

Notice 5

L'administration européenne

Lorsqu'on évoque l'Union européenne (UE), c'est aux grandes questions politiques, aux débats qu'elles suscitent et aux décisions qui s'y rattachent qu'on s'intéresse le plus souvent. Si ces éléments sont évidemment de la plus grande importance, l'administration européenne, c'est-à-dire les structures qui servent et soutiennent l'UE, et par quoi celle-ci s'exprime et agit, ne mérite sans doute pas moins d'attention. Le système d'administration de l'Union est complexe, très étendu, et en évolution constante. Il forme un ensemble de services, avec leurs acteurs, dont les responsabilités, les pouvoirs et les fonctions varient, agissant à de multiples niveaux de gouvernance, mais aussi entre ceux-ci et à travers ceux-ci. Une cartographie de ce système constitue non seulement un premier pas vers la compréhension des demandes, des nécessités et des défis auxquels la gouvernance européenne se trouve confrontée, mais c'est aussi un bon moyen d'évaluer ses capacités de gouvernement.

L'administration de l'Union, telle qu'elle la sert et la soutient, est plus complexe, plus étendue qu'on ne le croit souvent. Elle s'étend, quoique celle-ci y occupe évidemment une place centrale, bien au-delà de la Commission. Elle comprend en effet les administrations des autres institutions européennes, plus particulièrement du Conseil de l'Union européenne, du Parlement et des différentes agences de l'UE. Sa portée n'est pas non plus strictement limitée au niveau communautaire. À l'intérieur des États membres, des organes administratifs, comprenant non seulement des services ministériels mais aussi des agences et d'autres types d'autorités publiques au niveau national et infra-national, dès lors qu'ils sont responsables de l'application ou du contrôle des règles communautaires, forment également une part non négligeable de l'administration européenne¹.

Le système administratif de l'Union doit plus à des improvisations en série qu'à des intentions délibérées ; il a par ailleurs subi l'influence de cultures et de traditions administratives diverses. Il ne s'est pas développé comme instrument d'un État occupant un territoire donné, pas plus qu'il ne fut consciemment construit pour servir un ensemble défini de maîtres politiques. Quoiqu'on puisse voir, dans sa configuration propre, une création *sui generis*, il partage certains traits avec des organisations politiques fédérales. Il est ainsi plus proche du modèle allemand de fédéralisme coopératif, où le gouvernement fédéral s'appuie sur l'administration des Länder pour mettre en œuvre la législation nationale, que du fédéralisme divisé, à l'américaine, où les agences fédérales ont une présence dans les États au niveau le plus local. Une différence importante, toutefois : en dehors de la chambre haute fédérale, le *Bundesrat*, les administrations des Länder interviennent peu dans les décisions politiques qui sont prises à l'échelon fédéral, alors que celles des États membres sont virtuellement présentes dans toutes les instances de l'Union où une décision doit être prise.

Proposant une vue d'ensemble de l'administration européenne, la notice portera d'abord sur les entités existantes au niveau de l'Union, puis dans un second temps, sur le rôle tenu par les services des États membres.

Les organes communautaires d'administration

Cette partie de l'administration européenne comprend un certain nombre d'institutions² (voir encadré), mais aussi les personnels et équipes des agences européennes et organismes décentralisés, soit un effectif total de 51 000 personnes, dont les traitements représentent 3 % du budget de l'Union³. Les droits, devoirs et conditions de travail des personnels employés à des fonctions administratives par les organes de l'Union, les différentes catégories de ces personnels, agents

temporaires ou fonctionnaires permanents (voir camembert), ainsi que les grades (graphique, *infra*) correspondant aux différentes qualifications et rémunérations sont spécifiés dans le statut des fonctionnaires⁴, bien que les attributions, profils et carrières varient considérablement d'une institution à l'autre, en fonction du rôle joué par chaque organisation dans l'Union. Les fonctionnaires de la plupart des institutions de l'UE et de certaines agences font l'objet d'un recrutement centralisé, assuré par l'Office européen de sélection du personnel (OESP), créé en 2002, dans le cadre de la réforme administrative mise en œuvre par la Commission Prodi (1999-2004). La Banque centrale européenne, la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement ont leurs propres procédures de recrutement.

Les principales institutions européennes

Le Parlement européen	Le Comité économique et social européen
Le Conseil de l'Union européenne	Le Comité des régions
La Commission européenne	Le Médiateur européen
La Cour de justice de l'Union européenne	Le contrôleur européen de la protection des données
La Cour des comptes	

La Commission européenne

La Commission joue dans le système d'administration de l'Union un rôle central. Organe supranational, elle représente les intérêts généraux de l'UE et agit indépendamment des États membres, veillant à la poursuite constante des buts établis par l'Union dans ses traités fondateurs⁵. La Commission est chargée de quatre fonctions principales :

- formuler des propositions d'action politique ;
- assurer la mise en œuvre des règles de l'Union ;
- en assurer le respect ;
- représenter l'Union dans les relations extérieures avec des pays tiers ou des organisations internationales.

Pour s'acquitter de ces responsabilités, la Commission entretient des rapports, souvent étroits, avec un grand nombre d'acteurs, dont le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et d'autres institutions de l'UE, les agences européennes, les gouvernements des États membres ou de pays tiers, des autorités diverses de niveau infranational, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales et des groupes de pression. Elle est le point nodal du système administratif de l'Union, même si son influence politique n'est plus aussi importante qu'elle a pu l'être – quoique par intermittence – dans le passé (v. Notice 2).

La Commission s'organise sur deux niveaux :

- le collège des commissaires – actuellement 28 membres, dont chacun est nommé par un des États membres, et que dirige le président de la Commission – et les cabinets c'est-à-dire l'administration propre à chaque commissaire, constituent la direction politique de l'organisation ;
- les directions générales et les services qui sont l'équivalent des ministères dans les gouvernements nationaux⁶ (voir encadré liste des DG). Certains tel le Secrétariat général – jouent un rôle clé de coordination ou fournissent à la Commission dans son ensemble une assistance spécialisée, comme le service juridique, la Direction générale du budget ou celle des ressources humaines, par exemple. Chaque direction générale est divisée en un certain nombre de directions, qui à leur tour sont organisées en diverses unités ; chacune a à sa tête, respectivement, des directeurs généraux, des directeurs et des chefs d'unité. Les fonctionnaires occupant les deux premiers échelons sont considérés comme des cadres supérieurs, ceux du troisième échelon comme des cadres intermédiaires. Les fonctions et les grades ne sont pas toujours absolument corrélés au sein de la Commission, bien qu'ils aient fait l'objet, ces dernières années, d'une certaine rationalisation.

