

Fiche de lecture

Article: A Conceptual Account of the European Administrative Space, Jarle Trondal et B. Guy Peters, dans Bauer, W. Trondal J., *The Palgrave Handbook of the European administrative system* NY, Palgrave, 2015.

L'article "A Conceptual Account of the European Administrative Space" a été écrit par Jarle Trondal et B. Guy Peters. Ces deux auteurs s'inscrivent dans les sciences administratives. En effet, ils ont travaillé sur l'administration publique et la bureaucratie.

B. Guy Peters fait partie de l'université de Pittsburg aux États-Unis, et est professeur de politique comparée à l'Université Zeppelin en Allemagne. Il s'est intéressé aux formes alternatives de gouvernance, et notamment le rôle potentiel de l'expertise.

Jarle Trondal quant à lui est plus spécialisé dans les études européennes. Sa thèse portait sur l'intégration administrative des institutions de l'UE par le biais des comités. Il a été professeur de science politique et de politique européenne à l'université d'Oslo et à l'université de Copenhague. Trondal est assez reconnu puisqu'il a publié une centaine de manuscrits scientifiques et est régulièrement cité par ses pairs. Il est actuellement affilié à l'université de Californie à Berkeley.

Les recherches de Trondal se concentrent sur l'administration européenne, les bureaucraties, le comportement administratif et l'étude des crises. Il s'intéresse à l'*administrative capacity* et aux nouveaux modèles d'intégration de l'administration publique. Il a étudié la transformation de l'ordre politique européen, et selon lui la Commission européenne est la bureaucratie la plus puissante du monde.

Pendant longtemps, la mise en œuvre des politiques publiques en Europe était une des prérogatives des administrations nationales. Cet article souligne le fait qu'il n'existe pas encore de réelle compréhension de ce que signifie l'espace administratif européen ou "*european administrative space* (EAS)", ni de ce que sont ses mécanismes, ou encore son importance. Les auteurs s'intéressent alors à sa possible institutionnalisation. Selon eux, cet EAS peut être défini comme une infrastructure administrative européenne commune pour la formulation et l'exécution conjointes des politiques publiques.

Alors, comment reconnaître un espace administratif européen et son rôle dans l'intégration européenne de l'administration publique ?

Avec cet article, Trondal et Peters offrent une conceptualisation de l'EAS.

Pour cela, les auteurs vont reprendre ce qui a déjà été fait dans la littérature scientifique récente en passant en revue les enseignements tirés sur la possible émergence d'un "EAS". Ensuite, les auteurs vont examiner empiriquement ce dernier en reprenant les idées de S. Huntington concernant sa vision de l'institutionnalisation des structures

politiques. En effet, il ne voit pas l'institutionnalisation d'une structure de manière binaire, mais comme un continuum que l'on peut mesurer au regard de trois facteurs: l'indépendance, l'intégration et la coordination.

Dans un premier temps, Trondal et Peters se penchent sur la littérature qui a déjà été produite sur le sujet. Par exemple, selon Selznick (1957), le plus important afin qu'un espace administratif fonctionne, ce n'est pas l'accomplissement automatique des tâches, mais c'est de transmettre des valeurs communes. Ainsi, il faudrait que l'espace administratif européen comporte des individus avec un certain attachement à l'Union européenne et au maintien des modes de gouvernance existants.

Par ailleurs, on a pu voir l'émergence d'un langage commun dans l'administration publique des États-membres, alors même qu'ils ont des traditions administratives bien différentes. (Painter et Peters, 2010).

Les deux auteurs distinguent deux vagues d'études sur l'EAS. ('EAS I' et 'EAS II'). L'EAS I correspond à la convergence des systèmes administratifs et des politiques par la diffusion des traditions et des pratiques communes de gestion publique (par exemple, Knill, 2001 ; Meyer-Sahling et Yesilkagit, 2011).

L'EAS II correspond à l'émergence d'un ordre administratif commun en Europe avec de nouvelles configurations institutionnelles (Egeberg, 2006 ; Rittberger et Wonka, 2011). Il s'agit de comprendre les nouveaux modèles de l'administration européenne et notamment ses capacités administratives. C'est donc sur cette deuxième vague que les auteurs vont baser leur réflexion.

Dans un second temps, les auteurs vont examiner l'EAS en référence à l'indépendance institutionnelle, l'intégration et la coordination.

