

## **Fiche de Lecture : « EU Administration : Center Formation and Multilevelness » M. Agaberg**

Nous allons ici étudier l'article « EU Administration : Center Formation and Multilevelness » écrit par Morten Egeberg et publié en 2012 dans le journal "Public Administration".

Morten Egeberg est un politologue norvégien spécialisé dans l'étude de l'administration publique européenne. Il est actuellement professeur de science politique à l'Université d'Oslo, où il dirige le Centre d'études européennes.

Au cours de sa carrière, Egeberg a publié de nombreux articles et ouvrages sur l'administration publique européenne, la gouvernance multilatérale et la réglementation. Il est considéré comme l'un des principaux spécialistes de l'administration publique européenne et a été très influent dans le développement de la théorie de la gouvernance multilatérale.

Egeberg se situe dans le courant de la science politique qui s'intéresse à la gouvernance multilatérale et à l'administration publique européenne. Il s'intéresse en particulier à la façon dont la gouvernance multilatérale de l'UE est organisée et gérée, en mettant l'accent sur les tensions entre centralisation et décentralisation.

En dehors de son article "EU Administration : Center Formation and Multilevelness", Egeberg a publié de nombreux autres travaux sur l'administration publique européenne, notamment "European Union : Power and Policy-Making" (avec Jarle Trondal) et "The Dynamics of Institutional Change : The European Union's Appropriation of the Generalized System of Preferences". Ces travaux ont contribué de manière significative à la compréhension de la gouvernance multilatérale de l'UE et de son impact sur les politiques et les processus de décision.

Dans cet article, l'auteur défend l'idée selon laquelle, « *les administrations nationales, ou plus exactement certaines parties des administrations nationales, sont également devenues, dans une certaine mesure, ces deux dernières décennies, des parties d'une sorte d'administration de l'UE* » selon Morten Egeberg. L'auteur souhaite montrer dans son article que cela s'explique par des développements institutionnels particuliers au niveau européen mais aussi au niveau national.

Afin de démontrer cette idée, il divise son article en trois grandes parties. Tout d'abord, il montre que la Commission se développe comme un nouveau centre exécutif au niveau de l'UE. Ensuite, Egeberg aborde l'avènement des agences au niveau de l'UE puis il termine par l'évolution des relations entre les organes exécutifs au niveau de l'UE et les administrations nationales.

Dans une première partie, l'auteur explique que pour permettre une transformation de l'espace administratif européen, il est nécessaire que la Commission européenne ait une grande autonomie. Il souligne son évolution en tant que nouveau centre exécutif de l'UE, avec une autonomie croissante par rapport aux gouvernements nationaux. Cette autonomisation est illustrée par différents éléments, tels que la constitution d'une administration principalement composée d'employés permanents, une internalisation grandissante du processus de

recrutement et de nomination des hauts fonctionnaires, et une direction politique de plus en plus indépendante des gouvernements nationaux.

Cependant, l'auteur nuance également cette autonomisation en soulignant que des éléments organisationnels à dimension territoriale subsistent. En effet, chaque État membre désigne un commissaire, bien que leur rôle national ne soit pas le plus central. Il explique que la socialisation nationale ne vaut pas pour tous les fonctionnaires de la Commission et que la socialisation à la Commission est d'autant plus forte pour les fonctionnaires qui ont rejoint la Commission avant 30 ans. Enfin, il note que les groupes d'experts de la Commission, principalement composés de fonctionnaires nationaux, pourraient être considérés comme une autre composante territoriale au sein de la Commission, mais que ces fonctionnaires ne sont pas perçus comme des représentants clairs de leur gouvernement par leurs collègues européens, de plus eux-mêmes ne se perçoivent pas comme tel.

L'article souligne donc la complexité de la Commission européenne en tant qu'acteur autonome mais également lié aux gouvernements nationaux et à la territorialité, ainsi que les nuances à prendre en compte dans l'analyse de l'autonomisation de la Commission.

Pour continuer, Egeberg aborde la création d'agences de l'UE dans les années 1990, qui ont été créées pour soulager la surcharge de travail de la Commission et pour répondre à la nécessité d'une plus grande capacité réglementaire au niveau européen. Ces agences ont pour fonction de recueillir des informations pour soutenir les politiques de l'UE, de préparer des décisions pour la Commission ou de gérer des programmes de l'UE. Le phénomène « d'agencification » est considéré comme un compromis politique pour une plus grande capacité réglementaire, mais sans transférer davantage de pouvoir à la Commission. La plupart des agences sont étroitement liées à la Commission, mais certaines travaillent également avec le Conseil. Les agences sont soumises à la lutte de pouvoir entre les pouvoirs exécutif et législatif, avec une volonté du législateur de participer et de surveiller les activités législatives déléguées.

