



Documents SIGMA No. 6

L'internationalisation  
des politiques options  
institutionnelles  
pour intégrer les aspects  
nationaux et internationaux  
des politiques

**OCDE**

<https://dx.doi.org/10.1787/5kml6g9d74jl-fr>

**L'INTERNATIONALISATION DES POLITIQUES  
OPTIONS INSTITUTIONNELLES POUR INTEGRER LES ASPECTS NATIONAUX ET  
INTERNATIONAUX DES POLITIQUES**

**DOCUMENTS SIGMA : N° 6**

**ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES**

**Paris 1996**

**31678**

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 économies en transition et de la CE/PHARE, financée principalement par CE/PHARE. L'OCDE et plusieurs pays Membres de l'OCDE fournissent également des ressources. SIGMA soutient les efforts de réforme des administrations publiques déployés en Europe centrale et orientale.

L'OCDE -- Organisation de Coopération et de Développement économiques -- est une organisation intergouvernementale réunissant 25 démocraties à économie de marché avancée. Le Centre transmet les conseils et l'assistance de l'OCDE concernant les problèmes économiques les plus divers aux pays d'Europe centrale et orientale et de l'ancienne Union soviétique engagés dans des réformes. CE/PHARE fournit des aides financières pour soutenir ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'au stade où ces pays sont prêts à assumer les obligations de Membre de l'Union européenne.

Créé en 1992, SIGMA relève du Service de la gestion publique de l'OCDE (PUMA). Le PUMA fournit des informations et des analyses d'experts de la gestion publique aux décideurs des pays Membres de l'OCDE et facilite les contacts et les échanges d'expériences entre responsables de la gestion du secteur public. Par l'intermédiaire du PUMA, SIGMA offre à onze pays les précieuses connaissances techniques accumulées au cours de nombreuses années d'étude et d'action.

Les gouvernements participants et le Secrétariat de SIGMA collaborent d'une façon flexible afin de créer des programmes de travail conçus pour rendre les gouvernements mieux à même d'améliorer la gestion publique conformément à leurs priorités propres et à la mission de SIGMA. Cette initiative fait appel à un réseau de responsables expérimentés de l'administration publique pour fournir des services de conseil et une analyse comparative des différents systèmes de gestion. Par ailleurs, SIGMA collabore étroitement avec d'autres donneurs internationaux afin de promouvoir la réforme administrative et la démocratie.

Dans tous ses travaux, SIGMA s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. À cette fin, SIGMA accorde notamment un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant les praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et leurs homologues des pays Membres de l'OCDE.

Les activités de SIGMA se répartissent entre six domaines : réforme des institutions publiques, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, supervision administrative et services d'information.

**Copyright OCDE, 1996**

**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 Cedex 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.**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>PRÉFACE</b> .....	7
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
par Derry Ormond	
<b>INTERNATIONALISATION DES POLITIQUES</b> .....	11
par Jacques Fournier	
<b>PRÉPARATION AU NIVEAU NATIONAL DES POLITIQUES INTERNATIONALES</b> .....	29
par Les Metcalfe	
<b>OPTIONS INSTITUTIONNELLES POUR LA COORDINATION NATIONALE DES AFFAIRES EUROPÉENNES</b> .....	59
par Rolf Kaiser	
<b>OBSERVATIONS TERMINALES</b> .....	69
par Jacques Fournier	
<b>DESCRIPTION DES MÉCANISMES DE COORDINATION</b> .....	77
Résumés préparés par les pays participant à la réunion	
Albanie .....	79
Bulgarie .....	81
Estonie .....	83
Hongrie .....	85
Lettonie .....	87
Lituanie .....	89
Pologne .....	90
République slovaque .....	92
République tchèque .....	93
Roumanie .....	97
Slovénie .....	100



## **PRÉFACE**

La présente publication est le résultat du Séminaire sur l'internationalisation des politiques que SIGMA a organisé en 1995 au Collège de l'Europe, à Natolin près de Varsovie. L'objet du séminaire était de permettre à de hauts responsables des pays d'Europe centrale et orientale d'examiner les conséquences de l'internationalisation des politiques pour les systèmes gouvernementaux et d'examiner les structures et les processus pour l'intégration des aspects nationaux et internationaux des politiques. En s'appuyant sur l'expérience des pays Membres de l'OCDE et de différentes "générations" de pays membres de l'Union européenne, le Séminaire a permis aux participants de comparer différents types de mécanismes de coordination et d'en tirer des conseils pratiques pour l'amélioration des systèmes d'élaboration des politiques.





## AVANT-PROPOS

par Derry Ormond, Chef du Service de la gestion publique, OCDE

L'un des effets les plus importants de l'internationalisation sur l'administration publique est d'exiger que les politiques soient élaborées de manière efficace. Par exemple, nous constatons dans les pays de l'OCDE que l'établissement d'un avantage comparatif est fortement récompensé et que les dysfonctionnements des processus d'élaboration des politiques sont lourdement pénalisés, tant directement qu'en termes de coûts d'opportunité. Nous constatons aussi que le système international lui-même évolue en fonction des changements qui se produisent à l'échelle mondiale, et non pas seulement européenne et que, en conséquence, les pays de l'OCDE ont engagé des réformes dans de nombreux secteurs de la gestion publique. Les conséquences de ces observations pour les pays d'Europe centrale et orientale et d'autres pays sont que l'accès aux systèmes mondial et euro-atlantique en mutation et le partenariat avec ces systèmes nécessitent une réforme approfondie et permanente de la gestion publique.

Pour les pays d'Europe centrale et orientale, l'adaptation effective à l'internationalisation suppose que ces pays aient une bonne connaissance (sans toutefois les copier) des systèmes, des institutions et des législations occidentales. Il faut aussi qu'ils investissent de manière importante dans les ressources humaines et l'acquisition de connaissances parce que, comme les pays occidentaux, ils doivent faire face aux ajustements structurels et administratifs qui sont nécessaires pour tenir compte de l'interdépendance croissante. Il leur faut trouver des solutions adaptées aux problèmes importants auxquels tous les gouvernements sont confrontés dans le nouveau contexte : quels nouveaux rôles pour le ministère des affaires étrangères, le ministère des finances ? Quelle est la place des ministères fonctionnels dans le processus global ? Quel est le rôle du centre du gouvernement ? Faut-il des structures plus horizontales ? De nouveaux mécanismes de coordination ?

La plupart des pays d'Europe centrale et orientale envisagent les problèmes d'internationalisation dans l'optique de l'intégration européenne -- qui constitue un objectif essentiel pour beaucoup d'entre eux. Cela permet d'aborder les questions de manière concrète et empirique. Cependant, l'importance accordée à l'adhésion ne doit pas détourner les décideurs des questions plus larges auxquelles les gouvernements sont confrontés dans le cadre international. Cela ne doit pas non plus les empêcher de voir les possibilités qu'offre l'internationalisation, par exemple l'étude de solutions communes aux problèmes fondamentaux que les gouvernements ne peuvent résoudre seuls (par exemple, protection de l'environnement, criminalité internationale) ou les échanges entre gouvernements sur les actions envisageables (les stratégies de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE paraissent donner lieu de plus en plus à des mouvements transfrontaliers d'idées en matière de réforme).

Les enseignements que les responsables des pays de l'OCDE tirent de l'internationalisation confirment l'un des principes fondamentaux de l'administration publique : à savoir, que *le processus d'élaboration des politiques est un système politico-administratif qui peut et doit se prêter à élaboration, gestion et adaptation*. Cela signifie que les gouvernements d'Europe centrale et orientale, qui comme les autres gouvernements sont fréquemment soumis à des pressions contradictoires dues à l'interpénétration croissante des questions nationales et internationales, doivent concentrer leurs efforts dans des domaines essentiels :

- *Une approche stratégique.* Les efforts en vue d'harmoniser les politiques dans le contexte actuel, qui connaît une évolution rapide et présente de multiples aspects nécessitent une approche stratégique fondée sur une prise en considération globale des problèmes et sur des objectifs à long terme. Il faut hiérarchiser les intérêts. Des priorités doivent être définies et mises en œuvre sans relâche, afin de réduire le risque de s'écarter de la ligne d'action adoptée et de poursuivre des objectifs contradictoires.
- *Une approche coordonnée.* Il est de la plus haute importance que les gouvernements mettent en place des structures (par exemple ministères, organismes publics) qui sont clairement responsables de secteurs bien définis de l'action gouvernementale. C'est seulement alors que des mécanismes de coordination efficaces pourront être établis entre tous les acteurs concernés par l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Il importe aussi de prévoir une instance centrale de coordination pour des domaines complexes de l'action gouvernementale intéressant un grand nombre de ministères, comme l'intégration européenne.
- *Amélioration des systèmes de gestion de la législation et de la réglementation.* Les gouvernements doivent continuer à renforcer les institutions et les processus qui ont pour fonction d'élaborer et d'appliquer des instruments juridiques. C'est là une exigence fondamentale pour le développement d'institutions publiques qui puissent soutenir des économies de marché et constituer une base pour des systèmes démocratiques pluralistes. Cela est aussi nécessaire pour faciliter le processus de rapprochement des législations en prévision du marché interne européen.
- *Mise en valeur des ressources humaines.* Aucun gouvernement ne peut bien fonctionner sans développer, à tous les niveaux de l'administration, un capital important en ressources humaines, constitué de fonctionnaires possédant des connaissances linguistiques et des compétences spécialisées dans des domaines comme l'économie, le droit et l'administration publique. Ces efforts doivent s'accompagner de mesures permettant d'assurer aux hauts fonctionnaires la *continuité de leur carrière* ainsi que des possibilités d'acquérir une *ouverture internationale* et d'utiliser leur *expérience accumulée*.

## **L'INTERNATIONALISATION DES POLITIQUES**

Jacques FOURNIER



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	15
L'évolution constatée et ses causes .....	15
L'impact sur les politiques publiques .....	15
Les spécificités de la construction européenne .....	16
Le cas des pays d'Europe centrale et orientale .....	17
<b>I - LES STRATÉGIES</b> .....	17
Une approche globale .....	18
Une approche interactive .....	18
La dimension temporelle .....	19
Problèmes institutionnels et problèmes de fond .....	19
Les problèmes de communication .....	20
<b>II - L'ORGANISATION</b> .....	20
La "banalisation" des affaires étrangères .....	20
Structures de pilotage et de coordination des affaires européennes .....	21
Composition du gouvernement et affaires européennes .....	23
Les autres intervenants .....	23
Le degré et l'efficacité de la coordination .....	24
<b>III - LES ASPECTS JURIDIQUES</b> .....	24
Droit international et droit interne .....	24
Le droit communautaire .....	25
Le suivi du droit communautaire .....	25
Le processus de rapprochement des législations .....	26
<b>IV - LES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	26
Les orientations générales .....	26



## INTRODUCTION

1. Tous les pays du monde sont aujourd'hui confrontés à ce que l'on appelle tantôt la mondialisation, tantôt la globalisation, tantôt l'internationalisation des politiques. Ces trois mots n'ont pas exactement le même sens, mais ils désignent bien la même évolution. Retenant le dernier, nous le définirons comme exprimant la prégnance croissante des aspects internationaux dans la conduite des politiques nationales. Ce phénomène touche à tous les domaines de l'action publique. Il a une dimension planétaire. C'est ce qui justifie que l'on utilise aussi les termes de globalisation et de mondialisation.

2. Les pays d'Europe centrale et orientale doivent aujourd'hui, comme tous les autres pays du monde, adapter l'élaboration et la conduite de leurs politiques publiques à la situation nouvelle qui résulte de la mondialisation de l'économie et de l'internationalisation des politiques. Ces problèmes se posent pour eux d'une manière tout à fait nouvelle par rapport à la situation antérieure et ils doivent y faire face dans des délais particulièrement brefs. Aussi est-il utile qu'ils puissent approfondir leur réflexion à ce sujet et confronter leurs expériences entre elles et avec celles d'autres pays de l'OCDE qui ont eu à affronter les mêmes difficultés.

### *L'évolution constatée et ses causes*

3. Les dimensions du phénomène de l'internationalisation sont d'ordre technique, économique, culturel et politique. Les progrès de la technique, dans le domaine des transports et, plus encore aujourd'hui, dans celui de l'information, ont entraîné un accroissement et une accélération fantastiques des possibilités de communication. Il en est résulté un véritable "rétrécissement" du monde. Londres et Tokyo sont aussi proches l'un de l'autre que deux hameaux d'un village alpin.

4. La libération des échanges de marchandises et de capitaux a permis la constitution d'un espace économique mondial à l'intérieur duquel la stratégie des grandes firmes internationales tend à devenir le facteur principal de localisation des activités. La circulation des idées, des informations et des produits, rapproche les comportements de consommation et provoque l'émergence d'un modèle culturel de plus en plus largement diffusé à travers le monde et dont les gouvernements ne peuvent pas ne pas tenir compte.

5. Parallèlement à l'affirmation des identités nationales, qui reste l'une des tendances lourdes de la période contemporaine, on voit enfin apparaître, notamment à l'occasion d'un certain nombre de conflits, au Moyen-Orient, en Afrique, en Europe, et à partir de l'action des institutions internationales, les premiers éléments d'une conscience politique mondiale.

### *L'impact sur les politiques publiques*

6. Il n'est plus de domaine où l'action gouvernementale puisse être aujourd'hui conduite sans prendre en considération l'environnement international. C'est vrai d'abord au niveau de la politique économique, dont les effets en matière de croissance, de monnaie et d'emploi sont directement conditionnés par les mouvements de capitaux, la stratégie des firmes internationales, l'action des institutions internationales, telles que la Banque mondiale ou le FMI, ou les décisions prises lors des sommets du G7.



7. C'est vrai aussi pour la politique sociale qui doit de plus en plus tenir compte des impératifs de la compétitivité de l'économie, soit d'une manière en quelque sorte passive en limitant les dépenses sociales pour ne pas alourdir les coûts, soit d'une manière active en essayant "d'exporter" les standards sociaux vers les pays concurrents.

8. Mais cela va encore bien au-delà, qu'il s'agisse du traitement de grandes questions dont dépend l'avenir de la planète, telles que celles touchant à la population (conférence du Caire, 1994) et à l'environnement (conférence de Rio, 1992) ou de la coopération nécessaire pour la lutte contre des fléaux sociaux (criminalité, drogue, SIDA) et pour le contrôle des mouvements de personnes.

9. Les contraintes que cette situation fait peser sur l'élaboration et la conduite des politiques gouvernementales sont d'inégale importance. Elles résultent soit de faits dont la réalité s'impose aux États, soit de dispositions juridiques qui les lient. Elles peuvent être, dans l'un comme dans l'autre cas, plus ou moins impératives. On doit constater cependant :

- d'une part, que le rythme de cette internationalisation des politiques a eu tendance à s'accroître fortement dans la période récente. Ceci a résulté d'abord de la "révolution de l'information" à laquelle nous avons assisté au cours des vingt dernières années, puis de la levée des barrières entre l'est et l'ouest ;
- d'autre part, que ce phénomène est particulièrement marqué en Europe dans le cadre de la constitution progressive de l'Union européenne.

#### *Les spécificités de la construction européenne*

10. Pour les 15 pays de l'Union européenne, comme pour les pays candidats à l'accession, la dimension européenne donne à la question de l'internationalisation des politiques un caractère tout à fait spécifique. Cette spécificité, qui distingue aujourd'hui l'Europe de toutes les autres régions du monde, découle tant du caractère global de la démarche européenne que de la force des contraintes qu'elle fait peser sur les États qui y participent.

11. La construction européenne s'est engagée à partir de la création d'un marché commun dans lequel pourrait jouer la concurrence. Mais il est au fil des ans progressivement apparu, d'une part que le dynamisme de la notion de concurrence conduisait nécessairement à soumettre à la discipline communautaire l'ensemble des secteurs de la vie économique, d'autre part que la constitution de cet ensemble économique appelait la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques communes dont le champ et le degré de contrainte n'ont cessé de s'élargir et de s'approfondir jusqu'à la conclusion du traité de Maastricht.

12. Par ailleurs, cette construction européenne a donné lieu à la mise en place de procédures et de mécanismes juridiques d'intégration du droit et des politiques nationales dans un droit et des politiques communautaires. On passe ainsi, et c'est une étape extrêmement importante, du stade de la simple négociation conduisant à la conclusion d'accords qui certes lient les États, mais leur laissent le soin de prendre les mesures nécessaires à leur application, à celui de l'intégration dans un ensemble d'institutions qui, même si on se refuse à parler à leur propos de fédéralisme, disposent de pouvoirs de décision supranationaux.

13. Les États Membres de l'Union européenne sont pleinement entrés dans cette mécanique. Ils ont consenti à un certain nombre d'abandons de souveraineté dont ils doivent tirer les conséquences. Ils ne peuvent décider seuls d'un grand nombre de questions. Le travail gouvernemental national et la participation

aux diverses formations du Conseil des ministres européen sont pour eux en interférence constante. Ils sont tenus de transposer dans leur droit national ou d'appliquer directement les directives ou les règlements communautaires. Il leur a fallu, pour respecter ces contraintes qui se manifestent dans tous les domaines de l'action gouvernementale, mettre en place les structures et les procédures adéquates.

14. Les pays candidats à l'accession se trouvent dans une situation différente mais qui n'est pas pour autant plus confortable, puisqu'ils doivent tout à la fois préparer une négociation difficile et commencer à adapter leur législation et leurs politiques à la situation qui résultera de cette négociation. Eux aussi doivent se mettre en situation d'aborder convenablement ces problèmes.

#### *Le cas des pays de l'Europe centrale et orientale*

15. Vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale, les problèmes liés à l'internationalisation se posent avec une particulière acuité. Non sans paradoxe, c'est au moment même où ces pays ont enfin accédé à une véritable souveraineté qu'ils doivent accepter d'y consentir certaines limitations. Les problèmes qu'ils ont à résoudre dans ce cadre sont à la fois nombreux, nouveaux et urgents.

16. Ils sont nombreux : la question de l'accession à l'Union européenne, que ces pays n'abordent d'ailleurs pas tous de la même manière, n'est pas la seule qui se pose à eux. C'est un processus plus large d'internationalisation qui est en cause. Il concerne notamment l'ouverture au commerce international et les rapports avec la nouvelle organisation mondiale du commerce (OMC), les questions stratégiques et les rapports avec l'OTAN, et les relations avec l'ensemble des pays développés qui peuvent s'instaurer par le canal de l'OCDE, l'adhésion au Conseil de l'Europe, etc.

17. Ces problèmes sont très largement nouveaux. Le cadre des relations internationales des pays d'Europe centrale et orientale a changé du tout au tout. Les solidarités géopolitiques, les courants commerciaux, les mécanismes économiques, les lieux de rencontre et de décision ne sont plus du tout les mêmes. Il en résulte, sur le plan de la gestion publique, le besoin d'un investissement plus important en termes de conduite de la réflexion et de mise en place de moyens d'action.

18. Ces problèmes, enfin, sont urgents. La période de transition ne peut se prolonger trop longtemps sans risque pour la sécurité, la santé économique et la cohésion sociale des pays concernés. Ceux-ci ressentent très fortement le besoin d'une stabilisation aussi rapide que possible de leur situation nouvelle. Cela implique la conduite dans des délais relativement brefs de négociations qui peuvent se révéler particulièrement complexes. De ce point de vue encore, la mise en place d'une organisation et de procédures de décision adéquates sont particulièrement nécessaires.

## **I - LES STRATÉGIES**

19. Pour les États concernés, l'internationalisation est une contrainte, mais aussi une chance. C'est une évolution subie, mais qui peut être aussi voulue. Il en sera d'autant mieux tiré profit que l'on aura été capable, à son propos, de définir et de mettre en œuvre une stratégie visant à promouvoir les intérêts vitaux du pays considéré. L'élaboration d'une telle stratégie doit prendre en compte les principales caractéristiques du processus d'internationalisation.

### *Une approche globale*

20. Le processus d'internationalisation est un processus global, embrassant toutes les affaires du pays. Ceci est particulièrement vrai pour l'intégration européenne. Toutes les politiques, tous les ministères, sont impliqués. Chacun a des intérêts à défendre et à faire prévaloir. De cette première caractéristique découlent plusieurs conséquences.

- La nécessité de prendre une *vue d'ensemble* des problèmes posés : il n'est pas possible de gagner sur tous les terrains. Une hiérarchie doit être établie, des priorités doivent être dégagées.
- La nécessité de se fixer des *objectifs à long terme*, faute de quoi l'on risque de ne pas garder le cap et de poursuivre successivement des objectifs contradictoires.
- La nécessité de ne pas aller à la bataille en ordre dispersé. Il faut faire des *paquets* à l'intérieur desquels on essaiera de faire prévaloir l'essentiel, en faisant des concessions sur le reste.
- La nécessité, si l'on veut être en mesure de remplir les conditions précédentes, de disposer d'un véritable *pouvoir d'arbitrage* qui, compte tenu de la nature, de la diversité et de l'importance des questions posées, doit se situer le plus près possible du centre du gouvernement.

### *Une approche interactive*

21. L'internationalisation est un processus itératif : il inclut des actions de l'environnement international sur les politiques nationales, mais il n'exclut pas pour autant une influence des politiques nationales sur l'environnement international. L'équilibre entre ces deux pesées dépend du rapport de force qui s'établit entre ceux qui l'exercent : vis-à-vis de l'Europe, il est plus favorable à l'État fondateur participant en 1958 à la création du marché commun qu'à l'État candidat en 1995 à l'entrée dans une union désormais bien établie. Mais il existe toujours des marges de jeu que la réflexion stratégique devra chercher à augmenter. Ceci implique notamment :

- le recueil d'informations qui seront d'autant plus utiles qu'elles auront été obtenues le plus possible en amont des décisions et même des toutes premières prises de position ;
- la recherche d'alliances du côté des autres pays concernés ;
- lorsque il s'agit d'une organisation internationale, une bonne connaissance des circuits de décision qui existent en son sein.

22. S'agissant de l'Union européenne, par exemple, il faut pouvoir agir selon le cas au niveau de la Commission, du Conseil ou du Parlement. Il faut surtout se montrer capable, face à des services de la Commission qui poursuivent des objectifs bien déterminés, de mettre également en œuvre une action soutenue et persévérante. Cette dernière exigence s'avère souvent difficile à satisfaire du fait des changements qui interviennent dans la représentation des États auprès des institutions européennes et dans les compromis qu'ils réalisent entre eux. Elle est pourtant tout à fait essentielle.

### *La dimension temporelle*

23. L'internationalisation procède par bonds. Elle connaît des temps forts, que suivent des périodes de croisière. Temps fort, celui de la négociation fondatrice qui va fixer les conditions d'intervention d'une institution nouvelle ou infléchir durablement son cours : traités de Rome ou de Maastricht, Acte unique par exemple. Temps fort également, celui de la négociation sur l'accession de nouveaux États Membres. C'est le moment où l'on détermine les règles du jeu, et les erreurs commises à ce stade risquent de peser lourd par la suite. L'importance de l'enjeu justifie que l'on mette en place pour franchir cette étape un dispositif approprié.

24. La période "de croisière" vient ensuite. C'est celle au cours de laquelle il n'y a plus en principe qu'à appliquer les décisions prises. Elle n'est pas pour autant sans importance. Car l'application touche de plus en plus d'affaires et elle peut toujours être l'occasion d'infléchissements plus ou moins importants dans la politique précédemment définie. Si bien que là encore, comme le montre l'expérience des pays de l'Europe de l'ouest, une organisation adéquate doit être mise en œuvre. Mais elle ne se situe pas nécessairement au même niveau. Le centre du gouvernement sera directement impliqué dans la première hypothèse, son intervention pourra être moins systématique dans la seconde.

### *Problèmes institutionnels et problèmes de fond*

25. Les arbitrages à rendre, les priorités à définir, portent sur deux séries de questions qui sont liées entre elles, mais qu'il est néanmoins utile de distinguer.

- La première est celle du degré d'intégration que le pays considéré est prêt à accepter ou qu'il souhaite atteindre vis-à-vis de l'institution internationale. Dans le cas de l'Union européenne, les deux questions principales sont à cet égard le contenu à donner au principe de subsidiarité et les conditions d'adoption des décisions communautaires (majorité ou unanimité).
- La seconde série recouvre l'ensemble des problèmes de fond qui doivent être traités dans les rapports internationaux. Dans le cas de l'Union européenne c'est le contenu des politiques communes et la manière dont elles tiennent plus ou moins compte des intérêts du pays considéré.

26. Le choix qui sous-tend la démarche de la plupart des pays européens, qu'ils soient déjà membres de l'Union ou qu'ils aspirent à y entrer, est de faire prévaloir les considérations de la seconde catégorie, c'est-à-dire de chercher à tirer le meilleur bénéfice d'une intégration non seulement acceptée mais voulue. Dans cette optique, la réflexion stratégique se concentrera sur les questions de fond :

- politique économique générale à mener pour remplir les conditions nécessaires à l'accession ou au franchissement d'une étape supplémentaire, par exemple, les critères de Maastricht ;
- exigences à formuler pour la défense des secteurs économiques les plus menacés dans le cadre de la construction européenne ;
- optimisation de la balance des flux financiers engendrés par la participation à l'Union.

27. Il n'en reste pas moins que le principe même pour un pays d'adhérer à l'Union, d'y rester, ou d'accepter son approfondissement est à apprécier par lui en fonction du jugement qu'il porte sur la meilleure manière de faire prévaloir ses intérêts vitaux. Dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale, il peut y avoir ainsi une balance à établir entre les considérations de sécurité et les considérations

économiques : quelles contraintes économiques est-on prêt à accepter en contrepartie d'une meilleure protection ?

