

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE PARIS
Cycle supérieur de relations internationales
&
FREIE UNIVERSITÄT BERLIN
Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik

N° attribué par la bibliothèque

THESE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE PARIS
ET DE LA FREIE UNIVERSITÄT BERLIN
en Science politique,
mention relations internationales / Dr. Phil.
présentée et soutenue publiquement

par

Elsa TULMETS

**LA CONDITIONNALITE DANS LA POLITIQUE D'ELARGISSEMENT DE
L'UNION EUROPEENNE A L'EST :
UN CADRE D'APPRENTISSAGES ET DE SOCIALISATION MUTUELLE ?**

JURY

Co-direction de thèse :

Anne-Marie Le Gloannec
Thomas Risse

Directrice de recherche FNSP/CERI, IEP Paris
Professeur, Chaire politique extérieure et de sécurité
transatlantique, Freie Universität Berlin

Christian Lequesne

Directeur de recherche FNSP/CERI, IEP Paris, Directeur
du CEFRES, Prague

Tanja Börzel

Professeure, Chaire Intégration européenne, Freie
Universität Berlin

Patrick Hassenteufel

Professeur en science politique, Université de Versailles
St Quentin

Ulrich Sedelmeier

Professeur associé, Central European University
Budapest, Marie Curie Fellow, European University
Institute Florence

28 Septembre 2005

*A mes grands-parents
français, allemand et estonien*

A mes parents

REMERCIEMENTS

Contrairement aux idées reçues, la réalisation d'une thèse n'est pas un travail solitaire : un ensemble de personnes contribue, de manière constante au fil des ans ou plus ponctuelle lors de discussions et d'entretiens, à faire évoluer et mûrir le projet initial de recherche. Il s'agit donc avant tout d'une expérience extrêmement riche en interactions, échanges et apprentissages. Au terme de la rédaction de cette thèse de doctorat, j'aimerais donc remercier toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à entretenir cet environnement créateur.

En premier lieu, tous mes remerciements s'adressent à mes co-directeurs de thèse : à Anne-Marie Le Gloannec, qui m'a suivie pas à pas avec beaucoup d'attention depuis le début de ce travail, qui m'a toujours prodigué de bons conseils et fourni un soutien infaillible tout au long de cette recherche. A Thomas Risse, qui a participé à enrichir ma réflexion de manière considérable et dont les remarques sur les premières tentatives de rédaction ont conduit à des choix particulièrement décisifs. Leur suivi discret et constant m'a permis de conserver une relative liberté dans l'avancement de mes idées, tout en évitant de trop m'égarer, ce dont je leur suis particulièrement reconnaissante. Je leur dois surtout d'avoir eu la chance d'évoluer entre deux pays – la France et l'Allemagne – et réalisé, grâce à eux, un croisement de différentes traditions de recherche.

En deuxième lieu, je tiens à remercier les professeurs, enseignants, chercheurs, post-doctorants et doctorants rencontrés dans les principaux lieux qui ont servi ma réflexion. A Paris, les séminaires de l'école doctorale de l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Paris, en particulier ceux de Bertrand Badie et de Jean Leca, les journées sur l'européanisation, les chercheurs du CERI et notamment les intervenants du groupe « Politiques étrangères et nouvelles diplomaties » (PEND) – créé par Samy Cohen, Anaïs Marin et moi-même – m'ont considérablement aidée à m'orienter dans les méandres de la science politique et de la politique étrangère. A Berlin, le Centre Marc Bloch, centre franco-allemand de recherche en sciences sociales (unité CNRS) a, parallèlement, servi de point d'ancrage crucial dans mes recherches entre l'Ouest et l'Est de l'Europe. Les échanges quotidiens avec les universitaires et chercheurs français, allemands ou d'autres nationalités, venus de disciplines différentes, ont ouvert ma curiosité pour d'autres approches et proposé des champs de lecture qui m'étaient inconnus. Je tiens ici à remercier les directrices successives du Centre, Catherine Colliot-Thélène et Pascale Laborier, pour leur accueil chaleureux, les membres du groupe d'« Etudes sur l'Europe socialiste et en transition » (EEST) pour les discussions sur l'Europe (post-) communiste et surtout Olivier Beaud, Sylvie Strudel et Béatrice von Hirschhausen pour leurs encouragements constants et leurs conseils utiles. Les séminaires de recherche de l'Université Libre (FU) de Berlin menés par Thomas Risse, Ingo Peters et Cornelia Ulbert, puis par Thomas Risse, Tanja Börzel et Michael Zürn, m'ont familiarisée avec des méthodes d'analyse moins utilisées en France et offert de mieux comprendre les subtilités de l'approche constructiviste en sciences sociales. Les discussions ouvertes et intenses générées au sein de ces séminaires ont considérablement enrichi mes réflexions. Merci en particulier aux doctorants et surtout à Ingo Peters, Andrea Liese et Tanja Börzel, pour leurs commentaires stimulants sur le concept général de ma thèse. Enfin, le réseau universitaire « European Political-economy Infrastructure Consortium » (EPIC), créé de manière temporaire par des enseignants et chercheurs de la LSE (Londres), de l'EUI (Florence), du WZB (Berlin) et de l'Institut Juan March (Madrid) (Vème programme-cadre de l'UE), a représenté un tournant décisif dans mes premières esquisses de recherche. Les discussions menées à Florence sur les nouveaux modes de gouvernance internes à l'UE et sur l'élargissement, poursuivies dans le

