

De la gestion publique communautaire

Spyros A. Pappas

Directeur général de l'IEAP

(extrait du discours fait à l'occasion du Colloque international de l'Association française et la Confédération internationale des anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration, Paris, 17 janvier 1992).

S'il est vrai que les principes de gestion (management) qui sont développés et applicables dans le secteur privé revêtent une valeur incontestable et peuvent ou doivent même être empruntés par le secteur public, il est d'autant plus vrai que ce dernier va au-delà des objectifs du secteur privé et requiert par conséquent un traitement spécial et supplémentaire. L'explication en est évidente: elle découle de la nature des politiques publiques qui veut qu'il y ait interdépendance et interpénétration de façon à devoir toujours considérer chacune d'elles par rapport aux autres, si bien que les services respectifs ne peuvent prendre des décisions qu'en interaction.

Prenons un exemple concret, celui de l'environnement. Des décisions environnementales tendent la plupart du temps à avoir un impact sur l'économie nationale, la santé publique, l'industrie, les travaux publics, l'aménagement, l'agriculture, etc., individuellement ou cumulativement. D'où la nécessité que les services qui assument la performance de ces politiques soient en consultation permanente afin d'éviter des divergences dans la prise des décisions ainsi que des conflits de leurs intérêts réciproques qui, en fin de compte, forment ensemble la notion d'intérêt général. Par ailleurs, il n'est pas rare que l'application d'une certaine politique qui relève d'un service quelconque dépende d'un autre service du même ministère ou d'un autre, voire d'un établissement public ou privé. C'est ainsi qu'on a, à juste titre, dit que "si la gestion générique consiste à déléguer le travail à d'autres personnes, la gestion publique le délègue à d'autres organisations" (Les Metcalfe, *Public Management: From Imitation to Innovation*, EIPA, 1990).

De ce point de vue, on peut dire que la gestion publique ne se limite pas à la pure gestion des ressources humaines, mais qu'elle se caractérise surtout par la "gestion" d'intérêts partiels divers qui relèvent de différentes organisations. D'où la notion de coordination en tant que qualificatif principal de la notion de gestion publique, laquelle, quel que soit le niveau considéré (national ou subnational), est soumise à des contraintes d'intérêt général.

Cette complexité de la gestion publique au niveau national est d'autant plus grande à l'échelle de la Communauté européenne. La raison en est l'apparition de nouveaux acteurs d'une autre dimension, à savoir les Etats membres. Ainsi, la définition de l'intérêt communautaire formulé au niveau des institutions européennes passe par ces acteurs et est distillée en premier lieu par leurs intérêts nationaux. Ce qui présuppose, outre une coordination au niveau national afin que les intérêts nationaux soient représentés et défendus devant les instances communautaires de façon cohérente, une autre coordination au niveau communautaire, disons de deuxième degré, pour que les politiques communautaires soient finalement formulées selon les procédures de consultation et les règles de prise de décision prévues dans le Traité.

C'est ainsi que des relations verticales s'établissent entre d'une part les Etats membres et d'autre part la Commission des Communautés européennes en tant que gardienne des traités (art. 169) et initiatrice des nouvelles politiques (art.155), en fin de compte le coordinateur des Etats membres - conséquence logique de son rôle institutionnel. Or, après l'élaboration des nouvelles politiques et leur définition au niveau communautaire, la question capitale qui se pose est celle de leur application: qui peut être appelé à les appliquer et comment? Et, qui plus est de façon uniforme dans tous les Etats membres. Il va de soi que cela dépasse le rôle de la Commission qui, en tout état de cause, reste une institution dont la dimension est comparable à

celle d'un ministère d'un des Etats membres. C'est la raison pour laquelle ce sont les administrations nationales qui prennent la relève en tant qu'extensions de la Commission. Ce qui suppose qu'il y ait des relations horizontales entre elles de façon à assurer la communication et la coopération pour une meilleure efficacité, uniformité et équité.