28. Il reste aussi que la préservation de l'identité nationale est sans doute l'une des conditions essentielles du progrès de l'idée européenne. Comme on va le voir ci-après à propos des questions de communication, l'opinion publique n'est certainement pas prête à sacrifier celle-là à celle-ci. Cela implique que les États restent vigilants à l'égard de toute extension de compétence supranationale qui ne serait pas justifiée par l'intérêt général communautaire. C'est la portée profonde du principe de subsidiarité.

### *Les problèmes de communication*

29. Dans l'optique de l'internationalisation des politiques publiques, les problèmes de communication revêtent une très grande importance. Tout naturellement en effet, les populations s'intéressent davantage aux affaires nationales qu'aux affaires internationales. De surcroît, ces dernières sont pour elles à la fois complexes et opaques. Les données de base sont peu connues, les mécanismes de décision n'apparaissent pas clairement.

30. Cette situation peut conduire à terme à un réflexe de rejet vis-à-vis d'institutions internationales rendues responsables de difficultés intérieures. Les pays de l'ouest en ont fait l'expérience au moment de la ratification du traité de Maastricht et l'on a pu voir en 1994 que l'opinion des nouveaux pays entrant dans l'Union était loin d'être entièrement acquise à l'évolution qui leur était proposée.

31. Dans ce dernier cas le risque est d'autant plus grand que le cheminement conduisant à l'accession rend nécessaire des contraintes qui, faute d'une amélioration significative de la situation économique générale, seront avec le temps de plus en plus difficilement supportées. De ceci résultent : d'une part l'importance de la détermination de l'horizon temporel dans la réflexion stratégique, d'autre part la nécessité de conduire un vaste effort de communication, dans le détail duquel on ne peut entrer ici, mais dont chaque pays doit établir les priorités et arrêter les modalités. Quelles cibles pour cet effort ? Quel contenu d'information ? Quels messages à faire passer ? Quel calendrier ? Telles sont les principales questions auxquelles il faut pouvoir répondre à son propos.

## **II - L'ORGANISATION**

### *La "banalisation" des affaires étrangères*

32. L'internationalisation des politiques oblige tous les États à repenser, pour s'y adapter, les structures et les procédures du travail gouvernemental. Le point de départ est ce que l'on pourrait appeler la "banalisation" des affaires étrangères. Le ministère du même nom avait autrefois dans ce domaine un monopole qu'il a désormais perdu.

33. Tous les ministères ont maintenant des affaires à traiter, et donc des compétences, en matière internationale. Ils sont d'autant plus enclins à en user qu'il s'agit là pour eux d'un aspect gratifiant de leurs fonctions qui témoigne de l'importance de leurs responsabilités, leur donne une dimension supplémentaire et leur permet parfois d'échapper à certaines contraintes internes, en matière budgétaire par exemple.

34. Ceci est vrai plus ou moins pour toutes les administrations centrales mais aussi pour d'autres entités telles que les collectivités territoriales et les groupes de pression. La démarche à Bruxelles, dans les pays d'Europe de l'ouest, accompagne de plus en plus souvent celle que l'on va accomplir à Londres, à Paris ou à Rome.

35. Il en résulte au niveau des États un double risque : d'incohérence et d'affaiblissement. Les différentes démarches sectorielles peuvent s'avérer contradictoires. Séparées les unes des autres elles ne permettent pas de mener une action d'ensemble. Les logiques sectorielles en arrivent à prévaloir sur les logiques nationales et le centre du gouvernement, court-circuité par les uns et les autres, risque de perdre progressivement la maîtrise des affaires du pays.

36. Pour pallier les conséquences négatives de cette évolution, de nouveaux modes d'organisation doivent être mis en place et le sont effectivement par les États. Deux objectifs principaux les inspirent.

- Il s'agit d'une part, et c'est sans doute l'objectif essentiel, d'établir entre tous les intervenants des mécanismes de coordination qui permettent au gouvernement pris dans son ensemble d'exercer pleinement ses responsabilités en gardant la maîtrise de la politique internationale.
- Mais il s'agit aussi d'adapter les structures internes aux données nouvelles de l'environnement international de façon à améliorer leur efficacité et, par voie de conséquence, les capacités d'influence du pays considéré. Nouveau positionnement du ministère des affaires étrangères, mise en place d'instances nouvelles de coordination, rôle accru du centre du gouvernement sont les principales tendances constatées. Elles se manifestent en particulier pour le traitement des affaires européennes.

#### *Les structures de pilotage et de coordination des affaires européennes*

37. Si l'on applique les considérations qui précèdent au traitement des affaires européennes dans les différents pays d'Europe de l'ouest ou de l'est, on constate à peu près partout des tendances comparables. Mais celles-ci ne débouchent pas nécessairement sur des solutions identiques. Des structures de traitement des affaires européennes apparaissent à trois niveaux.

38. Le *premier niveau* est celui des ministères de base dans lesquels on va trouver une cellule ou un bureau chargé des affaires européennes. Cette cellule n'existe pas partout, sauf dans les pays où une disposition impérative prévoit sa création. Mais on la trouve de plus en plus souvent. Elle est parfois jumelée avec le service qui traite de l'ensemble des affaires internationales. Elle est en contact avec les instances de coordination dont il va être question plus loin. Elle coordonne elle-même la gestion, par les différentes unités du ministère, des affaires européennes qui incombent à celui-ci. Elle agit en amont, pour la préparation des positions nationales dans les négociations communautaires, et en aval, pour la mise en œuvre des règlements et directives communautaires.

39. Le *second niveau* est celui des ministères qui, en raison de leurs compétences, jouent un rôle pilote pour la conduite de certains aspects au moins des affaires européennes. Sont dans ce cas :

- D'abord bien entendu le *ministère des affaires étrangères* qui, pour avoir vu son exclusivité disparaître, n'en conserve pas moins dans tous les États un rôle tout à fait essentiel. Il n'est plus la source unique ni même principale d'information sur ce qui se passe hors des frontières. Mais il demeure le lieu naturel de réflexion et de coordination pour tous les aspects géopolitiques de l'internationalisation. Il est aussi, de par son expérience et la localisation de ses services, l'organe le mieux placé pour conduire les négociations et pour mener des actions

à l'étranger, notamment, dans le cas des États Membres actuels, par l'intermédiaire de leur représentation à Bruxelles.

- Le *ministère des finances ou de l'économie ou des relations économiques internationales*, les solutions précises peuvent varier d'un pays à l'autre, constitue aujourd'hui un second pôle d'attraction. C'est lui qui a la responsabilité principale pour la conduite de la politique économique générale et donc pour la réalisation des conditions de l'intégration ou de l'approfondissement communautaire. C'est lui qui est en charge des questions de concurrence et du commerce extérieur, domaine privilégié de la construction communautaire. C'est lui enfin qui est appelé à coordonner, du point de vue de leurs répercussions sur l'économie, les actions menées dans les différents secteurs. Pour toutes ces raisons il joue dans la plupart des pays un rôle important.
- À côté de ces pôles politique et économique, un pôle juridique a tendance à se constituer parfois, au moins dans certains pays, autour du *ministère de la justice*. En Hongrie par exemple, c'est lui qui est chargé de piloter l'ensemble du processus de rapprochement (approximation) des lois. Ailleurs (en France par exemple) ce rôle est joué par d'autres instances.

40. Le *troisième niveau* est celui d'une instance chargée, pour le gouvernement pris dans son ensemble, d'une mission de coordination globale en matière européenne. La tendance générale est à la constitution d'une telle instance qui a pour rôle de rapprocher les points de vue, de préparer les arbitrages et d'aider à définir les priorités. Mais sa localisation et l'ampleur de sa mission varient d'un pays à l'autre. En France, en Pologne, en Roumanie et au Royaume-Uni, cette instance est située auprès du centre du gouvernement :

- en France, le SGCI (Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne) est étroitement lié aux services du Premier Ministre et du Président de la République, et dispose d'un monopole des instructions à donner à la représentation permanente à Bruxelles ;
- en Pologne, l'Office pour l'intégration européenne est placé dans le Secrétariat du Conseil des Ministres qui assiste le Premier Ministre dans l'exercice de ses fonctions de chef du gouvernement.
- en Roumanie, le Département de l'intégration européenne, qui fait partie de l'office du Premier Ministre, est chargé à la fois d'une mission de coordination et de la gestion de l'aide extérieure ;
- au Royaume-Uni, le Secrétariat européen du *Cabinet Office*, organisme plus restreint mais efficace, fonctionne en liaison étroite avec l'UKREP (représentation à Bruxelles) dans le cadre de réunions hebdomadaires ;

41. Ailleurs, l'instance de coordination est située auprès du ministère des affaires étrangères. C'est le cas en Espagne (secrétariat d'État pour les communautés européennes, qui joue un rôle de médiateur plutôt que d'arbitre et qui n'a pas le monopole des relations avec Bruxelles). C'est aussi le cas pour les instances qui se mettent actuellement en place en Lettonie et en République tchèque. En Hongrie, c'est au ministère de l'industrie que se trouve l'instance de coordination (initialement située au ministère, aujourd'hui supprimé, des relations économiques extérieures). Dans certains pays, comme l'Allemagne, il n'existe pas d'instance de coordination générale, le pilotage étant assuré, selon la nature des questions, soit par le ministère des affaires étrangères, soit par celui de l'économie.

### *Composition du gouvernement et affaires européennes*

42. Il n'a été question jusqu'à présent que de structures administratives. Mais la gestion des affaires européennes peut aussi justifier des adaptations apportées à la composition même du gouvernement. Deux données doivent être prises en considération à cet égard.

- D'une part, les négociations et le fonctionnement du système européen sont fortement consommatrices de temps et notamment de temps de personnalités de rang ministériel. Ceci peut conduire à la désignation de ministres spécifiquement chargés de ces affaires.
- D'autre part, et en sens inverse, la création d'un véritable ministère des affaires européennes n'est pas nécessairement une bonne idée. L'approche européenne, on l'a vu, est à la fois globale et transversale. Un ministère traitant de l'ensemble des affaires européennes tirerait à lui toutes les questions les plus importantes. Il empièterait sur les compétences des autres ministères et même sur celles du premier ministre.

43. La bonne solution est sans doute intermédiaire. Elle peut consister à avoir un ministre mais non un ministère des affaires européennes, c'est-à-dire une personnalité politique s'appuyant sur l'instance de coordination dont il a été question plus haut, travaillant en liaison étroite avec le premier ministre et le ministre des affaires étrangères et celui de l'économie, mais ne disposant pas de services propres. C'est en gros la solution française. On peut aussi concevoir que les ministres les plus intéressés aux affaires européennes (affaires étrangères, économie) se fassent seconder pour le traitement de ces affaires par un secrétaire d'État ou *junior minister*. C'est la solution britannique.

### *Les autres intervenants*

44. L'organisation des États pour le traitement des affaires internationales ne se réduit pas aux aspects concernant le gouvernement et les administrations centrales. Trois dimensions supplémentaires doivent être introduites, que l'on ne pourra dans ce document d'orientation qu'évoquer très rapidement. Elles concernent respectivement :

- La participation des parlements nationaux à la gestion des affaires internationales. Elle est nécessaire pour des raisons qui sont non seulement de principe mais aussi d'opportunité. Le parlement doit être associé d'une manière ou d'une autre à des discussions qui auront des conséquences sur son activité législative et sur les grandes orientations du pays. Pour ce qui est des affaires européennes, cette association peut en outre être un facteur important dans le sens d'une meilleure compréhension et une meilleure acceptation des disciplines communautaires. Les dispositions adoptées à cet égard en Espagne (commission mixte pour les communautés européennes commune aux deux chambres), paraissent intéressantes.
- Le rôle que doivent jouer dans ce processus les collectivités décentralisées. Cette question se pose notamment dans les États fédéraux comme l'Allemagne ou fortement décentralisés comme l'Espagne.
- L'action à mener *in situ* auprès des institutions internationales, et notamment des institutions européennes (Commission, Parlement, Cour de Justice). Cette question est d'une nature différente de celle des deux précédentes, mais elle est très importante. La connaissance des mécanismes juridiques, des comportements sociologiques et des critères de choix politiques en fonction desquels se détermine l'action des instances européennes est capitale pour qui veut



en obtenir des résultats. L'investissement réalisé par les États pour accroître l'efficacité de leur intervention à ce niveau, notamment par l'intermédiaire de leur représentation permanente à Bruxelles, est certainement l'un des plus utiles qui puissent être consentis en ce domaine.

#### *Le degré et l'efficacité de la coordination*

45. Tout ce qui peut être fait au niveau des structures n'a d'intérêt que si, à partir des instances ainsi mises en place, les objectifs poursuivis en termes de coordination des politiques et de capacité d'action de l'État considéré sont au moins en partie atteints. L'échelle de coordination des politiques imaginée par le Professeur Les Metcalfe (*La coordination internationale des politiques et la réforme de la gestion publique*, RISA 2/94, p. 321) est un outil intéressant pour apprécier la réalisation du premier objectif. Elle a été appliquée par son auteur à la conduite des affaires européennes dans les 12 États qui composaient la communauté avant les adhésions récentes. Il pourrait être intéressant de l'utiliser également pour essayer de porter une appréciation sur les solutions retenues dans les différents pays de l'Europe centrale et orientale.

46. À partir des considérations qui précèdent, les gouvernements doivent répondre à certaines questions clé, portant sur :

- le rôle des différents ministères, les circuits d'information et de communication, l'existence de mécanismes de coordination ;
- le rôle du chef du gouvernement, du ministre de l'économie, du ministre des affaires étrangères ;
- l'existence d'une instance générale de coordination, sa localisation, son rôle ;
- les dispositions éventuellement adoptées au niveau de la structure gouvernementale ;
- les performances globales du système.

### **III - LES ASPECTS JURIDIQUES**

#### *Droit international et droit interne*

47. L'internationalisation des politiques publiques conduit les gouvernements, plus fréquemment que par le passé, à agir au niveau international. Il en résulte une augmentation du nombre et un élargissement du champ des accords internationaux, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. Cette évolution pose en des termes nouveaux le problème des rapports entre droit interne et droit international. Sur ce point, la tendance commune à tous les pays européens est d'affirmer, plus nettement qu'auparavant, la suprématie du droit international sur le droit interne. D'une manière ou d'une autre, la plupart des constitutions modernes donnent aux traités une autorité supérieure à celle des lois et les instances judiciaires appliquent cette hiérarchie dans les affaires dont elles sont saisies.

48. On retrouve des dispositions comparables dans les constitutions des pays de l'Europe centrale et orientale. Selon Michel Lesage (article à paraître) "les formules employées vont de la primauté des traités

ratifiés sur le droit interne (Bulgarie, Croatie, Estonie), à la simple affirmation que les traités ratifiés conformément à la loi font partie du droit interne (Roumanie, Lituanie), en passant par le principe de l'application directe des traités internationaux ratifiés et promulgués (Slovénie), ou la formulation hongroise selon laquelle "l'ordre juridique hongrois [...] garantit l'harmonie entre ses engagements contractés dans le domaine du droit international et le droit interne". Toutefois "plusieurs constitutions réservent la primauté des traités sur les lois aux traités relatifs aux droits de l'homme (République tchèque, Slovaquie, Slovénie)".

### *Le droit communautaire*

49. Là encore la prise en considération des données spécifiques à la construction européenne introduit dans l'analyse une dimension supplémentaire. Le droit communautaire, pour les États Membres de l'Union, est en effet beaucoup plus prégnant que le droit international classique. S'imposent en effet en droit interne, non seulement le droit communautaire originaire, c'est-à-dire les traités eux mêmes, mais aussi ce que l'on appelle le droit dérivé, c'est-à-dire l'ensemble des règlements et directives émis par les organes communautaires.

50. Or ces derniers textes sont extrêmement nombreux (il y avait, au 31 décembre 1993, 1150 règlements ou directives applicables aux États Membres). En outre, du fait qu'ils émanent soit de la Commission, soit plus souvent du Conseil, ils n'ont pas, à la différence des traités eux-mêmes, été soumis à la ratification des parlements. La dérogation ainsi apportée à la suprématie classique des parlements est donc ici particulièrement marquée. Elle n'en a pas moins été admise dans tous les États Membres, y compris au Royaume-Uni, où le *European Communities Act* de 1972 a introduit une novation fondamentale dans un système juridique qui plaçait la loi au sommet de la hiérarchie des normes.

### *L'application du droit communautaire*

51. Cette situation a conduit les États à mettre en place des procédures nouvelles destinées d'une part, en amont, à leur permettre d'influer sur la production juridique communautaire, d'autre part, en aval, à les mettre en mesure de transposer cette production dans leur droit interne.

52. En amont, il s'agit d'orienter autant que faire se peut les futurs textes communautaires dans un sens favorable aux intérêts nationaux. Se conjuguent pour obtenir ce résultat les interventions des administrations nationales auprès des services de la Commission, l'action des membres du gouvernement au sein des diverses formations du Conseil des ministres de la communauté, les éventuelles pressions des groupes socio-professionnels. L'association du parlement à cette réflexion-action préparatoire, plus ou moins bien réalisée selon les États, peut également contribuer à ce résultat.

53. En aval, il s'agit d'assurer en temps utile, et dans de bonnes conditions du point de vue de la qualité des textes, la transposition en droit interne des directives communautaires. L'effort accompli sur ce point dans les différents pays semble avoir porté ses fruits puisque, toujours au 31 décembre 1993, entre 88 et 95 pour cent des textes communautaires applicables avaient été, selon les États, transposés en droit interne. L'accomplissement de ces tâches suppose que soient mis en place les moyens correspondants. En France, la "veille juridique communautaire" est assurée complémentirement par le Conseil d'État et par le SGCI. Au Royaume-Uni, c'est une division spécifique du "Treasury solicitor" qui est le siège principal de l'expertise juridique communautaire.

### *Le processus de rapprochement des législations*

54. Pour les pays qui sont candidats à l'accèsion les problèmes se posent différemment, mais non sans relation avec ce qui a été dit ci-dessus. Dans ces pays le droit communautaire n'est pas directement applicable. Mais l'objectif d'intégration qu'ils se sont assignés et les accords que certains d'entre eux ont déjà conclus, les obligent, d'ores et déjà, à prendre ce droit communautaire en considération. C'est le processus d'approximation ou de rapprochement des législations, tel qu'il a été prévu dans les accords européens conclus ou à conclure dans les prochains mois.

55. Le rapprochement doit porter sur la législation existante comme sur la législation future. Il s'applique à des domaines importants et nombreux : douane, sociétés, banque, fiscalité, propriété intellectuelle, protection des travailleurs, services financiers, concurrence, santé des hommes, des animaux et des plantes, protection des consommateurs, normes techniques, transport et environnement. Il appelle à l'évidence un travail considérable. La première mesure à prendre, et elle semble l'avoir été dans la plupart des États, consiste à soumettre le flux des mesures nouvelles à des mécanismes de contrôle permettant de s'assurer qu'elles sont compatibles avec la législation communautaire. Une telle procédure a été par exemple instaurée en Pologne (avis obligatoire de l'Office pour l'Intégration européenne) et en Hongrie (sous l'égide du Ministère de la Justice). Il reste à savoir dans quelle conditions de délai et de qualité du contrôle exercé ces procédures fonctionnent.

56. Reste le problème beaucoup plus vaste de la mise en conformité avec la législation européenne du stock des textes de droit interne existants. Cette tâche est inséparable de l'ensemble du processus de transition vers l'économie de marché engagé dans les différents États et dont elle constitue le volet juridique. Elle ne pourra être menée à bien que progressivement, en étapes successives qu'il n'est sans doute pas inutile de programmer à l'avance. Ainsi le gouvernement hongrois vient-il d'adopter un programme de ce type, qui fixe la liste des domaines dans lesquels l'harmonisation devra être opérée au cours des deux prochaines périodes quinquennales, en déduit un plan d'action précis pour l'année 1995 et charge le ministère de la justice de faire périodiquement le point sur la réalisation du programme.

57. Quant au fond du travail à accomplir, il ne va pas de soi. Comment raccorder les catégories juridiques du droit interne et celles du droit communautaire, qui ne coïncident pas nécessairement ? Quelle marge d'adaptation ou de dérogation peut être admise dans le droit interne par rapport au droit communautaire ? Comment anticiper certaines évolutions du droit communautaire ? Telles sont parmi d'autres quelques questions auxquelles il faut pouvoir répondre. Ces questions devraient conduire les gouvernements à étudier les dispositions en vigueur en ce qui concerne les rapports entre droit international et droit interne ; le dispositif mis en place pour assurer l'harmonisation ou le rapprochement des législations ; et l'état d'avancement du processus et difficultés rencontrées.

## **IV - LES RESSOURCES HUMAINES**

### *Les orientations générales*

58. Une bonne gestion du processus d'internationalisation des politiques implique de la part des États la mise en œuvre des ressources humaines correspondantes. Cette exigence porte bien entendu sur les personnes appelées à intervenir sur ces affaires au niveau du gouvernement, des formations politiques et des administrations. Mais elle s'étend bien au-delà. C'est la société civile tout entière qui se trouve concernée par le mouvement d'internationalisation. Les groupements socio-professionnels, les associations,

le système éducatif, les médias doivent aussi être mis en mesure d'appréhender ce phénomène et de contribuer à sa maîtrise.

59. Les compétences et les qualifications à développer sont celles qui sont le plus directement en rapport avec les différents aspects du processus d'internationalisation. Elles touchent notamment :

- à la science économique, pour tout ce qui concerne l'analyse de l'évolution des échanges internationaux et de la globalisation de l'économie mondiale ; et
- au droit, dans plusieurs de ses branches, droit des affaires et de la concurrence, droit public national et international et, au carrefour de toutes ces disciplines, droit communautaire.

Il ne faut donc pas s'étonner si les économistes et juristes sont tout naturellement les spécialités les plus demandées. Mais les connaissances linguistiques jouent aussi un rôle important et méritent une attention particulière.

60. Il faut enfin souligner l'importance, pour développer et entretenir ce capital de ressources humaines, de la *continuité* et de l'*expérience*. Les affaires internationales sont un domaine où il n'est pas souhaitable d'improviser et où l'on ne progresse que lentement. Il est essentiel pour les États de constituer petit à petit, à tous les niveaux de l'administration qui sont concernés par le processus d'internationalisation, un réseau de hauts fonctionnaires habitués à traiter ces problèmes et ayant la pratique des interlocuteurs étrangers et des institutions internationales.

61. L'application de ces orientations générales au cas du traitement des affaires communautaires soulève un certain nombre de questions, dont :

- les orientations prises ou à prendre au niveau du système éducatif pris dans son ensemble pour introduire ou développer les matières liées au processus d'internationalisation et à la construction communautaire ;
- les dispositions prises ou à prendre pour répondre à cette même préoccupation au niveau de la formation initiale des futurs agents publics ;
- les actions entreprises ou à entreprendre au niveau de la formation continue des agents publics déjà en fonction ;
- l'affectation et l'utilisation des spécialistes dans l'administration, conditions de carrière qui leur sont offertes ;
- les actions menées ou à mener dans le domaine linguistique ;
- l'appréciation et l'évaluation des résultats de la coopération internationale dans ces divers domaines.



**PRÉPARATION AU NIVEAU NATIONAL DES POLITIQUES INTERNATIONALES**

**Comment gérer la coordination des politiques nationales  
dans le contexte de l'intégration européenne**

Les METCALFE



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	33
Contraintes externes et internes .....	34
Changements qualitatifs et quantitatifs .....	34
L'élaboration de la politique européenne considérée comme une négociation .....	35
Plan du document .....	37
<b>I - LE CONTEXTE DE LA PRÉPARATION AU NIVEAU NATIONAL</b> .....	37
<b>II - LE MODÈLE CLASSIQUE : LA COORDINATION CONÇUE COMME UN CONTRÔLE EXERCÉ A L'ÉCHELON NATIONAL</b> .....	38
<b>III - GESTION DE LA COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES</b> .	40
<b>IV - L'ÉCHELLE DE COORDINATION DES POLITIQUES</b> .....	41
<b>V - LA COORDINATION DES POLITIQUES EUROPÉENNES DANS SEPT ÉTATS MEMBRES</b> .....	45
Autriche .....	45
Danemark .....	47
France .....	49
Allemagne .....	50
Irlande .....	52
Espagne .....	53
Royaume-Uni .....	56
<b>CONCLUSIONS</b> .....	57





## INTRODUCTION

1. Les gouvernements nationaux participent de plus en plus à l'élaboration de politiques internationales. L'ouverture au milieu international et l'interdépendance mondiale accrue sont en train de créer de nouveaux défis qui appellent des réponses nouvelles. Pour permettre aux gouvernements nationaux de faire face comme il convient à l'internationalisation croissante, il ne suffit pas de développer les méthodes classiques utilisées dans les relations inter-gouvernementales. Il faut participer en permanence aux travaux de nombreuses organisations internationales spécialisées puisque la tendance générale est à l'internationalisation des méthodes de gouvernement. Cela comprend une participation à des systèmes d'intégration régionale comme l'Union européenne. Dans chaque cas, la démarche exige des responsables et des fonctionnaires nationaux beaucoup de temps et d'attention, parce que d'importants intérêts nationaux sont en jeu. Ces exigences ne peuvent être satisfaites par les méthodes habituelles de la diplomatie et de la conduite des affaires étrangères. Elles imposent des réponses nouvelles et adaptées à des circonstances et à des besoins différents. Il faut repenser et concevoir autrement la gestion interne des relations extérieures des gouvernements nationaux.