Les directions générales et les services de la Commission européenne (suivis de leurs acronymes en anglais)

Directions générales

Action pour le climat (Clima)
Affaires économiques et financières (Ecfm)
Affaires intérieures (Home)
Affaires maritimes et pêche (Mare)
Agriculture et développement rural (Agri)
Aide humanitaire et protection civile (Echo)
Budget (Budg)
Centre commun de recherche (JRC)
Commerce (Trade)
Communication (Comm)
Concurrence (Comp)
Développement et coopération EuropeAid (Devco)
Éducation et culture (EAC)
Élargissement (Elarg)
Emploi, affaires sociales et inclusion (EMPL)
Énergie (Ener)
Entreprises et industrie (ENTR)
Environnement (ENV)
Eurostat (Estat)
Fiscalité et union douanière (Taxud)
Informatique (Digit)
Interprétation (SCIC)
Justice (Just)
Marché intérieur et services (Markt)
Mobilité et transports (Move)

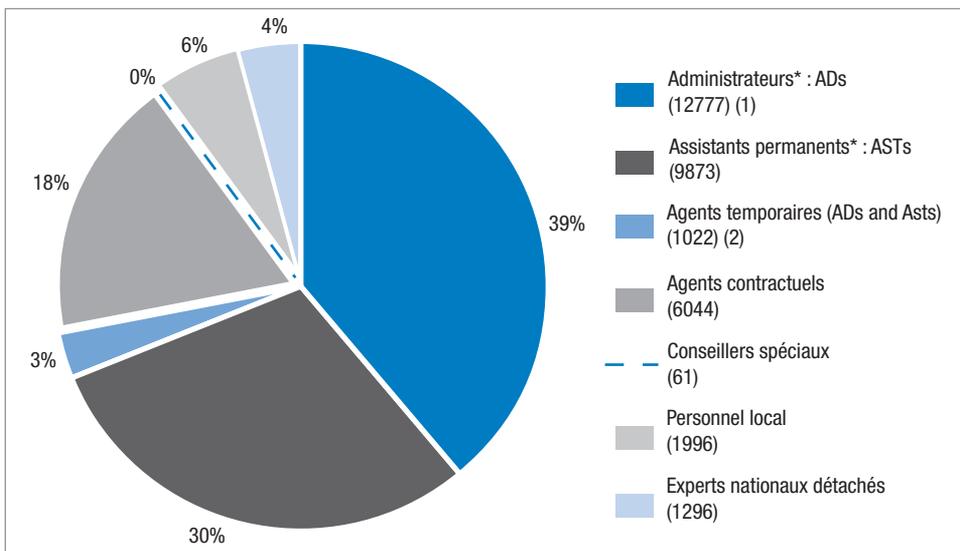
Politique régionale (Regio)
Recherche et innovation (RTD)
Réseaux de communication, contenu et technologies (Cnect)
Ressources humaines et sécurité (HR)
Santé et consommateurs (Sanco)
Secrétariat général (SG)
Service des instruments de politique étrangère (FPI)
Traduction (DGT)

Principaux services

Archives historiques
Bibliothèque centrale
Bureau des conseillers de Politique européenne (Bepa)
Délégué à la protection des données de la Commission européenne
Infrastructure et logistique – Bruxelles (OIB)
Infrastructure et logistique – Luxembourg (OIL)
Office de gestion et liquidation des droits individuels (PMO)
Office des publications (OP)
Office européen de lutte antifraude (Olaf)
Service d'audit interne (IAS)
Service juridique (SJ)

Si Walter Hallstein, le premier président de la Commission, est parvenu à obtenir, au service de celle-ci, des fonctionnaires à part entière dotés d'une carrière propre, contrairement à l'avis du général de Gaulle⁷, par exemple, qui eût souhaité qu'ils ne fussent que détachés temporairement des fonctions publiques nationales, il n'a pas remporté pour autant une victoire totale et sans appel. Tout d'abord, les évolutions de carrière dans l'administration européenne se heurtent à la nécessité d'assurer à tous les États membres une présence dans la Commission, partout dans l'organisation et à tous les niveaux⁸. Au fur et à mesure des élargissements, la Commission a dû recruter des fonctionnaires issus des nouveaux États membres, à différentes positions, y compris aux postes de direction, restreignant ainsi les chances d'évolution de carrière des personnels en place. En outre, pendant de nombreuses années, les gouvernements des États membres ont revendiqué un recrutement équitable et le respect de quotas nationaux aux postes les plus élevés de l'organisation, allant jusqu'à préempter certains d'entre eux⁹. Ces pratiques n'ont pris fin qu'avec les réformes entreprises à l'initiative de Neil Kinnock, commissaire chargé de la réforme administrative dans la Commission Prodi¹⁰. Enfin, les contraintes, notamment budgétaires, ont développé le recours, dans une proportion non négligeable, à des contrats temporaires, dont les signataires n'ont pas accès aux mêmes possibilités d'évolution de carrière (voir *Graphique 1*).

Les différentes catégories de personnels employés à la Commission européenne



* La carrière se subdivise en 16 grades.

(1) Le corps des fonctionnaires permanents compte notamment : des cadres supérieurs (329 agents) et des cadres intermédiaires (1 163 agents).

(2) Les personnels temporaires se composent d'administrateurs (497 agents) et d'assistants (525 agents).

Source : graphique réalisé à partir des données du site de l'Union européenne.

http://europa.eu/epso/discover/types_employment/index_fr.htm ainsi que <http://eur-lex-europa.eu/LexUriServ/>

Une institution, sujet de critiques récurrentes et souvent infondées

La Commission a souvent été contestée. Sa mission, son rôle, son statut, ses objectifs, la compétence et les idées de celles et ceux qui la servent ont régulièrement été mis en question. mais lorsqu'on soumet à un examen critique, les opinions qui ont cours sur son organisation ou ses personnels, telles qu'on les retrouve régulièrement dans la presse, le débat politique, la production académique, voire les mémoires d'anciens commissaires ou hauts fonctionnaires, force est de constater qu'elles sont souvent bien peu fondées¹¹.

