

Fiche de Lecture :  
Palgrave Handbook of the European administrative system  
Chapitre 22 « EU Administration and Interaction with International Organizations »  
Bob Reinalda

Le texte étudié est un chapitre de l'ouvrage collectif « The Palgrave Handbook of the European administrative system » dirigé par Micheal W. Bauer, et Jarle Trondal. Le chapitre intitulé « EU Administration and Interaction with International organizations » se situe dans la 7ème partie de l'ouvrage, « Vertical and Horizontal Administrative Interaction » qui se concentre sur les relations des administrations européennes entre elles et avec d'autres administrations.

L'auteur, Bob Reinalda, est un chercheur néerlandais qui a écrit sa thèse à l'Université de Groningen et fait de la recherche à l'université Radboud située à Nijmegen. Après une série de recherches sur les mouvements sociaux, notamment de gauche, aux Pays-Bas, il a commencé à travailler sur les organisations internationales à la fin des années 90. Son approche se concentre sur l'autonomisation de la fabrication de politiques publiques dans ces organisations, et pour comprendre ce phénomène, il étudie la structure de leur secrétariats ainsi que les profils des secrétaires généraux à travers des prosopographies. Il a été amené à éditer et publier différents ouvrages sur ce thème notamment chez Routledge et a eu un ouvrage publié aux presses universitaires d'Oxford. Il a également été membre de diverses associations de chercheurs ainsi que membre de comités de publication pour des revues internationales telles que *the Journal of Political Science Education* et *the Journal of International Organization Studies*. Il peut être considéré comme un des principaux chercheurs internationaux dans ce domaine des administrations d'organisations internationales en raison de ses nombreuses publications reconnues. Son apport au Palgrave Handbook ne provient pas d'une expertise en études européennes mais bien d'une compétence pour ce qui est de l'étude des organisations internationales. Ainsi, on pourrait s'attendre à ce que l'article qui questionne les interaction entre deux groupes -l'administration européenne et les organisations internationales- soit plus précis sur l'un de ces deux groupes que sur l'autre.

La question principale posée par le chapitre est celle de savoir si il existe une autorité européenne identifiable en charge de la conduite des relations avec les relations internationales. Un ensemble d'obstacles à la réponse à cette question sont rapidement identifiés; les relations entre organisations internationales est un domaine qui est peu recherché, la nature composite de l'UE rend difficile d'identifier un acteur ou une institution unique en charge de la conduite des relations extérieures de l'UE, et enfin, chaque organisation internationale a un rôle et un mode d'organisation différents, ce qui pourrait amener l'UE à entrer avec elles de manière différentes.

L'auteur décide donc d'étudier les arrangements institutionnels internes à l'UE pour la conduite des relations avec les organisations internationales, afin d'observer si un ou des acteurs émergent comme responsables de la conduite de cette politique. Dans la lignée de l'opposition académique et idéologique des conceptions de l'UE entre le supranational et l'intergouvernemental, l'étude est divisée en deux sections, une se concentre sur l'appareil administratif de politique étrangère de la Commission (« Commission's (supranational) external machinery ») et l'autre sur l'appareil administratif de politique étrangère du Conseil (« Council's (...) intergovernmental machinery »). Selon l'auteur, ces deux appareils coexistent. Cette relation de coexistence est intrigante car ces deux appareils sont organisés selon des modalités différentes, et car au gré de leur évolutions et d'évolutions externes, ils ont pu à tour de rôle l'emporter l'un sur l'autre.

L'auteur note rapidement que l'appareil administratif de la Commission a plusieurs avantages comparatifs, il est systématiquement mieux doté en personnel et en moyens, il peut exploiter les différences entre Etats membres pour émerger comme faiseur de compromis, et il peut dans certains cas compter sur le soutien des secrétariats d'organisations internationales dans une logique de soutien et de renforcement mutuel entre instances supranationales. Très tôt après la création de la CECA s'est posé la question du pouvoir de la Haute autorité à créer des représentations à l'étranger, ce qui fut autorisé, puis la CEE et Euratom employèrent ces représentations avant la fusion des trois commissions et donc de leur représentations en 58. Cette action étrangère du niveau supranational fut premièrement situé dans le champ de la diplomatie commerciale, et elle put établir de fortes relations avec les organisations internationales comme le GATT. La Commission pu aussi nouer des liens avec des organisations internationales européennes au sens continental comme l'OCDE, l'OSCE, le Conseil de l'Europe mais aussi l'OTAN en raison d'une homologie entre les Etats membres et parfois d'une proximité géographique des secrétariats. L'auteur décrit un processus d'intégration graduelle par des échanges informels, notamment au sein de l'ONU, dans le but d'un intérêt mutuel entre organisations internationales. Il note que la Commission a multiplié des liens avec des organisations internationales, de 10 en 1958 à 40 en 1966, et qu'elle a depuis été représentée dans la plupart des grands sommets internationaux type G7/G20. La Commission est donc décrite comme entreprenante dès son ancêtre, la Haute autorité de la CECA, en termes de relations avec des organisations internationales, dans une posture équilibrée entre représentation de la communauté en tant qu'institution, mais aussi en tant que potentielle représentante des compromis entre Etats membres.