2. Il importe tout particulièrement d'adopter une nouvelle approche de la préparation des politiques internationales quand on considère les relations entre les gouvernements nationaux et les institutions de l'Union européenne. L'évolution de l'UE jusqu'à présent et ses perspectives futures laissent présager que la charge de travail pour les gouvernements nationaux ne fera qu'augmenter. Les processus d'approfondissement et d'élargissement de l'intégration européenne exigent de plus en plus un réexamen complet de la façon dont les gouvernements nationaux gèrent leurs relations extérieures. Si l'Union européenne n'est pas unique en son genre pour ce qui est des obligations qu'elle impose aux gouvernements nationaux, l'importance et la complexité des questions qu'elle est amenée à traiter (questions politiquement sensibles sur le plan intérieur) soulignent la nécessité de se préparer très soigneusement à l'échelon national à élaborer les politiques européennes. La préparation au niveau national des politiques européennes est une mesure des capacités de gestion des affaires publiques plus sérieuse que tout autre aspect des relations internationales.

3. En raison de son intérêt pratique et des incidences qu'il peut avoir sur la gestion au niveau national des relations internationales, le présent document est plus particulièrement axé sur la façon dont les gouvernements peuvent unir leurs efforts pour faire valoir leurs intérêts dans les diverses instances où les politiques européennes sont formulées et arrêtées. Les éléments d'information présentés ci-après sont à la fois empiriques et analytiques. Empiriques, parce qu'ils montrent comment les États Membres de l'Union européenne mettent au point leurs positions au niveau national afin de négocier à l'échelon européen. Le contexte et les obligations qui entourent les négociations en vue de l'adhésion et les négociations en tant qu'État Membre seront également examinés. Analytiques parce que l'objectif est de définir une approche systématique et normalisée afin d'évaluer la capacité des gouvernements à se préparer à l'action internationale. Une méthode permettant d'analyser les capacités de coordination sera présentée ; elle permet des comparaisons entre les gouvernements et favorise l'échange d'expériences. Une attention particulière sera portée à la nécessité de trouver des moyens efficaces de coordonner l'action des ministères qui participent directement et indirectement à l'élaboration de la politique européenne.

### *Contraintes externes et internes*

4. La participation des pays à l'élaboration des politiques européennes est soumise à deux séries de contraintes, l'une externe et l'autre interne. Pour concevoir des processus de gestion au point de jonction, il faut tenir compte des deux. Sur le plan externe, le cadre de l'Union européenne impose des obligations communes que tous les pays doivent respecter de façon plus ou moins normalisée, par exemple en créant une représentation permanente et en se prononçant sur celui des ministres ou des ministères qui est le mieux à même de représenter le pays aux réunions du Conseil ou de la Commission, etc. Sur le plan interne, chaque pays doit mettre au point un système intragouvernemental de préparation et de coordination des politiques adapté à sa situation et à ses besoins, y compris le cadre constitutionnel et la répartition des pouvoirs gouvernementaux.

5. Les caractéristiques et les exigences qui entourent l'élaboration des politiques européennes imposent aux gouvernements nationaux des méthodes spécifiques de préparation et de coordination de nature à garantir que les ministres et les responsables arrivent bien préparés et parfaitement informés au bon moment, au bon endroit et aux bonnes réunions. Il faut toutefois faire observer d'emblée que tout système de représentation des intérêts nationaux à l'échelle européenne ou dans d'autres instances internationales repose sur le système général de coordination de la politique intérieure. Si ce dernier présente des insuffisances ou des défauts, il est très vraisemblable qu'ils se refléteront dans les négociations internationales, et qu'il faudra peut-être en payer le prix sur les plans économique et politique. À l'inverse, toute tentative d'améliorer les capacités de coordination de la politique nationale afin de mieux gérer les relations extérieures a des chances d'avoir des retombées bénéfiques et de renforcer ces capacités.

6. D'un point de vue national, l'Union européenne représente une source d'espoirs et de craintes. Tous les espoirs sont mis dans les avantages économiques escomptés et dans les progrès attendus dans d'autres directions grâce à l'assistance mutuelle. Or, rien n'est garanti. Pour prendre un exemple important, rappelons que les améliorations économiques attendues du programme de 1992 visant à achever le marché intérieur ne se sont pas encore concrétisées, comme le montrent les préoccupations suscitées par les taux de chômage élevés. Les craintes sont suscitées par le transfert de la souveraineté et du pouvoir de décision à l'échelon international, ce qui est souvent perçu comme une perte du contrôle et du pouvoir au niveau national et comme une menace pour l'indépendance et l'identité nationales. Il n'y a cependant, a priori, aucune raison de penser que l'internationalisation en général ou l'intégration européenne en particulier, est un jeu à somme nulle. Les gouvernements nationaux ne se contentent pas de remettre leurs responsabilités entre les mains des institutions européennes. Ils deviennent des participants à un processus de politique internationale particulièrement complexe. À l'intérieur de ce processus, il leur reste une marge de manœuvre importante qui leur permet d'infléchir les décisions dans leur intérêt. Cependant, pour ce faire, ils doivent être bien préparés à aborder l'ensemble des problèmes qui se posent dans l'élaboration des politiques européennes et être suffisamment bien organisés pour pouvoir jouer intégralement leur rôle dans ce processus.

### *Changements qualitatifs et quantitatifs*

7. Paradoxalement, compte tenu des craintes qu'elle suscite au niveau de la perte de l'autorité, l'intégration européenne entraîne une charge de travail plus importante pour les fonctionnaires et les responsables nationaux. Ces derniers doivent participer à des processus de décision plus complexes s'ils veulent représenter efficacement leurs intérêts nationaux. En particulier, l'élaboration des politiques de l'Union européenne fait jouer aux administrations nationales un rôle important dans la préparation et la coordination des actions qu'elles mènent dans diverses filières parallèles avec des contraintes de temps très rigoureuses. Loin d'atténuer les responsabilités et les contraintes qui pèsent sur les gouvernements nationaux, l'intégration européenne occasionne en permanence une charge de travail importante qui

augmente avec l'approfondissement et l'élargissement de l'intégration. De plus, des changements qualitatifs et quantitatifs s'imposent dans les structures administratives et les systèmes de gestion.

8. Les limites entre les politiques étrangères et les politiques intérieures, élaborées à l'échelon national, s'atténuent. Les affaires étrangères ne sont plus l'apanage des ministres concernés dont la tâche consiste à contrôler l'accès à l'environnement international et à jouer un rôle de premier plan dans toutes les phases de l'élaboration des politiques. Avec la politique européenne, les ministères fonctionnels participent directement aux processus de l'Union européenne. Ministres et responsables apportent directement leur concours aux travaux des comités et conseils en leur qualité de représentants et d'experts. L'approfondissement de l'intégration européenne a pour effet d'accroître cette interpénétration des rôles et d'atténuer la distinction entre politique intérieure et politique étrangère. Par conséquent, la gestion de l'interface avec l'élaboration de la politique européenne suppose une redéfinition du rôle des ministères des affaires étrangères et des ministères fonctionnels, et une réorganisation des relations qu'ils entretiennent.

#### *L'élaboration de la politique européenne considérée comme une négociation*

9. Ce processus d'adaptation et d'amélioration des méthodes de gouvernement doit tenir pleinement compte du fait que l'élaboration des politiques internationales est un processus de négociation. L'Union européenne est unique en son genre par la complexité et la diversité des exigences qu'elle fait peser en permanence sur les responsables nationaux. Chaque État Membre doit formuler et faire valoir ses intérêts nationaux dans toute une série de domaines, de l'agriculture à l'éducation en passant par l'innovation technologique et la protection de l'environnement. Il doit s'efforcer d'assurer la cohérence et la compatibilité de ses points de vue dans la négociation, en coordonnant comme il convient les activités des ministères et les intérêts en cause. Ce sont en outre des responsabilités qui s'exercent de façon continue. Contrairement aux négociations internationales dont le but est de parvenir à un accord, comme la conclusion d'un traité, par exemple, celles-ci se poursuivent indéfiniment. Elles supposent donc l'existence de capacités permanentes de gestion de la préparation et de la coordination interministérielle. Il importe de ne pas perdre de vue la nécessité de disposer continuellement de sérieuses capacités de coordination faute de quoi, dans la façon d'aborder les négociations en vue de l'adhésion, des expédients momentanés risquent de dissimuler les efforts fournis pour jeter les bases d'une efficacité durable.

10. Les négociations en vue de l'adhésion semblent poser ce qu'on pourrait appeler un problème de "charge maximum". Comme la priorité politique est d'obtenir l'adhésion et qu'il est difficile de faire face à une quantité considérable de mesures et de législations nouvelles, il est indispensable qu'une équipe spéciale soit chargée de cette tâche. Certains esprits peu perspicaces entretiennent l'illusion qu'après l'adhésion, les choses seront plus faciles et les pressions maximum qui s'exercent sur l'administration auront disparu. Or, les choses ne reviennent jamais à la normale ; l'expérience montre le contraire. L'adhésion crée une situation différente qui n'est pas pour autant plus facile. Elle impose aux États Membres des obligations qu'ils doivent respecter pendant la période de transition qui a été négociée. Ceci suppose un effort considérable pour appliquer les décisions en conformité avec les règles européennes. De surcroît, de nouveaux problèmes apparaissent sans cesse dans le dossier européen. Les perspectives nouvelles mais aussi les problèmes nouveaux, avec les conséquences qu'ils comportent, doivent être examinés et évalués de telle sorte qu'on puisse mettre au point des positions nationales de négociation reflétant ce qui est souhaitable et réalisable. L'élaboration des politiques européennes reposant de plus en plus sur un vote majoritaire, les études de faisabilité doivent aussi évaluer le soutien apporté par d'autres gouvernements, et ce qui est souhaitable d'un point de vue purement national.

11. De plus, on a tendance à se faire une idée trop succincte de ce qu'est le processus d'élaboration des politiques européennes. On accorde trop d'attention à ce qui se passe au sommet, à "Bruxelles". Ce que perçoivent l'opinion publique et les milieux politiques, ce sont les décisions des institutions européennes.

Certes, on peut le comprendre : c'est l'aboutissement du processus, les médias y trouvent un intérêt, il est relativement aisé de décrire ce qui se passe autour de la table de négociations et cela correspond à l'idée que se fait l'opinion de la négociation en général et de l'élaboration des politiques européennes en particulier, mais tout cela est particulièrement incomplet. Ce n'est que le sommet de l'iceberg. Tout le travail de préparation qui s'effectue à l'échelon national est laissé de côté. Naturellement, ce travail se fait aussi au niveau européen. Cependant, compte tenu de la petite taille et des ressources limitées du système de la Commission européenne et du Conseil des ministres, le gros du travail de préparation doit être accompli à l'échelon national, dans les administrations des États Membres. Si ce n'est pas le cas, ce sont les intérêts nationaux qui en subiront les conséquences parce que les responsables appliqueront, volontairement ou non, des politiques contradictoires à l'échelon européen. Par conséquent, c'est l'efficacité du processus d'élaboration des politiques européennes qui sera compromise. Des représentants mal informés présenteront des cas confus et incomplets et devront sans cesse en référer à leur représentation permanente ou à leur capitale pour avoir un avis et des instructions. Par la suite, la mise en œuvre des politiques sera entravée par des difficultés dans l'interprétation de directives et de réglementations mal rédigées.

12. S'il est difficile d'évaluer ou d'estimer de façon fiable le temps passé dans les différentes phases des négociations, il est en revanche certain que le gros du travail se fait "chez soi". Quarante-vingt dix pour cent environ du temps et des efforts consacrés à l'élaboration des politiques internationales se portent en réalité sur le travail de préparation effectué à l'échelon national. Il s'agit non seulement de la préparation technique assurée par des équipes d'experts mais aussi de la phase intragouvernementale de la négociation durant laquelle sont définis les objectifs qu'il faudra ensuite défendre dans les instances européennes. À mesure que les politiques intérieure et européenne deviennent de plus en plus imbriquées, l'importance de la préparation au niveau national augmente. Il faut tout mettre en œuvre pour aplanir les divergences qui s'expriment sur le plan national et définir les intérêts politiques nationaux dans une perspective européenne. Si l'on n'y parvient pas, des groupes d'intérêts pourront tout simplement commencer à ignorer et contourner le niveau national pour aller directement au niveau européen. Il en résultera très vraisemblablement un morcellement au niveau national et une surcharge au niveau européen, et non pas une meilleure efficacité dans l'élaboration des politiques.

13. Que faire pour assurer que les gouvernements nationaux gèrent efficacement l'élaboration des politiques internationales ? Quels ajustements faut-il opérer et quelles capacités faut-il développer pour être sûr que les représentants arrivent à la table des négociations au bon moment, au bon endroit et dûment informés pour présenter la position de leur gouvernement ? La préparation technique et la connaissance du sujet, de l'ordre du jour, des problèmes et des différentes solutions possibles sont certes des éléments de réponse. Autre élément de réponse : acquérir les techniques de négociation nécessaires pour définir les intérêts et les objectifs et élaborer des stratégies (y compris constituer une coalition) pour les atteindre. Troisième élément de réponse, le plus sous-estimé et méconnu : bien coordonner l'action des ministères participant aux négociations sur les politiques européennes.

14. Pour plus d'efficacité dans l'élaboration de ces politiques, il faut que les ministères travaillent ensemble et non pas séparément ou, pire, sans se comprendre. La coordination de leurs activités est une question souvent négligée, source de bureaucratie et de conflit intragouvernemental inutile. Dans bien des cas, cette question n'est pas considérée comme devant faire l'objet d'une gestion spécifique. La gestion est souvent prise au sens le plus restreint, à savoir la simple administration de telle ou telle organisation. Cependant, dans un gouvernement, il est indispensable a) d'instaurer de bonnes relations de travail entre les différentes organisations, et b) de ne pas laisser au hasard la gestion des organisations. Les politiques des pouvoirs publics relèvent rarement de la seule responsabilité d'une organisation. La division du travail entre les organisations exerçant des activités dans un domaine particulier n'accroît l'efficacité que si la liaison entre chacune d'elles est très soigneusement administrée. Dans le cas contraire, des conflits d'autorité éclateront et des désaccords sur la politique à suivre affaibliront la représentation des intérêts nationaux.

## *Plan du document*

15. On examinera dans les chapitres ci-après la façon dont les gouvernements mènent à bien les activités de coordination, et plus particulièrement la coordination des apports nationaux à l'élaboration des politiques européennes. Outre l'intérêt pratique qu'il présente directement pour les États Membres et pour les pays qui souhaitent adhérer, le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne a une signification plus vaste. Comme il s'agit du système d'intégration régionale et de coopération supranationale le plus développé du monde (même s'il est loin d'être complet), il met très nettement en évidence les capacités dont on a besoin pour permettre aux gouvernements de travailler efficacement dans un contexte international de plus en plus dynamique. Une étude des écueils et des problèmes que pose la coordination des politiques nationales, à partir de l'expérience de l'Union européenne, montre ce qui peut être fait pour les prévoir et les résoudre. Tout ce qu'on investit pour se donner les moyens d'assurer la gestion interne des relations extérieures a un coût plus que justifié.

16. Le présent document est divisé en trois grandes parties pour traiter ces questions de façon plus approfondie. La première partie expose les principaux éléments des cadres constitutionnels nationaux qui définissent les contours et les limites des processus de coordination des politiques nationales. Elle résume aussi certains défauts de la réflexion traditionnelle sur la coordination de la politique gouvernementale. En particulier, elle souligne le caractère inadapté du modèle unitaire de contrôle central. Ce modèle est inadapté et probablement inutilisable dans des gouvernements composés d'un grand nombre de ministères interdépendants qui doivent travailler ensemble tout en administrant leurs propres affaires.

17. La deuxième partie propose une approche différente de la coordination des politiques, plus particulièrement axée sur les capacités et les processus qui interviennent dans la gestion des relations entre les ministères, dans des domaines d'activité interdépendants. Cette approche repose sur une conception qui assimile les gouvernements nationaux à des réseaux d'organisations et non pas à des structures monolithiques intégrées. Elle s'appuie sur une échelle de coordination des politiques spécialement mise au point pour l'analyse de la préparation et de la coordination des politiques européennes dans les États Membres de l'UE. Cette échelle établit une distinction entre différentes capacités de coordination. Ces capacités sont reliées entre elles de façon systématique. L'efficacité des processus de coordination des niveaux supérieurs dépend de la fiabilité des niveaux inférieurs. L'échelle représente une mesure indépendante des capacités de coordination et permet de comparer différents systèmes de gouvernement.

18. La troisième partie présente brièvement des systèmes de coordination des politiques nationales dans sept États Membres de l'Union européenne. Les pays sélectionnés, membres fondateurs et nouveaux arrivants, sont représentatifs de certaines possibilités et de problèmes liés à la coordination des politiques européennes. Les capacités de coordination et la façon dont elles sont gérées et utilisées, varient considérablement d'un pays à l'autre. L'échelle de coordination des politiques est un instrument qui permet d'évaluer les capacités de coordination disponibles et de déterminer où et comment il faudrait les renforcer, étant donné leur importance stratégique.

## **I - LE CONTEXTE DE LA PRÉPARATION AU NIVEAU NATIONAL**

19. La préparation au niveau national des politiques internationales intervient dans un contexte constitutionnel et politique qui impose des contraintes et soulève des problèmes mais offre aussi des perspectives. S'il n'est pas possible d'établir une classification bien précise des contextes nationaux et de l'utiliser pour regrouper différents systèmes de coordination, il est possible de déterminer les principaux

paramètres qui définissent le cadre dans lequel s'opèrent la coordination et la préparation. Quatre paramètres ont une influence certaine sur l'activité de préparation au niveau national ou sur les difficultés rencontrées à ce stade.

- (i) La structure de l'État. Un État unitaire offre un contexte plus favorable à la préparation et à la coordination qu'un État fédéral.
- (ii) L'équilibre entre l'autonomie ministérielle et le pouvoir central. L'autonomie laissée aux ministères et aux ministres et l'importance du rôle de l'administration centrale varient selon les constitutions nationales.
- (iii) L'organisation des partis politiques. Les gouvernements unitaires ont moins de difficultés que les gouvernements de coalition à dégager des vues communes et à s'entendre sur des positions de négociation.
- (iv) Le contrôle exercé par le Parlement peut créer des pressions plus ou moins fortes pour qu'on adopte des positions communes en vue des négociations. Ce qui, d'une part, réduit la portée du pouvoir exécutif et, d'autre part, renforce la légitimité démocratique des négociateurs.

20. La façon dont ces quatre paramètres s'articulent dans telle ou telle circonstance détermine le déroulement de la préparation des politiques au niveau national. Ils peuvent rendre la tâche plus difficile ou plus pénible et limiter le pouvoir exécutif, mais ils ne déterminent pas et ne contrôlent pas totalement le processus. Ils ne créent pas d'obstacles insurmontables à une gestion efficace de la coordination et de la préparation des politiques nationales. Ils laissent la possibilité de concevoir et de mettre au point des systèmes de coordination ayant les capacités suffisantes pour faire face aux exigences de plus en plus fortes auxquelles ils sont confrontés. Toutefois, pour surmonter les obstacles et créer les conditions d'une gestion interne efficace des relations extérieures, il faut notamment bien voir les limites du modèle classique de coordination.

## **II - LE MODÈLE CLASSIQUE : LA COORDINATION CONÇUE COMME UN CONTRÔLE EXERCÉ A L'ÉCHELON CENTRAL**

21. La représentation officielle de la préparation des acteurs nationaux à l'élaboration de politiques internationales reflète les modèles classiques de fonctionnement des processus d'élaboration des politiques. Ces processus sont décrits comme étant hiérarchisés suivant un modèle qui fonctionne du sommet vers la base, c'est-à-dire que les responsables politiques prennent des décisions qui sont élaborées dans le détail par des fonctionnaires. L'action de l'administration est ainsi programmée en fonction des priorités définies au niveau politique. Ce modèle suppose que les gouvernements sont des systèmes monolithiques placés sous le contrôle d'un pouvoir politique unifié. Il met surtout l'accent sur la définition des *structures*, en particulier les structures de niveau supérieur, mais suppose qu'il existe des *capacités* suffisantes et des *processus* aptes à gérer le travail de préparation des politiques. Souvent, comme on le verra plus loin, ces hypothèses ne sont pas justifiées. Dans le modèle qui fonctionne du sommet vers la base, la désignation d'un rouage du gouvernement qui serait "le coordonnateur" est un point essentiel. Selon les cas, le rôle de "coordonnateur" peut être confié aux services du premier ministre ou du président, du conseil des ministres,

du ministre des affaires étrangères ou des finances ou à un organe de "coordination" créé à cet effet. Autrement dit, la coordination est assimilée à un contrôle exercé à l'échelon central.

22. Un des problèmes qui se posent avec ce modèle de coordination est qu'il accorde trop peu d'attention à la coordination horizontale entre les ministères. Il traduit une tendance à douter de la volonté et de la capacité des ministères fonctionnels de coordonner leur action. Cependant, dans la pratique, l'efficacité d'un système de coordination dépend, dans une très large mesure, de la possibilité de "coordonner sans coordonnateur", autrement dit d'assurer une coordination horizontale directe, souvent informelle, sans coordonnateur central chargé de superviser ce qui se passe. Si ces capacités sont insuffisantes et si les ministères fonctionnels ne peuvent partager le travail de préparation et de coordination, les institutions de coordination situées au sommet se trouveront rapidement submergées par toute une série de problèmes qui exigent des décisions bien précises. Ainsi l'approche structurelle comporte-t-elle un double risque ; excès de centralisation et lenteur des réactions. C'est là un grave défaut parce que l'élaboration de politiques internationales peut souvent exiger des réponses rapides. Le rythme du changement et les délais imposés pour l'adoption des décisions échappent davantage au contrôle des autorités nationales que les décisions d'ordre intérieur.

23. Un autre problème qui remet en cause la pertinence de l'ensemble du modèle tient à la difficulté de se mettre d'accord sur le lieu où doit se situer l'autorité chargée de la coordination. Il y a plusieurs candidats. Dans les affaires internationales, il est normal que les ministères des affaires étrangères considèrent qu'ils ont un rôle majeur à jouer dans la coordination des positions nationales de négociation -- mais cela ne peut jamais être de leur seul ressort. Au niveau politique, les présidents, les premiers ministres et les gouvernements revendiquent aussi un rôle et les ministères de l'économie et des finances sont inévitablement impliqués. Si chacun fait entendre sa voix pour tenter de jouer un rôle dominant, les désaccords sur la question de savoir où doit se situer l'autorité chargée de la coordination risquent de dégénérer en une lutte bureaucratique pour le pouvoir. En réalité, aucun ministère ou organisme central ne peut exercer un monopole. La coordination ne peut être simplement assimilée à un contrôle à l'échelon central. Dans un système de gouvernement bien administré, la division du travail existe aussi bien dans la coordination que dans les activités opérationnelles. La coordination est un processus de collaboration auquel contribuent les ministères fonctionnels et les organismes centraux qui jouent un rôle de supervision. Elle se définit par la façon dont les différents éléments du système parviennent à s'imbriquer les uns dans les autres et non pas par la façon dont un élément du système essaie de contrôler tous les autres.

24. Le modèle classique où la coordination s'effectue du sommet vers la base décrit la manière dont les politiques sont légitimées et autorisées, et non pas la façon dont elles sont effectivement gérées. Une gestion efficace exige la reconnaissance explicite de la pluralité des organisations : ministères et autres organismes qui doivent être associés pour garantir l'efficacité de travail de préparation et de coordination. Il s'agit d'un processus souple, constitué en réseau, et non d'un contrôle hiérarchique : la gestion des politiques publiques est souvent le fruit d'une coopération soutenue entre un grand nombre d'organisations et non pas d'actions entièrement indépendantes. Mais souvent, la coopération doit être gérée par des mécanismes non hiérarchiques. Ces mécanismes de coordination latérale et horizontale jouent un rôle particulièrement important dans la gestion de la participation à l'élaboration de politiques internationales. Le contrôle au niveau central est souvent inutile ou inefficace dans la mesure où ce sont les ministères fonctionnels qui possèdent les compétences et l'information nécessaires pour élaborer des positions politiques ; la superposition de contrôles hiérarchiques ne génère aucune valeur ajoutée. Le principe de subsidiarité s'applique. Cependant, une coordination centrale peut parfois être nécessaire si l'on veut éviter les incohérences et les contradictions, et assurer la compatibilité de positions de négociations interdépendantes.

25. Dans cette perspective, il est plus important de considérer les *capacités* et les *processus* de coordination que de mettre l'accent sur les *structures*, comme c'est le cas dans l'approche plus classique.



En particulier, il importe de considérer les flux d'informations nécessaires à l'élaboration de positions et de stratégies de négociation, ainsi que les capacités et les processus nécessaires à l'adoption de décisions gouvernementales dûment étayées. Souvent, les informations requises doivent être recueillies auprès d'un large éventail de sources extérieures -- aussi bien nationales qu'étrangères -- puis assemblées et diffusées à l'intérieur des ministères responsables de différents aspects d'une politique, et entre eux.

