Johan P.) *Rediscovering Institutions*, New York, Free press, 1989.
- Mbongo, Pascal (dir) (2009), *Le phénomène bureaucratique européen*, Bruxelles, Bruylant.
- OCDE (2000), « Principes européens d'administration publique », Paris, Documents SIGMA No. 27.
- Péraldi-Leneuf, Fabienne (2009), « Le recours à l'externalité dans le système administratif communautaire : la délégation de la technicité, in Mbongo, P. (ed) *Le phénomène bureaucratique européen ; Intégration européenne et technophobie*, Bruxelles, Bruylant, 17-39.
- Sauron, Jean-Luc (2009), « Administration et politique dans le système institutionnel européen », in Mbongo, P. (ed) *Le phénomène bureaucratique européen ; Intégration européenne et technophobie*, Bruxelles, Bruylant, 1-16.
- Smith, Andy (2001), « La Commission européenne en politique(s) » *Pôle Sud*, n° 15, novembre 2001,
- Storskrubb, Eva (2005), « La coopération judiciaire civile en action comment les acteurs nationaux s'adaptent à l'approfondissement de l'intégration », *in RFAP* n°114, 2/2005, 229-240.
- Trondal, Jarle (2007), « The public administration turn in integration research », in *Journal of european public policy*, 14:6, 960-972.
- Ziller, Jacques (2003), « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe », *Revue française d'administration publique* 1/2003 (n°105-106) , 67-79
- Ziller, Jacques (2005), « Les administrations doivent faire face à l'élargissement et à l'approfondissement de l'intégration européenne — avec ou sans traité constitutionnel », *RFAP*, n°114, 213 à 218