cadre du journal «European Political Economy Review» (EPER) créé en 2003, m'ont accompagnée jusqu'à la rédaction. Merci à Ulrich Sedelmeier, Frank Schimmelfennig et Philippe Pochet pour le temps accordé aux discussions, à Paul Taylor, Andrew Richards et l'équipe d'EPER pour les débats au sein du journal. Je remercie sincèrement toutes les personnes qui ont commenté ou discuté en ces divers lieux la présentation de mes premiers projets et de travaux plus aboutis, et dont la liste nominative serait ici trop longue à énoncer.

Ayant adopté une démarche de recherche privilégiant la rencontre de « ceux qui font les politiques », j'adresse en troisième lieu mes remerciements les plus sincères aux quelque 180 interlocuteurs rencontrés entre 2000 et 2004 en Allemagne, France, Belgique, Estonie, Hongrie et d'autres pays. Ces personnes, aux responsabilités souvent élevées et aux emplois du temps particulièrement chargés, m'ont toutes, sauf rares exceptions, accordé un peu de leur temps précieux dans une période caractérisée par une rare intensité de transformations et de réformes. Je leur dois donc énormément en termes de compréhension du processus complexe de rapprochement et d'intégration qu'a représenté le cinquième élargissement de l'Union européenne, qu'ils ont eux-mêmes contribué à définir et à animer.

Je remercie ensuite toutes les personnes qui ont participé, de près ou de loin, à faire évoluer ma réflexion et à concrétiser ce projet de thèse. Un grand merci à Dora Blazsek, Laure Delcour, Stephen Dearden, Sophie Enos-Attali, Charlotte Halpern, Stephan Heidenhain, Sophie Jacquot, Ariane Jossin, Sophie Labrosse, Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, Cécile Robert, Stéphane de la Rosa, Sabine Saurugger, Daniela Schwarzer, Michael Stephens, Detelina Tocheva, Samantha Velluti et Cornelia Woll pour leurs discussions et/ou leur relecture attentive et critique de plusieurs passages de ma thèse, parfois publiés sous forme d'articles. Merci à Bertrand Badie, tuteur de monitorat à l'IEP Paris, à Sabine von Oppeln responsable du cycle franco-allemand IEP/FU à l'Université Libre de Berlin et à Timm Beichelt de l'Université Europa Viadrina (Francfort/Oder) pour m'avoir donné la possibilité d'enseigner dans ces trois lieux. Merci aux étudiants pour leurs interrogations pertinentes, sources de discussions et de remises en question des connaissances. Je remercie aussi les personnes de l'IEP Paris et de la FU Berlin qui m'ont aidée à gérer les aspects administratifs de la co-tutelle.

Une thèse ne pouvant être écrite sans soutien financier, je suis particulièrement reconnaissante envers l'Ecole doctorale de Sciences Po Paris ainsi que le Ministère français de l'Education et de la Recherche pour l'allocation de recherche et le monitorat accordés pendant les trois premières années de ce travail. La Fondation d'études du Parlement de Berlin (*Studienstiftung des Abgeordnetenhauses Berlin*) a également soutenu mes travaux pendant une année, tout comme le *Deutsche Akademische Austauschdienst* (DAAD) pour une période de trois mois. Je leur exprime ma plus sincère gratitude.

Enfin, ces remerciements resteraient incomplets si je ne mentionnais pas ma famille, à qui je dois la stabilité, l'équilibre et aussi le soutien matériel : mes parents ont aiguisé ma curiosité pour d'autres langues et cultures, m'ont donné le goût du voyage, et constamment encouragée et épaulée dans les hauts et les bas de mes recherches ; mon frère et ma belle-sœur ont souvent résolu d'un tour de main mes casses-têtes informatiques. Ce travail de doctorat n'aurait pas pu aboutir sans Sebastian – déjà passé par les « douleurs » de la thèse – qui a relu l'ensemble du manuscrit et m'a fourni le meilleur soutien psychologique, sentimental et intellectuel dont une doctorante puisse rêver. Je les remercie de tout cœur pour ce qu'ils sont et ce qu'ils m'ont transmis ou apporté.