### III - GESTION DE LA COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES

26. Le modèle classique tend à considérer les gouvernements nationaux comme des systèmes monolithiques. Il accorde une importance primordiale à la mise en place de structures hiérarchiques censées fonctionner du sommet vers la base, sous l'autorité d'un seul coordonnateur central. Ce modèle ne correspond ni aux divers usages en vigueur dans les États Membres, ni aux besoins de la politique européenne car il est trop rigide. De même, il manque de précision pour ce qui est de la façon dont les processus de coordination fonctionnent effectivement quand il s'agit de faire concorder les positions de négociation de différents ministères. De plus, il fait peu de cas des capacités dont on a besoin pour assurer que ces processus fonctionnent efficacement. Souvent, on exige des administrations nationales des réponses rapides et de la souplesse dans les ajustements. Dans les cas où chaque ministère peut apporter des réponses distinctes et où la coordination horizontale directe peut assurer la cohérence et la réalisation d'objectifs communs, ou du moins éviter le manque d'uniformité, il y a de bonnes raisons pour qu'on puisse agir en conséquence. Cela n'exclut pas la possibilité d'arrangements plus élaborés et plus centralisés pour assurer la coordination des politiques. Parfois, ces arrangements peuvent être indispensables pour résoudre des problèmes complexes et des questions d'orientation générale qui touchent aux intérêts de plusieurs ministères.

27. Lorsqu'on met au point des systèmes de coordination, il importe de trouver les moyens d'assurer ce degré de souplesse et d'être capable d'apporter des solutions différenciées à chaque problème en laissant les ministères gérer eux-mêmes leur travail de préparation tout en leur donnant les moyens de le faire, quand ils sont dans une situation de dépendance. Dans la recherche d'une solution à ce problème, le propos n'est pas de présenter une autre variante du modèle classique. Au contraire, dans la section suivante, le présent document expose une méthode permettant d'analyser, de comparer et de concevoir des systèmes de coordination.

28. Le point de départ de cette analyse est que le gouvernement est considéré comme un réseau d'organisations interdépendantes. Un gouvernement national se compose de ministères et de nombreuses autres organisations, chacun jouant un rôle qui lui est propre tout en entretenant avec les autres, à des degrés divers, des relations d'interdépendance. Dans chaque organisation, ce sont les processus de gestion qui régissent les opérations internes, mais pour gérer les relations d'interdépendance, il faut une coordination entre les organisations. C'est un problème général de gestion des affaires publiques. On définit généralement la gestion comme une activité consistant à "faire faire les choses par d'autres organisations". Cette définition s'applique encore mieux à la gestion des affaires publiques. Les difficultés de la coordination inter-organisationnelle sont particulièrement visibles dans le contexte de la politique européenne, parce qu'il faut en permanence prendre en compte l'interaction des différentes orientations de la politique en se plaçant dans une perspective nationale. Dans cette optique, une coordination efficace exige la création de processus spécifiques entre les organisations et, à l'intérieur de chacune d'elles, les capacités nécessaires pour les gérer. On peut envisager qu'ils revêtent la forme d'une échelle comportant une série de niveaux. L'échelle de coordination des politiques, présentée plus bas, comporte un certain nombre de propriétés qui doivent être bien comprises si l'on veut en apprécier les conséquences pratiques.

- (i) Il s'agit d'une échelle quantitative qui détermine une séquence de capacités de coordination différentes. Chaque niveau de l'échelle représente une composante qualitativement différente de la capacité de coordination.
- (ii) L'ordre dans lequel les capacités figurent sur l'échelle est important. Chacun des niveaux supérieurs repose sur le niveau inférieur auquel il s'ajoute. Comme dans une volée d'escalier, la solidité des niveaux supérieurs dépend de la stabilité des niveaux inférieurs. Des fondations peu solides risquent de compromettre l'équilibre des niveaux supérieurs.
- (iii) Ce n'est pas parce qu'il existe des capacités de coordination aux niveaux supérieurs qu'il faut toujours les utiliser. Quand des problèmes de coordination peuvent être résolus directement entre les ministères, il est inutile de faire jouer des processus de coordination plus centralisés.
- (iv) Bien qu'on puisse utiliser les capacités de coordination du sommet vers la base, il importe, lorsqu'on les met en place, de les superposer de la base vers le sommet.

29. L'échelle de coordination des politiques a été initialement mise au point pour mesurer et comparer différents systèmes de coordination des politiques. On peut s'en servir pour faire des comparaisons non seulement transversales mais aussi longitudinales, ce qui permet de suivre l'évolution dans le temps d'un même système. Outre cette fonction descriptive, l'échelle peut aussi être un instrument de diagnostic et de planification. Elle constitue un moyen très précis de repérer les éléments qui peuvent être à l'origine de défaillances dans la coordination. Avec un diagnostic plus précis, on peut plus facilement orienter les efforts de développement.

## **IV - L'ÉCHELLE DE COORDINATION DES POLITIQUES**

*10 - RÉORGANISATION ET RÉFORME*

*9 - PRIORITÉS DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE*

*8 - LIMITES IMPOSÉES AUX MINISTÈRES PAR L'AUTORITÉ CENTRALE*

*7 - ARBITRAGE*

*6 - CONCILIATION*

*5 - CONSENSUS ENTRE LES MINISTÈRES*

*4 - MÉCANISMES PERMETTANT AUX MINISTÈRES DE "PARLER D'UNE SEULE VOIX"*

*3 - CONSULTATION ENTRE LES MINISTÈRES*

*2 - COMMUNICATION ENTRE LES MINISTÈRES*

*1 - ÉLABORATION INDÉPENDANTE DES POLITIQUES PAR LES MINISTÈRES*

Avant de poursuivre, on présentera brièvement chaque niveau de l'échelle, pour expliquer les processus de coordination en cause dans chaque cas et les capacités de gestion qu'ils exigent.

### *Niveau 1 - Élaboration indépendante des politiques par les ministères*

30. Le niveau de base de la coordination est celui où chaque ministère met au point des positions de négociation dans son domaine de compétence, celui où il conserve son autonomie et sa liberté d'action. La division du travail entre les ministères repose sur une répartition bien définie et reconnue des responsabilités au niveau de la politique européenne. Les processus et capacités requis pour que les ministères élaborent les politiques en toute indépendance sont intraorganisationnels. Cette situation peut être assimilée à une absence de coordination, mais en réalité elle définit la limite entre la coordination à l'intérieur des ministères et entre eux. Elle permet de délimiter des zones d'indépendance où les ministères peuvent agir de façon autonome, et des zones d'interdépendance où ils doivent travailler ensemble et où les niveaux supérieurs de la capacité de coordination deviennent importants.

### *Niveau 2 - Échange d'information (communication) entre les ministères*

31. Les ministères n'étant pas entièrement indépendants les uns des autres et l'élaboration des politiques européennes mettant en évidence des zones d'interdépendance, il faut une certaine coordination entre les ministères. La première étape dans la création de capacités est la communication. Les ministères ont besoin d'échanger des informations pour connaître les orientations et les initiatives de chacun. Aussi simple qu'elle puisse paraître, cette situation n'est pas sans poser de problèmes. La communication entre les organisations est plus difficile et délicate qu'à l'intérieur des organisations. Dans la politique bureaucratique, l'information représente le pouvoir. Pour qu'il n'y ait plus d'obstacle à la communication ni même de tendance à la désinformation, il faut élaborer des normes et des conventions qui obligent les responsables et les fonctionnaires à maintenir des flux suffisants d'information entre les organisations. Si la communication est systématique, les représentants risquent moins d'être "surpris" à Bruxelles par ce que font leurs collègues dans d'autres ministères. L'échange d'information ne porte pas atteinte à l'indépendance des ministères, mais il signifie que différentes composantes d'un même gouvernement national fonctionnent à partir d'une base de données plus ou moins commune. Il ne faut pas en conclure qu'il est indispensable de faire des investissements considérables dans les technologies de l'information. De nombreux réseaux formels et informels sont actuellement utilisés.

### *Niveau 3 - Consultation entre les ministères*

32. Bien que dans certaines situations, les ministères accueillent peut-être défavorablement les avis extérieurs, une consultation généralisée présente des avantages importants. Si le niveau 2 de coordination est celui des échanges contrôlés d'information entre les ministères, le niveau 3 introduit la consultation et le retour de l'information. Les ministères non seulement utilisent comme ils l'entendent l'information qu'ils reçoivent, mais ils réagissent en formulant des observations, des avis et des critiques aux ministères qui l'envoient. Ces processus de consultation et de retour de l'information offrent au ministère expéditeur toute une série de points de vue sur la nature de la politique qu'il est en train d'élaborer. Ce mécanisme peut lui permettre d'accélérer l'ajustement de ses positions de négociation, mais comme il ne s'agit que d'un avis, il peut décider d'en prendre acte et de ne pas en tenir compte. La consultation généralisée entre les ministères a des répercussions importantes parce qu'elle accroît la cohésion gouvernementale et permet ainsi aux ministères de mieux comprendre les intérêts et les objectifs de chacun, et d'anticiper dans chaque cas les réactions à diverses propositions. Toutefois, à ce niveau de coordination, la responsabilité appartient à chaque ministère qui peut décider de ne pas être d'accord.

#### *Niveau 4 - "Parler d'une seule voix"*

33. Le niveau suivant de la coordination exige des ministères une volonté d'éviter d'exprimer des divergences en public. Il requiert l'existence de processus interministériels permettant de parvenir à un accord sur la façon de présenter les positions dans les négociations. La communication et la consultation peuvent révéler à d'autres gouvernements l'existence de divergences entre les ministères au niveau de leurs intérêts et de leurs objectifs, ce qui présente des inconvénients. D'un point de vue national, il est avantageux de "parler d'une même voix". Conserver un front uni en public renforce la position de négociation même si les ministères reconnaissent l'existence de politiques et de perspectives différentes. Il est indispensable, pour défendre des intérêts nationaux communs, de faire un effort délibéré pour s'en tenir à des orientations et à des modes d'expression convenus. Pour ne pas présenter des points de vue différents, les ministères doivent confronter leurs positions avant de prendre publiquement des engagements. Il s'agit d'une coordination "négative" qui, au mieux, dissimule les désaccords, mais même ainsi, elle exerce une pression considérable sur les fonctionnaires et les responsables pour qu'ils "accordent leurs violons". Dans les gouvernements de coalition, ce niveau de coordination, pourtant faible, est difficile à maintenir.

#### *Niveau 5 - Recherche du consensus entre les ministères*

34. Au lieu de se contenter d'éviter les désaccords, les ministères peuvent essayer de se mettre d'accord sur des orientations communes dans des zones d'interdépendance. Aux processus de coordination positive destinée à parvenir à un consensus, on peut ajouter la coordination négative requise pour que les ministères parlent d'une même voix. La recherche d'un consensus exige plus d'efficacité dans la résolution des problèmes par les ministères afin de définir des zones d'interdépendance et régler des différends et des désaccords qui, autrement, affaibliraient les positions de négociations. Ce niveau de coordination exige aussi des ministères intéressés la capacité de gérer les conflits. Il importe de souligner que la gestion des conflits est assurée par les ministères intéressés qui s'efforcent de parvenir à un consensus sans avoir recours à une quelconque intervention extérieure.

#### *Niveau 6 - Conciliation*

35. Il arrive que des ministères parviennent au point où ils ne peuvent pas se mettre d'accord pour résoudre un conflit et où il y a un risque de voir des divergences intra-gouvernementales s'exprimer en public. Les désaccords empêcheront différentes composantes d'un gouvernement de s'exprimer d'une seule voix. Quand le cas se présente, il y a un risque de rupture plus grave et plus durable de la coordination, car les ministères perdent confiance les uns en les autres. La confiance réciproque nécessaire pour que la coordination soit efficace commence à diminuer. Dans ce cas, une nouvelle capacité de coordination intervient. Pour la première fois, les ministères ne peuvent plus compter sur leurs propres efforts pour gérer la coordination. Ils ont besoin d'une aide extérieure. Pour les empêcher d'arrêter leurs propres positions de négociation et de développer entre eux des relations hostiles, il faut la médiation d'un tiers neutre. La coordination destinée à gérer les conflits et à régler les différends est un processus de conciliation. Le tiers neutre joue le rôle d'un catalyseur pour faciliter le processus d'adaptation et d'ajustement, mais non pas celui d'une autorité hiérarchique.

#### *Niveau 7 - Arbitrage entre les ministères*

36. Ce n'est que quand les processus de conciliation et de médiation ne parviennent pas à régler des conflits interministériels que l'arbitrage s'impose. L'arbitrage diffère de la conciliation en ce sens que cette dernière a pour objet d'aider les parties à régler leurs différends ; le règlement passe par leur accord.

L'arbitre tient compte des points de vue et des intérêts des adversaires, mais il prend une décision indépendante qui lie les parties en conflit. L'arbitrage introduit un élément d'autorité hiérarchique dans le processus de coordination qui n'existait pas dans les niveaux précédents. Il consiste plutôt à renvoyer d'un conflit devant un juge quand l'action "à l'amiable" a échoué. Cette comparaison est juste et utile. Premièrement, elle souligne que l'arbitrage ne doit être qu'un dernier recours : il est réservé aux situations dans lesquelles les problèmes de coordination n'ont pas été résolus aux niveaux inférieurs de l'échelle, ce qui va à l'encontre de l'hypothèse communément admise selon laquelle la coordination fait toujours intervenir un contrôle hiérarchique central. Deuxièmement, l'arbitrage est un processus de coordination négative "en réaction" qui intervient quand les processus et capacités des niveaux inférieurs ne parviennent pas à gérer la coordination. Quand les insuffisances des niveaux inférieurs sont à l'origine des problèmes qui appellent des décisions d'arbitrage, les processus d'arbitrage sont rapidement surchargés et les ressources consacrées à la préparation des politiques subissent une certaine lenteur et un excès de centralisation.

#### *Niveau 8 - Fixation de limites pour les ministères*

37. Le gouvernement central peut jouer un rôle de coordination plus actif s'il définit les paramètres qui délimitent le travail des ministères. Les orientations gouvernementales définissent un cadre budgétaire et politique à l'intérieur duquel les ministères sont censés travailler. À ce niveau, c'est le centre qui fixe les limites et détermine ce que les ministères fonctionnels ne doivent pas faire, et non pas ce qu'ils devraient faire. Le cadre est établi mais les ministères ont toute latitude pour mettre au point leurs politiques et positions de négociation à l'intérieur de ce cadre.

#### *Niveau 9 - Définition des priorités gouvernementales*

38. Le gouvernement central peut aller plus loin dans la direction du processus de préparation des politiques européennes en fixant des priorités et en définissant les principales orientations de la politique nationale. Des priorités claires définissent le modèle et la direction du travail des ministères et déterminent le contexte dans lequel vont s'effectuer la coordination horizontale entre eux et l'intervention de l'autorité centrale. Cependant, il importe de souligner que ce processus n'est pas à sens unique. Il ne s'agit pas d'une simple présentation hiérarchique, du sommet vers la base, d'objectifs définis politiquement. Pour arrêter des priorités gouvernementales en tenant compte des réalités, il faut que les niveaux inférieurs du processus de coordination des politiques fonctionnent efficacement, mais il faut aussi des capacités de réflexion stratégique.

#### *Niveau 10 - Réorganisation et réforme*

39. Les niveaux de l'échelle qui viennent d'être décrits se rapportent tous au processus de coordination des politiques proprement dit. La création d'une capacité de réorganisation ou de réforme au niveau supérieur revêt de l'importance quand il faut adapter un système de coordination existant à une situation nouvelle. Si la réforme ou la réorganisation d'un réseau d'organisations gouvernementales est une opération extrêmement complexe, on suppose que la meilleure façon de la mener à bien est de créer des capacités et des processus de coordination interministérielle ou d'utiliser ceux qui existent déjà. Les capacités qui se trouvent à ce niveau sont des capacités de gestion, d'auto-transformation et non pas de recours à une "thérapie de choc". Une telle thérapie qui tenterait de transformer les choses en opérant des pressions externes et en forçant le rythme du changement a peu de chances de réussir. Pour gérer des réformes aussi complexes, il faut investir durablement dans le capital humain et social nécessaire pour créer les capacités de gestion de la coordination. Dans cette perspective, l'échelle de coordination des politiques constitue un

instrument de diagnostic qui permet d'évaluer les atouts et les faiblesses d'un système existant ; elle propose un cadre à l'intérieur duquel on peut formuler des plans pour gérer la constitution des capacités nécessaires, et assurer que les intérêts nationaux sont bien représentés.

## **V - LA COORDINATION DES POLITIQUES EUROPÉENNES DANS SEPT ÉTATS MEMBRES**

### **Autriche**

#### *Généralités*

40. L'Autriche fait partie des pays qui ont adhéré récemment à l'Union européenne. Son expérience du processus permet de tirer des enseignements utiles pour les futurs candidats potentiels. Il convient de faire trois observations préliminaires. Premièrement, il importe d'avoir une idée précise du temps que prennent les négociations. Le processus n'est pas rapide. Deuxièmement, il est bon de reconnaître certains repères qui jalonnent le chemin et qui délimitent une structure et un cadre pour la gestion des travaux de préparation et de consultation afin d'éviter toute confusion et toute atteinte durable aux intérêts nationaux. Troisièmement, il est essentiel de comprendre en quoi les négociations en vue de l'adhésion se distinguent des négociations intergouvernementales classiques. Elles sont différentes parce qu'elles se déroulent entre un gouvernement national candidat et l'organisation supranationale qu'est l'Union européenne.

41. Il faut faire un bon travail de préparation à l'échelon national pour obtenir des résultats. En Autriche, les travaux préparatoires avaient commencé bien avant la demande officielle d'adhésion présentée en 1989. En 1984, des ministères fédéraux commencent à étudier les conséquences de l'adhésion avec l'aide des Länder et des partenaires sociaux. Conformément à la tradition autrichienne, une vaste consultation est organisée.

42. Les travaux préparatoires avaient commencé par deux initiatives distinctes, l'une du ministère des Affaires étrangères et l'autre de la Chancellerie fédérale, qui sont ensuite regroupées. La Commission du Ministère des Affaires étrangères s'attache à préparer les négociations dans le prolongement de ses activités habituelles. La Chancellerie a porté son attention sur la coordination intra-gouvernementale et plus particulièrement sur la participation et la consultation des groupes d'intérêts nationaux. Le Ministère des Affaires étrangères crée un grand groupe de travail plénier, puis des sous-groupes chargés d'étudier des questions spécifiques. La Commission de la Chancellerie ne se réunit que sous la forme d'un groupe de travail plénier.

43. Pendant un certain temps, les deux initiatives sont menées parallèlement. Cependant, la distinction entre négociation internationale et coordination intérieure sur laquelle elles reposent, est vite jugée artificielle puis est progressivement abandonnée. La composition des deux comités présentant des points communs, il est plus facile de les fusionner que de maintenir deux entités distinctes ; puis la présidence est assurée à tour de rôle.

44. Pour qu'aucun problème nouveau ne surgisse inutilement, deux méthodes sont mises en place. Sur le plan législatif, une clause de compatibilité avec la Communauté européenne est adoptée. Toute législation promulguée à compter de 1987 doit être compatible avec la législation de la CE et, pour cela, faire l'objet d'un contrôle. De plus, à titre de double vérification, l'habitude est prise de tenir la Commission informée de tout projet d'ordre législatif.

45. En juillet 1989, une demande officielle d'adhésion est présentée et l'avis favorable du Conseil des Ministres parvient deux ans plus tard, en 1991. Les négociations commencent en 1993, après le sommet d'Edimbourg, et s'achèvent au milieu de 1994. Trois ans et demi se sont écoulés entre la demande d'adhésion et l'adhésion proprement dite. Il convient toutefois de souligner que ces événements sont précédés d'une longue période de préparation. Les principaux éléments qui permettent de déterminer le temps écoulé entre la demande d'adhésion et l'adhésion sont notamment les faibles ressources disponibles et le fait que l'attention de la Commission et du Conseil est accaparée par d'autres tâches concurrentes, en particulier l'achèvement du marché intérieur, la négociation du Traité de Maastricht et le paquet Delors II.

### *Créer un cadre de négociations*

46. Pour gérer les négociations dans leur ensemble et centrer le débat sur tel ou tel sujet, il est très important d'élaborer une série de directives compréhensibles par tous. Le contenu des négociations a été réparti en 29 chapitres. Les négociations proprement dites ont été conduites par une équipe de 15 ou 16 fonctionnaires de ministères fédéraux. Ce groupe restreint de négociateurs a été en contact avec le groupe consultatif élargi, composé de 60 à 70 membres. Ce dernier, à son tour, a maintenu les relations et les échanges d'informations avec les partenaires sociaux.

47. Les caractéristiques des négociations relatives à l'adhésion ne sont pas celles d'un échange d'égal à égal. L'adhésion suppose l'acceptation des acquis communautaires. Ce n'est pas tout à fait une situation "à prendre ou à laisser", mais les possibilités de négociation pour les pays candidats sont limitées. La liberté de manœuvre réside dans le calendrier et les modalités d'application de la période de transition. Les seules véritables exceptions, comme celle qui touche les agriculteurs de la région arctique de la Finlande, ont créé des précédents qui peuvent servir de base à des négociations.

48. Les négociateurs ne sont pas partis d'une situation dans laquelle ils devaient tout examiner depuis le début. L'accord sur l'Espace économique européen portait déjà sur 60 pour cent des acquis. La Commission crée un cadre commun pour suivre ce qui a été fait et ce que les quatre pays candidats doivent faire (en dépit de négociations séparées). Sur des problèmes délicats, comme la neutralité, la protection ou le soutien de l'agriculture, la protection de l'environnement (le trafic de transit) et les contrôles douaniers, il peut, dans certaines conditions, être dérogé à la règle. Toutefois, la procédure ordinaire consiste à travailler en parallèle avec chaque gouvernement, chapitre par chapitre.

49. Dans un premier temps, une longue série de réunions préalables à la négociation est organisée avec la Commission. Cent trente réunions ont ainsi eu lieu à Bruxelles (sur l'analyse des acquis) et 70 sont organisées ultérieurement. Elles donnent lieu à des débats et non à des décisions. Le plus souvent, il s'agit d'entériner des accords préalablement mis au point par des groupes de spécialistes. Mais c'est aussi l'occasion de repérer des points de désaccord et des problèmes non résolus. C'est dans ces réunions que des questions politiquement sensibles comme le travail nocturne des femmes, le bruit des avions, le nucléaire (énergie et déchets), les transports et le transit, et les normes en matière d'environnement sont signalées comme devant faire l'objet d'un examen plus approfondi. Des accords spécifiques peuvent ensuite être conclus, notamment dans les domaines suivants :

- un accord bilatéral au sommet portant limitation du trafic préjudiciable à l'environnement (accord prévoyant un cadre pour la gestion de la mise en œuvre) ;
- le maintien des contrôles aux frontières pour protéger l'agriculture pendant un certain temps ;
- les résidences secondaires : une période de transition de cinq ans est instituée en attendant la mise en place d'une politique non discriminatoire.

Les négociations supposent une collaboration étroite avec les présidences successives du Conseil ; il faut de surcroît bien savoir que dans la phase de décision, c'est avec les États Membres représentés au Conseil et non à la Commission que l'on négocie.

### *Enseignements à tirer de l'expérience autrichienne*

- Tenir pour acquis que c'est au pays de s'adapter à l'Union européenne (UE), et non l'inverse.
- Il importe d'engager un dialogue structuré, c'est-à-dire un cadre, des procédures et des instances où les ministres rencontrent leurs homologues des autres États Membres.
- Toutes les parties utilisent la même "carte" pour comprendre comment les choses progressent et pour gérer les négociations.
- Il faut préparer la défense des intérêts nationaux, à l'extérieur mais aussi à l'intérieur du gouvernement. Les ministères doivent créer des capacités nouvelles et les groupes d'intérêt doivent réorienter leurs efforts.
- La clause de compatibilité avec l'UE a épargné un travail ultérieur inutile.
- Il faut améliorer les compétences en organisant des stages et en formant des juristes de l'UE capables d'avancer les bons arguments et de comprendre le fonctionnement des institutions de l'UE, parce qu'il faut réagir rapidement une fois que les négociations sont engagées.
- Il faut en permanence assurer une large diffusion de l'information à l'intérieur du pays. S'il existe un intérêt et une sensibilité politique à l'échelon national, il importe d'en tenir compte dans les négociations, même si les chances de succès sont minces. Il vaut mieux être critiqué pour ne pas avoir réussi à faire une concession ou à apporter un changement que pour ne pas avoir essayé de le faire. Ceux qui participent au processus de l'intérieur courent le risque, s'ils échouent, d'être critiqués pour avoir anticipé l'issue des négociations au lieu d'être allés jusqu'au bout du processus.
- Il faut faire preuve de patience parce que l'adhésion est un processus complexe et long.

## **Danemark**

### *Généralités*

50. Le Danemark adhère à l'Union européenne en 1973, en même temps que l'Irlande et le Royaume-Uni. Son système de coordination des politiques européennes a pris forme peu après l'adhésion et n'a guère changé depuis. C'est un système extrêmement développé qui, sur le plan des capacités, est comparable à ceux de la France et du Royaume-Uni. Le Danemark est un État unitaire, ce qui facilite la mise en place d'un système de coordination. Cependant, il est inhabituel qu'un système extrêmement développé coexiste avec des gouvernements minoritaires et un fort contrôle du Parlement. Le Danemark se distingue d'autres États Membres par le fait que le Parlement suit de près la préparation des politiques européennes.



## *Principales institutions*

51. Le système danois tel qu'il fonctionne aujourd'hui fait jouer un rôle de premier plan au Ministère des Affaires étrangères dans le domaine de la coordination. Cela n'a pas toujours été le cas. La répartition des responsabilités de coordination a été controversée pendant la période qui a précédé l'adhésion. Depuis, le débat sur la façon de représenter au mieux les intérêts danois sur la scène européenne a débouché sur la mise en place d'un système dans lequel le Ministère des Affaires étrangères, et non pas celui de l'Économie, joue le rôle essentiel. L'attribution de responsabilités bien précises aux ministères dans leurs domaines de compétence va de pair avec un dispositif de coordination interministérielle géré par le Ministère des Affaires étrangères. Le système bien établi de coordination centrale, institutionnalise une attitude danoise soupçonneuse et sceptique à l'égard des progrès de l'intégration européenne.