- Une autonomie institutionnelle

Selon Huntington (1968), l'autonomie est la première condition d'un développement réussi de l'État. Il y a eu un développement administratif au sein de la Commission européenne, mais aussi au sein des institutions qui l'entourent. Le renforcement des capacités a été surtout marqué dans les DG sectorielles. Selon Trondal (2013), l'administration de la Commission a su se montrer indépendante vis-a-vis des gouvernements des États-membres. De plus, la présence de comités tend à renforcer cette capacité administrative. Les agences, même si elles se sont multipliées, ne sont pas un problème puisque aussi bien la Commission que les agences ont acquis une capacité administrative.

- Une intégration institutionnelle

Il ne suffit pas qu'une institution ait une capacité administrative, il faut aussi que cela se traduise par des pratiques cohérentes.

Selon eux, la Commission européenne est devenue de plus en plus cohérente, et cela est due en partie à l'émergence d'une culture commune au sein des services. De plus, les relations entre la Commission et les acteurs extérieurs (organisations internationales, agences de l'UE, gouvernements nationaux) se sont peu à peu structurées.

Cependant, nous avons vu émerger une présidentialisation de la Commission, notamment depuis Jacques Delors, avec en parallèle un cloisonnement des services, ce qui a pu contrecarrer l'intégration administrative. Par exemple, certaines DG deviennent plus puissantes que d'autres.

- Une capacité coordination

L'augmentation des capacités administratives européennes accroît la capacité de la Commission à coordonner des sous-centres administratifs (agences de l'UE, agences nationales, agences dans les organisations internationales). Il y a par exemple des liens directs ou des partenariats entre les commissaires et ces agences. De plus, la Commission a un rôle clé dans la vie quotidienne de ces dernières puisqu'elle organise toute la coordination entre services.

Il en résulte que si l'on suit la typologie de Huntington, l'EAS remplit ces catégories. En effet, cet espace est indépendant des considérations nationales et se développe véritablement au niveau européen, via la mise en place d'institutions permanentes et distinctes.

De plus, cet espace administratif est relativement cohérent. Les auteurs expliquent que deux logiques comportementales coexistent au sein de la Commission. Il y a d'abord la logique "portefeuille" qui fait qu'il peut y avoir une fragmentation et une hiérarchisation des services qui amène à de faibles capacités de pilotage hiérarchique.

Et puis, il y a la logique "silo" qui amène les fonctionnaires de la Commission à penser à leur intérêt personnel plutôt qu'à celui de l'unité de la Commission.

Cependant, ces logiques sont en fait guidées par la spécialisation des services et l'accumulation des capacités administratives au sein de la Commission.

Enfin, cet espace est consacré lorsqu'il s'agit de coordonner des sous-centres administratifs, en particulier au stade de la mise en œuvre du cycle décisionnel.

Ces résultats amènent les auteurs à en déduire de nouveaux modèles d'intégration de l'administration publique européenne.

Le présent article nous permet de cerner ce qu'est la notion de "administrative capacity" qui serait caractéristique des nouveaux modèles d'administration publique européenne. En effet cet espace serait riche en ressources, serait indépendant et cohérent. Ces dernières années, la Commission a augmenté sa capacité à définir des programmes politiques, à en orienter la mise en œuvre, et a parallèlement su tirer les leçons de l'expérience passée.

De plus, les auteurs nous invitent à réfléchir sur les idées et les valeurs communes transmises aux fonctionnaires de la Commission afin de produire une capacité administrative cohérente. En effet, si un système administratif peut diffuser un *ethos* commun parmi ses membres, et bien il facilite les comportements cohérents à l'échelle plus large.

Pour conclure, cet article nous aide à saisir la notion de capacité administrative, et à nous rendre compte de l'existence d'un espace administratif européen. Il invite notamment à

poursuivre les recherches. Ils avertissent simplement sur la difficulté d'identification de l'EAS puisque ce n'est pas vraiment tangible.

Les limites de cette démonstration pourraient être le manque de définition de ce qu'est une "capacité administrative". Les auteurs en parlent beaucoup, mais on ne sait pas s'il s'agit de pratiques, d'un pouvoir informel, ou de quelque chose de plus symbolique.

Ils parlent aussi de l'importance de la diffusion de valeurs communes sans décrire ce qu'elles pourraient être.

Enfin, ils ne sont pas vraiment critiques envers le système de la Commission qui serait peut-être trop cohérent. En effet, les luttes entre DG, et les luttes au sein d'une même DG pour imposer une certaine vision d'une politique publique ne sont pas mentionnées. Les dynamiques nationales sont aussi malgré tout présentes chez les fonctionnaires.

En bref, ils voient la Commission comme un tout globalement cohérent mais il manque un regard plus sociologique sur les fonctionnaires ou encore les experts qui fondent cet espace administratif européen.