Enfin, la troisième partie du texte aborde la mise en œuvre des politiques européennes dans un système à plusieurs niveaux. L'auteur décrit deux formes de mise en œuvre : la mise en œuvre indirecte par les gouvernements de niveau inférieur, qui permet une marge de manœuvre plus grande, et la mise en œuvre directe, qui limite la marge de manœuvre des gouvernements de niveau inférieur. En outre, l'auteur met en lumière des formes hybrides de mise en œuvre qui combinent des éléments de mise en œuvre directe et indirecte, telles que les partenariats entre la Commission, les agences de l'UE et les agences nationales de régulation. Les agences nationales ont un rôle à « double casquette », car elles agissent à la fois comme parties des administrations nationales et de l'administration de l'UE. Les agences de l'UE peuvent également avoir un certain pouvoir réglementaire, mais sont intégrées dans des réseaux d'agences nationales où les États membres dominent numériquement les conseils d'administration. En fin de compte, les gouvernements nationaux doivent partager leur contrôle sur les agences de l'UE avec la Commission européenne.

Pour conclure, nous constatons, à travers la démonstration de l'auteur, les changements dans les modèles de politique exécutive en Europe au cours des deux dernières décennies, notamment la participation des administrations nationales à la formulation et à la mise en œuvre des politiques de l'UE. Les agences nationales ont une "double casquette", servant à la fois les ministères nationaux et l'UE avec une relative indépendance. Deux conditions institutionnelles sont nécessaires pour permettre cette évolution : l'émancipation de la Commission en tant que nouveau centre exécutif en dehors du Conseil, et la fragmentation des gouvernements

nationaux. La création d'organismes nationaux semi-détachés et hautement spécialisés a fourni l'infrastructure administrative nécessaire à la reconfiguration.

Nous allons désormais nous intéresser à la méthode utilisée par Morten Egeberg dans son article. L'auteur analyse l'évolution de la structure administrative de l'UE. De plus, il propose une approche d'analyse de la formation administrative de l'UE et de la multilatéralité.

L'auteur utilise plusieurs méthodes d'analyse, notamment la méthode comparative pour examiner les changements dans la structure administrative de l'UE à différentes périodes, en se concentrant sur les changements dans la taille, la composition, l'organisation et la relation entre les niveaux supranational et national de l'administration. Une méthode comparative est aussi utilisée pour comparer la structure administrative de l'UE avec celle d'autres organisations internationales et pays membres de l'UE afin de mieux comprendre la formation et la nature multilatérale du centre administratif de l'UE.

Il utilise également une approche multilevel pour analyser la structure administrative de l'UE, reconnaissant qu'elle est caractérisée par une interaction complexe entre différents niveaux d'administration, y compris les niveaux supranational, national, régional et local. L'auteur identifie les défis auxquels sont confrontés les différents niveaux d'administration et examine les stratégies qu'ils utilisent pour gérer ces défis.

En outre, l'article utilise une méthode d'analyse institutionnelle afin d'examiner la formation, le fonctionnement du centre administratif de l'UE ainsi que la nature multiforme de cette administration. Cette méthode d'analyse institutionnelle se concentre sur l'analyse des règles formelles et informelles qui régissent les interactions entre les acteurs institutionnels dans un système donné.

En utilisant ces différentes méthodes d'analyse, l'auteur souligne la complexité de la structure administrative de l'UE, qui comprend une multitude d'organes et d'acteurs opérant à différents niveaux de gouvernance, ainsi que la manière dont cette complexité affecte la prise de décision et la mise en œuvre des politiques.

Cinq points notables sont à souligner dans cet article. Un premier point est l'évolution de la taille de l'administration de l'UE qui a connu une croissance fulgurante depuis les années 1970.

Un deuxième point notable mis en avant par Egeberg est le rôle central de la Commission européenne. L'auteur défend l'idée que la Commission européenne est le centre administratif de l'UE, de plus comme nous l'avons vu précédemment, la Commission se développe comme un nouveau centre exécutif à l'échelle de l'UE.

Un autre point saillant qui ressort de ce texte est l'interaction « multilevel » entre les niveaux d'administrations. En effet, Egeberg met en lumière la complexité des interactions entre les différents niveaux d'administration (supranational, national, régional, local) qui caractérise la structure administrative. L'article examine la manière dont les différents niveaux d'administration interagissent et collaborent pour gérer les politiques de l'UE.

