

Fiche de lecture - *European Integration and the Administrative State* (Trondal, 2023)

A. Introduction de l'auteur:

Le texte analysé "*European integration and the Administrative state*" (2023, p.221-244), chapitre issu du livre "*Governing the contemporary administrative state*" (2023), a été écrit par Jarle Trondal.

Jarle Trondal est un politologue norvégien, professeur d'administration publique à l'université d'Agder et au centre ARENA d'études européennes de l'université d'Oslo. Trondal est spécialisé dans l'analyse de la gouvernance multi-niveaux où il examine les interactions et les dynamiques entre les différents niveaux de gouvernement, en particulier dans le contexte de l'Union européenne. Il est également spécialisé dans l'analyse des institutions européennes. Ces travaux sur ce sujet mettent l'accent sur le rôle des institutions dans la politique de gouvernance. A travers ses travaux, il apparaît donc que Trondal appartient au courant de la théorie institutionnaliste. En termes de méthodologie, Trondal a souvent recours à méthodologie quantitative sur base de questionnaires à l'aide de grands échantillons.

Les travaux de Trondal possèdent également un rayonnement international, l'impact de Trondal dans le domaine est prouvé par les indices de citation : H-index = 21 et un total de plus de 1000 citations au *Publish or Perish* de Harzing.

B. Résumé du point de l'article :

L'article se penche sur la dynamique de l'intégration administrative dans le contexte de la participation à l'Union Européenne (UE) sans adhésion politique. L'article se penche donc précisément sur le cas de la Norvège. La problématique soulevée se situe dans la manière dont les composantes organisationnelles influencent l'intégration européenne et comment elle se manifeste dans les ministères norvégiens. L'hypothèse centrale soutient que des conditions organisationnelles favorable peuvent pousser à une intégration administrative et que les fonctionnaires de rangs inférieurs sont plus impliqués dans les interactions avec l'UE que ceux de rangs supérieurs. Cette hypothèse repose sur une analyse approfondie des caractéristiques structurelles des organisations publiques en utilisant les concepts de spécialisation horizontale, verticale et d'affiliation organisationnelle qui doivent former l'intégration administrative. Cette analyse se concentre sur les ministères norvégiens et leur interaction avec les institutions de l'UE.

L'article avance en ce sens cinq hypothèses (appelées propositions dans le texte) :

- 1) Les fonctionnaires des ministères sectoriels sont plus enclins à interagir avec la Commission européenne qu'avec d'autres institutions de l'UE. (P1)
- 2) La coordination du travail lié à l'UE est relativement plus faible entre les ministères qu'à l'intérieur de ceux-ci. (P2)
- 3) Les fonctionnaires de haut rang sont moins susceptibles d'être fortement impliqués dans le travail lié à l'UE et moins enclins à interagir avec les institutions de l'UE que les fonctionnaires de rang inférieur. (P3)
- 4) Les structures organisationnelles primaires ont une importance significative dans l'engagement des fonctionnaires dans le travail lié à l'UE. (P4)
- 5) En cas de conflit entre les désirs de la direction politique et les exigences du droit de l'UE, la plupart des fonctionnaires cherchent à compromettre entre les deux. (P5)

Pour tester ces hypothèses, l'article se base sur des données empiriques qui confirment ces cinq dernières. Il est démontré que les fonctionnaires norvégiens de rangs inférieurs sont plus engagés dans leurs relations avec l'UE que leurs supérieurs. Il est également mis en lumière que la coordination est plus forte au sein des ministères qu'entre eux ainsi que l'importance des structures organisationnelles dans ce processus. De plus, le phénomène de « double-chapeautage », la nécessité pour les fonctionnaires ministériels norvégiens de jongler entre les exigences de leur direction politique nationale et celles du droit de l'Union européenne (UE) dans leur travail quotidien, qui illustre la complexité des relations bureaucratiques dans ce contexte.

C. Méthodologie :

Pour la méthodologie, l'étude se base sur des données d'enquêtes uniques sur le rôle de l'administration centrale dans le processus de gouvernance des organisations publiques. Les données proviennent de trois questionnaires différents datant de 1996, 2006 et 2016, il est mentionné que les questionnaires sont pratiquement pareils pour assurer la validité interne de la méthodologie. Aux trois périodes, l'enquête s'est adressée à des fonctionnaires de « niveau A », autrement dit, des fonctionnaires ayant au minimum un an d'ancienneté. A travers les trois bases de données le nombre de répondants équivaut à un échantillon de 3562 personnes.