Une instance hypertrophiée

Si la Commission donne souvent l'impression d'une bureaucratie pléthorique, il s'agit en fait d'une structure relativement modeste, puisqu'elle regroupe 34 000 collaborateurs, soit un chiffre comparable à l'effectif de l'administration municipale d'une ville de taille moyenne. Au titre de la révision, en 2013, du Statut des fonctionnaires¹² engagée pour la négociation du Cadre financier pluriannuel 2014-2020, la Commission a affirmé vouloir réduire ses effectifs de 5%.

Une expertise limitée...

La Commission est volontiers qualifiée dans certaines littératures d'« administration de juristes ». Ses personnels, principalement préoccupés de l'application des règlements, pécheraient donc par excès de formalisme et n'auraient pas la capacité de répondre avec la créativité requise aux défis de l'époque. En pratique, pourtant, la Commission fait appel à une expertise diversifiée. Parmi les fonctionnaires dont les responsabilités ont une incidence politique, on trouve plus d'économistes ou de scientifiques que de juristes¹³.

...éloignée des réalités

Les eurocrates sont volontiers considérés comme des bureaucrates professionnels, recrutés dès la sortie de l'université ou issus de la fonction publique nationale, sans autre expérience que le service public, isolés dans la bulle bruxelloise. 96% des fonctionnaires en poste ont pourtant

travaillé ailleurs avant d'intégrer la Commission et plus d'un tiers viennent du secteur privé, dont 12% de professions libérales.

Un « repaire » de fédéralistes...

Les personnels de la Commission sont souvent présentés comme des fédéralistes acharnés, soucieux avant tout d'étendre les compétences de l'Union, et par conséquent leur propre pouvoir. En pratique, cette critique apparaît bien mal fondée. Non seulement les fonctionnaires de la Commission ne partagent pas tous la même vision de ce que doit être la gouvernance de l'UE – le modèle fédéraliste, dans lequel la Commission serait le gouvernement de l'Europe, ne jouit pas d'un soutien universel¹⁴ – mais contrairement à une image répandue, les membres de la Commission ne cherchent pas nécessairement à étendre les pouvoirs de l'Union. Leurs vues sur l'opportunité d'une telle extension sont beaucoup plus nuancées. Ainsi la majorité pense-t-elle que les compétences de l'UE dans le domaine de l'agriculture sont excessives et que les gouvernements nationaux devraient retrouver une certaine liberté d'action sur ces questions.

...qui n'aurait pas de comptes à rendre

Dans la plupart des débats et des informations consacrés à l'Union, la Commission est considérée comme un acteur autonome, libre d'agir à sa guise. En pratique, pourtant, la Commission partage le pouvoir exécutif et législatif avec d'autres institutions et d'autres organes de l'Union¹⁵ et son action est soumise à l'examen attentif de la Cour européenne de justice. Par ailleurs, en ce qui concerne sa propre administration, la Commission est une structure dépendante. Le règlement financier, qui détermine la gestion financière et les procédures de contrôle que la Commission est tenue de respecter, ainsi que le statut des fonctionnaires, qui définit les obligations des personnels de la Commission, sont des actes législatifs, adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. En outre, l'autorité budgétaire de l'Union – en l'occurrence, une fois encore, le Parlement et le Conseil –, établit le niveau des ressources allouées à la Commission.

Une bureaucratie dépassée

On a souvent brocardé la Commission pour son refus d'être réformée ou pour des pratiques jugées anachroniques, eu égard aux évolutions que l'on peut noter ailleurs dans la fonction publique. mais comme on l'a déjà dit, la Commission ne jouit, sur des points déterminants de son organisation, que d'une liberté surveillée. Elle a pourtant réussi à saisir l'opportunité de la démission de la Commission Santer, en 1999, pour mettre en place un ambitieux programme de modernisation, qui a non seulement permis de réaligner sur des pratiques plus orthodoxes sa gestion financière, ses procédures de contrôle et sa direction des ressources humaines, mais aussi de renforcer considérablement ses capacités d'organisation, de programmation et de coordination¹⁶.

Un organe divisé et difficile à diriger

La Commission a longtemps été considérée comme une structure fragmentée et éclatée¹⁷. Comme dans d'autres bureaucraties, la spécialisation des tâches a favorisé des « batailles d'écuries » et suscité des tensions entre les directions ou les cabinets, qui se sont parfois comportés comme autant de fiefs rivaux. mais à l'inverse des bureaucraties nationales, elle ne dispose pas d'une autorité centrale qui en assurerait la coordination¹⁸. Néanmoins, le renforcement de la Présidence survenu au fil des réformes successives des traités, la direction imprimée après l'élargissement, sous l'égide de José Manuel Barroso¹⁹, ainsi que la transformation du Secrétariat général, entreprise par celui-ci, en un bureau de la Présidence doté des prérogatives essentielles, ont considérablement renforcé le pouvoir central au sein de la Commission²⁰. Étant donné les responsabilités qui incombent à la Commission, le renforcement de sa direction politique a eu sur le jeu des institutions communautaires des effets notables – sensibles, par exemple, dans la coordination de l'agenda législatif avec le Parlement – qui se sont répercutés sur tout l'édifice communautaire.

Les autres institutions de l'Union

Le Parlement européen

L'administration du Parlement se divise en trois catégories, dont chacune a une fonction distincte et est au service d'un public différent. Le Secrétariat est responsable de l'organisation des séances plénières et des autres réunions, ainsi que des ressources expertes et techniques à l'usage des organes législatifs et des membres du Parlement; il coordonne en outre le travail législatif, même si ses membres, comme l'ont montré de récents travaux de recherche, peuvent, par leur position même au niveau interinstitutionnel du processus politique, influencer sensiblement les décisions prises²¹. Ses activités sont placées sous l'autorité du Bureau, organe à qui il incombe de définir le règlement interne du Parlement et d'une manière générale tout ce qui concerne son administration, ses personnels et son organisation²².