« *La conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est : un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle ?* »

Résumé

Après l'énonciation en 1993 de conditions d'adhésion à l'Union européenne (UE), la politique d'élargissement à l'Est a été qualifiée d'asymétrique et unilatérale. A la suite de la réforme de 1997, la littérature a identifié l'introduction d'un nouveau mode de gouvernance. Qu'en est-il exactement ? Les éléments empiriques réunis entre 2000 et 2004 nous ont permis de formuler l'hypothèse selon laquelle l'UE a transféré une méthode de gouvernance interne fondée sur l'interaction – la méthode ouverte de coordination (MOC) – pour résoudre les difficultés rencontrées au niveau externe. Lors des élargissements précédents, la Communauté européenne s'est toujours inspirée des modes d'intégration interne – intergouvernementalisme, régulation économique, méthode communautaire – pour dépasser ses contradictions. Ainsi, dans quelle mesure la conditionnalité de l'adhésion à l'UE a-t-elle représenté à partir de 1997 un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle entre acteurs de l'élargissement ? L'approche constructiviste par les cadres normatif et d'action nous a permis de déconstruire trois vertus de la gouvernance par les connaissances : la cohérence et la légitimité interne de la politique d'élargissement sont restées inaccomplies ; dans les pays candidats, la mise en œuvre des réformes est restée limitée par les héritages du passé ; enfin, les mécanismes d'apprentissages et de socialisation mutuelle ont certes ouvert des possibilités de définition communes des cadres cognitif et d'action des politiques internes et externes à l'UE. Néanmoins, la convergence sur des valeurs partagées n'empêche pas l'existence de tensions internes relatives au sens à donner à l'Europe à Vingt-Cinq.

*Conditionality in the Eastern Enlargement of the European Union:
A Frame for Mutual Learning and Socialisation?*

Summary

After the definition of conditions for accession to the European Union (EU) in 1993, the enlargement policy towards the East was deemed to be asymmetrical and unilateral. The reform of 1997 allowed scholars to identify the introduction of a new mode of governance. How far is this thesis founded? A raw of empirical elements collected between 2000 and 2004 give ground to following hypothesis: the EU transferred an internal governance method based on interaction – the open method of coordination (OMC) – in order to solve the capacity-expectation gaps encountered in its external environment. Previous enlargements show that internal modes of governance – intergovernmentalism, economic regulation, Monnet method – always inspired the Commission to cope with contradictions. Therefore, how far did conditionality represent a frame for mutual learning and socialisation after 1997? The constructivist approach of cognitive and action frames helps to deconstruct three virtues of governance by knowledge: the consistency and internal legitimacy of the enlargement policy stayed unaccomplished; implementation of reforms in the accession states were limited due to legacies of the past; mechanisms for mutual learning and socialisation gave way to the common definition of the cognitive and action frames of internal and external EU policies. But convergence on values did not hinder internal tensions on the meaning a Europe of Twenty-Five should be given.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	5
RESUME/SUMMARY	7
SOMMAIRE	9
INTRODUCTION : Le cinquième élargissement, un défi pour l'Union européenne.....	11
PARTIE I	
LA CONSTRUCTION D'UN CADRE DE SOCIALISATION : LA CONDITIONNALITE DU CINQUIEME ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE	97
CHAP I – L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE D'ELARGISSEMENT : DEFINITION DE CADRES COGNITIF ET D'ACTION	101
Section 1 – Un cadre cognitif : la conditionnalité comme objet de consensus	102
Section 2 – Réformes et innovations dans la redéfinition des cadres d'action : la fin de l'esprit de la méthode communautaire en matière d'élargissement ?.....	146
CHAP II – LA STRATEGIE D'ELARGISSEMENT, UNE TENTATIVE RENOUVELEE DE COORDONNER L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE ?	185
Section 1 – L'expertise comme ressource : renouvellement des pratiques d'extériorisation et élargissement du cadre d'action communautaire	190
Section 2 – La conditionnalité à l'origine de l'« européanisation » de la politique extérieure des Etats membres ? Le cas de l'assistance technique française et allemande en Europe centrale et orientale	220
Section 3 – La réforme de la stratégie d'élargissement, un moyen de mieux coordonner l'action des autres acteurs de la coopération européenne ?	255
Conclusion Partie I	304
PARTIE II	
UNE PRISE EN COMPTE CROISSANTE DE LA CONDITIONNALITE D'ADHESION PAR LES ETATS CANDIDATS	307
CHAP III – UNE RECEPTION LIMITEE DE LA CONDITIONALITE PAR LES ETATS CANDIDATS ENTRE 1993 ET 1997 – LES CAS DE L'ESTONIE ET DE LA HONGRIE	323
Section 1 – La formation d'une politique européenne en Estonie et en Hongrie	323
Section 2 – La reprise inégale des critères sectoriels d'adhésion : un rapprochement réduit à la libéralisation économique et commerciale	364