52. Il convient de considérer le fonctionnement du système selon une approche ascendante. La coordination interministérielle est assurée par une structure composée de 21 comités spéciaux chargés des affaires européennes. La représentation des ministères à ces comités spéciaux est fonction du domaine d'activité de chacun d'eux (politique de la concurrence, douanes, pêches, par exemple), et des responsabilités des ministères. De même, des groupes d'intérêt siègent à certains de ces comités.

53. Les comités spéciaux ont pour tâche d'examiner des propositions de la Commission. À ce stade, ils recherchent des solutions de consensus. Tout problème non résolu ou toute divergence entre des ministères qui s'exprimerait devant les comités spéciaux est soumis au Comité de l'Union européenne, instance composée de hauts fonctionnaires et présidée par le Ministère des Affaires étrangères. Siègent à ce comité des secrétaires permanents des 10 ministères les plus concernés par les affaires européennes. Si la plupart des divergences sont aplanies par les comités spéciaux, celles qui sont renvoyées devant le Comité de l'Union européenne peuvent être réglées dans le cadre d'une conciliation. Le Comité de l'Union européenne n'a aucun pouvoir d'arbitrage. Il a pour mission d'interpréter et d'appliquer les directives gouvernementales et non pas d'imposer des solutions. Les questions politiquement sensibles et les conflits majeurs sont identifiés et soumis à l'examen d'un autre comité, le Comité du Marché Commun, qui relève du Cabinet.

54. Le Comité du Marché Commun est présidé par le Ministère des Affaires étrangères qui assure également le secrétariat (il en va de même pour le Comité de l'Union européenne). Ses membres sont le Premier Ministre et les ministres responsables d'administrations qui sont en relation avec l'Union européenne. Il a pour mission de définir la politique danoise à l'égard de l'Union européenne. Les comités spéciaux et le Comité de l'Union européenne travaillent dans le cadre que lui-même définit. D'un point de vue structurel, il s'agit d'un mode de coordination des politiques européennes extrêmement développée et, apparemment, centralisé. Mais en pratique, tout est fait pour que les décisions soient adoptées de façon décentralisée et par consensus, dans le cadre de la structure du Comité spécial. C'est à ce stade que s'effectue le gros du travail de préparation des politiques et de coordination interministérielle. Toutefois, l'existence d'une superstructure bien développée et bien gérée non seulement fournit aux fonctionnaires un cadre pour la formulation des politiques et le règlement des différends, mais aussi crée une situation dans laquelle les administrateurs anticipent les conflits d'intérêt et recherchent des solutions consensuelles. La culture du consensus qui caractérise les pays nordiques signifie que bien des problèmes sont résolus sans qu'on ait besoin d'activer les processus de coordination centrale.

55. L'association d'un système de coordination très développé et d'une culture du consensus qui favorise la prise de décisions décentralisée est une caractéristique de l'approche danoise de la gestion de la coordination des politiques européennes. Cependant, ce sont le rôle et l'action du Parlement dans ce processus qui distinguent particulièrement le Danemark d'autres pays. Parmi les Douze, il n'existe aucun autre gouvernement dans lequel le Parlement suit d'aussi près la participation à l'élaboration des politiques européennes. Cette situation est sur le point de changer en raison des difficultés rencontrées dans la

ratification du Traité de Maastricht, de la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 et de l'adhésion de trois nouveaux États Membres (Autriche, Finlande et Suède) dans lesquels le Parlement risque de jouer un rôle plus important. Néanmoins, ce qui distingue le système danois, c'est la supervision du pouvoir exécutif, exercée par le Comité des relations commerciales qui relève du Parlement. Ce comité est constitué selon les orientations des partis et sa composition reflète la répartition des partis au Parlement.

56. Le Comité des relations commerciales examine toutes les propositions relatives à la politique européenne et vérifie que les instructions proposées par les ministres sont acceptables. (La formulation technique est que le gouvernement peut aller de l'avant si les propositions ne sont pas inacceptables). Autrement dit, il donnera son accord s'il n'y a pas en son sein une majorité qui s'exprime contre ce que le gouvernement a proposé. Ainsi, fait exceptionnel, les négociateurs danois ont un mandat parlementaire. Les ministres non seulement recherchent un accord préalable, mais font rapport au Comité après les négociations.

57. On considère souvent que l'efficacité de la coordination tient à l'existence d'un contrôle très étroit au niveau central et d'un pouvoir exécutif indépendant renforcé par une majorité de parti unique au gouvernement. L'expérience danoise montre que dans une situation différente, on peut avoir un système extrêmement développé. Ainsi, malgré des gouvernements minoritaires, l'association d'une culture administrative, fondée sur le consensus, d'un système de comités bien organisé et d'une surveillance parlementaire étroite a produit un système efficace. Néanmoins, il faut dire pour conclure que ce système est bien organisé pour défendre les intérêts nationaux et non pas pour faire progresser l'intégration européenne.

## **France**

### *Généralités*

58. La France, qui fait partie des membres fondateurs de la Communauté européenne, dispose depuis longtemps d'un système bien développé de coordination des politiques européennes. Malgré des réformes visant à décentraliser et régionaliser l'administration publique française, il demeure que la coordination des politiques européennes s'effectue dans un cadre centralisé, avec un processus d'arbitrage bien implanté. De plus, c'est aussi parce que la France a toujours joué un rôle prépondérant au niveau européen que la coordination des politiques a de l'importance.

### *Principales institutions*

59. C'est au Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique européenne (SGCI) qu'incombe la responsabilité centrale de la coordination des politiques européennes. Le SGCI est responsable devant le Premier Ministre qui lui délègue son autorité dans le domaine européen. Le SGCI est une organisation dans laquelle travaillent 140 fonctionnaires, et où la division du travail est le reflet des principales orientations de la politique européenne. Il jouit d'une position plus forte car il est l'intermédiaire officiel par lequel l'information émanant de la représentation permanente française à Bruxelles est reçue et diffusée.

60. Le SGCI n'est pas le seul organe de coordination centrale. Les questions importantes sont, en tout état de cause, soumises à l'examen du Premier Ministre et du Président. Cependant, le Ministère des Affaires étrangères et le Secrétariat d'État aux Affaires européennes, ainsi que le Ministère de l'Économie et des Finances, jouent un rôle de premier plan dans leurs domaines de compétences respectifs. Néanmoins, c'est le SGCI qui joue le rôle essentiel dans les processus de préparation et de coordination des politiques

européennes entre les ministères. Sa localisation dans le système, ses responsabilités et les ressources humaines dont il dispose montrent qu'il a une influence considérable sur l'efficacité de la coordination des politiques européennes dans le gouvernement français.

61. L'influence du SGCI sur le système tient au fait qu'il est la voie officielle de la communication entre les ministères français et la représentation permanente à Bruxelles et entre Bruxelles et les ministères. C'est aussi par lui que sont notifiées les positions de négociation à la représentation permanente. Ces flux d'information à l'interface entre le gouvernement français et ceux qui participent à l'élaboration des politiques européennes jouent un rôle important dans la gestion du volume croissant de travail dans les négociations européennes.

62. Ce n'est pas parce qu'on insiste sur les flux d'information qu'il faut en conclure que le SGCI est simplement une boîte postale ou un bureau de tri pour la transmission des messages. Il n'est pas non plus la seule voie de communication. Il ne détient pas -- et ne pourrait sans doute pas détenir -- le monopole de l'information. Cependant, parce qu'il est le point de convergence d'un très grand nombre de flux d'information, il est bien placé pour s'acquitter de fonctions de coordination, s'assurer que les ministères fonctionnels jouent leur rôle dans le processus de coordination et garantir la cohésion de la représentation française au niveau européen. Le SGCI est chargé de veiller à ce que les ministères aient préparé à l'avance leurs positions de négociation, et, au besoin, il organise des réunions communes pour étudier tous les problèmes (incohérences, contradictions, chevauchements d'activité et décalages) qui pourraient porter atteinte à la présentation du point de vue français dans différentes instances. Dans ce contexte, les fonctionnaires français -- qu'ils aient ou non des fonctions de représentation à Bruxelles -- apprennent à prévoir les besoins de la négociation dans un cadre national qui évolue sans cesse.

#### *Processus de coordination*

63. Le système français est souvent décrit comme un système centralisé. Il serait plus précis de dire que c'est un système qui dispose de capacités centrales très développées. Ces capacités ont une influence importante sur le fonctionnement de l'ensemble du système. Les structures d'arbitrage occupent une place particulière dans l'administration et, plus généralement, dans la société française, comme en témoignent le rôle et l'importance du SGCI. Cependant, il ne faudrait pas croire que cet organisme est le seul moyen de coordination. Comme dans d'autres systèmes efficaces et bien développés, une grande partie de la gestion quotidienne de la coordination est assurée par des fonctionnaires des ministères intéressés. Quand leurs politiques sont interdépendantes, ils font l'objet de pressions et de mesures d'incitation pour parvenir à un accord ou à un compromis. Un des principaux moyens de garantir que ces processus de coordination réciproque fonctionnent correctement est de veiller à ce que le SGCI assure directement et indirectement la circulation de l'information.

## **Allemagne**

### *Généralités*

64. Comme la France, l'Allemagne est un membre fondateur de la Communauté européenne, mais il existe entre ces deux pays des différences importantes. L'Allemagne est le pays le plus grand et économiquement le plus important de l'Union européenne. Il a une constitution fédérale qui non seulement répartit les responsabilités entre différents niveaux de gouvernement mais aussi confère aux ministères fédéraux des positions indépendantes. Le Chancelier fédéral dispose de certains pouvoirs de coordination en général et dans le domaine européen en particulier, du fait qu'il formule des directives. Cependant, la tradition administrative et la politique de coalition militent contre une forte coordination directive au niveau

central. Malgré sa présence imposante, l'Allemagne a une influence moins prépondérante que celle de la France.

### *Principales institutions*

65. À propos de l'élaboration des politiques européennes en Allemagne, on peut dire d'une façon générale que les capacités au niveau central ne sont pas aussi développées qu'en France et au Royaume-Uni. Il serait faux de prétendre que le système est décentralisé car on laisserait entendre qu'il existe un processus délibéré de délégation des pouvoirs de la part de l'autorité centrale. Il est plus juste de dire que le système allemand se développe selon une approche structurée de la base vers le sommet et non pas du sommet vers la base.

66. Trois facteurs institutionnels particulièrement importants, influencent et limitent la coordination des politiques européennes en Allemagne. Le premier est le fédéralisme qui répartit les responsabilités entre différentes organisations et différents niveaux de gouvernement, ce qui alourdit la tâche dans le domaine de la coordination. Dans un État unitaire, un plus grand nombre de problèmes de coordination sont résolus à l'intérieur des organisations, et les capacités de coordination peuvent se développer plus rapidement dans un cadre où l'autorité est centralisée que dans un système fédéral. Le deuxième facteur est l'autonomie constitutionnelle des ministères fédéraux. Chaque ministère est très spécialisé et capable de préparer et de mettre au point ses positions de négociation dans son domaine de compétence. Cependant, en raison de l'autonomie dont il bénéficie, il lui est plus difficile de parvenir à un accord sur des politiques communes et d'éviter les divergences de vues. Si le Chancelier peut donner des directives sur l'action à mener, une grande latitude est laissée aux ministères pour leur application et leur interprétation. Troisième facteur : la politique de coalition qui tend à développer la force d'attraction exercée par le processus d'élaboration des politiques. Elle donne la préférence au consensus et préconise la prévention et non pas la gestion des conflits.

67. Si les divergences entre les ministères ne peuvent être aplanies par le compromis et les concessions réciproques, on hésite à recourir à la contrainte parce qu'il n'existe aucun processus garanti d'arbitrage. Le fédéralisme, l'autonomie fonctionnelle des ministères et la politique de coalition sont incompatibles avec le contrôle central et le rééquilibrage des politiques qui pourraient contraindre les ministères à la confrontation et à la gestion des conflits. La culture du consensus débouche sur la recherche du compromis et d'un accord minimum. En cas d'échec de cette démarche, les ministères et les ministres peuvent simplement convenir de ne pas être d'accord et refaire un essai ultérieurement.

68. La coordination des politiques européennes est rendue plus complexe par le fait que les Länder ont constitutionnellement le droit de participer à l'élaboration de la politique fédérale et, par conséquent, à la mise en œuvre de sa dimension européenne. Toutefois, au bout d'un certain temps, le gouvernement fédéral a besoin de discrétion pour conduire les négociations à l'échelon européen proprement dit.

69. Le Chancelier et son cabinet ont un rôle important mais limité à jouer. Le Chancelier participe à toutes les phases de l'élaboration des politiques, et les ministères des Affaires étrangères et de l'Économie sont les principaux organes de soutien : le premier au sein du Conseil général et de la représentation permanente, et le second pour les questions spécialisées et la communication avec les représentations permanentes. De plus, le Ministère des Finances a un droit de regard sur tout ce qui concerne les recettes et les dépenses et se fait représenter aux réunions du Conseil quand des questions financières sont à l'ordre du jour.

## *Processus de coordination*

70. La coordination des politiques européennes au sein du gouvernement allemand repose dans une large mesure sur la concession mutuelle et l'accord délibéré entre les ministères. Le Chancelier peut définir des orientations sur l'action à mener et prendre telle ou telle initiative, mais le pluralisme du système à l'échelon fédéral et entre ce dernier et les Länder n'est ni équilibré, ni compensé par des capacités de coordination à l'échelon central. Il est donc difficile de garantir que dans les négociations européennes, les représentants allemands "parlent d'une même voix". Il est même plus vraisemblable que les divergences entre les ministères ne seront pas résolues et que dans le meilleur des cas, on parviendra à un compromis minimum. S'il est certain que les capacités de coordination des politiques européennes à l'échelon central ne sont pas très développées en Allemagne, il importe de noter que le niveau général de compétence et de ressources dans les ministères est élevé. L'absence de capacités d'arbitrage et de direction au centre n'a guère d'importance dans la mesure où la coordination des politiques peut reposer sur des relations de travail horizontales et la recherche délibérée d'un consensus.

## **Irlande**

### *Généralités*

71. Le système irlandais de coordination des politiques est au service d'un appareil gouvernemental beaucoup plus petit que celui de la France, du Royaume-Uni ou de l'Allemagne et c'est peut-être pour cette raison qu'il est particulièrement intéressant. Bien que les dispositions constitutionnelles soient celles d'un ministère d'État et que la culture et les méthodes administratives présentent historiquement des analogies avec le système britannique, la situation a évolué depuis l'adhésion en 1973. Un élément important de cette évolution a été la reconnaissance du fait que pendant et après les négociations, les conséquences de l'adhésion à la Communauté européenne sur l'administration irlandaise ont été sous-estimées. On n'a pas bien saisi l'importance de l'interaction avec le processus d'élaboration des politiques européennes et l'ampleur des intérêts en cause. On a rapidement compris, surtout quand l'Irlande a dû prendre la présidence du Conseil des ministres en 1975, que la tâche à affronter était beaucoup plus importante et complexe que ce qu'on avait imaginé.

### *Principales institutions*

72. C'est au Cabinet qu'incombe la responsabilité officielle de l'élaboration des politiques européennes et au Taoiseach (Premier Ministre) que revient la direction politique. Au cours des négociations relatives à l'adhésion, c'est le Ministère des Finances qui prenait les initiatives parce qu'il avait la responsabilité première de l'économie. Par la suite, c'est le Ministère des Affaires étrangères qui a joué un rôle clé dans la coordination des politiques européennes.

73. Le comité chargé de la coordination des politiques européennes est beaucoup moins développé que dans les grands gouvernements. Les comités qui existent, en particulier le Comité de hauts fonctionnaires des Communautés européennes, se réunissent assez peu souvent. On a davantage recours à la coordination horizontale décentralisée pour déterminer où se situent les responsabilités et ce que devraient être les positions politiques et les stratégies de négociation. La circulation de l'information, la communication et les processus de consultation fonctionnent bien, de façon informelle. La tradition qui prévaut consiste à assurer un front uni et des positions communes sur les questions qui font l'objet de négociations.

### *Processus de coordination*

74. S'il existe des processus informels et décentralisés de coordination des politiques en Irlande, c'est en partie à cause de la petite taille de l'administration irlandaise et en partie à cause de la forte tradition de concessions réciproques et d'arrangements entre les ministères. Beaucoup d'importance est accordée à la nécessité de parvenir à un accord, d'aplanir les divergences et de faire en sorte que les représentants s'expriment d'une même voix. Ces atouts résultent d'une volonté délibérée de ne pas rester à l'écart de ce qui se passe sur la scène européenne, de s'y adapter et d'y réagir.

75. Toutefois, la capacité limitée du système, surtout au centre, montre que la coordination des politiques en Irlande s'effectue essentiellement en réaction. La capacité de mettre au point une stratégie à plus long terme ou de définir des priorités pour l'action des pouvoirs publics au-delà des ajustements supplémentaires dans des domaines spécifiques est faible. Dans certains cas, comme la politique de la pêche, le gouvernement irlandais peut mobiliser les ressources et faire conjuguer les efforts. Mais ces actions à court terme menées pour atteindre des objectifs particuliers ont tendance à renforcer l'image d'un système qui fonctionne bien quand il s'agit d'adopter une tactique pour l'élaboration des politiques européennes, mais qui manque des capacités centrales nécessaires pour mettre au point et gérer une stratégie à plus long terme qui exige une coordination des changements d'un domaine d'action à l'autre et entre les ministères intéressés.

## **Espagne**

### *Généralités*

76. Le cas de l'Espagne est particulièrement intéressant parce que ce pays a dû relever très récemment le défi de l'adhésion. L'Espagne est devenue membre à part entière de l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 1986. Le passage de la négociation en vue de l'adhésion à la négociation en qualité d'État Membre a été particulièrement délicat et a provoqué un bouleversement dans l'administration espagnole. Pour représenter les intérêts nationaux de l'Espagne à Bruxelles, il fallait (i) beaucoup plus de préparation pour faire en sorte que les négociateurs soient parfaitement informés des options et priorités ; et (ii) beaucoup plus de coordination entre les ministères pour assurer l'homogénéité des positions de négociation sur des questions interdépendantes.

77. Par rapport à la situation qu'avaient rencontrée le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande au moment de leur adhésion en 1973, la Communauté européenne avait évolué et allait progresser encore rapidement. La période "d'eurosclérose" s'achevait et, sous le règne de Jacques Delors, l'Union européenne était en train d'acquérir une dynamique nouvelle. Sur le front intérieur, l'Espagne venait de subir une transformation politique, le régime de Franco ayant été remplacé par un régime parlementaire avec une structure régionale, mais non pas fédérale. Quelques années plus tard, l'adhésion à l'Union européenne allait représenter une deuxième transformation politique.

### *Principales institutions*

78. Il convient tout d'abord de se pencher sur les arrangements institutionnels existant avant l'adhésion. Pendant plusieurs années, il a fallu préparer et coordonner les politiques à l'intérieur des ministères et entre eux pour s'occuper des affaires européennes. Dès la première demande d'adhésion présentée en 1977, la responsabilité de la coordination et de la représentation des intérêts espagnols est confiée à un nouveau ministère, le ministère des relations avec les Communautés européennes, distinct du Ministère des Affaires étrangères mais destiné à être intégré à ce dernier après l'adhésion. Cependant, un

changement de gouvernement en 1981 conduit à une réorganisation administrative et à l'intégration au Ministère des Affaires étrangères du Ministère des Relations avec les Communautés européennes. Ses activités sont regroupées avec celles du Secrétariat d'État aux relations avec la Communauté européenne. Après les élections générales d'octobre 1982, Felipe Gonzales s'engage à obtenir l'adhésion. Les conditions de l'adhésion de l'Espagne sont approuvées au milieu de 1985.

79. Au centre du gouvernement, le principal organe chargé de la préparation et de la coordination est un conseil interministériel présidé par le Secrétaire d'État aux relations avec la Communauté européenne : le Conseil pour la coordination des relations avec la Communauté européenne. Son mandat, défini en 1983, consiste à coordonner les efforts de tous les ministères pour examiner, approuver et définir diverses propositions concernant les positions de négociation. Le Conseil, présidé par le Secrétaire d'État aux relations avec la CE (responsable devant le Ministre des Affaires étrangères) comporte deux vice-présidents, l'un des services de la Présidence et l'autre du ministère de l'Économie et des Finances. Tous les ministères sont représentés par des secrétaires généraux techniques qui peuvent faire siéger des directeurs généraux de leur ministère respectif.

80. Ce groupe élargi se réunit une fois par mois, mais la préparation de ses travaux et la gestion du processus sont confiées à une équipe spéciale -- l'équipe du projet -- composée de membres des ministères les plus concernés par l'intégration européenne : ministères de l'Économie et des Finances, de l'Agriculture, de l'Industrie, du Travail et de la Sécurité sociale, Secrétariat d'État aux Relations avec la CE et Présidence du Gouvernement. Ainsi, la coordination, à la différence de la préparation des positions de négociation, repose sur ce groupe relativement restreint.

81. Outre la participation des ministères du gouvernement central, des efforts sont faits pour faire participer les gouvernements régionaux (Communautés autonomes) au processus de préparation. Plus de 250 réunions sont organisées avec des représentants des Communautés autonomes. Un nombre équivalent de réunions a lieu avec des organisations patronales et syndicales.

82. Aussi, pendant les négociations relatives à l'adhésion, un effort commun est fourni pour faire participer les ministères, les gouvernements régionaux et les organisations patronales et syndicales au processus de préparation des politiques et de coordination des positions de négociation à l'échelle européenne. Il ne faut pas en conclure que le système a parfaitement fonctionné, mais la création de nouvelles institutions a donné au processus un tour politique très marqué.

### *Le passage à l'adhésion*

83. On avait le sentiment que les négociations relatives à l'adhésion exigeaient un effort particulier et, en raison de leur importance, on s'était fermement engagé à travailler ensemble et à faire participer au processus des organisations et des administrations centrales extérieures. Après l'adhésion, la situation et le système ont changé.

84. L'adhésion intervenue en 1986 fait surgir des exigences nouvelles qui commencent à se faire sentir en 1985, période expérimentale pendant laquelle l'Espagne a le statut d'observateur. La situation sur le plan de la négociation devient plus complexe. Les négociations portent sur un plus grand nombre de questions. Les représentants du gouvernement espagnol aux niveaux officiels et politique participent à toute la gamme des activités liées à l'élaboration des politiques européennes. Ils doivent examiner les réglementations et les directives dans tous les domaines, et pas seulement dans ceux qui touchent les intérêts espagnols. De plus, les négociations et, par conséquent, la préparation et la coordination des positions de négociation, doivent tenir compte de la diversité des points de vue des autres États Membres. Après l'adhésion, il n'y a plus à réagir à une position européenne, plus ou moins concertée. Si certains pensent qu'après la période

d'exaltation correspondant aux négociations d'adhésion, il y aura un moment de répit pendant lequel les activités de coordination seront plus faciles, ils comprennent leur méprise.

85. Pour répondre au nombre croissant de demandes d'adhésion, un nouveau dispositif de coordination des politiques européennes est mis en place : le Secrétariat d'État à la CE et la Commission interministérielle pour les affaires économiques et la CE. Les ressources du Secrétariat d'État sont augmentées. L'intention première est de créer un système plus formalisé et plus centralisé. S'agissant de la circulation de l'information en provenance de Bruxelles par l'intermédiaire de la représentation permanente, la voie officielle passe par le Ministère des Affaires étrangères (Secrétariat d'État à la CE) et aboutit au Secrétariat général technique de chaque ministère fonctionnel qui, à son tour, est chargé de diffuser l'information à l'intérieur de ses services.

86. L'organe central chargé du règlement des différends et des problèmes est alors la Commission interministérielle pour les affaires économiques et la CE. C'est elle qui est censée résoudre les problèmes qui mettent en cause différents ministères. Quand elle n'y parvient pas, ces problèmes sont renvoyés devant la Commission gouvernementale déléguée aux affaires économiques et, en dernier ressort, devant le Conseil des ministres.

87. Ce dispositif ne fonctionne pas comme prévu. La Commission interministérielle est censée coordonner les politiques économiques liées à la CE, s'informer des décisions prises par les ministères dans leur domaine de compétence, régler les différends entre les ministères dans les cas où leurs politiques sont interdépendantes, et soulever des problèmes complexes ou hautement prioritaires devant la Commission déléguée. Or, elle n'est pas à la hauteur de ces ambitions. La Commission est avant tout un moyen d'échanger des informations, d'encourager la consultation et de permettre la coordination négative en évitant les différends. Elle n'est en aucun cas un moyen d'arbitrage ou d'élaboration de politiques à long terme. Elle fonctionne dans le court terme. Cependant, même dans ces conditions, le système présente des insuffisances pendant la période qui suit l'adhésion. La représentation des intérêts espagnols en est morcelée. Des préoccupations apparaissent à propos du manque de cohésion dû à une préparation insuffisante et à une coordination imparfaite entre les ministères. Pressés par le temps, des représentants doivent participer à des négociations sans avoir suffisamment préparé et coordonné au préalable leurs positions.

88. Ces insuffisances s'expliquent principalement par le manque de ressources. Les besoins ont été sous-estimés, qu'il s'agisse des compétences techniques et de la spécialisation, mais aussi du temps passé et des efforts fournis par les ministères pour coordonner leurs activités. Une bonne coordination des politiques européennes exige davantage de ressources humaines et un juste équilibre entre les compétences techniques et diplomatiques. En raison de l'insuffisance des ressources allouées à la coordination intragouvernementale, chaque ministère a tendance à adopter une approche indépendante à l'égard de Bruxelles et à suivre ses propres orientations.