Le Secrétariat est dirigé par le secrétaire général du Parlement européen²³. Il est composé de deux services centraux, le Cabinet du secrétaire général et le Service juridique, et de douze directions générales, dont la plupart ont des fonctions d'assistance (Présidence, Finances, Service de recherche parlementaire, Personnel, Communication, Infrastructure et logistique, Traduction, Interprétation et conférences, Innovation et support technologique, Sécurité), mais dont deux ont des responsabilités politiques (Politiques internes de l'Union, Politiques externes de l'Union). Le Secrétariat employait 5 800 personnes environ en 2012²⁴ dont les trois quarts étaient des fonctionnaires, recrutés par l'Office européen de sélection du personnel (OESP) et soumis au statut. Le Secrétariat est plus important que la plupart des services homologues des parlements nationaux²⁵, ce qui s'explique notamment par la nécessité d'assurer un service plurilingue. Traducteurs et interprètes constituent en effet un quart environ des personnels employés.

Les personnels assistant les groupes politiques représentés au Parlement, qui jouent un rôle important dans son administration, forment une deuxième catégorie. Ils étaient environ 600 en 2012. Ce sont des agents temporaires, recrutés par l'Union après des examens écrits et oraux et des tests de langue, mais qui dépendent directement des groupes politiques, et dont l'embauche, par conséquent, répond inévitablement à des considérations politiques. La troisième catégorie est celle des assistants parlementaires, au service particulier de chacun des membres du Parlement. En juin 2013, on en comptait 1 566²⁶. Chaque parlementaire est secondé par un à trois assistants, choisis par lui. Depuis 2009, les assistants jouissent des mêmes avantages sociaux que les fonctionnaires de l'Union, mais leur emploi étant par définition temporaire, leur contrat expire à la fin de chaque législature.

Le Conseil de l'Union européenne et le Conseil européen

Tous deux reçoivent l'assistance administrative du Secrétariat général du Conseil (SGC) de l'Union européenne. Le SGC emploie environ 2 800 personnes, dont la moitié sont des fonctionnaires, dotés d'un statut de permanent, mais dont certains occupent un emploi temporaire, défini par contrat, ou encore sont des experts nationaux détachés²⁷. Le SGC est organisé en sept directions générales : Administration ; Agriculture, pêche, affaires sociales et santé ; Affaires étrangères, élargissement et protection civile ; Affaires économiques et compétitivité ; Communication et gestion des documents ; Environnement, éducation, transports et énergie ; enfin, Justice et affaires intérieures. Il est également doté d'un service juridique, organe prestigieux et particulièrement respecté. Le SCG est dirigé par son secrétaire général, nommé par le Conseil, responsable de son organisation et de sa gestion. La même personne est aussi secrétaire général du Conseil européen, assistant le président de celui-ci, participant à ses réunions et responsable de leur organisation et de leur déroulement.

Le SCG planifie et organise les réunions habituelles des groupes de travail du Conseil, des différents comités et notamment du Comité des représentants permanents (Coreper), mais apporte aussi son soutien aux sessions ministérielles, aux réunions informelles ou extraordinaires du Conseil et aux rencontres avec des États tiers. Il contribue à assurer la cohérence des travaux du

Conseil, y compris la mise en œuvre de son programme de 18 mois; il assiste également la présidence tournante, tant du point de vue politique que juridique – la compétence de son service juridique étant réputée – et, d’une façon générale, authentifie les actes du Conseil, dont il est en quelque sorte la mémoire institutionnelle. Le SCG joue également un rôle de premier plan lors des conférences intergouvernementales, auxquelles il apporte ses lumières juridiques et où il se doit d’agir en intermédiaire impartial lors des négociations entre États²⁸.

Le service européen pour l’action extérieure (SEAE)

Le SEAE est le corps diplomatique de l’Union européenne. Établi à Bruxelles, il aide la Haute Représentante à l’action extérieure, qui, selon les termes du traité de Lisbonne, est aussi l’un des vice-présidents de la Commission européenne. Le SEAE conduit les relations de l’Union avec les pays tiers et les organisations internationales; il soutient les actions de consolidation de la paix menées dans le monde par l’UE. Pour ce faire, il conduit des missions civiles et militaires, entretient les bonnes relations avec les pays voisins de l’Union, participe à la coopération au développement, à la résolution des crises et à l’acheminement de l’aide humanitaire. Il travaille en étroite collaboration avec les services diplomatiques des États membres et dirige 140 délégations dans le monde, qui font fonction d’ambassades de l’Union auprès des pays tiers. Le SEAE a été créé par le traité de Lisbonne dans l’intention de doter la politique étrangère de l’UE d’une plus grande cohérence, en rassemblant au sein d’un service unique les départements en charge des relations extérieures autrefois intégrés à la Commission et au Conseil²⁹. Les 3 660 personnes qui y travaillent proviennent originellement de trois sources : la Commission, le Secrétariat du Conseil et les services diplomatiques nationaux. Les premières années de fonctionnement ont été difficiles et l’institutionnalisation du service a connu quelques problèmes.

Les agences de l’Union européenne

Outre les institutions de l’Union, l’administration européenne comprend aussi des agences. Organes indépendants, dotés d’une personnalité juridique propre, quoique financés par le budget de l’Union européenne³⁰, dont les directions assurent elles-mêmes le recrutement, elles se sont multipliées au cours des dernières années³¹; elles sont aujourd’hui plus d’une quarantaine. La Commission les classe en quatre groupes :

- les agences décentralisées ou de régulation – au nombre de 35 en 2014 – créées pour une durée indéterminée, qui assistent les institutions de l’Union dans l’élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques, remplissant des tâches techniques, scientifiques ou d’encadrement et mettant en commun l’expertise des institutions nationales et européennes;
- les agences exécutives – 6 en 2014 – créées pour une période déterminée, sur la base d’un règlement du Conseil datant de 2002, qui aident la Commission à gérer les programmes de l’Union;
- les agences et organes EURATOM créés pour coordonner la recherche nucléaire à des fins pacifiques;
- l’Institut européen d’innovation et de technologie, qui vise à encourager le développement de nouvelles technologies par la mise en commun des ressources scientifiques, commerciales et éducatives.

Les différences entre agences, y compris à l’intérieur d’une même catégorie, sont considérables. Instituées au cas par cas, dans les domaines les plus divers, par des acteurs différents, avec des ambitions différentes, pour des calendriers différents, elles ne sont évidemment pas soumises aux mêmes contraintes et leur taille, leurs pouvoirs, leurs fonctions, la structure de leur direction fluctuent³². Les fonctions des agences décentralisées vont ainsi du partage de l’information, dans le cas, par exemple, de l’Agence européenne pour l’environnement (EEA), à la supervision des services financiers par les autorités créées en 2011 à la suite de la crise économique et financière – Autorité bancaire européenne (ABE), Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) –, dotées de pouvoirs d’investigation indépendants, aptes à prendre des décisions et

à garantir leur application par d'éventuelles sanctions, en passant par l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) ou par l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), qui exercent une autorité de contrôle réelle mais limitée.