CHAP IV – L’IMPACT DIFFERENCIE DE LA REFORME DE 1997 SUR LES ETATS CANDIDATS.....	421
Section 1 – Des politiques européennes orientées vers l’adhésion : le renforcement de la dimension institutionnelle horizontale en Estonie et en Hongrie	429
Section 2 – Une intégration sectorielle renforcée et contextualisée	480
Conclusion Partie II	545
PARTIE III	
UNE SOCIALISATION MUTUELLE : REMISE EN QUESTION DES CADRES COGNITIF ET D’ACTION DE L’UNION EUROPEENNE	549
CHAP V – LA FONCTION INTEGRATIVE DE LA CONDITIONNALITE A L’ADHESION ET SON IMPACT SUR LE FONCTIONNEMENT INTERNE DE L’UNION EUROPEENNE	553
Section 1 – Une intégration progressive des PECO par la combinaison de divers modes de gouvernance	556
Section 2 – Comprendre les interactions entre acteurs et la question de la confiance mutuelle pendant et après l’élargissement : quel impact sur le fonctionnement interne de l’Union européenne ?.....	603
CHAP VI – L’IMPACT DE L’ELARGISSEMENT SUR L’ACTION EXTERIEURE DE L’UNION EUROPEENNE : NOUVEL EQUILIBRE INSTITUTIONNEL ET SECTORISATION CROISSANTE	635
Section 1 – L’impact de la nouvelle méthode de coordination extérieure sur la gestion organisationnelle des politiques d’élargissement	636
Section 2 – Des innovations dans les cadres cognitif et d’action	659
Section 3 – Cohérence et « subsidiarité » dans la politique d’élargissement : une coopération extérieure qui fonctionne par la gouvernance sectorielle multi-niveaux	683
Conclusion Partie III.....	695
CONCLUSION GENERALE : La conditionnalité, un cadre d’apprentissages et de socialisation mutuelle en constante definition.....	699
BIBLIOGRAPHIE	713
ABREVIATIONS ET SIGLES	749
ANNEXES	753
ANNEXE I – SOURCES ET METHODES	753
1) Liste d’entretiens effectués entre février 2000 et août 2004	753
2) Démarche d’entretien	763
3) Sources écrites	767
ANNEXE II – LISTE DES SCHEMAS ET TABLEAUX	771
ANNEXE III – DOCUMENTS.....	774
TABLE DES MATIERES	777

INTRODUCTION : LE CINQUIEME ELARGISSEMENT, UN DEFI POUR L'UNION EUROPEENNE

La fin du conflit Est-Ouest a profondément modifié la scène internationale par l'intégration progressive de pays de l'ancien bloc soviétique aux structures de coopération occidentales issues de l'après II^{ème} Guerre mondiale. Parmi les nombreux changements survenus ces quinze dernières années, le cinquième élargissement de la Communauté/Union européenne (CE/UE) à dix pays de l'ancien bloc soviétique et deux pays méditerranéens a constitué un des défis majeurs, tant d'un point de vue symbolique que pratique, auquel la construction européenne a fait face depuis le début des années 1990. En se plongeant dans l'histoire récente des relations entre les Communautés européennes et l'ex-URSS, il ressort que la politique menée en particulier par la Communauté Economique Européenne (CEE) a principalement consisté à renforcer les liens économiques avec les pays du bloc soviétique. Quinze ans de pourparlers furent nécessaires à la signature de la « Déclaration conjointe portant sur la coopération et la reconnaissance mutuelle » du 25 juin 1988 entre la CEE et le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (CAEM ou COMECON), déclaration qui marqua un terme à la période de non reconnaissance mutuelle par les deux blocs économiques¹. Lors du Sommet de l'Arche (G7) des 14-16 juillet 1989 à Paris, les pays de l'OCDE (G24) décidèrent d'encourager les réformes entreprises par la Pologne et la Hongrie à travers une « aide à la restructuration des économies » (programme PHARE), assistance qui fut étendue à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) suite aux événements de novembre 1989². La coordination de l'assistance fut confiée à la Commission européenne qui, d'après les Traités fondateurs, représente l'organisation européenne compétente en matière de coopération économique extérieure (art. 228 du Traité de Rome). Aux premiers accords de coopération économique et commerciale signés en 1991-92 succéda en 1994 une stratégie inédite de « pré-adhésion » à l'UE (Conseil d'Essen) : on assiste à l'ouverture accélérée du marché communautaire (1^{er} pilier UE), le dialogue politique se transforme en « dialogue structuré » permettant l'introduction d'une concertation multilatérale sur les thèmes relevant