Dans la continuité de cette idée, un quatrième point notable qui se dégage est : les défis auxquels sont confrontés les différents niveaux d'administration, en particulier en termes de coordination entre les États membres de l'UE et la Commission européenne. Il explore les stratégies qu'ils utilisent pour gérer ces défis, notamment la délégation de pouvoir, la coopération, la coordination et la négociation.

Enfin, un dernier point à souligner est l'importance de la recherche empirique dans cet article. Effectivement, Egeberg se fonde sur la recherche empirique pour appréhender au mieux la structure administrative de l'UE et les défis auxquels sont confrontés les différents niveaux d'administration.

En ce sens, il est important de préciser que cet article est publié dans une revue académique et qu'il s'agit d'une analyse approfondie de la structure administrative de l'UE. Par conséquent, il ne contient pas d'extraits d'entretiens ou de chiffres majeurs, mais plutôt une analyse approfondie basée sur la littérature grise et les recherches antérieures dans le domaine.

L'article explore les dynamiques et les défis de la formation d'un centre administratif de l'UE et de la multilatéralité qui en résulte. Pour ce faire, l'auteur utilise plusieurs sources de littérature grise, telles que des documents officiels de l'UE, des rapports et des études de groupes de réflexion et d'ONG, des documents de travail et de recherche produits par les institutions de l'UE et des publications académiques antérieures.

De surcroît, l'article se base sur plusieurs publications académiques antérieures pour éclairer son analyse. Nous pouvons en donner deux exemples avec notamment l'article "Administrative Reforms in the European Union: Towards a Multi-Level Governance System?" de Jarle Trondal ou encore l'article "The European Union: How does it work?" de Daniel Kenealy. Egeberg se fonde sur le premier article pour soutenir sa thèse selon laquelle la réforme de l'administration de l'UE au fil des ans a créé un système de gouvernance multi-niveaux, caractérisés par des niveaux supranationaux, nationaux et infranationaux. Puis, il se sert du second article pour fournir une vue d'ensemble de la structure institutionnelle de l'UE et pour nous aider à comprendre les rôles et les responsabilités des différentes institutions.

Pour terminer, nous allons effectuer une analyse critique de cet article à partir d'autres travaux afin de mettre en lumière des carences ou tout simplement afin de venir compléter cette étude.

Une première remarque que nous pouvons faire est que l'article n'évoque pas les alternatives possibles à la gouvernance multilatérale, alternative qui pourrait parfois mieux répondre aux besoins de certains Etats membres. En ce sens, il est intéressant d'évoquer ici l'article de Jarle Trondal et Martin Marcussen, "The Multilevel Administrative System of the European Union: A Conceptual Framework" (2008). Cette parution vient apporter un regard nouveau aux travaux de Egeberg en proposant une conceptualisation alternative de la gouvernance multilatérale de l'UE, en insistant sur la complexité et la diversité des niveaux administratifs impliqués. Il suggère que la gouvernance multilatérale peut être comprise comme un système administratif en réseau, plutôt qu'une simple dichotomie centre et de périphérie.

Une seconde observation est que l'article ne met que très peu en avant les perspectives et spécificités des Etats membres. En ce sens, l'article "Exploring the Role of Administrative Traditions in the Multilevel European Polity" de Christoph Knill et Jarle Trondal (2014) est éclairant. En effet, il met en évidence les différences entre les traditions administratives des Etats membres de l'UE, qui peuvent influencer leur capacité à s'engager dans la gouvernance multilatérale. Il suggère que les différences administratives peuvent rendre plus difficile l'établissement d'une structure de gouvernance multilatérale centralisée.

Pour conclure, il est important d'évoquer l'article suivant : "Exploring the Nature of Multi-Level Administration in Europe: Taking Stock and Looking Ahead" de Sandra Eckert et Morten Egeberg paru en 2016. Ce dernier s'inscrit dans la continuité de l'article que nous venons d'étudier. En effet, cette étude vient compléter les travaux que nous venons de voir. Les

auteurs reconnaissent que l'administration européenne est caractérisée par une multilevelness, mais ils soulignent également la nécessité de tenir compte des interactions entre les niveaux administratifs et politiques. Ils plaident pour une approche plus dynamique de la multilevelness qui prenne en compte l'évolution des relations entre les différents acteurs et niveaux de gouvernance.

Ainsi, les articles présentés permettent de venir nuancer ou compléter l'analyse de Morten Egeberg en soulignant la complexité et la diversité de la gouvernance multilatérale de l'UE.