La Commission, originellement hostile aux agences, qui représentaient à ses yeux une dispersion du pouvoir et menaçaient son monopole sur les fonctions exécutives, accordé par les traités, a fini par reconnaître, sous la présidence Prodi, l'importance des tâches qui leur sont souvent confiées, leur savoir technique et leur rôle dans la mise en commun des expertises nationales et européenne. Elle n'ignore pas pour autant les difficultés inhérentes à leur création *ad hoc*. En 2008, elle a lancé une initiative pour leur donner plus de cohérence et d'efficacité et pour les contraindre à mieux rendre compte de leur action. C'est le paquet qu'on a nommé « approche commune », doté d'une feuille de route, adopté en 2012³³. L'année suivante, une communication de la Commission a redéfini les rangs et rémunérations des personnels de chaque agence décentralisée, intégrés au Cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020³⁴.

Force est de constater que malgré l'« approche commune », les agences de l'Union ont considérablement complexifié l'administration européenne. Dans la mesure où elles disposent de pouvoirs réels, elles en ont toutefois renforcé les capacités globales. Trois autres points doivent être mentionnés :

- Tout d'abord, la doctrine Meroni qui, s'appuyant sur un arrêt de la Cour européenne de justice rendu en 1958³⁵, ne permettait pas la création d'agences à la fois indépendantes et puissantes ne semble plus avoir cours aujourd'hui au vu des pouvoirs conférés à certaines agences récentes.
- Ensuite, les craintes de voir les agences capter une part des ressources nécessaires au fonctionnement de la Commission ont été démenties.
- Enfin, une étude récente³⁶, s'appuyant sur des entretiens menés avec les personnels des agences, a montré au contraire que celles-ci considèrent la Commission comme leur premier interlocuteur et leur principal allié.

Les États membres

L'administration européenne s'étend au-delà des institutions et des organes communautaires. Les administrations des États membres en constituent, à l'évidence, un rouage essentiel. L'Union ne disposant pas de services territoriaux, elle s'appuie sur les administrations nationales pour mettre en œuvre sa politique. Cela signifie que non seulement les lois nationales doivent transposer les règlements européens, mais aussi que les administrations nationales doivent les exécuter. Dès lors, les capacités administratives de l'UE dépendent, individuellement et collectivement, de celles des États membres et de leurs acteurs³⁷.

Les bureaucraties nationales

Appartenir à l'UE comporte de nombreux avantages, mais les États, lorsqu'ils intègrent l'Union, sont également soumis à d'importantes obligations. Ils deviennent partie prenante d'un projet en évolution constante, où ils partagent leur souveraineté avec les institutions de l'UE et avec les autres États membres, participent à l'élaboration des politiques communes, reconnaissent la primauté de la loi de l'Union, et s'engagent à respecter, mettre en œuvre et appliquer, sanctions à l'appui, toute législation existante ou future de l'UE. Ces tâches reposent pour une grande part sur les administrations nationales.

Celles-ci doivent tout d'abord s'adapter aux exigences de la participation à la prise de décision au sein de l'Union, en l'occurrence créer des structures capables de prendre en charge les relations avec les institutions européennes et avec les gouvernements des États membres, mais aussi de gérer les apports de leur gouvernement au processus politique communautaire. Les défis sont formidables, aussi intenses que les pressions qui s'exercent pour créer des systèmes efficaces de coordination de la participation nationale aux politiques européennes – en tentant

de garantir des décisions favorables, d'éviter celles qui le seraient moins et qui conduiraient à des situations politiques intérieures embarrassantes, de minimiser les coûts tout en captant une part respectable des ressources communautaires³⁸. Au nombre de ces défis : la nécessité de coordonner l'action politique au niveau national comme au niveau communautaire, mais aussi entre ces deux niveaux, le nombre des acteurs impliqués dans les choix politiques communautaires, le rythme et la durée de l'action politique, la complexité des procédures et des institutions communautaires, leur densité organisationnelle et leur fluidité³⁹. Les États membres y ont tous répondu en mettant en place des systèmes de coordination appropriés, lesquels diffèrent pourtant sensiblement, selon leur degré d'ambition – ont-ils vocation à considérer tous les domaines ou affichent-ils la priorité de quelques-uns ? – et de centralisation.

Les administrations nationales endossent également la responsabilité de la mise en œuvre des règlements européens et de leur application aux côtés de la législation nationale. La tâche n'est pas toujours facile. Au-delà de l'ampleur des domaines touchés par la législation européenne et de la complexité, en général, du droit communautaire (v. Notice 9), les instruments de l'action politique peuvent s'avérer difficiles à manier, pesants, voire ésotériques. La mise en œuvre des règlements communautaires nécessite parfois d'allouer des ressources raréfiées. Les administrations peuvent se trouver dans l'embarrassante situation d'appliquer des politiques en contradiction avec les pratiques en cours, d'abandonner des usages établis, d'introduire des mesures incompatibles avec leurs orientations traditionnelles.

La façon dont les administrations nationales surmontent ces difficultés n'est pas sans conséquences sur l'Union en tant que système politique et administratif. L'efficacité des systèmes nationaux de coordination affecte la vitesse de réaction des institutions communautaires, notamment celle du Conseil de l'Union européenne, ou un débat peut être paralysé lorsqu'une délégation doit systématiquement référer aux autorités de sa capitale, et où les problèmes ne manqueront pas de surgir si les représentants d'un même gouvernement ne parviennent pas à articuler leurs positions. L'Union n'a pas quant à elle compétence à évaluer la qualité des dispositifs de coordination des États membres et de leur gouvernement.