D'autre part, l'auteur étudie l'appareil administratif de représentation intergouvernemental développé par les Etats membres réunis au sein du Conseil. Pour ce qui est de la politique étrangère, il est souvent très complexe d'établir une position commune à tous les Etats membres. Ainsi, l'auteur montre le long cheminement vers une position commune fruits des échecs de certaines propositions. La politique étrangère était d'abord coordonnée entre les Etats au sein de l'informelle coopération politique européenne. Après le traité de Maastricht, cette politique fut intégrée aux

prérogatives communautaires à travers le 3ème pilier et la PESC, la politique étrangère était discutée entre les Etats en Conseil européen et à la formation affaires étrangères du Conseil de l'UE. Ce pilier était particulièrement intergouvernemental, notamment à travers les votes à l'unanimité et une branche du secrétariat du conseil fut dédiée à la politique étrangère commune. Le Conseil établit ses propres représentations notamment auprès de l'ONU ou deux représentations cohabitaient (Commission et Conseil). D'après l'auteur, la création de la PDSC a renforcé cet aspect gouvernemental en raison du caractère sensible des politiques de défense.

Un changement crucial est intervenu dans cette architecture de la politique étrangère de l'UE avec le traité de Lisbonne en 2007. Le traité a créé une institution, Le service européen d'action extérieure (SEAE) et un poste, le Haut représentant à la politique étrangère (HR/VP), à la fois président de la formation affaires étrangères du Conseil, Vice-Président de la Commission et directeur du SEAE. Formellement, ce HR/VP conduit la politique étrangère de l'UE de manière autonome, mais celle-ci est élaborée en Conseil européen et en formation affaires étrangères du Conseil. Au niveau administratif, la Commission a perdu le contrôle sur l'administration de la politique étrangère étant donné que la DG RELEX est devenue le SEAE qui n'est pas contrôlé par la Commission. Celle-ci ne peut plus intervenir que marginalement via la DG ECHO pour le développement et l'aide humanitaire, la DG INTPA, ou encore la DG TRADE pour le commerce. Les représentations permanentes de l'UE que ce soit auprès d'Etats tiers ou auprès d'organisations internationales ont été unifiées sous le contrôle du SEAE. Au niveau des dirigeants et de la représentation à des sommets internationaux, la division du travail depuis Lisbonne est moins claire. Sur la dernière législature, on a vu à la fois la présidente de la Commission, le président du Conseil et, plus rarement, le HR/VP prétendre à représenter l'UE à des sommets internationaux.

Au fil du chapitre l'auteur développe donc une pensée explicitée dans les dernières pages, celle d'un décalage entre position de force théorique et pouvoir pratique. Selon lui, malgré la faiblesse relative de ses prérogatives, la Commission a réussi à s'établir sur la scène internationale grâce à la construction de relations de travail avec les organisations internationales, et à être reconnue pour sa capacité à construire et représenter des compromis entre les Etats qu'elle réunit. A l'inverse, le Conseil, peu doté en ressources de personnel mais bien doté en capital institutionnel a surtout révélé les dissensions entre Etats membres et leur peur de trop de supranationalisme ce qui pourrait réduire leur souveraineté. Cette situation a amené à une faible reconnaissance du Conseil sur la scène internationale. La question qui se pose aujourd'hui est celle de savoir si l'administration de la politique étrangère de l'UE, désormais unifiée, réussira à être reconnue par les organisations internationales comme efficace dans la construction d'une position commune et réellement représentante des intérêts des Etats en tant qu'Union.

Dans l'ensemble, le texte est bien construit et des dynamiques historiques émergent d'un agrégat de phénomènes historiques divers et complexes. Ecrit en 2015, il semble poser les bonnes questions sur l'avenir de la politique étrangère de l'UE étant donnée qu'on a vu à plusieurs reprises des problèmes de coordination diplomatiques au niveau de la représentation du plus haut sommet de l'UE, problèmes dont les dirigeants étrangers ont pu jouer à l'image d'Erdogan avec le « sofatgate ».

Finalement cet article n'est pas centré exclusivement sur les relations de l'UE avec des organisations internationales mais sur ce que ces relations nous disent de la construction de la politique étrangère de l'UE dans son ensemble. Il aurait pu être intéressant, surtout pour un spécialiste des secrétariats des organisations internationales de détailler plus les relations informelles construites par la Commission avec ces organisations qui lui ont permis d'être reconnues, et d'expliquer comment peut être évaluée la reconnaissance d'une institution au niveau international. Par exemple, il est intéressant de noter que la Commission était reconnue comme efficace par le secrétariat des agences de l'ONU, mais étant donnée que celle-ci était cantonnée à un rôle d'observatrice, quel impact cela a-t-il pu avoir sur la représentation de l'UE à l'ONU ? Par ailleurs l'analyse des évolutions est centrée sur les changements formels et extérieurs, et ne sont donc pas ou peu mentionnées les luttes internes aux institutions. On peut notamment se demander comment cela pourrait être possible qu'en 2007 la Commission accepte tout simplement de perdre le contrôle de son administration de politique étrangère. Il semble réducteur de voir dans le SEAE un organe simplement autonome ou sous l'égide des Conseils, et la littérature sur cette institution encore récente n'a pas tranché sur sa définition concrète.