¹ Pour un historique et une analyse détaillés sur ce point : ANDRIES Mireille, ZOUBEK Jan (dir.), *Les Relations commerciales entre la CEE et les pays de l'Est*, Etude rédigée par le Club de Bruxelles et East-West, Bruxelles, 1988 ; ANDRIES Mireille (dir.), *L'Avenir des relations entre la CEE et les pays de l'Est*, Etude rédigée par le Club de Bruxelles, Bruxelles, 1990.

² PHARE : Pologne-Hongrie, Aide à la Reconstruction Economique (règlement du Conseil n°3906/89). A l'origine exclusivement destiné à la Pologne et à la Hongrie, le programme a, par la suite, été étendu à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), soit la République tchèque, la Slovaquie, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la Slovénie, la Bulgarie et la Roumanie.

du 2^{ème} et du 3^{ème} pilier de l'UE. Il confirme également l'accord trouvé en 1993 à Copenhague sur la priorité politique à donner à l'élargissement à l'Est et la définition de conditions politiques, économiques et institutionnelles d'adhésion à l'UE :

- avoir des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection (critère politique) ;
- l'existence d'une économie de marché ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union (critère économique) ;
- la capacité à assumer les obligations de l'adhésion, et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire (critère institutionnel).
- le quatrième critère concerne l'Union européenne elle-même : que celle-ci soit prête à accueillir de nouveaux membres.

Le Sommet de Madrid ajouta enfin en 1995 la nécessité pour les Etats candidats de disposer d'institutions administratives et judiciaires capables de mettre en œuvre l'acquis communautaire.

De nombreux auteurs ont qualifié ce processus d'« élargissement sans précédent ». Les élargissements de la Communauté européenne, notamment aux pays du « Sud » (Portugal, Espagne, Grèce) et du « Nord » (Autriche, Finlande, Suède), ont en effet été réalisés dans un contexte totalement différent : les pays n'étaient soumis qu'à la seule condition de respect des « finalités politiques » de la CE par la reprise de l'acquis. En 1982 et 1986, l'ampleur de l'acquis communautaire n'était pas comparable à celui de l'Union européenne de l'après Maastricht portant création du Marché intérieur. Les pays de l'élargissement de 1995, quant à eux, avaient déjà largement suivi l'évolution de la législation européenne et repris cet acquis dans le cadre des accords économiques de l'Espace européen de libre échange (AELE). La démarche de l'Union européenne vis-à-vis des candidats d'Europe centrale et orientale s'en trouvait ainsi largement compliquée. Après de nombreux débats et vagues-hésitations de la part des Etats membres sur le nombre de candidatures à accepter, la Commission a émis en 1997 plusieurs Avis sur la base desquels la décision fut prise d'ouvrir en 1998 les négociations d'adhésion avec six pays (Estonie, Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie et Chypre), puis, après le Sommet d'Helsinki de 1999, avec six autres candidats (Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Roumaine, Bulgarie et Malte). Dans une importante communication de 1997 intitulée « Agenda 2000 », la Commission a présenté une « stratégie de l'élargissement » en deux volets qui prévoyait, d'un côté, l'ouverture de négociations d'adhésion autour de la reprise de l'acquis communautaire découpé en 31 chapitres, de

l'autre, une stratégie de pré-adhésion renforcée incluant une réforme de l'aide de pré-adhésion – aide attribuée sur la base de Partenariats pour l'adhésion conclus entre les Etats candidats et l'UE –, ainsi qu'un renforcement de la participation des candidats aux programmes communautaires et aux mécanismes de mise en œuvre de l'acquis. Enfin, un nouveau programme financier a été négocié lors du Sommet de Berlin de 1999 : 30% du budget fut consacré à l'assistance aux Etats candidats pour renforcer leur capacité institutionnelle à appliquer l'acquis, notamment à travers l'instrument des jumelages institutionnels (programme PHARE/*Twinning*) ; 70% des ressources étaient destinées aux investissements nécessaires à la préparation de l'adhésion, véhiculées à travers les programmes PHARE, ISPA³ (environnement et transports) et SAPARD⁴ (agriculture). En décembre 2002, lors du Sommet de Copenhague, les négociations d'adhésion étaient officiellement closes. Peu de temps après, les traités d'adhésion furent signés avec les Etats candidats prévoyant leur adhésion au 1^{er} mai 2004. Afin de permettre le passage institutionnel des programmes de coopération PHARE/ISPA/SAPARD aux politiques internes de redistribution de l'UE (PAC, Fonds de cohésion), une « facilité de transition » fut instaurée pendant trois ans après l'adhésion.