Par ailleurs, si le rôle joué par les administrations nationales dans la mise en œuvre des choix communautaires comporte des avantages, il ne va pas non plus sans risques. Que l'administration européenne puisse exploiter l'expérience et l'expertise locale lui confère un atout non négligeable – elle peut ainsi se rapprocher de l'« homme de la rue » –, mais les chausse-trappes abondent. Outre la difficulté intrinsèque qu'il y a à mettre en œuvre des mesures qui font intervenir les administrations à de multiples niveaux, source de toutes sortes de problèmes de communication ou de compréhension, il est parfaitement possible qu'une administration nationale ne puisse tout simplement ou ne sache pas appliquer un règlement trop abscons. Les lenteurs sont parfois, il est vrai, moins innocentes, notamment lorsqu'une administration nationale affirme son opposition à tel ou tel volet politique dans la phase « post-décisionnelle »⁴⁰. En outre, l'importance attachée à la mise en conformité avec les règles communautaires, les ressources allouées par les gouvernements à leur mise en œuvre⁴¹, l'autorité du gouvernement central et, par conséquent, sa capacité à assurer l'application effective des règlements européens, varient considérablement d'un État à l'autre.

Les insuffisances ou le manque de cohérence dans la mise en œuvre des décisions communautaires constituent un sérieux problème, puisqu'il est absolument fondamental, pour l'Union, que les mêmes règles soient appliquées partout. Si les États membres sont légalement tenus, aux termes du traité, de remplir leurs obligations, et s'ils peuvent être poursuivis et passibles d'une amende lorsqu'ils y contreviennent, c'est à la Commission que revient néanmoins la responsabilité globale de l'application des règlements communautaires. Son éloignement du champ de bataille, sa dépendance à l'égard d'autres acteurs pour obtenir des informations et le temps nécessaire au lancement des procédures limitent leur portée et leur efficacité.

En outre, les initiatives prises pour améliorer la mise en place des règles communautaires, notamment pour ce qui concerne le marché unique, où les exceptions que souffre leur application

entraînent des distorsions de concurrence, n'ont rencontré qu'un succès limité. Le « tableau d'affichage du marché unique » constitue la première d'entre elles : il détaille les performances des États membres dans l'application de la législation du marché unique⁴². Si des progrès ont été enregistrés vers l'objectif général de 0,5% de défaut de mise en œuvre –, l'expérience montre aussi les limites d'une stratégie reposant sur l'effet dissuasif qu'est censée créer la publicité des manquements. La seconde initiative a été la création des réseaux européens de régulation⁴³, qui relient les agences nationales d'un même secteur, de sorte que l'information et l'expérience soient partagées et que les règles communautaires soient mieux appliquées par chacun. Ni la Commission, ni les gouvernements des États membres ne se sont empressés de déléguer à ces réseaux des pouvoirs significatifs. Cependant, la transformation d'un certain nombre de ces réseaux en Agences ou en organes de régulation liés aux politiques de l'Union européenne, longtemps considérée par la Commission comme une solution de rechange aux problèmes posés par l'application cohérente des règles communautaires, pourrait laisser entendre que des autorités de régulation puissantes au niveau européen sont en préparation⁴⁴. Citons, en exemple de cette évolution, le Groupe des régulateurs européens (GRE) devenu Organe des régulateurs européens des communications électroniques (Orece), ou encore le Groupe des régulateurs européens pour l'électricité et le gaz (*European Regulators Group for Electricity and Gas*, Ergcg) transformé en Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, ACER).

• • • Les analyses qui précèdent montrent combien l'administration européenne est plus développée qu'on ne le croit volontiers. Loin de constituer un bloc monolithique, elle est au contraire composée d'une grande variété d'organes, dont la portée, l'échelle, la fonction et l'influence diffèrent considérablement au niveau national ou communautaire, voire au niveau infranational pour les États fédéraux ou décentralisés⁴⁵. Non seulement les interactions entre ces organes répondent à des modèles complexes, mais l'interpénétration entre les niveaux national et communautaire est très importante. Si les administrations nationales mettent en œuvre la politique de l'Union et appliquent ses règles sur leur territoire respectif, les fonctionnaires nationaux sont partout présents au niveau européen, dans les groupes de travail ou dans les myriades de commissions consultatives ou post-législatives que compte l'Union.

Parce qu'elle a connu une croissance organique, l'administration européenne n'est pas simple à cartographier. Sa taille même et ses dimensions ne sont pas des questions faciles. Et comme la chaîne d'autorité n'y est pas unique, elle est également complexe à maîtriser. Dans le même temps, elle incarne un principe de mutualité exprimant parfaitement le projet coopératif qui est dans la nature même de l'Union, où l'autorité de décision doit être partagée – une image qui vient contredire, somme toute, celle d'une bureaucratie lointaine et inaccessible, imposant sa volonté à des États membres réticents.

Hussein Kassim
(traduit de l'anglais par François Boisivon)

