

Bureaucratie sans frontières

L'Union économique européenne n'intéresse pas uniquement le monde des entreprises, mais également les bureaucraties des Etats membres qui ont des contacts de plus en plus étroits entre elles et avec la Communauté.

Dr Massimo Balducci

Professeur de théorie des organisations complexes

(Cet article est une introduction à un dossier publié dans le "Mondo economico" du 15 février 1992 par les soins de Massimo Balducci. Il s'agit d'une étude comparative sur la préparation des administrations nationales à l'Europe d'après 1992. Les personnes intéressées par l'ensemble du dossier peuvent s'adresser soit à l'IEAP soit directement au Mondo Economico).

La réalisation du marché unique européen ne devrait pas se limiter à la création d'un espace pour la libre concurrence des entreprises, la circulation des capitaux, des travailleurs et des professionnels. Le processus d'unification européenne est aussi destiné à rapprocher toujours plus les bureaucraties des douze Etats membres et celle de la Communauté.

L'importance des administrations publiques pour les Etats modernes ne fait pas l'ombre d'un doute. A titre d'illustration, il suffit de rappeler une donnée: le pourcentage de citoyens résidents qui travaillent dans les administrations publiques varie d'un minimum de 4,9 % (Luxembourg) à un maximum de 12,2 % (Danemark). Notons, entre autres, que l'Italie avec 5,5% est audessous de la moyenne européenne. La réalisation progressive de l'intégration européenne pose aux bureaucraties des douze Etats membres des problèmes de quatre ordres différents:

- 1) un problème de concurrence réciproque qui semble faire office d'accélérateur des efforts - où qu'ils se situent - visant à moderniser l'appareil bureaucratique;
- 2) un problème de participation au processus décisionnel communautaire;
- 3) un problème de "partenariat" dans l'application des politiques communautaires;
- 4) un problème relatif au rapport entre collectivités locales et institutions communautaires.

Concurrence

L'efficacité des systèmes économiques et la qualité de la vie des citoyens dépendent dans une large mesure de l'efficacité des appareils administratifs. De même, la capacité concurrentielle d'une entreprise est toujours plus tributaire du bon fonctionnement non seulement des transports et des télécommunications, mais aussi des systèmes fiscaux et de régulation de la vie économique. Une entreprise qui opère dans un pays dont l'administration est à même de délivrer ou refuser les autorisations requises en 15 jours, est avantagée par rapport à une société concurrente qui opère dans un pays où cette procédure est beaucoup plus longue et requiert de sept mois à un an d'attente.

Le bon fonctionnement des services apparaît de plus en plus comme un critère essentiel qui permet d'évaluer la qualité de la vie. Une recherche demandée par la DG XVI Politiques régionales de la Commission des CE, portant sur les facteurs qui conditionnent les décisions des entreprises pour l'établissement dans une région plutôt que dans une autre, a montré de façon univoque que les facteurs déterminants sont les infrastructures (transports, télécommunications, etc.), mais aussi les services. En effet, les ressources humaines les plus qualifiées ne se déplacent pas facilement dans un endroit où les services sanitaires, les écoles et autres services de même nature sont de piètre qualité. Les firmes japonaises interrogées à ce sujet ont déclaré d'une seule voix que c'est précisément pour ces raisons qu'elles préfèrent

s'implanter en Allemagne, en Belgique ou aux Pays-Bas.

L'élimination progressive des barrières douanières entre les pays de la CE est destinée à créer une véritable concurrence entre les administrations des douze Etats membres. Il semble que presque toutes les administrations en soient conscientes et que l'épouvantail de 1993 incite partout à pousser sur l'accélérateur de la modernisation administrative. Nul doute que certains pays sont avantagés, car ils partent de situations de plus grande efficacité que d'autres.

Participation

En Italie, nous sommes habitués à une politique qui envahit un peu toutes les sphères de la vie collective et, en particulier, la sphère administrative. Il nous semble tout à fait normal que les décisions publiques soient toujours et de toute façon des "décisions politiques", prises par les sommets politiques ou selon des paramètres politiques. Dans les structures communautaires, en revanche, c'est une logique de type "technocratique" qui prévaut, dans laquelle les décisions sont mûries en substance dans le cadre de la structure administrative, en étroite collaboration avec les administrations nationales.