Toutefois, l'article émet deux mises en gardes avec l'utilisation de cette méthodologie, en développant également une réponse à ces mises en garde. Premièrement, il est expliqué que les études se basant sur des perceptions comportementales des répondants n'observent pas directement le comportement de gouvernance publique, il est dit que les répondants peuvent

exagérer ou minimiser leurs rôles. Malgré tout, il est dit que l'utilisation d'un grand échantillon ainsi que l'utilisation de plusieurs indicateurs augmentent la validité de la mesure et permettent d'arriver à des conclusions robustes. Deuxièmement, l'utilisation de données transversales peut être biaisée par des différences cognitives entre les individus ou par l'omission de tenir compte des facteurs concomitants susceptibles d'influencer les résultats. L'utilisation de données longitudinales dans la recherche sur l'évolution des données permettrait d'arriver à des conclusions plus robustes. L'article stipule toutefois que des données transversales permettent tout de même de donner des connaissances utiles sur l'évolution des données à travers le temps.

D. Les points notables :

Les points notables de l'article se situent dans la possible évolution des perceptions des fonctionnaires norvégiens quant à leur interaction avec l'UE. Une constatation faite par l'auteur est qu'à travers les trois bases de données de 1996, 2006 et 2016, les perceptions des fonctionnaires norvégiens sont relativement stables. Toutefois, dans certains domaines, des variations significatives apparaissent.

Tout d'abord, le pourcentage de fonctionnaire de « niveau A » rapportant des interactions avec les institutions de l'UE a résolument augmenté de 1996 à 2006 mais est resté stable de 2006 à 2016. L'auteur explique que les données démontrent une forme de seuil dans l'accès des ministères norvégiens à l'administration européenne. L'écart dans l'interaction avec les institutions de l'UE entre les ministères sectoriels et le ministère des affaires étrangères augmente considérablement entre 1996 et 2006, puis reste stable entre 2006 et 2016. Cet écart reflète la compatibilité organisationnelle entre les ministères sectoriels et l'administration de l'UE.

Ensuite, une tendance notable réside dans l'évolution de l'implication des fonctionnaires de différents niveaux hiérarchique dans les activités liées à l'UE. Tandis qu'il y a une diminution de l'implication des fonctionnaires de niveaux moyens et élevés, on constate une augmentation de 10 à 15% de l'implication des fonctionnaires de niveaux inférieurs avec les institutions de l'UE de 1996 à 2016.

Enfin, en ce qui concerne la coordination inter- et intra-ministérielle, deux tendances apparaissent. Premièrement, confirmant la deuxième hypothèse, il y a une augmentation de la coordination au sein des ministères tandis qu'une tendance plus faible apparaît dans la coordination interministérielle. Cette diminution se manifeste par une diminution interministérielle de bas niveau, démontrant un changement dans les formes de coordination au sein des ministères norvégiens.

Selon Trondal, l'analyse de l'évolution de ces données permet de comprendre les implications à long-terme de la relation entre les institutions nationales (dans ce cas les institutions norvégiennes) et celles de l'UE. Cette évolution met en lumière les interactions entre tous les niveaux hiérarchiques des fonctionnaires nationaux avec les institutions de l'UE et atteste de l'intégration administrative se créant à la suite de ces interactions.

E. Critique interne :

La critique interne de ce chapitre peut s'effectuer sur plusieurs points. Premièrement, en ce qui concerne la méthodologie, l'analyse se base sur un très fort échantillon et des données de vingt ans. Cette méthodologie permet d'effectuer une analyse de l'évolution des données avec des résultats significatifs. Malgré cela, l'auteur lui-même exprime le fait que l'utilisation de données transversales ne tient pas forcément compte des facteurs concomitants susceptibles d'influencer les résultats. Mais contrairement aux autres mises en garde exprimées par l'auteur dans sa méthodologie, pour ce qui est de l'utilisation des données transversales, l'auteur n'apporte aucune réponse qui pourrait pallier cette faille. Il exprime simplement le fait que l'utilisation de données longitudinales serait nécessaire pour arriver à des résultats plus robustes.

Ceci peut avoir des répercussions dans la validité des résultats. L'analyse effectuée par Trondal expose de manière détaillée et structurée les résultats et leur interprétation par rapport aux hypothèses émises. Mais l'on remarque que dans l'analyse et la discussion des résultats, il y a très peu d'attention émise quant aux limitations de l'étude, les biais possibles ou les variables omises. Il est simplement recommandé en fin de conclusion d'effectuer une étude à base de données longitudinales pour documenter la suite de l'évolution des schémas d'intégration administrative.

En d'autres mots, bien que l'article possède une méthodologie robuste, trop peu de place y est laissée pour discuter des potentielles lacunes de l'analyse des résultats.