89. L'insuffisance des ressources n'a été qu'un aspect du problème de la coordination à Madrid. À cette difficulté d'ordre quantitatif s'est ajouté un problème qualitatif de conception de structure et de processus de coordination propres à répondre aux véritables besoins de la politique et de l'administration espagnoles. C'est de culture administrative qu'il était question dans une période d'évolution rapide et irrégulière. La conception classique de la coordination -- qui n'est en aucun cas propre à l'administration espagnole -- suppose l'existence d'un contrôle central. Cette conception hiérarchique tient pour acquis "qu'il n'y a pas de coordination sans coordonnateur" et qu'il faut l'intervention d'une autorité supérieure. Or, la coordination des politiques européennes repose sur un ensemble plus complexe et différencié de processus qui peut s'inscrire dans un modèle très hiérarchisé. Même les systèmes centralisés comme ceux de la France et du Royaume-Uni ne reposent pas exclusivement sur l'action de coordination des autorités centrales. En effet, leur efficacité dépend de la façon dont les ministères prennent eux-mêmes en charge une bonne partie



des activités de coordination réciproque car autrement, le dispositif de coordination centrale serait rapidement surchargé.

91. Par ailleurs, il est de plus en plus manifeste qu'en Espagne le développement des Communautés autonomes exige des processus plus vastes de consultation et de participation. Cette situation pose certains problèmes d'efficacité qui existent déjà en Allemagne où le fédéralisme a pour effet d'accroître le nombre de questions appelant une coordination entre les différents niveaux de l'administration.

92. En adhérant à l'UE, l'Espagne a dû faire face à de profonds besoins de formation et a sous-estimé l'ampleur des exigences que l'adhésion allait représenter sur le plan de la coordination de la politique nationale. Après un démarrage hésitant, de sérieux efforts ont été fournis pour créer des capacités et améliorer la conduite des affaires courantes par toute une série de mesures : réformes de l'organisation, investissements dans les technologies de l'information et programmes de formation.

## **Royaume-Uni**

### *Généralités*

93. Le système de coordination des politiques européennes du Royaume-Uni est extrêmement développé et très étroitement géré. Il est conçu pour assurer à l'avance que ce que les représentants du gouvernement britannique disent et décident dans telle ou telle réunion de l'Union européenne est conforme à ce que d'autres soutiennent dans d'autres réunions. Par ailleurs, certaines positions de négociation sont arrêtées à l'avance, les représentants connaissent leurs limites et savent qu'ils peuvent agir à l'intérieur de ces limites en bénéficiant d'un soutien, ce qui leur permet de réagir rapidement à l'évolution d'une situation. Le système britannique de coordination des politiques européennes repose sur la notion de gouvernement par le Cabinet et sur le principe de la responsabilité ministérielle collective selon lequel les ministres (et, dans l'élaboration des politiques européennes, les fonctionnaires) doivent parler d'une même voix.

### *Principales institutions*

94. Les dispositions institutionnelles relatives à la coordination des politiques européennes s'inscrivent dans le cadre plus général du gouvernement britannique. Le système britannique est unitaire et centralisé. Le Cabinet, présidé par le Premier Ministre, est au cœur du système dont le caractère unitaire et les possibilités de coordination étroite reposent sur une longue tradition de gouvernement d'un parti et non pas de gouvernement de coalition.

95. Les principales institutions chargées de la coordination centrale sont le secrétariat européen du Secrétariat du gouvernement (*Cabinet Office*) et les départements chargés de la coordination européenne au Ministère des Affaires étrangères. Ces institutions travaillent en collaboration étroite avec la représentation permanente du Royaume-Uni. Le secrétariat européen, qui fait partie de la structure du Cabinet, est chargé d'assurer l'intégrité des systèmes de coordination et l'indépendance de tel ou tel ministère fonctionnel. Il est composé de fonctionnaires détachés de divers ministères. Le secrétariat européen a pour mission de veiller à ce que (i) des priorités soient définies et respectées en pratique ; (ii) d'éventuels conflits soient repérés à l'avance et résolus ; et (iii) des ajustements soient opérés rapidement en fonction de l'évolution de la situation.

96. Le Ministère des Affaires étrangères est spécialement chargé de la médiation quand plusieurs ministères défendent un intérêt légitime sur un problème particulier ; il recherche un accord acceptable par

tous avant les négociations. Si aucun terrain d'entente ne peut être trouvé, le secrétariat européen propose un arbitrage de nature à déboucher sur des décisions gouvernementales bien précises qui lient les ministères fonctionnels. De fortes pressions s'exercent pour que les ministères parviennent à des conclusions et à un règlement des différends avant d'entreprendre des négociations. À ces pressions s'ajoute l'attention soutenue que porte le Trésor aux conséquences financières des faits nouveaux intervenus sur la scène européenne. Le Trésor exerce un contrôle financier fondé sur une connaissance actualisée du budget et des finances de l'Union européenne.

### *Processus de coordination*

97. Si les institutions centrales chargées de la coordination sont bien établies, et efficacement gérées au sein du gouvernement britannique, le système de coordination ne fonctionne pas selon une simple approche descendante. Au contraire, son efficacité dépend largement de l'existence de responsabilités ministérielles bien définies et d'une tradition bien établie de communication horizontale et de résolution concertée des problèmes par les ministères fonctionnels. Il y a une "culture de la consultation" qui suscite des espérances auprès des fonctionnaires des différents ministères et les incite à répondre intégralement et rapidement aux propositions et demandes réciproques. Le principe de base est que les ministres et les fonctionnaires doivent parler d'une même voix. Des efforts considérables sont fournis pour suivre une orientation commune. Les échecs dans ce domaine, qui sont actuellement évidents, sont ressentis comme un manquement grave et préjudiciable et non pas comme le simple cours des choses.

98. Le Ministère des Affaires étrangères joue un rôle de médiation et de conciliation important quand les ministères ne peuvent régler par consensus les différends qui les opposent. Le secrétariat européen est chargé d'assurer l'arbitrage en cas de conflit insoluble par d'autres voies. Il joue aussi un rôle de premier plan dans la direction des processus de fixation de limites et de priorités pour les travaux du Cabinet, avec la participation du Trésor et du Ministère des Affaires étrangères. Cela étant, les ressources humaines dont il dispose sont plus réduites que celles de la Conférence intergouvernementale.

## **CONCLUSIONS**

99. On s'est efforcé, dans le présent document, de centrer l'analyse sur les capacités nationales requises pour l'élaboration de politiques internationales. Le transfert de cette responsabilité à divers organismes internationaux accroît l'importance du rôle que doivent jouer les gouvernements nationaux. Ils doivent préparer et coordonner leurs positions pour défendre leurs intérêts nationaux et participer pleinement à la prise de décisions à l'échelon international.

100. L'internationalisation représente pour les gouvernements nationaux des défis et des exigences qui sont régulièrement sous-estimés. Si on la considère comme la perte de la souveraineté nationale, elle doit alors s'accompagner d'une réduction -- et non pas de la suppression -- des activités, et d'une diminution, plutôt que d'un accroissement du volume de travail. Mais si on la considère comme un processus de gestion de l'interdépendance, alors elle exige des gouvernements nationaux qu'ils accordent beaucoup d'attention aux décisions et orientations qui touchent aux intérêts nationaux les plus vitaux.

101. Cette constatation vaut surtout pour l'Union européenne. Loin d'exclure les gouvernements nationaux de l'élaboration des politiques supranationales ou intergouvernementales, l'intégration européenne exige la participation constante des États Membres à la formulation des politiques. L'adhésion à l'UE est

vraisemblablement le critère qui permet d'évaluer avec le plus de rigueur la capacité d'un pays de gérer ses affaires dans un contexte international. Les processus d'approfondissement et d'élargissement en cours ont créé un système qui exerce sur les gouvernements nationaux des pressions considérables pour qu'ils préparent et coordonnent les positions de négociations qu'ils ont l'intention de défendre. Ils doivent négocier en permanence, sur une base multilatérale et sur des politiques de plus en plus variées.

102. Pour relever ces défis, tous les États Membres (et candidats à l'adhésion) doivent créer leurs propres dispositifs de gestion de la coordination des activités des ministères et d'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales qui jouent un rôle dans la politique européenne. Ces dispositifs varient dans leur forme et leur efficacité. On en a décrit un certain nombre pour illustrer la diversité des formes que peut revêtir la coordination. Mais ce n'est pas parce qu'elle correspond à un modèle classique hiérarchisé du sommet vers la base, assimilable à un contrôle central que la coordination est plus efficace. Au contraire, dans les systèmes de gouvernement pluralistes et multi-organisationnels, l'efficacité de la coordination varie selon que les ministères ont ou n'ont pas les capacités voulues et mettent au point les processus appropriés pour gérer la coordination entre eux.

**OPTIONS INSTITUTIONNELLES POUR  
LA COORDINATION NATIONALE DES AFFAIRES EUROPÉENNES**

Rolf KAISER



## TABLE DES MATIÈRES

<b>I - LES PROBLÈMES DE COORDINATION NATIONALE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE</b> .....	63
<b>II - LES OPTIONS INSTITUTIONNELLES POUR LE CENTRAGE DE LA COORDINATION</b> .....	64
A - Le ministère des affaires étrangères comme axe de coordination .....	64
B - Un secrétariat spécial comme axe de coordination .....	65
C - Coordination "étroite" assurée par le centre .....	66
D - Décentralisation avec arbitrage interministériel .....	66
<b>III - CONCLUSIONS</b> .....	67



## I - LES PROBLÈMES DE COORDINATION NATIONALE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE

1. Le mécanisme décisionnel de la CE est structuré en trois phases essentielles, chacune nécessitant une coordination nationale ou, du moins, une participation nationale :

- Pendant la *phase de formulation* de la politique de la CE, les travaux sont axés sur plusieurs centaines de groupes d'experts indépendants créés par la Commission européenne. D'ordinaire, bien plus de la moitié de ces experts sont des fonctionnaires nationaux dont la participation est semi-officielle.
- Pendant la *phase de négociation*, environ 200 groupes de travail de fonctionnaires nationaux (venus, pour une part, des capitales, et pour une autre part, des représentations permanentes sises à Bruxelles) négocient sur la base des propositions faites par la Commission européenne.
- La *phase de décision finale* fait intervenir une vingtaine de conseils des ministres différents (les plus connus sont le Conseil Affaires Générales, ECOFIN, les Conseils Agriculture, Industrie, Marché intérieur et Environnement), dont beaucoup se réunissent tous les mois, ce qui donne au total plus de 120 réunions de conseils par an.

2. Pour couronner cette séquence, des réunions au sommet de la CE (les *Conseils européens*, comme récemment à Cannes) sont tenues en décembre et en juin (tous les six mois, au terme de chaque présidence du Conseil des ministres), et, en complément, quelques réunions extraordinaires au sommet, qui ont gagné du terrain ces dernières années.

3. Il ne faut pas oublier les réunions hebdomadaires du *Comité des représentants permanents* (COREPER - nos ambassadeurs nationaux auprès de la CE) qui doivent être coordonnées et dirigées, ni le volume croissant de litiges dont la *Cour de justice des Communautés européennes* est saisie et qui nécessitent la présence d'une antenne juridique communautaire solide dans chaque capitale.

4. Ces problèmes ont généralement fait naître les réflexions et conclusions suivantes dans les États Membres de la CE :

- D'une part, les interactions transectorielles considérables qui ont lieu dans le processus de négociation de la CE (négociations globales) rendent plus nécessaire encore l'existence d'une *direction politique stratégique* dans les capitales nationales.
- D'autre part, le volume toujours croissant d'affaires à traiter (parfois jusque dans le détail des règlements) oblige à *soulager les instances supérieures de coordination et de décision*, au niveau des ministres et du Secrétaire d'État/Secrétaire permanent, d'une surcharge menaçante d'informations et de demandes de décision au jour le jour.
- Dans une adaptation pragmatique des traditions administratives de nombreux pays, cela a conduit à un *processus en plusieurs étapes et à plusieurs niveaux* pour élaborer et finaliser les positions nationales en matière de politique européenne. Cela implique la délégation de pouvoir, la résolution de problèmes techniques au niveau le plus bas possible avec, au-dessus,



un à trois niveaux chargés de l'arbitrage et du regroupement des points de désaccord, pour aboutir, en dernier ressort, à une discussion au Conseil des ministres.

- Cette division du travail n'empêche toutefois pas que l'on ait besoin d'un *point central* d'échange d'informations qui serve de lien indispensable entre la sphère politique et la sphère administrative, préside des réunions à cet effet et, finalement, transmette les instructions à la représentation permanente du pays auprès de la CE à Bruxelles.

## II - LES OPTIONS INSTITUTIONNELLES POUR LE CENTRAGE DE LA COORDINATION

5. Étant donné la nature plurielle (étapes et niveaux) du processus, le mot "centrage" est employé ici à dessein, en ce sens qu'il ne décrit pas une compétence exclusive à cent pour cent pour coordonner *tout* ce qui a trait à l'appartenance communautaire dans le système gouvernemental. De façon assez semblable à l'élaboration classique des politiques au plan national, les divers rôles sont distribués à différents acteurs comme le cabinet du premier ministre, les ministères et les agences spécialisées. L'intérêt de ces différentes approches réside donc dans la différenciation des tâches ainsi que dans le panachage et l'équilibrage des compétences adoptés dans les diverses solutions représentatives.

6. On peut distinguer quatre principales options organisationnelles, centrées sur : le ministère des affaires étrangères, un secrétariat spécial, le centre du gouvernement et un modèle décentralisé avec arbitrage.

### A. Le ministère des affaires étrangères comme axe de coordination

7. Dans la majorité des États Membres de l'UE, l'axe de coordination passe par le ministère des affaires étrangères, bien qu'il soit distinct des services "classiques" de politique étrangère. Suivant les dimensions administratives globales de ce ministère, l'entité de coordination au ministère des Affaires étrangères est normalement dirigée par un directeur général, voire même un secrétaire permanent ou secrétaire d'État, comme dans le cas du Danemark (coordination avec la CE assurée par le Secrétaire d'État aux Affaires économiques du Ministère des Affaires étrangères) ou de l'Espagne (le Secrétariat d'État pour les Communautés européennes - SECE).

8. Cette entité a pour principales fonctions de soutenir le ministre des Affaires étrangères dans l'exercice de sa responsabilité politique dans le domaine des politiques générales d'intégration, de servir de centre d'information et de distribution de documents, de réunir et d'arbitrer des réunions interministérielles, de préparer les discussions du gouvernement, et de mettre au point et transmettre les instructions du gouvernement à la représentation permanente du pays à Bruxelles. Les contacts entre cette entité et le cabinet du premier ministre sont généralement très étroits, quotidiens en fait, l'interlocuteur au sein du cabinet du premier ministre étant le conseiller principal en matière de politique étrangère ou de politique européenne.

9. Le mécanisme danois de coordination avec la politique européenne est un exemple caractéristique de système interdépendant qui laisse une bonne marge de décision et de coordination aux ministères techniques, tout en assurant la cohérence transsectorielle de l'élaboration des politiques par la UE et de la planification des négociations au niveau national. Le rôle polarisateur de "poste central d'observation,

d'organisation et de transaction" incombe au département des affaires économiques du ministère des affaires étrangères, sous la direction de son propre secrétaire d'État. En partant de la base, les trois degrés sont les suivantes :

- Le ministère le plus directement concerné par un domaine d'action quelconque (le "ministère chef de file") préside un comité interministériel dans un secteur spécialisé, consacré aux affaires européennes, qui se réunit toutes les semaines en présence d'un représentant du ministère des affaires étrangères et en présence du cabinet du Premier ministre si nécessaire. La structure de la représentation permanente du Danemark auprès de la CE à Bruxelles reflète ces comités sectoriels. Les questions importantes et controversées sont alors transmises à :
- Un niveau intermédiaire, où le secrétaire d'État aux affaires économiques du ministère des affaires étrangères préside un comité spécial qui se réunit toutes les semaines et se compose des secrétaires d'État ou de hauts fonctionnaires des autres ministères.
- À peu près tous les mois, le ministre des affaires étrangères préside un comité des ministres les plus directement concernés par la politique européenne. Le secrétaire d'État aux affaires économiques du ministère des affaires étrangères fait office de secrétaire de ce comité ministériel.

10. Il est concluant que ce mécanisme, selon lequel des décisions d'importance croissante sont arrêtées à des niveaux successifs, allège la charge de travail du conseil des ministres relative aux affaires européennes, ce dernier conservant la prérogative de se saisir de n'importe quelle autre question.

## **B. Un secrétariat spécial comme axe de coordination**

11. Plus près du centre, c'est-à-dire sous l'autorité du premier ministre mais non dans son cabinet proprement dit, il y a la solution française : le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (le SGCI), qui compte environ 130-140 agents.

12. Plusieurs centaines de réunions interministérielles touchant la position de la France dans les affaires européennes sont tenues chaque année par le SGCI pour arbitrage et prise de position commune, et toutes les informations en provenance de la représentation permanente à Bruxelles ainsi que les instructions à cette représentation doivent passer par le SGCI.

13. Le SGCI se considère essentiellement comme le *point d'articulation* de la sphère "stratégico-politique" et de la sphère administrative (représentée par six à 12 fonctionnaires des bureaux des affaires internationales dans la plupart des ministères techniques). Les différends entre ministères, non résolus au niveau du SGCI, peuvent être portés devant le cabinet du Premier Ministre.

14. Les liens sont étroits avec la présidence de la République qui, en France, s'intéresse spécialement à la politique étrangère et supranationale, avec le Ministère des Affaires étrangères (le Quai d'Orsay) et avec le Ministre chargé des Affaires européennes qui, depuis 1981, est responsable des grandes orientations de la politique d'intégration européenne et chargé de promouvoir l'adaptation de l'économie française au marché unique.

15. Ce Ministre, qui travaille avec un petit nombre de collaborateurs personnels, incarne une solution fort différente d'un "ministère européen" multisectoriel à part entière qui, à différentes époques, a beaucoup stimulé la réflexion dans plusieurs États Membres de la Communauté sans jamais avoir été retenu, à cause des implications évidentes d'un "superministère".

### C. Coordination "étroite" assurée par le centre

16. Le cadre constitutionnel des États Membres de l'UE varie pour ce qui concerne le degré d'autonomie des ministères ou, à l'inverse, l'importance donnée au gouvernement collectif et à la prérogative d'intervenir dans la conduite de la politique ministérielle que la constitution confère au Premier Ministre.

17. La pratique de la coordination de la politique européenne par les États Membres reflète étroitement les différences entre pays dans l'équilibrage des forces au sein du triangle conseil des ministres/premier ministre/ministres.

18. Le modèle britannique de coordination de la politique européenne, pour prendre un exemple parlant, illustre la tradition d'une direction centrale forte des affaires politiques. Alors que le Ministre des Affaires étrangères assume la responsabilité politique, le Secrétariat aux Affaires européennes du Secrétariat du Conseil des Ministres (*Cabinet Office*), dirigé par un fonctionnaire qui ne fait généralement pas partie du Ministère des Affaires étrangères, joue le rôle d'une puissante unité de coordination interministérielle et de centre gouvernemental d'information, de transmission et d'instruction sur les questions communautaires ; il entérine aussi la composition des délégations du Royaume-Uni auprès des divers organes communautaires de délibération et de décision.

19. En termes de direction stratégique, c'est-à-dire de capacité d'établir des interactions entre les domaines d'action (ficelage de paquets en vue de négociations et reficelage en cours de négociations) et l'intervention cohérente des fonctionnaires britanniques dans les organes de l'Union européenne, à plusieurs reprises ces dernières années, ce système a été classé par des collègues de nombreux autres pays de l'Union parmi les plus "denses" et les plus efficaces en vigueur sur la scène européenne. Le rattachement du Secrétariat aux Affaires européennes au *Cabinet Office*, ainsi que le fait qu'il soit situé le plus près possible, topographiquement parlant, du Premier Ministre, du Ministère des Finances et du Ministère des Affaires étrangères sont parmi les motifs souvent cités à l'appui de ce jugement.

### D. Décentralisation avec arbitrage interministériel

20. Beaucoup d'États Membres de la Communauté autres que la France ou le Royaume-Uni sont caractérisés par *un haut degré d'autonomie ministérielle*, les grandes orientations générales étant fixées par le chef du gouvernement et/ou par le conseil des ministres. Cette caractéristique est souvent accentuée dans les gouvernements de coalition multipartite émanant de systèmes de représentation proportionnelle lors des élections nationales. Dans ces cas-là, les orientations sont d'abord élaborées par le ministère chef de file, puis soumises par ce ministère à l'arbitrage approfondi d'un certain nombre d'autres ministères intéressés, et enfin présentées au conseil des ministres pour approbation finale. Il serait logique de penser que la gestion des affaires européennes entre grosso modo dans ce schéma dans ces pays.

21. Un exemple notable est la solution adoptée par l'Allemagne concernant la coordination des affaires européennes. L'élaboration initiale des positions en matière de politiques européennes est fortement sectorialisée. Dans les ministères, les fonctionnaires sont expérimentés et la continuité est grande (ce qu'accentue le faible taux de rotation du personnel entre ministères, autre caractéristique des gouvernements où le degré d'autonomie des ministères est grand). Chaque ministère a un *Bureau des affaires européennes* chargé de la coordination interne et de l'exploitation du flux d'information.

22. *L'arbitrage interministériel* est organisé par le ministère chef de file. Il procède par étapes successives suivant la hiérarchie administrative et aboutit, si nécessaire, à des réunions entre ministres.

23. *Les résultats de l'arbitrage interministériel* sont transcrits sous forme d'instructions à la représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles lors d'une réunion hebdomadaire des fonctionnaires des différents ministères tenue au Ministère de l'Économie qui fait aussi office de centre de distribution et de transmission de documents. Outre ces instructions hebdomadaires (juste avant les réunions du COREPER à Bruxelles), les réunions (mensuelles ou moins fréquentes) du Conseil européen sont en général préparées aussi au niveau des fonctionnaires à Bonn pendant les délibérations interministérielles.

24. Une orientation et une coordination plus poussées est assurée, sur les questions importantes, par le *Comité des Secrétaires d'État aux affaires européennes* lors d'une réunion à peu près mensuelle présidée par un Secrétaire d'État parlementaire du ministère des Affaires étrangères (*Staatsminister*). Les membres permanents sont les ministères des Affaires étrangères, de l'Économie, des Finances et de l'Agriculture, ainsi que le chef de la représentation permanente auprès des communautés européennes. La liaison avec le gouvernement central (la Chancellerie, ou *Bundeskanzleramt*) est assurée par la présence fréquente du *Staatsminister* du Chancelier, qui s'appuie à la fois sur le service des Affaires étrangères de la *Bundeskanzleramt* et sur un service, distinct, des Affaires européennes composé de trois membres. Les divergences non réglées sont portées devant le Chancelier et, en dernier ressort, devant le Conseil des Ministres au grand complet.

### III - CONCLUSIONS

25. Avec l'accroissement et l'approfondissement continu du champ d'activité des Communautés européennes, les structures et les mécanismes nationaux de coordination des politiques des affaires européennes doivent plus que jamais tenter d'atteindre *deux grands buts souvent contradictoires* :

- La masse des affaires à traiter quotidiennement requiert à elle seule une décentralisation et une délégation de pouvoirs étendus afin d'éviter de noyer sous une avalanche de détails les échelons supérieurs des organes de décision des capitales. *Mais* :
- Une approche purement sectorielle ne tiendrait pas compte de la nécessité et des avantages d'un *centre* national de décision rapide en matière de politique communautaire ou d'un *point stratégique* avec une vision d'ensemble intersectorielle et la capacité de se lancer dans une "politique d'interaction" entre domaines d'action.

26. Comme les cadres constitutionnels et les traditions administratives diffèrent, il n'y a pas de solution idéale toute faite. Chaque pays doit élaborer son propre cocktail de structures et de procédures, doser la commande centralisée et les transactions décentralisées.



## **OBSERVATIONS TERMINALES**

Jacques FOURNIER



### *La richesse du débat*

1. Comme le montre la liste des participants, chacun des 11 pays concernés par le programme SIGMA était représenté à Varsovie. La plupart des délégations étaient composées de trois personnes qui appartenaient selon le cas aux services du premier ministre, à ceux du ministère des affaires étrangères et aux organismes spécialement mis en place pour traiter les affaires européennes. Participaient également au séminaire, outre l'équipe de SIGMA, une dizaine d'experts des pays membres de l'OCDE. Ceux-ci représentaient les quatre générations des pays qui composent actuellement l'Union européenne.

2. La qualité et la diversité de ce panel ont rendu possible des échanges très riches au cours des quatre sessions de discussion consacrées respectivement à la stratégie, à l'organisation, aux aspects juridiques et aux ressources humaines. Tout naturellement les débats se sont centrés sur les problèmes de l'intégration européenne, objectif commun et central des politiques des pays représentés. Nous nous sommes efforcés, dans ces observations terminales, d'en dégager, d'une manière inévitablement subjective, quelques lignes de force.

### *L'ampleur du chemin à parcourir*

3. L'expérience des pays déjà membres de l'Union européenne, la manière dont ils se sont organisés pour préparer leur accession et pour gérer leurs affaires communes, sont à l'évidence d'une grande utilité pour les pays qui sont eux mêmes aujourd'hui sur le chemin de l'adhésion. Les présentations faites à ce sujet se sont révélées d'un grand intérêt. Mais les échanges ont en même temps fait apparaître la spécificité des problèmes qui se posent aujourd'hui aux pays d'Europe centrale et orientale, spécificité qui tient à ce qu'ils partent de plus loin et à ce qu'ils arrivent plus tard que les autres.