Notes

1. Pour une analyse plus serrée, voir la définition de l'exécutif européen comme « assemblage » (*compound*) in J. Trondal, *An Emergent European Executive Order*, Oxford University Press, 2010 ou comme « accumulation » in D. Curtin et M. Egeberg, « Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order », *West European Politics*, 31(4), 2008.
2. L'espace imparti ne nous permet que de traiter des institutions essentielles.
3. Le fonctionnement des administrations de l'Union représente moins de 6% de son budget total, les traitements et salaires comptant environ pour la moitié.
4. Le statut des fonctionnaires, adopté pour la première fois en 1961 et dont la dernière révision remonte à 2014, est disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:FR:PDF>
5. Elle est, pour reprendre les termes de Walter Hallstein, le « rappel constant d'un intérêt communautaire qui dépasse celui de chaque partie » in W. Hallstein, « The EEC Commission: A New Factor in International Life », *International and Comparative Law Quarterly*, 14 (3), 1965, pp. 727-741.
6. Si la distinction entre le collège des commissaires avec les cabinets de chacun d'eux, d'une part, et les directions générales et les services de la Commission, d'autre part, – qu'on peut comparer à des ministères – est souvent comprise comme une répartition entre le politique et l'administratif, les frontières sont nettement moins nettes que ne le voudrait ce schéma d'organisation. À la différence de nombreuses administrations nationales, les cadres intermédiaires des directions générales et des services de la Commission sont souvent appelés à s'exprimer devant le Parlement ou à participer aux groupes de travail du Conseil, institutions politiques s'il en est.
7. W. Hallstein pensait qu'il en allait de l'indépendance de la Commission et de son positionnement face aux administrations des États membres.
8. Pour des données précises concernant la composition des personnels de la Commission par genre et nationalité, on peut consulter en ligne le site Europa, dédié à l'UE, à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_fr.htm
9. E.C. Page, *People Who Run Europe*, Oxford, Clarendon Press, 1967, pp.51-55.
10. H. Kassim, J. Peterson, M.W. Bauer, S. Connolly, R. Dehousse, L. Hooghe, et A. Thompson, *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford University Press, 2013, chapitre 8.
11. Un projet de recherche intitulé « The European Commission in question », financé par le Conseil de recherche économique et sociale du Royaume-Uni (bourse de recherche RES-062-23-1188), mené par une équipe internationale de chercheurs dirigée par l'auteur, s'est consacré exclusivement à la vérification empirique des conjectures, affirmations et autres allégations répandues un peu partout sur la Commission et ses personnels. Se fondant sur les données d'une enquête effectuée auprès de fonctionnaires (au nombre de 1 901), et sur des entretiens avec des commissaires (5), des membres de différents cabinets (28), et des cadres (119), l'équipe a eu bien des difficultés à vérifier les opinions ayant cours. Pour plus d'informations, on pourra consulter le site en ligne du projet, à l'adresse suivante (en anglais) : <http://www.uea.ac.uk/political-social-international-studies/european-commission-in-question/home>. Les principaux résultats sont présentés dans Kassim *et al* (2013), *dej.cit.*. Un second projet, intitulé « European Commission: Facing the Future », s'appuyant sur une enquête menée auprès de tous les personnels de la Commission, sur des entretiens avec les membres de toutes les catégories de fonctionnaires et sur des groupes de discussion, du même auteur, est en cours.
12. M. Šefčovič, « A European civil service fit for the 21st century », European Policy Group breakfast briefing, SPEECH/12/349, Brussels, 10 mai 2012.
13. Kassim *et al.*, 2013, *dej.cit.*, chap. 2.
14. R. Dehousse et A. Thompson, « Intergovernmentalists in the Commission: Foxes in the Henhouse? », *Journal of European Integration*, 34(2), 2012, pp. 113-132; L. Hooghe, « Images of Europe: How Commission Officials Conceive their Institution's Role », *Journal of Common Market Studies*, 50 (1), 2012, pp. 87-111; Kassim *et al.*, 2013, chap. 4.
15. S. Hix et B. Hoyland, *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.
16. On pourra consulter le site Web de l'Union européenne l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/reform/index_fr.htm. Cela ne signifie pas pour autant que les réformes entreprises par N. Kinnock [l'un des quatre rescapés de la Commission Santer au sein de la Commission Prodi] ont été un franc succès. Voir S. Connolly, and H. Kassim, « Management in the European Commission », en cours. On peut aussi avancer que certaines des modifications apportées en 2014 au statut des fonctionnaires reviennent sur les progrès précédemment entrepris dans la modernisation de la Commission et de ses méthodes de travail (voir M.W. Bauer, S. Connolly, et H. Kassim, « What difference does a decade make? Administrative reform in the European Commission: Prodi and Barroso compared », en cours). Voir également M.W. Bauer, « The Politics of Reforming the European Commission Administration » in M. W. Bauer et C. Knill (ss. dir.) *Management Reforms in International Organizations*, Baden-Baden, Nomos, 2007; H. Kassim, « A Historic Accomplishment? The Prodi Commission and

- Administrative Reform » in D. G. Dimitrakopoulos (ss. dir.) *The Changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 2004 ainsi que H. Kassim, « “ Mission Impossible ”, but Mission Accomplished : The Kinnock Reforms and the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 15 (5), 2008, pp. 648-668 ; E. Schön-Quinlivan, *Reforming the European Commission*, Basingstoke Palgrave Macmillan, 2011 et enfin, Kassim *et ali.*, 2013, chap. 8.
17. D. Coombes, *Politics and Bureaucracy in the European Community a Portrait of the Commission of the E. E. C.*, Londres, Allen and Unwin, 1970.
18. Kassim *et ali.*, 2013, chap. 5 et 6.
19. J. Peterson, « José Manuel Barroso : Political Scientist, ECPR Member », *European Political Science*, 7 (1), 2008, pp. 64-77.
20. H. Kassim, « A New Model Presidency : José Manuel Barroso’s Leadership of the European Commission », WZB Berlin Social Science Center, *Discussion Paper*, SP IV 2013-502.
21. T. Winzen, « Technical or Political ? An Exploration of the Work of Officials in the Committees of the European Parliament », *The Journal of Legislative Studies*, 17(1), 2011, pp. 27-44 ; M. Dobbels, et C. Neuhold, « The Roles Bureaucrats Play »: The Input of the European Parliament (EP) Administrators into the Ordinary Legislative Procedure : A Case Study Approach, *Journal of European Integration*, 35(4), 2013, pp. 375-390 ; M. Egeberg, Å. Gornitzka, et J. Trondal, « A Not So Technocratic Executive ? Everyday Interaction between the European Parliament and the Commission », *West European Politics*, 37(1), 2014, pp. 1-18 ; M. Egeberg, Å. Gornitzka, J. Trondal, et M. Johannessen, « Parliament staff : unpacking the behaviour of officials in the European Parliament », *Journal of European Public Policy*, 20(4), 2013, pp. 495- 514.
22. « Le Bureau est composé du président du Parlement européen, des 14 vice-présidents et des cinq questeurs, élus par le Parlement pour une période de deux ans et demi renouvelable » (site Web du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/00766d87cc/Les-organes-politiques.html>).
23. Pour plus d’information, consulter en ligne, le site Web du Parlement européen, à l’adresse suivante : <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/00d7a6c2b2/Le-Secrétariat-général.html>.
24. Parlement européen, *Inside the European Parliament. A guide to its parliamentary and administrative structures*, 2012, p.53 http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_1/OPPD_EP_GUIDE_for_webFINAL_EN.pdf
25. R. Corbett, F. Jacobs et M. Shackleton, *The European Parliament*, Londres, John Harper, 2011, p. 220.
26. Parlement européen, « Questions fréquemment posées sur les députés européens et le parlement européen », 2013 p.14 <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20140206RES35151/20140206RES35151.pdf>
27. Les personnels sont principalement recrutés par l’OESP, mais le SGC organise parfois, pour des postes requérant une expertise particulière, des concours ouverts.
28. M. Gray, et A. Stubb, « The Treaty of Nice : Negotiating a Poisoned Chalice ? », *Journal of Common Market Studies*, 39, 2001, pp. 5-23 ainsi que D. Beach, *The Dynamics of European Integration: Why and when EU institutions matter*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.
29. Qui comprennent, en tout ou partie :
a) issus du Secrétariat général du Conseil, l’unité politique, la direction générale E, des fonctionnaires détachés auprès des représentants spéciaux de l’UE et des missions PSDC ;
b) Issus de la Commission, la DG Relations extérieures, le service extérieur, la DG Développement.
30. Dans certains cas, elles perçoivent directement des paiements ou des honoraires qui constituent une ressource additionnelle.
Sur le SEAE, se reporter au récent rapport de la Cour des comptes The Establishment of the European External Action Service, Special Report, n° 11/2014, 36 pages http://www.eca.europa.eu/Lists/ECA Documents/SR14_11/SR14_11_EN.pdf
31. S. Andoura et P. Timmermans (2008) distinguent trois vagues : celle des agences liées à la politique sociale, au milieu des années 1970 ; celle de la régulation technique du marché unique intérieur à partir des années 1990 ; et enfin celle des agences créées après 2001, après que la Commission a décidé de se recentrer sur ses missions fondamentales et affiché sa volonté de déléguer certaines fonctions. À ces trois vagues peut être ajoutée une quatrième, celle de la création de puissantes agences de services financiers ainsi que la transformation, à la suite de la crise financière et économique, d’importants secteurs des réseaux européens de régulation en agences.
32. Renaud Dehousse propose une explication fonctionnelle de la création des agences européennes in « Regulation by Networks in the European Community : The Role of European Agencies », *Journal of European Public Policy*, 4(2), 1997, pp. 246-261.
- Pour d’autres approches, voir E. Vos, « Reforming the European Commission : What Role to Play for EU Agencies ? », *Common Market Law Review*, 37(5), 2000, pp. 1113-1134 ; D. Curtin, « Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability », in D. Geradin, R. Muñoz and N. Petit (ss. dir.) *Regulation through agencies in the EU : a new paradigm of European governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005 ainsi que R.D. Kelemen, et A.D. Tarrant, « The Political Foundations of the Eurocracy The Political Foundations of the Eurocracy », *West European Politics*, 34(5), 2011, pp. 37-41.
33. Pour plus de précisions sur le remaniement de 2012, consulter le site de l’Union européenne à