La linéarité de cette politique, telle qu'elle est souvent présentée dans de nombreux travaux sur le cinquième élargissement de l'UE, laisse cependant oublier les défis que ce dernier a posés tant aux institutions de l'UE qu'aux Etats membres et candidats. En effet, c'est la première fois que des candidats ont fait face à des conditions d'adhésion d'une telle ampleur et qui contredisent leur passé institutionnel à ce point (l'Espagne, le Portugal et la Grèce n'ont pas dû intégrer un acquis aussi dense avant Maastricht). Il s'agissait d'une des rares fois où les Etats membres ont rapidement manifesté un consensus sur une question problématique de politique extérieure qui les divisait – les précédents élargissements n'avaient pas posé autant de questions idéologiques, économiques et institutionnelles. Enfin, l'UE a dû élaborer une politique dans l'urgence et inventer en peu de temps des mécanismes de gestion lui permettant de contrôler les règles édictées par elle au cours des années 1990. **Un débat est finalement né à la fin des années 1990 sur la nature de la politique d'élargissement et du mode spécifique de gouvernance auquel l'Union européenne a recouru pour gérer les relations avec les Etats candidats.**

³ ISPA : *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*, Instrument pour les politiques structurelles de préadhésion, règlement 1267/99.

⁴ SAPARD : *Special Assistance Programme for Agriculture and Rural Development*, Programme spécial d'assistance pour l'agriculture et le développement rural, règlement 1268/99.

I – L’OUVERTURE D’UN DEBAT : LE CINQUIEME ELARGISSEMENT DE L’UNION EUROPEENNE, UNE POLITIQUE UNILATERALE ET ASYMETRIQUE, GEREE GRACE A UN MODE SPECIFIQUE DE GOUVERNANCE ?

La littérature académique, ainsi que de nombreux observateurs du processus d’élargissement, ont qualifié cette politique d’« unilatérale et asymétrique » en raison de l’énonciation de critères d’adhésion qui ne laissent aucune option aux candidats : soit ces derniers respectent les critères et reprennent l’ensemble de l’acquis, soit ils restent en dehors de l’Union européenne. Qu’en est-il exactement ?

A – La conditionnalité, élément structurant de la politique d’élargissement

Il ressort de la littérature sur l’élargissement que la conditionnalité à l’adhésion, telle que définie dans les années 1990 dans le cadre du cinquième élargissement, représente la clé de voûte de cette politique⁵. En effet, en regardant de plus près ces travaux, il existe explicitement ou implicitement un élément qui leur est commun : la conditionnalité à l’adhésion à l’UE, que tous prennent comme une donnée dont il s’agit d’identifier la présence et d’analyser les conséquences. Les travaux traitent généralement d’un seul aspect du processus d’élargissement et de la conditionnalité, que l’on peut ranger en trois grandes catégories : l’étude de la nature de cette politique, celle des transformations et de l’européanisation des Etats candidats et enfin celle de l’approfondissement de la CE/UE.

Un intérêt certain pour la conditionnalité dans la littérature sur l’élargissement

a) Une large partie de littérature académique sur l’élargissement s’est en particulier intéressée à la mise en place d’une *Ostpolitik* européenne ou d’une stratégie européenne vis-à-vis des PECO. Alors que de nombreux textes sont l’œuvre des praticiens et artisans de la politique d’élargissement⁶, un ensemble d’auteurs propose une analyse générale de cette politique⁷. La

⁵ Le programme PHARE a également soutenu des projets de recherches et des conférences d’experts à l’Université de Birmingham non seulement pour faire un point sur l’expérience de la mise en œuvre des critères d’adhésion, mais aussi pour en perfectionner la définition pour d’autres politiques à venir. FOWLER Brigid (ed.), *Assessing the Accession Criteria. A series of Workshops. Report from workshop 1: Political Dimensions of the Accession Criteria*, Birmingham, 30 novembre 2002 <http://www.eri.bham.ac.uk/Phare/reports/report1.htm>