4. Ils partent de plus loin, puisque les membres actuels de l'Union européenne vivaient tous, depuis longtemps, en économie de marché. Il y avait certes entre eux des différences, parfois même importantes, mais aussi un très large fonds commun de principes et d'institutions sur les plans politique, économique et culturel. Pour les pays d'Europe centrale et orientale, la distance à parcourir est beaucoup plus grande. Le rapprochement par rapport à législation communautaire ne peut procéder que d'une véritable rupture avec l'ancien état de chose. Il se confond avec l'ensemble du processus de transition vers l'économie de marché dans lequel ces pays sont engagés. Certes, des pas importants ont d'ores et déjà été faits dans cette direction. Mais le chemin à parcourir reste considérable et, aussi bref que l'on puisse souhaiter qu'il soit, il prendra encore du temps.

5. Ces pays arriveront donc plus tard que les autres, c'est-à-dire à un moment où ce que l'on appelle l'acquis communautaire se sera encore renforcé. Les pays fondateurs du marché commun sont partis de zéro. Il n'y avait pas d'acquis préalable. Ce sont eux qui ont commencé à construire le droit et la pratique européennes. Il n'en est plus allé de même par la suite. Chaque génération de nouveaux entrants s'est trouvée en présence d'un acquis communautaire qui devenait de plus en plus important avec le temps et qu'il lui fallait accepter.

6. Aujourd'hui, cet acquis est constitué par plus d'un millier de directives et de règlements communautaires. La lecture du livre blanc sur la préparation de l'intégration, établi par la commission au printemps dernier, montre la multiplicité des domaines qu'il recouvre et la densité des obligations qu'il



établit. Le marché commun est devenu le marché unique. Il a progressivement impliqué l'ensemble des politiques économiques. Un second et un troisième pilier sont venus compléter la construction.

7. Il en résulte nécessairement, pour les futurs entrants, des contraintes et des difficultés supplémentaires. Nul ne peut sérieusement penser que l'intégration sera une partie de plaisir.

#### *L'importance de la communication*

8. De nombreux participants ont souligné l'importance de la communication. Les opinions publiques des pays d'Europe centrale et orientale sont à l'heure actuelle favorables à l'idée d'intégration européenne, dont elles attendent à la fois la sécurité politique et le progrès économique. Mais les contraintes qu'il faudra accepter, les concessions qui devront être consenties, les délais, peuvent modifier cet état d'esprit. D'autant qu'il est parfois tentant de faire de l'Europe le bouc émissaire des difficultés intérieures. Plusieurs pays d'Europe de l'ouest et du nord ont fait l'expérience d'un tel revirement de l'opinion, soit à l'occasion de l'approbation du traité de Maastricht, soit au moment de leur récente adhésion.

9. La communication, a-t-on fait observer lors du séminaire, doit être bien *ciblée* et *réfléchie*. Mais elle ne peut être efficace qu'en restant *objective*.

10. *Bien ciblée* : il y a plusieurs publics à atteindre, dont les demandes ne sont pas identiques. Les intervenants directs dans le processus d'intégration, les acteurs de la vie économique et sociale (entreprises, syndicats) et l'opinion publique au sens large doivent être les uns et les autres touchés mais pas de la même manière ni par les mêmes canaux.

11. *Réfléchie* : un équilibre est à établir entre une approche à dominante politique et culturelle qui met l'accent sur les principes et les valeurs de l'idée européenne et une approche à dominante économique qui insiste sur les avantages concrets que le marché commun peut apporter en matière de croissance et de niveau de vie. Cette seconde approche peut paraître plus efficace, mais l'expérience montre qu'elle doit être maniée avec prudence.

12. *Objective* : les impossibilités, les échecs éventuels doivent être reconnus et expliqués. Cela implique notamment une explication du jeu des mécanismes communautaires, qui est à la fois nécessaire, car elle conditionne une adhésion raisonnée, et difficile, compte tenu de l'éloignement et de la relative opacité des institutions bruxelloises.

#### *La double exigence d'une diffusion aussi large que possible des responsabilités et d'une capacité de synthèse et d'arbitrage*

13. Sur le terrain de l'organisation que le gouvernement doit se donner pour traiter les affaires européennes, deux exigences, non pas contradictoires mais complémentaires, sont apparues.

14. Il est nécessaire, en premier lieu, de diffuser aussi largement que possible les préoccupations européennes à l'intérieur de l'appareil gouvernemental et administratif. Toutes les politiques publiques sont concernées. Tous les ministères ont ou vont avoir à rencontrer à Bruxelles leurs homologues sectoriels. Les dossiers à traiter sont de toutes natures. Il n'est pas possible, dans ces conditions, de réserver à une poignée de spécialistes le traitement des affaires européennes. L'exemple danois a été plus particulièrement cité avec ses 21 comités spéciaux associant les ministères par domaines d'activités et présidés par le ministre le plus directement concerné. Mais, sous une forme ou une autre, des structures similaires existent presque partout

ailleurs. La circulation des informations et la formation des personnels doivent être organisées en conséquence.

15. Mais, dans le même temps et en second lieu, chaque pays doit se mettre en mesure de faire face aux grandes échéances dont le calendrier européen est jalonné : négociations d'adhésion ou de modification du traité ; sommets périodiques etc. Il faut alors être capable de prendre une vue d'ensemble, de dégager des priorités, de constituer des "paquets" associant des questions de diverses natures en vue d'une négociation décisive. Pour ce faire, le gouvernement doit disposer, aussi près que possible du centre, d'une équipe de "généralistes" des affaires européennes ayant une bonne connaissance du fonctionnement des institutions communautaires et dont le rôle essentiel sera d'établir des synthèses et de préparer des arbitrages pour le chef de l'État ou du gouvernement.

16. La nécessité de bien articuler ces deux niveaux d'organisation entraîne presque partout la mise en place d'une instance de coordination généralement chargée de tout ou partie des missions suivantes : faire circuler les informations ; suivre le déroulement des procédures sectorielles et faire remonter à l'arbitrage les problèmes qui engagent la politique générale du gouvernement ; préparer les synthèses et les "paquets" ; piloter les actions de formation et de communication.

17. Les débats ont montré qu'une telle instance existait ou était en voie de constitution dans la plupart des pays, à l'est comme à l'ouest, mais que sa localisation variait d'un pays à un autre : tantôt auprès du centre du gouvernement, tantôt au ministère des affaires étrangères, tantôt ailleurs encore. Plusieurs responsables de ces instances ont participé aux travaux du séminaire. Il est apparu que l'aide à leur apporter pour la mise en place du dispositif et des procédures dont ils ont la charge pourrait constituer dans le cadre de SIGMA un prolongement utile des travaux du séminaire.

18. Dépasser les cloisonnements ministériels, faire échec à ce que l'on a appelé au cours du séminaire les "féodalismes" administratifs, installer solidement les procédures de la concertation interministérielle : ces enjeux ne sont pas spécifiques à la gestion des affaires européennes. Mais il est particulièrement important d'y faire face dans ce domaine et, si l'on y réussit, c'est une contribution majeure qui aura été apportée à la réforme de l'État en général.

### *L'accélération du travail législatif*

19. Le rapprochement des législations prévu par les accords d'association, et dont la publication récente du livre blanc a permis de mieux cerner les grands axes, constituera au cours des années qui viennent, de l'avis de tous les participants, une tâche primordiale pour tous les pays représentés à Varsovie. Ce thème a été souvent cité au nombre des priorités des actions à mener.

20. Cette œuvre de rapprochement ne pourra être menée à bien dans des délais raisonnables et de façon à ne pas ralentir à l'excès le processus d'adhésion, que si la machine à produire des normes juridiques fonctionne correctement. Cela implique une attention particulière vis-à-vis des problèmes touchant à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires.

21. La question n'a pas été spécifiquement traitée à Varsovie. Mais elle est d'ores et déjà à l'ordre du jour dans plusieurs pays et l'on peut en circonscrire les principaux éléments :

- Nature des textes à intervenir ? Faut-il des lois dans tous les cas ? Peut-on envisager soit une extension du domaine réglementaire (c'est-à-dire la possibilité ouverte au gouvernement d'édicter des règles générales dans des matières qui ne seraient pas exclusivement réservées au législateur) soit la possibilité d'une délégation du législatif à l'exécutif (c'est-à-dire

l'autorisation donnée au gouvernement de prendre dans des délais et des conditions à définir des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ?)

- Procédure d'élaboration des textes ? Comment accélérer la solution des conflits entre la majorité et l'opposition ou entre les diverses composantes de la majorité ? Quels moyens donner au gouvernement pour assurer la prise en compte et le vote de ses projets par le parlement ?

### *La mise en œuvre des ressources humaines*

22. Un mois avant le séminaire de Varsovie s'était tenue à Budapest, les 22 et 23 mai 1995, une rencontre consacrée aux problèmes de la formation des fonctionnaires dans la perspective de l'accession à l'union européenne. Le lien entre les deux rencontres s'est fait d'autant aisément qu'une partie de la participation leur était commune. L'approche à Varsovie était plus large puisqu'elle débordait le cadre de la fonction publique et qu'elle englobait non seulement les problèmes de formation mais aussi ceux concernant le recrutement, la carrière etc.

23. Ces problèmes sont à l'évidence au centre des préoccupations et c'est un des terrains sur lesquels les besoins de coopération, tels qu'ils se sont exprimés à la fin du séminaire, sont les plus pressants. Au delà des actions qui s'imposent d'elles mêmes, en matière de formation initiale ou continue des agents publics, on peut retenir notamment des débats :

- l'accent mis sur l'importance de la formation de base, au niveau du système scolaire et universitaire ;
- l'intérêt qu'il y aurait à organiser une "mobilité internationale" entre fonctions publiques nationales et avec la fonction publique communautaire ;
- l'efficacité immédiate que peuvent avoir des actions collectives de sensibilisation menées auprès des acteurs politiques et administratifs de haut niveau ;
- l'importance des problèmes linguistiques et de la préparation à la négociation.

### *La poursuite de la réflexion*

24. La rencontre de Varsovie a confirmé s'il en était besoin l'intérêt que présentent les échanges de points de vue et d'expérience entre les pays d'Europe centrale et orientale, et entre ces pays et ceux qui sont déjà membres de l'union européenne. Aussi fut-il de l'avis de l'ensemble des participants que la réflexion engagée sur les problèmes de l'intégration européenne devrait se poursuivre sous la forme:

- soit d'actions de diagnostic, de conseil ou de sensibilisation visant à répondre aux besoins spécifiques d'un pays déterminé ;
- soit de nouvelles rencontres inter-pays à organiser dans un cadre géographique et sur des thèmes à définir.

25. Ce type d'échange sera d'autant plus fructueux que chaque pays sera mis en mesure d'y apporter sa contribution par l'intermédiaire de ses experts. Le vœu formulé dans ce sens au cours du séminaire mérite donc en tout état de cause d'être retenu. C'est à chaque État qu'il revient de définir et de mettre en

œuvre la stratégie d'intégration qu'il juge la plus conforme à ses intérêts nationaux. Dans ce domaine, comme dans ses autres champs d'intervention, le programme SIGMA n'a d'autre objet que d'aider, par la transmission des expériences et la confrontation des points de vue, à la bonne gestion des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.



**DESCRIPTION DES MÉCANISMES DE COORDINATION**  
***PRÉPARÉS PAR LES PAYS PARTICIPANT À LA RÉUNION***

Albanie

Bulgarie

Estonie

Hongrie

Lettonie

Lituanie

Pologne

République slovaque

République tchèque

Roumanie

Slovénie

Les descriptions suivantes ont été préparées par chacun des pays participant au séminaire de Varsovie. L'objectif est de fournir aux participants des renseignements sur la façon dont chaque gouvernement coordonne les aspects domestiques et internationaux des problèmes politiques, et notamment les responsabilités, la composition et les procédures des différents organes compétents.



## ALBANIE

Au sein du gouvernement albanais, les principaux acteurs en matière de relations internationales et de coopération sont : les services du Premier Ministre (notamment la Direction du Développement économique et de la Coordination de l'Aide Étrangère et la Direction de la Fonction Publique), le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère des Finances, tandis que les ministères ou organismes fonctionnels comme le Ministère des Transports, de l'Industrie et du Commerce, le Ministère du Tourisme et de la Construction, le Ministère de l'Éducation, le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Énergie et des Ressources minières, etc, n'interviennent que lorsque cette coopération concerne leurs attributions.

Les compétences du Conseil des Ministres sont très larges, et la majorité des décisions liées aux relations extérieures sont approuvées par lui après avoir été préparées et mises en forme par les différents ministères ou organismes. Le Conseil des Ministres joue ainsi un rôle de coordination. Il dispose de trois comités interministériels agissant à titre consultatif.

Le Comité de Politique économique examine les questions ayant trait à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la politique économique, à l'élaboration du budget et à la réforme macroéconomique. Il examine les mesures nouvelles, les projets de loi importants et les projets de décisions ayant des incidences financières.

Le Comité de Politique Sociale traite des questions concernant la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique sociale, la protection sociale, l'assurance-maladie, la formation, etc.

Le Comité de Politique de Sécurité nationale traite des questions d'ordre public, de défense, de politique étrangère et d'intégration européenne, de coordination et d'harmonisation des législations.

Le Ministère des Finances est responsable de l'ensemble de la réforme macroéconomique. Il est l'interlocuteur de toutes les institutions ou agences étrangères qui interviennent dans ce domaine (FMI, etc). Il est également responsable de tous les crédits accordés au gouvernement. Il donne son approbation à toutes les négociations et à tous les accords de crédit, quel que soit le secteur dans lequel le crédit sera utilisé.

Le Ministère des Affaires étrangères est responsable de la politique étrangère et des relations diplomatiques du pays. Le poste de Secrétaire aux Relations économiques extérieures a récemment été créé dans ce ministère, mais sa position reste encore à consolider. Ce Ministère intervient dans une certaine mesure dans les activités d'aide économique extérieure, en particulier avec les donateurs d'aide bilatérale.

La Direction de la Fonction publique des Services du Premier Ministre cherche à coordonner les activités dans le domaine de la réforme administrative en Albanie. Elle est l'interlocuteur administratif de tous les programmes initiés par PHARE qui concernent la réforme de l'administration publique.

La Direction du Développement économique et de la Coordination de l'Aide économique extérieure (qui fait partie des services du Premier Ministre) est une institution essentielle qui a pour mission de préparer et de mettre en œuvre le programme d'investissement public du gouvernement, de coordonner toute l'aide économique extérieure, et de fournir les informations nécessaires à cette aide. La Direction est chargée d'examiner toutes les demandes d'investissement émanant des ministères fonctionnels, ainsi que



la répartition du budget d'investissement de l'État. En ce qui concerne les financements extérieurs, la Direction est le principal interlocuteur de l'ensemble des donateurs d'aide extérieure bilatérale et multilatérale, et des institutions financières internationales.

Les ministères opérationnels et les organismes interviennent cependant au cours de la phase de programmation et de négociation, essentiellement par le biais des aspects techniques des questions soulevées. Dans le cas des crédits, la Direction travaille en étroite liaison avec le Ministère des Finances. Elle constitue également l'organe de coordination de l'ensemble de l'aide extérieure, en étant le coordonnateur des organismes albanais et des donateurs étrangers.

Le Ministère des Transports, de l'Industrie et du Commerce constitue une exception puisqu'en dehors de ses attributions relatives aux politiques et aux problèmes de ces trois secteurs, il est également chargé de la négociation et du suivi des accords commerciaux.

## BULGARIE

Avec l'adoption du Décret du Conseil des Ministres n° 66 (22 mars 1995, Journal Officiel n° 29/95), un nouveau dispositif a été mis en place pour coordonner et mettre en œuvre les obligations de la République bulgare vis-à-vis de l'Union européenne. Ont été ainsi créés les organes suivants :

### *Le Comité de l'Intégration européenne*

Le Comité est présidé par le Premier Ministre, et comprend neuf membres du gouvernement. Il se réunit chaque mois ; d'autres ministres et des responsables d'institutions centrales peuvent y également être invités.

Le Comité élabore la politique générale de la Bulgarie à l'égard de l'Union européenne, oriente l'évolution du processus d'intégration et lui assigne une place prioritaire, approuve les documents relatifs au processus de mise en œuvre de l'Accord européen, propose des décisions au gouvernement, et assure la coordination des activités de l'administration publique dans ses relations avec la Commission européenne.

### *La Commission de Coordination pour l'Intégration européenne*

La Commission est présidée par le Secrétaire à l'Intégration européenne, et elle comprend 20 vice-ministres et responsables d'organismes publics. Elle se réunit deux fois par mois. La Commission coordonne les services des ministères et organismes publics, prépare des rapports et des propositions pour l'ordre du jour du Comité de l'Intégration européenne, coordonne les travaux concrets de mise en œuvre des décisions du Comité, contrôle l'exécution des tâches qui découlent pour la Bulgarie des exigences de l'Accord, définit les mandats des groupes de travail et coordonne leurs activités, et propose des projets de décision au Comité.

### *Le Secrétariat à l'Intégration européenne*

Il est placé sous l'autorité du président du Comité de l'Intégration européenne.

### *Des groupes d'experts*

Rattachés au Comité de l'Intégration européenne, ils s'occupent des diverses questions concernant l'intégration européenne, et notamment du rapprochement des législations. Les groupes sont présidés par des membres de la Commission de Coordination qui ont été nommés par le Comité. L'organisation et le fonctionnement du nouveau dispositif tendant à rapprocher la législation bulgare de la législation européenne seront précisés par un décret à l'initiative du Ministre de la Justice.

Figurent également dans les nouvelles institutions les programmes à long et à court terme élaborés par les institutions internationales, l'information, la formation, et l'adoption d'une législation sur la fonction publique visant à y instaurer la stabilité et à y introduire des normes de professionnalisme exigeantes.

## ESTONIE

Dans le but d'analyser les questions d'intégration européennes, on a créé en 1993 un comité composé de parlementaires, de hauts fonctionnaires des différents ministères, et d'experts appartenant à des universités et autres organismes scientifiques, soit au total 44 personnes.

Outre les services d'études du Ministère des Affaires étrangères, qui ont joué un grand rôle dans le développement des relations entre l'Estonie et l'Union européenne (UE), des cellules spécialisées ont été créées au sein des ministères des Finances et de l'Economie. Une Direction du Droit européen a été mise en place au Ministère de la Justice en 1994.

La Chancellerie d'État a pris des dispositions pour assurer la traduction en estonien des documents juridiques rédigés dans d'autres langues, et inversement. Le Centre de Traduction et d'Information en matière de Législation sera également prêt à organiser l'examen par des experts étrangers des projets de textes juridiques si le gouvernement l'estime nécessaire.

À la suite de l'Accord sur le Commerce et les Mesures d'accompagnement qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995, l'Estonie et l'Union européenne ont établi une zone de libre-échange, et signé l'Accord européen le 12 juillet 1995. L'Accord devrait être ratifié dans un proche avenir, une fois que les deux parties en auront terminé avec leurs propres procédures de ratification.

En mars 1995, le gouvernement a adopté les principes suivants quant à la coordination des activités des institutions gouvernementales relatives au processus d'intégration :

- Le Ministre sans portefeuille des Affaires européennes, qui fait partie du nouveau gouvernement depuis la mi-avril 1995, est chargé de préparer les orientations stratégiques de l'Estonie dans le processus d'intégration européenne. Ses services seront installés à la Chancellerie d'État (c'est-à-dire les Services du Premier Ministre). Il assurera également le remplacement du Ministre des Affaires étrangères en cas d'absence de ce dernier, ce qui créera un terrain favorable à la coopération à instaurer sans tarder avec les structures concernées du Ministère des Affaires étrangères, où un groupe de travail chargé des questions intéressant l'UE a été mis en place en novembre 1994.
- Le Comité de Hauts Fonctionnaires a été créé à titre d'organisme chargé de coordonner le processus d'intégration européenne entre les différents ministères. Les réunions du Comité sont convoquées et présidées par le Ministre des Affaires européennes au moins une fois par mois. Le Comité a pour mission de veiller à ce que les politiques suivies et les activités menées soient cohérentes avec l'intégration à l'UE. L'un des objectifs primordiaux du Comité est de définir les priorités concernant la stratégie de pré-adhésion et l'harmonisation des législations. Il est responsable de la préparation des décrets et règlements à soumettre au gouvernement ; il organise également la communication avec les bureaux d'études et le public.

Si l'on examine le processus de décision du précédent gouvernement, on doit souligner qu'il y avait une ferme intention d'assurer la cohérence des décisions prises avec les enjeux internationaux. Il manquait toutefois un mécanisme solide permettant que ces intentions soient suivies d'effet. Dans la plupart

des cas, les incidences internationales éventuelles des décisions n'étaient prises en compte qu'au stade final du processus. On n'a encore clairement défini ni les contacts avec le Ministère des Affaires étrangères en tant que coordonnateur des processus internationaux d'intégration, ni les contacts avec les autres ministères. La coordination des décisions a été en partie facilitée par des commissions d'arbitrage interministérielles créées pour résoudre certains problèmes, mais les résultats de leurs travaux n'ont pas encore été largement diffusés.

Pour analyser l'incidence réelle de certaines décisions importantes, des séminaires interministériels ont été organisés.

Les contacts établis par les hauts fonctionnaires avec leurs collègues étrangers ont permis de comparer les procédures décisionnelles de différents États.

L'une des manières les plus pratiques de former les hauts fonctionnaires consisterait à les envoyer en stage dans d'autres pays ou dans des organisations internationales. Stages et voyages d'études devraient comporter un temps assez long consacré à l'examen de problèmes concrets de gestion. Une fois la phase d'étude et de formation terminée, il faudrait également prévoir un suivi systématique pour consolider les enseignements tirés du stage. De tels stages aideraient les responsables de la fonction publique estonienne à acquérir une expérience pratique des modèles européens de gestion des organisations, qui serait fort utile pour élaborer dans ce domaine la stratégie de développement de l'Estonie.

La participation à des conférences, séminaires et ateliers internationaux est également importante pour préparer les hauts fonctionnaires à l'étude et à la prise en compte systématique des dimensions internationales des décisions et pour tracer les orientations stratégiques du processus d'intégration.

L'Institut Estonien d'Administration Publique, en coopération avec diverses institutions européennes (EIPA, Institut Finlandais de Gestion Publique, Ecole d'Administration Publique du Danemark) a créé divers cours consacrés à la présentation des systèmes législatifs et administratifs des États européens.

## HONGRIE

À la fin de l'automne 1994, le gouvernement hongrois a pris un décret définissant de nouvelles procédures de coordination et de nouvelles règles de responsabilité en ce qui concerne l'intégration du pays à l'Europe. Dans la formulation de ces règles et procédures on s'est efforcé à la fois d'être en accord avec les réglementations en vigueur dans les pays membres de l'Union européenne, et de satisfaire aux exigences en matière de structures institutionnelles de façon à être assuré de disposer des mécanismes de mise en œuvre les plus efficaces.

Le gouvernement assume la pleine responsabilité :

- de la mise en œuvre de l'Accord européen,
- du développement de la coopération entre la Hongrie et l'Union européenne (UE),
- de la préparation de la Hongrie aux négociations sur l'adhésion.

Le gouvernement examine à intervalles réguliers -- au moins une fois par an, voire plus souvent en cas de nécessité -- la situation générale du processus d'intégration, et décide des principales actions à mener. Il approuve les grandes lignes des principales négociations avec l'Union européenne, notamment les directives pour le Conseil de l'Association et le Comité de l'Association.

La responsabilité du gouvernement n'a pas d'incidence sur la responsabilité propre de chaque ministre. Chaque ministre est en effet responsable de l'accomplissement des tâches d'intégration spécifiques assignées par la loi à son institution dans le cadre de ses attributions.

Un Comité interministériel de l'Intégration européenne a été créé pour coordonner la préparation et la mise en œuvre des décisions gouvernementales, et pour coordonner les activités des ministères qui concernent les affaires européennes. Le Ministre des Affaires étrangères préside ce Comité, dont les membres se situent au niveau des secrétaires d'État de chaque institution. Le Comité comprend également des représentants permanents de diverses institutions gouvernementales, et il peut à l'occasion inviter des experts à assister à ses réunions.

Le Comité interministériel se réunit à intervalles réguliers, généralement une fois par mois. Des commissions et groupes de travail de stratégie fonctionnent dans le cadre du comité pour traiter des questions prioritaires. Ils travaillent sur la base d'un plan d'activités annuel, et tiennent le comité informé en permanence. En tant que président du Comité de Coordination économique, le directeur du Bureau des Affaires européennes du Ministère de l'Industrie et du Commerce est chargé de la coordination des activités économiques dans le cadre du Comité interministériel. Lorsqu'il n'y a pas consensus sur un problème donné, l'affaire doit être soumise au Cabinet économique du gouvernement.

Le Comité interministériel est chargé d'établir un rapport annuel sur ses travaux, que le président présente au gouvernement. Le Comité prend ses décisions à l'unanimité. Si cette unanimité se révèle impossible, les membres doivent voter. Dans le cas d'un partage égal des voix, le Président a voix prépondérante. Les activités du Secrétariat du Comité sont prises en charge par la Direction de l'Intégration européenne du Ministère des Affaires étrangères. Elles concernent la préparation des réunions, le suivi des décisions du Comité, la coordination interne et externe nécessaire à la mise en œuvre des décisions, et la rédaction d'un relevé de décision après chaque séance.