l'adresse suivante : http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index_fr.htm. On trouvera également la liste exhaustive des agences à : http://europa.eu/about_eu/agencies/index_fr.htm

34. Communication de la Commission : « Programmation des ressources humaines et financières destinées aux organismes décentralisés pour 2014-2020, COM (2013) 519 final, 10 juillet 2013, consultable en ligne à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0519:FIN:fr:PDF>

35. Arrêts 9/56 et 10/56 du 13 juin 1958, *Meroni / Haute Autorité* (9/56, Rec 1958 p. 11 et 10/56 Rec 1958 p. 53).

36. Morten Egeberg, Jarte Trondal and Nina M. Vestlund, Situating EU Agencies in the political Administrative Space, *ARENA Working Paper* 6, May 2014, 29 pages.

37. L. Metcalfe, « International Policy Co-ordination and Public Management Reform », *International Review of Administrative Sciences*, 60, 1994, pp. 271-290.

38. H. Kassim, « The national coordination of EU Policy » in J. Magone (ss. dir.) *Routledge Handbook of European Politics*, Londres, Routledge, à paraître ;

H. Kassim, A. Menon, B.G. Peters, et V. Wright, (ss. dir.), *The National Co-ordination of EU Policy : the European level*, Oxford University Press, 2001 ;

Mêmes auteurs, *The National Co-ordination of EU Policy : the domestic level*, Oxford University Press, 2000.

39. V. Wright, « The National Coordination of National European Policy-making: Negotiating the Quagmire », in J.J. Richardson (ss. dir.) *European Union: Power and Policy-Making*, Londres et New York, Routledge, 1996, pp. 148-69.

40. D.G. Dimitrakopoulos, « The Transposition of EU Law : “ Post-Decisional Politics ” and Institutional Autonomy », *European Law Journal*, 7, 2001, pp. 442-458.

41. Dans une étude récente portant sur les systèmes de coordination entre le niveau national et

le niveau communautaire, V.D. Dimitrov et H. Kassim ont montré que les « nouveaux » États membres accordent plus d'importance au respect des choix communautaires que les « anciens » in « The National Coordination of EU Policy in the New Member States : A Comparative Perspective », article rédigé à l'occasion de la septième conférence pan-européenne de l'Union européenne, La Haye, Pays-Bas, 5-7 juin 2014.

42. Consulter en ligne le site Europa de l'Union européenne, à l'adresse suivante (en anglais) : http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm

43. D. Coen, M. Thatcher, « Network Governance and Delegation : European Networks of Regulatory Agencies », *Regulation and Governance*, 2007 et D. Coen, and M. Thatcher, « Network Governance and Multi-Level Delegation : European Networks of Regulatory Agencies », *Journal of Public Policy*, 28(1), 2008, pp. 49-71. ainsi que M. Thatcher et D. Coen, « Reshaping European regulatory space : An evolutionary analysis », *West European Politics*, 31(4), 2008, pp. 806-836.

44. N. Lavrijssen et L. Hancher, « Networks on track : From European regulatory networks to European regulatory “ network agencies ” », *Legal Issues of Economic Integration*, 36(1), 2009, pp. 23-55.

45. Sur ce sujet, on consultera pour l'Allemagne, H.-U. Derlien, « Germany » in H. Kassim, B.G. Peters et V. Wright, (ss. dir.) *National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*, pp. 54-78. Oxford, Oxford University Press, 2000 ainsi que S. Bulmer, A. Maurer et Paterson, William E., « The European policy-making machinery in the Berlin republic : hindrance or hand-maiden ? » in *German Politics* 10 (1), 2001, pp. 177-206 ; pour le Royaume-Uni, S. Bulmer, M. Burch, C. Carter, P. Hogwood et A. Scott, « UK Devolution and the European Union : a tale of cooperative asymmetry ? » in *Publius: The Journal of Federalism*, 36(1), 2006, pp. 75-93 ; pour la Belgique, B. Kerremans, « Belgium » et pour l'Espagne, I. Molina, « Spain » in H. Kassim, B.G. Peters, V. Wright, (ss. dir.), *déj.cit.*