⁶ CHAVAGNAC Hugues (de), « Le programme Phare d’appui aux réformes économiques dans les PECO. L’exemple des Etats baltes », *Revue du Marché Commun et de l’Union européenne*, (369), juin 1993 ; MAYHEW Alan, *Recreating Europe. The European Union’s Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge,

plupart de ces travaux académiques s'intéresse à la **nature de la politique d'élargissement** : cette dernière est tour à tour conçue comme une politique extérieure, une politique publique, un régime ou une forme de gouvernance. A regarder de plus près, ces différentes approches sont largement déterminées par le choix de l'objet étudié et reflètent l'hétérogénéité des secteurs couverts par la politique d'élargissement. En effet, Helen Sjursen et Karen Smith analysent par exemple l'élargissement comme une politique étrangère et se concentrent surtout sur le cas de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et du critère politique d'adhésion⁸. Florence Deloche-Gaudez et Cécile Robert voient l'élargissement comme une politique publique et s'appuient sur le programme PHARE d'assistance aux PECO pour défendre cette thèse⁹. Antoaneta Dimitrova et Lykke Friis identifient l'élargissement comme une gouvernance en observant les dernières années de mise en œuvre de cette politique dans le domaine précis de la coopération administrative (PHARE/*Twinning*)¹⁰. Malgré les diverses classifications, les auteurs s'accordent sur le fait qu'il s'agit d'une politique relevant des relations extérieures de l'UE qui mobilise une multiplicité d'acteurs européens et est guidée par la conditionnalité à l'adhésion.

b) Une littérature prolifique s'est développée au cours des années 1990 sur l'évaluation de l'état d'avancement des Etats candidats en terme de démocratisation et d'élaboration d'une économie de marché, notamment après l'énonciation des critères d'adhésion en 1993. Elle

Cambridge Univ. Press, 1998 ; DREVET Jean-François, *L'Élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*, Préface de Eneko Landaburu, (2^{ème} éd.), Paris, L'Harmattan, 2004.

⁷ Par exemple : SEDELMEIER Ulrich, WALLACE Helen, „Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts?“, in: WALLACE Helen, WALLACE William (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, (4th Ed.), Oxford, Oxford Univ. Press, 2000, pp. 427-460; CSABA László, „Ostpolitik and Enlargement of the EU: The Challenge of the Millenium“, Budapest, Central European University, 2000; PRESTON Christopher, *Enlargement and Integration in the European Union*, London/New York, Routledge, 1998; GRABBE Heather, *Eastward Enlargement of the European Union*, London, Royal Institute of International Affairs, 1997; WEIDENFELD Werner (Ed.), *A New Ostpolitik – Strategies for a United Europe*, Gütersloh, Bertelsmann, 1997; LIPPERT Barbara (Hrsg.), *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifepfprüfung*, Bonn, IEP, Europa Union Verlag, 2000.

⁸ SJURSEN Helene, „Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy?“, *ARENA Working Papers*, WP 98/18, University of Oslo, 1998; SMITH Karen E., *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, Londres, Mac Millan, 1999; SJURSEN Helene, SMITH Karen, „Justifying EU Foreign Policy : The Logics Underpinning EU Enlargement“, *ARENA Working Paper*, WP 01, 1, janv. 2001. http://www.arena.uio.no/publications/wp01_1.htm; LA SERRE Françoise (de), LEQUESNE Christian, RUPNIK Jacques, *L'Union européenne : ouverture à l'Est ?*, Paris, PUF, 1994. Coll. Politique d'aujourd'hui.

⁹ DELOCHE-GAUDEZ Florence, *La Politique de la Communauté européenne à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale de juin 1988 à juin 1993. Une réflexion sur le caractère pluraliste de la construction européenne*, Thèse de doctorat en Science politique, Institut d'Études Politiques de Paris, oct. 1998. Dir. Jacques Rupnik ; ROBERT Cécile, *La Fabrique de l'action publique communautaire. Le programme PHARE (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, Thèse de doctorat en Science politique à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble, Université Pierre Mendès France, 2001. Dir. Jacques Commaille et Gilles Pollet.