Comment un système aussi complexe peut-il devenir opérationnel? Pour répondre à cette question, on évoque comme solution le principe de subsidiarité et la notion de partenariat. Il en résulte une décentralisation renforcée vers des niveaux inférieurs (régional et/ou local), investis du pouvoir de prendre des décisions là où l'efficacité ne requiert pas l'intervention d'un niveau supérieur.

De même, cela exige aussi une coopération directe entre ces niveaux inférieurs avec le centre de coordination, la Commission. Et tout cela quand au nom de cette coordination, il faut parallèlement une déconcentration aussi renforcée que son partenaire rival, la décentralisation. D'où la question: comment est-il possible de gérer un tel système?

Pour ébaucher une réponse, il nous faut, me semble-t-il, un exemple pratique. Prenons celui qui sera d'ailleurs un des premiers résultats de l'achèvement du marché intérieur, l'Union douanière. Qu'est-ce qu'elle signifie?

En termes simples, faisant abstraction de toute considération conceptuelle, cette union coïncide en effet avant tout avec l'abolition des frontières intérieures qui, à son tour, suppose deux conditions:

- d'une part, que les dispositions juridiques applicables aux importations à partir des pays tiers et aux exportations vers des pays tiers soient identiques dans toute la Communauté, et
- d'autre part, que ces dispositions soient mises en oeuvre dans les différents Etats membres de façon à assurer le même impact, indépendamment de l'endroit où l'importation ou l'exportation est effectuée. Sinon, il y aurait des distorsions de la concurrence, un détournement de trafic ou un transfert d'activités vers les Etats membres qui offrent le traitement le plus favorable.

En d'autres termes, dès que les marchandises ont été mises en libre circulation par un bureau de douane de la Communauté, elles peuvent être consommées ou utilisées dans n'importe quelle partie de la Communauté, aussi bien qu'un opérateur économique qui souhaite exporter des marchandises peut accomplir les formalités requises dans n'importe quel bureau de douane de la Communauté. Dès lors, l'élimination des mesures de contrôle aux frontières intérieures au sein de la CE impliquera pour les administrations des douanes des Etats membres, le devoir d'agir pour la Communauté tout entière dans l'exercice de leurs tâches, voire d'opérer comme s'il s'agissait d'une seule administration dans la mise en oeuvre des politiques communautaires pertinentes(...)

(...)Cependant l'exemple de l'Union douanière montre clairement qu'il y a là un déficit. On parle souvent de déficit démocratique sans toutefois prendre conscience d'un autre déficit, celui de gestion. En réalité, la gestion des politiques communautaires repose dans une très large mesure sur la participation active et la coopération des Etats membres. Les institutions communautaires opèrent par le biais de réseaux reliant les divers niveaux de pouvoir au sein des Etats membres.

De ce point de vue, on ne peut que saluer la décision prise, sur proposition du Ministre J.P. Soisson, lors de la Troisième Conférence informelle des ministres de la Fonction publique des Etats membres de la CE et du Commissaire européen responsable de la Fonction publique, à savoir l'institutionnalisation du Comité des Directeurs Généraux de la Fonction Publique ayant pour mission de veiller, en collaboration avec la Commission des Communautés européennes

(DG IX) et avec le soutien de l'IEAP, à ce que ce déficit soit réduit pour ne pas compromettre la mise en oeuvre et, partant, la réussite des grandes politiques européennes. N'est-ce pas là un bon exemple de constitution d'un nouveau mécanisme au niveau européen qui puisse contribuer à la coopération entre les administrations nationales lors de l'application des politiques communautaires? Néanmoins, cet exemple en appelle d'autres. La gestion communautaire est multiple de par la diversité des politiques communautaires. Chacune d'elles requiert en principe une gestion ad hoc - coordination entre la Commission et les administrations nationales aux différents niveaux, coopération entre ces derniers - assurée par des mécanismes spéciaux. Dès lors, la création d'un espace administratif européen dont la Commission sera le lien central paraît non seulement inévitable, mais aussi souhaitable. Reste à espérer qu'elle ait lieu le plus vite possible.