Un décret a fixé les règles de la représentation de la Hongrie dans les organisations concernant l'association entre la Hongrie et l'UE. Le gouvernement est représenté au Conseil de l'Association par le Ministre des Affaires étrangères, et au Comité de l'Association par le Président du Bureau des Affaires européennes du Ministère de l'Industrie et du Commerce, avec dans ce dernier cas l'obligation de consulter le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre des Finances préalablement à chaque décision.

La Mission hongroise auprès de l'Union européenne, qui représente les intérêts de la Hongrie à Bruxelles, fait partie intégrante de la structure institutionnelle en charge des affaires européennes. La mission est dirigée par un Ambassadeur plénipotentiaire placé directement sous l'autorité du Ministre des Affaires étrangères.

Au cours des six derniers mois, le nouveau système d'attributions et de coordination s'est révélé capable d'assurer convenablement la mise en œuvre et la coordination des intentions du gouvernement touchant sa politique de l'intégration, et de représenter adéquatement les intérêts hongrois sur le plan international en ce qui concerne les affaires européennes. À ce stade, le système décrit ci-dessus est à même de remplir ses fonctions de manière satisfaisante, bien que l'alourdissement des tâches puisse exiger d'autres changements à un stade ultérieur du processus d'intégration de la Hongrie.

## LETTONIE

La coordination des aspects internes et internationaux des dossiers politiques se reflète dans les textes réglementaires qui sont adoptés par le Conseil des Ministres pour chacun des ministères. Ces règlements administratifs concernent les fonctions, les attributions et la description des structures des différents ministères. Le règlement adopté par le gouvernement le 22 novembre 1994 énonce par exemple que "le Ministère des Affaires étrangères prépare les projets de lois et autres textes juridiques et les projets d'accords internationaux qui sont de sa compétence ; il consulte les organes de l'État et formule ses conclusions concernant les projets de textes juridiques et d'accords internationaux qui ressortissent aux relations internationales".

L'orientation de la politique étrangère est également définie et approuvée par le Parlement.

Il existe une procédure particulière en vertu de laquelle les questions sont réglées lorsqu'elles sont négociables :

- fonctionnaires des administrations d'État
- réunion des responsables du ministère concerné
- réunion au niveau du secrétaire d'État
- comités
- discussion en Conseil des Ministres
- Premier Ministre

Pour assurer la coordination d'actions spécifiques telles que le rapprochement des législations en vue de l'intégration dans l'Union européenne (UE), un décret a créé un organe spécial de coordination, le Bureau de l'Intégration européenne. Les principales missions du Bureau sont les suivantes :

- assurer le rapprochement des lois et règlements et veiller à leur conformité avec les lois et règlements de l'UE ;
- intervenir dans la distribution de l'aide fournie par l'UE et ses États Membres pour le processus d'intégration;
- coordonner la participation des fonctionnaires aux programmes de formation de l'UE en collaboration avec l'École d'Administration Publique.

Vingt-quatre groupes de travail ont été créés pour assurer le rapprochement des législations. Ils se composent de représentants des différents ministères et organismes publics, et sont coordonnés par le Bureau de l'Intégration européenne.

Sont essentiellement pris en considération les aspects internationaux, mais il y a des situations où les aspects intérieurs sont plus importants en raison de la conjoncture politique, comme par exemple les problèmes liés aux relations avec les États baltes.

Un aspect important des relations entre les États baltes concerne la solution de plusieurs problèmes concrets de coopération. Dans ce domaine un rôle de plus en plus grand incombe au Conseil Balte des



Ministres et ses 19 commissions sectorielles, qui ont en charge la coordination des questions courantes et les perspectives de coopération.

On mentionnera les priorités suivantes : commerce, transport, douanes, contrôle aux frontières, assurances, etc. Les gouvernements des trois États baltes adoptent des décisions et résolutions communes, en fonction desquelles se fait l'harmonisation des textes juridiques. La principale tâche incombant actuellement à la Lettonie est de renforcer la coopération entre les trois États baltes et de se rapprocher de l'Union européenne, de ses réglementations et de ses recommandations. À cet égard, l'expérience des pays scandinaves fournit à la Lettonie des idées utiles.

## LITUANIE

En République de Lituanie, il n'existe pas d'institution spécifique chargée de la coordination du processus d'intégration européenne. Au stade actuel, les institutions gouvernementales suivantes sont chargées de coordonner à la fois le processus d'intégration et les politiques intérieures et internationales :

- le Parlement (*Seimas*)
- le gouvernement
- le Ministère des Affaires étrangères
- les autres ministères et services
- la Banque de Lituanie

À l'heure actuelle, la coordination, la création et l'entretien de relations entre la République de Lituanie et les organisations internationales incombent au Ministère des Affaires étrangères.

Si, à propos d'un dossier particulier des désaccords apparaissent sur les aspects internes et internationaux de la politique d'intégration, le Ministère des Affaires étrangères soumet les éléments du dossier à l'examen du gouvernement.

La Direction des Affaires internationales des Services du Premier Ministre est un organisme de conseil du Premier Ministre, qui présente les dossiers en Conseil des Ministres et supervise la mise en œuvre des décisions prises.

Le gouvernement règle également les divergences d'intérêts entre ministères. Après le démarrage du processus d'adhésion à l'UE, au GATT puis à l'OCM, les négociations sur l'Accord de Libre-Échange entre la Lituanie et l'UE ont commencé. Des équipes de négociateurs ont été créées afin de coordonner les travaux préparatoires aux négociations et de mener les discussions. Elles se composent de représentants des différents ministères et autres institutions. Pour les négociations avec l'UE le responsable de l'équipe de négociateurs est un Vice-Ministre des Affaires étrangères.

Le 15 février 1994, en vertu du décret n° 105p, un groupe de travail chargé de préparer et d'effectuer les négociations sur l'Accord de Libre-Échange entre la Lituanie et l'UE a été créé. Il se composait de représentants du Ministère des Affaires étrangères, du Ministère de l'Agriculture, du Ministère de l'Industrie et du Commerce et de la Direction des Douanes. Le texte, les annexes et les protocoles de l'Accord ont été préparés par la Division des Échanges extérieurs de la Direction.

Le 15 novembre 1994, le Premier Ministre a pris le décret n° 594p portant création d'un groupe de travail responsable de la coordination et des négociations concernant l'Accord européen. Il comprend 28 membres provenant de divers ministères et autres institutions, et il a à sa tête un Vice-Ministre des Affaires étrangères. Il se réunit à intervalles réguliers pour discuter des différents aspects des travaux préparatoires.

## POLOGNE

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord européen le 1<sup>er</sup> février 1994, la question de la coordination au quotidien des processus d'harmonisation dans tous les domaines couverts par l'Accord a pris une importance toute spéciale. Pour mener à bien ces activités d'ajustement -- qui, par nature, ont de multiples facettes -- il s'imposait de renforcer la coordination des efforts entrepris par l'administration publique, et d'assurer le suivi des progrès accomplis.

Le Ministère des Affaires étrangères est chargé du dialogue sur la politique à suivre avec l'Union européenne ; il existe en outre un *Bureau du plénipotentiaire du gouvernement pour l'intégration européenne et l'aide extérieure*, qui est le principal organe de coordination en ce qui concerne l'intégration européenne et l'adaptation de l'économie et du système juridique de la Pologne aux prescriptions de l'Accord européen. Ce bureau a été créé par la Résolution No. 11 du Conseil des Ministres du 26 janvier 1991, résolution qui inscrivait au rang des principales tâches du Bureau la préparation du processus d'intégration du point de vue des ressources conceptuelles et humaines, ainsi qu'en matière d'information.

Les grands axes conceptuels du système de coordination des activités entreprises en liaison avec la mise en œuvre des dispositions de l'Accord européen ont été mis au point par le Bureau du Plénipotentiaire du gouvernement. Ses principaux éléments sont les suivants :

- Les activités du *Bureau du plénipotentiaire du gouvernement pour l'intégration européenne et l'aide extérieure*. Le Bureau est composé d'un Département de l'aide extérieure (l'aide extérieure étant traitée comme un instrument d'intégration) et d'un Département de l'intégration européenne, qui regroupe un service économique, un service juridique, un service d'information et de formation, et un centre de documentation européenne. Outre les tâches énoncées dans la Résolution No. 11/91 du Conseil des Ministres, le Conseil a par ailleurs confié au Bureau la mission de vérifier la compatibilité de tous les actes juridiques normatifs édictés par le gouvernement avec la législation européenne (Résolution No. 16 du Conseil des Ministres du 29 mars 1994).

*Au niveau intra-gouvernemental :*

- Les réunions de la *Commission interministérielle sur l'Accord européen*, qui sont présidées par le Plénipotentiaire du gouvernement pour l'intégration européenne et l'aide extérieure. Cette commission est le principal lieu de coordination des activités entreprises par les ministères et les organes de l'administration centrale. Y participent des représentants de haut niveau des départements compétents ou des services chargés de l'intégration européenne au sein des ministères et des institutions centrales.
- La préparation des réunions du Conseil d'association Pologne-Union européenne, ainsi que de la Commission d'association Pologne-UE et de ses sous-commissions, grâce à une coopération constante entre le Bureau du Plénipotentiaire du gouvernement, le Ministère des Affaires étrangères et d'autres ministères opérationnels.

- *Les réunions dites du K-3* au niveau des sous-secrétaires d'État accompagnés de leurs directeurs, qui sont organisées par le Plénipotentiaire du gouvernement. Ces consultations, qui couvrent des questions d'actualité nécessitant des solutions urgentes, se déroulent avec la participation des trois institutions les plus résolument engagées dans la mise en œuvre de l'Accord européen : le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère de la Coopération économique avec l'étranger et le Plénipotentiaire du gouvernement. Ces réunions du K-3 sont principalement consacrées à l'élaboration d'une position commune de la Pologne pour les prochaines réunions du Conseil d'association Pologne-UE ou de la Commission d'association Pologne-UE, ainsi qu'aux activités à long terme liées à l'adhésion ultérieure de la Pologne à l'UE. Les réunions visent également à mettre au point des réponses aux documents et aux propositions de l'UE qui présentent un intérêt particulier pour la Pologne.
- Des *consultations ad hoc* organisées par le Plénipotentiaire du gouvernement avec les ministères compétents, s'il y a lieu.

*En-dehors des structures gouvernementales :*

- La *Commission parlementaire du Sejm* (Parlement) sur l'Accord européen qui, pour le compte du Parlement, suit la mise en œuvre des dispositions de l'Accord européen.

## RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

Dès le début de son existence en tant que nation souveraine indépendante, la République slovaque a parfaitement identifié son intégration à l'Union européenne comme étant son objectif stratégique à long terme, d'abord sur la base d'une association puis comme État Membre de plein droit.

Après que l'Accord européen est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1995 et que la République slovaque est devenu membre associé de l'Union européenne (UE), le processus de son intégration a revêtu des dimensions tout à fait nouvelles, et la stratégie d'ensemble en ce domaine pourrait être caractérisée comme une conception systémique cohérente de la stratégie globale de pré-adhésion. Parmi divers aspects de son discours de politique générale, le nouveau gouvernement a souligné sa ferme résolution d'accélérer l'ensemble du processus de l'intégration de la Slovaquie à l'Union européenne.

Cette stratégie et cette approche présentent notamment les caractéristiques suivantes :

- l'ensemble du processus d'intégration passe du niveau des déclarations politiques aux niveaux et aux domaines de mise en œuvre pratique de l'Accord européen dans tous ses éléments essentiels ;
- le processus d'intégration européenne est épaulé par le processus d'institutionnalisation et/ou de création d'institutions ;
- le processus d'ensemble de l'intégration européenne est considéré comme couvrant, dans sa globalité, tous les domaines de la vie et du développement socio-économique.

À cet égard, en fonction de la nouvelle approche systémique de la Slovaquie vis-à-vis de l'intégration européenne, tout le déroulement de la stratégie de pré-adhésion doit couvrir non seulement le niveau législatif de l'intégration, c'est à dire le rapprochement des législations qui par lui-même représente l'épine dorsale de l'ensemble de la stratégie de pré-adhésion, mais également tous les autres niveaux et domaines d'intégration, à savoir :

- l'intégration européenne en tant qu'axe majeur de l'ensemble des politiques à l'extérieur et à l'intérieur,
- l'enseignement et la formation sur tous les aspects de l'UE, en tant qu'élément du programme normal des établissements d'enseignement supérieur aussi bien que des programmes de formation en cours d'emploi pour les fonctionnaires,
- la coopération régionale au sein du groupe de Visegrad ainsi qu'avec les autres pays associés,
- l'intégration de l'ensemble des infrastructures, de la production, des services, des biens, etc. en fonction des normes de l'UE, de manière à mettre systématiquement en place les conditions de la libéralisation des échanges, des mouvements de biens, de personnes, de services, de capitaux, autrement dit la préparation de ce que l'on appelle l'intégration "physique",

- la création d'un environnement et de conditions favorables à l'intégration, en ce qui concerne l'OCDE, l'OCM, etc.,
- le processus de création d'institutions concernant les ministères, services, centres de recherche, facultés, départements d'université, etc.,
- les programmes d'assistance technique, de services de conseil et de coopération sous l'égide de PHARE, de TEMPUS, mais également de tous les autres programmes bilatéraux et multilatéraux de ce type,
- les systèmes d'information et les moyens informatiques, et leur intégration dans des systèmes et bases de données similaires existant déjà au sein de l'UE et de ses États Membres.

Tous ces processus et toutes ces approches systémiques à l'égard des divers aspects de l'intégration européenne nécessitent la mise en place d'une solide base institutionnelle. À cet égard, l'ensemble du processus d'intégration européenne se caractérise par la structure suivante :

- le Conseil gouvernemental pour l'intégration de la République Slovaque à l'UE a été créé en tant qu'organisme de conseil et de coordination du gouvernement pour tous les aspects de l'intégration européenne. À cet égard, le Conseil coordonne tous les processus de mise en œuvre de l'Accord européen, apporte son concours au gouvernement dans la coordination des activités des différents ministères, et coordonne toutes les activités ayant trait à tel ou tel Conseil ou Comité de l'Association, aux sous-commissions, à la Commission européenne, à l'OCDE, etc.;
- le Conseil est présidé par l'un des trois Vice-Premiers Ministres ; le Ministre des Affaires étrangères en est le vice-président, tandis que les secrétaires d'État de tous les ministères et autres organismes et institutions au niveau central en sont membres ;
- les activités du Conseil bénéficient de l'appui direct du groupe de travail, qui se compose des directeurs des directions de l'Intégration européenne des ministères et autres organismes centraux.

Des directions spécialisées de l'intégration européenne ont été en effet créées dans les ministères et organismes centraux pour coordonner et mettre en œuvre les processus spécifiques d'intégration au sein des ministères et autres organismes centraux concernés, et dans les organisations et institutions qui dépendent d'eux.

Une autre unité centrale de coordination a été directement créée au sein des Services du gouvernement. Cette nouvelle Direction de la Coordination de l'Intégration européenne est directement sous l'autorité du Vice-Premier Ministre qui préside le Conseil gouvernemental pour l'Intégration européenne. Ses principales missions et attributions concernent en particulier la coordination de toutes les directions de l'Intégration européenne des différents ministères, afin notamment de faire prévaloir une démarche systémique cohérente quant à la mise en œuvre de l'Accord européen dans tous les ministères et organismes centraux quelles que soient leurs spécificités.

Dans les Services du gouvernement la Direction de la Coordination de l'Intégration européenne fournit également toutes les informations dont les dits Services ont besoin en ce qui concerne l'UE et ses organes et institutions, et vice-versa. Son directeur, qui assure également la coordination du Conseil gouvernemental, coordonne également à ce titre les sous-commissions composées d'experts nationaux et d'experts de l'UE.

Des commissions spécialisées sont créées selon les circonstances en vue de résoudre divers problèmes liés à l'intégration européenne au fur et à mesure qu'ils se posent et dans la mesure où ils exigent une attention et/ou des solutions particulières émanant de spécialistes. En ce sens les sous-commissions représentent une sorte de force de frappe scientifique face aux nécessités de l'intégration européenne et de sa mise en œuvre.

S'agissant des besoins particuliers liés à la coordination en matière de rapprochement des législations, il existe déjà une section spécialisée dans les Services du gouvernement. Dans un proche avenir elle se transformera en un Institut d'étude du rapprochement des législations (auquel le gouvernement a déjà donné son accord), ce qui ne pourra que renforcer l'institutionnalisation du processus de l'intégration européenne en général, et assurer la poursuite de l'harmonisation des lois slovaques et de la législation de l'Union Européenne. À cet égard, l'un des principaux objectifs des activités en cours a concerné la préparation du Livre Blanc de l'Union européenne et son adaptation ultérieure aux conditions propres et aux priorités nationales de la République Slovaque.

## RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Le processus d'élaboration et de coordination d'une politique s'amorce à partir du ministère responsable de ce domaine quant au fond. Par exemple, un dossier concernant la politique du logement est instruit au Ministère de l'Économie, et s'il s'agit de la privatisation des chemins de fer, au Ministère des Transports.

Si un dossier comporte (ce qui est souvent le cas) d'autres aspects -- financiers, internationaux, liés aux privatisations, etc -- les ministères concernés sont consultés. Le dossier est ensuite préparé par le ministère responsable pour que le conseil des ministres en discute et prenne une décision. S'il présente une extrême importance et nécessite de ce fait des approfondissements, il peut faire l'objet d'un débat préalable en conseil restreint, organisme consultatif présidé par le Premier Ministre et auquel les ministres participent en fonction de l'ordre du jour. Le conseil restreint se réunit chaque mardi, c'est à dire la veille des réunions du Conseil des Ministres.

Le cabinet du Premier Ministre examine les dossiers inscrits à l'ordre du jour du Cabinet et prépare les interventions politiques du Premier Ministre. Parallèlement le Conseil de Législation rédige à l'intention des ministres des notes sur les aspects juridiques des dossiers qui leur sont soumis.

Le cabinet engage alors un débat sur tous les points de l'ordre du jour en prenant en compte tous les aspects, notamment internationaux, puis décide en dernier ressort. S'agissant de la législation tous les projets de loi sont débattus au Cabinet, qui fait connaître son point de vue en ce qui les concerne avant de les transmettre au Parlement.

Des groupes de travail sont créés dans les ministères appelés à intervenir sur tel ou tel aspect de l'Accord européen. Le Service de la Législation et de l'Administration Publique assume la direction du groupe de travail chargé du rapprochement des lois tchèques et de la législation européenne. Il est composé de représentants de tous les ministères et autres services de l'État. Le groupe de travail se réunit une fois par mois ou tous les deux mois.

Les groupes de travail font rapport au Comité dont ils dépendent, où siègent tous les présidents des groupes de travail et les représentants de l'ensemble des ministères. Le Comité est chargé de définir les stratégies. Il est présidé par le Vice-Ministre des Affaires étrangères. Il fait rapport à la Commission gouvernementale pour l'Intégration européenne.

La Commission gouvernementale pour l'Intégration européenne a été créée pour traiter des questions concernant l'intégration européenne. Elle est présidée par le Premier Ministre et comprend les ministres concernés.

Cette Commission est chargée des actions stratégiques et des travaux de coordination concernant l'Accord européen et l'adhésion à part entière de la République tchèque à l'Union européenne. La Commission fait rapport au Cabinet, qui décide en dernier ressort.



Les organisations s'occupant de questions européennes ont leurs homologues dans des organismes mixtes de la République Tchèque et de l'Union européenne tels que :

<i>Organismes tchèques</i>	<i>Organismes tchèques-européens</i>
Groupe de travail pour le rapprochement des législations	Sous-Commission pour le rapprochement des législations
Commission	Commission de l'Association
Commission gouvernementale	Conseil de l'Association

## ROUMANIE

Les principales institutions intervenant en matière de relations internationales sont la Présidence, le Parlement et le gouvernement.

En vertu de la Constitution, le Président représente l'État roumain, et en cette capacité il conclut les traités internationaux au nom des Roumains, puis les soumet à la ratification du Parlement.

En ce qui concerne le Parlement, le gouvernement est tenu de lui présenter des rapports et toute autre information requise, notamment en ce qui concerne les activités ayant trait à la politique étrangère. Les deux Chambres du Parlement ont leurs propres commissions des relations extérieures, et une Commission spéciale des deux Chambres a récemment été créée pour l'intégration européenne.

S'agissant des institutions gouvernementales, celles qui interviennent dans les relations avec l'extérieur sont les suivantes :

<i>Institutions gouvernementales</i>	<i>Compétences quant aux relations extérieures</i>
Ministère des Affaires étrangères	- Responsabilité principale quant aux relations politiques du pays et aux objectifs de la politique étrangère ; - Coordination des activités concernant les relations extérieures des institutions gouvernementales ;
Ministère du Commerce	- Promotion et suivi des relations commerciales du pays avec les pays étrangers ;
Ministère de la Défense	- Promotion et gestion des relations militaires du pays avec les pays étrangers, les structures de sécurité Euro-atlantiques et les organisations internationales ayant des compétences en matière de sécurité (OTAN, UEO, OSCE, ONU) ;
Ministère de l'Intégration européenne	- Coordination des activités des institutions gouvernementales intervenant dans le processus de l'intégration européenne et euro-atlantique, principal objectif de politique étrangère du pays ;

Conseil de la Coordination, de la Stratégie et de la Réforme économique	- Adaptation de la stratégie de réforme économique de la Roumanie aux évolutions économiques internationales et au principal objectif de politique étrangère ; - Obtenir appui et aide de l'extérieur en faveur du processus de réforme économique ;
Ministère des Finances	- Promotion et gestion des relations financières avec les autres pays et avec les institutions financières internationales, en liaison avec le Conseil de la Coordination économique, de la Stratégie et de la Réforme et la Banque Nationale de Roumanie ;
Agence Roumaine de Développement	- Promotion et suivi des investissements étrangers en Roumanie ; - Obtenir un appui international aux programmes de développement du pays.

Il existe d'autres institutions internationales qui, dans leur domaine de compétence, ont des attributions en matière de relations extérieures :

- Ministère du Travail et de la Protection Sociale,
- Ministère de l'Intérieur,
- Ministère de l'Industrie,
- Ministère de l'Agriculture,
- Ministère des Transports,
- Ministère des Communications,
- Ministère de l'Environnement,
- Ministère de l'Éducation,
- Ministère de la Culture,
- Ministère de la Science et de la Technologie,
- Ministère de la Santé,
- Ministère de la Jeunesse et des Sports.

Pour les questions concernant l'intégration européenne et la gestion de l'Accord européen et de la Stratégie nationale qui lui est liée, on a mis en place au niveau central et au niveau sectoriel un dispositif qui comprend les structures suivantes :

#### *Un Comité interministériel*

Présidé par le Premier Ministre, il comprend les ministres et responsables d'autres institutions gouvernementales et agences chargées des questions d'intégration; d'autres organismes, notamment des ONG, peuvent participer aux réunions du Comité s'ils y sont invités.

Le Comité est chargé de rendre compte de l'application de l'Accord européen et d'en faire l'évaluation. Il formule des propositions sur la mise en œuvre des objectifs définis dans l'Accord, et élabore des directives concernant l'intégration à l'Union européenne.

### *La Direction de l'Intégration européenne*

Elle est chargée, en tant qu'organisme de l'exécutif, de coordonner la politique de la Roumanie et de formuler des propositions touchant l'intégration européenne. Elle dépend directement du Premier Ministre et a à sa tête un secrétaire d'État.

La Direction fournit une coordination et apporte son concours au gouvernement dans la mise en œuvre des dispositions de l'Accord européen et de la stratégie nationale. Elle veille à l'harmonisation des lois roumaines avec la législation européenne, et à la cohérence des programmes de développement, de restructuration et de réforme avec les dispositions de l'Accord européen et de la Stratégie nationale. En liaison avec le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère du Commerce, elle s'assure également du bon fonctionnement du Comité de l'Association Roumanie-Union européenne. Elle gère les programmes d'assistance PHARE.

### *Organismes aux niveaux central et local*

Compétents en matière d'intégration européenne, ils sont chargés de mettre en œuvre, de suivre, d'analyser et d'évaluer les mesures et les actions intéressant leur domaine.

### *La Commission parlementaire spéciale*

La commission comprend des parlementaires des deux Chambres. Elle est responsable du processus d'harmonisation et des relations avec le Parlement européen par le biais du Comité de l'Association parlementaire Roumanie-Union européenne.

### *Le Conseil législatif*

Le Conseil, dont la création interviendra à une date ultérieure, sera chargé de superviser l'harmonisation des lois roumaines avec la législation de l'UE.

## SLOVÉNIE

On a récemment créé au Ministère des Affaires étrangères le Bureau des Affaires européennes afin d'assurer la coordination interne des activités des divers ministères de la République de Slovénie compétents en matière d'intégration européenne. Ce Bureau est un organisme doté d'une certaine autonomie par rapport à d'autres directions du ministère. Il a à sa tête un directeur.

Le Bureau est le coordonnateur national des relations avec l'Union européenne. C'est lui qui a coordonné les négociations sur l'Accord d'association et élaboré la politique générale à l'égard de l'Union européenne.

Le Bureau des Affaires européennes coordonne également la stratégie de pré-adhésion, tandis qu'une Commission interministérielle spéciale a été mise en place l'année dernière afin d'harmoniser les lois slovènes avec la législation de l'UE dans le cadre de l'application du Livre Blanc. La Commission est composée de représentants des services juridiques de tous les ministères et de divers autres administrations. Elle est présidée par le Ministre sans portefeuille placé à la tête du Service de la Législation, et est assistée d'un secrétariat installé dans ce même Service.