Résumons brièvement l'appareil décisionnel de la Communauté. Les normes communautaires (directives et règlements) sont prises par la Commission ou par le Conseil de ministres. Cependant, même lorsque le Conseil est mis en cause, son rôle est secondaire: concrètement, il peut dire s'il accepte la proposition avancée par la Commission ou s'il la refuse. On le voit, la Commission est donc la charnière du processus décisionnel européen. La Commission est une structure bureaucratique qui élabore ses décisions en étroite concertation avec les bureaucraties nationales, à travers une série de "comités" où sont appelés à siéger les fonctionnaires des Etats membres.

Un autre groupe de comités est appelé, ensuite, à contrôler la mise en oeuvre des décisions prises. Et c'est ici que le bât blesse, notamment en raison de l'inaptitude de nos fonctionnaires à parler les langues étrangères. Ainsi par exemple, au département des politiques communautaires à Rome, il n'y a pas un seul fonctionnaire qui ait une connaissance courante de l'anglais et du français! Comparée à la bureaucratie communautaire, notre administration est une "administration de

sourds-muets".

Le fait que nos fonctionnaires aient une formation essentiellement juridique, alors que les sujets qui font l'objet de normes communautaires sont de nature technico-économique, n'est pas non plus étranger à cette situation. En outre, une procédure de coordination entre nos représentants dans les institutions communautaires et l'administration nationale fait cruellement défaut.

Il en résulte que nous, les Italiens, devons souvent appliquer des législations communautaires qui nous portent préjudice, simplement parce que, au moment de leur mise au point, nous étions absents et donc, nous n'avons pu faire valoir notre point de vue. Par exemple, la politique agricole commune (qui a causé tellement de tort à notre agriculture) est due à cette absence au moment de l'élaboration technique de la décision. Récemment, la même chose s'est reproduite au sujet d'une autre directive, et il est fort à parier qu'elle se répétera à l'infini, entraînant des dommages toujours plus grands, si nous ne nous décidons pas sérieusement à y remédier. Cela signifie, avant tout, qu'il faut coordonner notre présence dans les structures communautaires, en s'inspirant peut-être des exemples observés dans les autres pays.

Le partenariat

A cette absence de notre administration au moment de la maturation de la décision, s'ajoute encore une mauvaise fiabilité lors de l'application des normes communautaires.

Notre administration est donc absente, qu'il s'agisse d'appliquer des normes qui nous sont défavorables ou de suivre des procédures bien précises pour obtenir des bénéfices économiques de la part de la Communauté. L'Italie détient deux tristes records: celui des condamnations par la Cour de justice des Communautés européennes et celui de l'incapacité à recevoir les fonds auxquels elle a droit.

En substance, non seulement elle a perdu une bonne part des fonds structurels qui lui étaient destinés, mais elle court aussi le risque de ne pas pouvoir profiter des instruments de soutien que la Communauté met au point pour faire face aux difficultés que devront affronter les pays aux structures économiques plus fragiles à l'approche de l'Union politique. Encore une fois, la variable administrative joue un rôle crucial, malheureusement négatif pour l'Italie.

Les autonomies locales

Une bonne partie des compétences communautaires concernent davantage les administrations périphériques, les pouvoirs locaux, que les administrations centrales des Etats membres. Au cours des vingt dernières années, tous les Etats européens ont consenti de grands efforts en matière de décentralisation.

Il en résulte une superposition importante entre les compétences communautaires et celles des pouvoirs locaux en Europe. Que l'on songe, à titre d'exemple, à l'environnement, à la santé, aux politiques de lutte contre le chômage et aux politiques de développement régional. Les articles de ce rapport montrent comment les différents pouvoirs locaux ont développé et développent encore des structures de représentation à Bruxelles, afin d'être plus près de la bureaucratie bruxelloise, au moment où elle mûrit les décisions qui présentent une importance particulière pour les communautés locales.

Encore une fois, l'Italie brille par son absence. Elle continue à traiter les relations avec la CEE comme si elles étaient de nature internationale et ne considère pas la CEE comme un élément supranational dont elle fait partie. Les autonomies locales, donc, ne sont pas autorisées à ouvrir des bureaux de représentation à Bruxelles. En outre, chaque fois qu'un fonctionnaire local doit se rendre à Bruxelles pour traiter avec la bureaucratie communautaire, il doit obtenir une autorisation expresse de la part du ministère des Affaires étrangères.