¹⁰ DIMITROVA Antoaneta L., „Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirements“, *West European Politics*, 25 (4), oct. 2002, pp. 171-190; FRIIS Lykke, MURPHY Anna, „The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries“, *Journal of Common Market Studies*, 37 (2), 1999, pp. 211-32.

s'est dans un premier temps articulée autour de recherches sur la transition ou la transformation de ces sociétés (transitologie), une approche qui a été largement critiquée en raison des biais normatifs et téléologiques qu'elle contient¹¹. Sur la base de ces critiques ont émergé des travaux s'intéressant à l'impact des facteurs externes, en particulier de la politique d'élargissement de l'UE, sur les structures et politiques internes des pays candidats¹². Les auteurs de l'eupéanisation des Etats candidats ont ainsi emprunté les outils développés pour étudier les convergences et/ou non-convergences entre Etats membres¹³ pour les adapter à l'étude des changements institutionnels, organisationnels et sociaux dans les Etats candidats à l'adhésion à l'UE¹⁴. La question du changement institutionnel dans le sens d'une harmonisation avec les standards de l'UE constitue le cœur des analyses menées dans cette perspective. A l'encontre des premiers travaux ayant adopté un regard « enchanté » sur les transformations institutionnelles observées (« il y a de l'eupéanisation partout »), s'érigea cependant un corps de littérature récent plus critique de l'eupéanisation, qui tend à mettre en valeur les trajectoires différenciées en continuité avec le passé (*path dependency*), les phénomènes d'hybridations et de déviance au sentier (*path shaping*), voire les refus dont les transferts institutionnels font l'objet¹⁵. Peu à peu, la notion d'impact différencié des normes sur les structures nationales a remplacé celle en terme d'harmonisation et de convergence¹⁶. Par ailleurs, la dimension largement institutionnaliste de ces travaux tend à être relayée par

¹¹ Pour une perspective critique, voir par exemple : DOBRY Michel, « Dossier : les transitions démocratiques, regards sur l'état de la 'transitologie' », *Revue Française de Science Politique*, 50 (4-5), août-oct. 2000 ; FOREST M., MINK George, *Post-communisme: les sciences sociales à l'épreuve*, Prague, CEFRES, 2003 ; COLAS Dominique et alii (dir.), *L'Europe post communiste*, Paris, PUF, 2002.

¹² PRIDHAM Geoffrey, *Designing Democracy. EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, Londres, Palgrave, mai 2005.

¹³ Les définitions et outils les plus couramment cités et utilisés sont ceux développés par James, GREEN-CROWLES Maria, RISSE Thomas (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001 ; RADAELLI Claudio M., "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change", *European Integration online Papers* (EIoP), 4 (8), 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.

¹⁴ Par exemple : SCHIMMELFENNIG Frank, SEDELMEIER Ulrich (ed.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell Univ. Press, 2005; GRABBE Heather, "Europeanisation goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process", *Paper for the ECPR*, Turin, 22-27 mars 2002; PAPADIMITRIOU Dimitris, PHINNEMORE David, "Exporting Europeanisation to the Wider Europe : The Twinning Exercise and Administrative Reform in the Candidate Countries and Beyond", *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, 3:2, 2003, pp. 1-22; NEUMAYER Laure, *La Construction de l'enjeu européen dans trois pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : une analyse comparée de la Hongrie, la Pologne et la République tchèque*, Thèse de doctorat en Science politique, Institut d'Études Politiques de Paris, octobre 2002. Dir : Georges Mink.

¹⁵ NEUMAYER Laure, « La science politique et l'élargissement de l'Union européenne : paradigmes et objets de recherche », FOREST Maxime, MINK George, *Post-communisme: les sciences sociales à l'épreuve*, Prague, CEFRES, 2003, pp. 71-92.

¹⁶ TULMETS Elsa, « Les programmes d'aide de l'Union européenne à l'Est : analyser l'impact des réformes », in : TULMETS Elsa (dir.), « Dossier : Les réformes de la coopération à l'Est de l'Union européenne », *Revue d'Etude Comparative Est-Ouest*, 34 (3), sept. 2003, pp. 5-36.

d'autres types d'approches, comme celle par l'apprentissage et la socialisation¹⁷. L'aspect innovant des travaux consacrés aux PECO vient surtout d'une approche par les perceptions des acteurs est-européens et de leur manière d'appréhender le processus (passé ou en cours) des transformations politiques, économiques et sociales au sein de leur société¹⁸. La conditionnalité a ici été analysée sous l'angle de ses impacts sur les pays receveurs.

c) Enfin, une autre partie de la littérature se concentre sur la capacité institutionnelle de la Communauté/l'Union européenne à absorber de nouveaux membres, c'est-à-dire sur l'impact de l'élargissement sur les politiques et les structures internes de l'Union européenne (approfondissement)¹⁹. La littérature s'intéresse en particulier aux réformes d'importantes politiques communautaires comme la politique agricole commune et la politique de cohésion économique et sociale²⁰, à l'élaboration de la Charte européenne des droits fondamentaux et surtout aux débats sur la Convention et le Traité constitutionnel européen²¹. La littérature a, en grande partie, suivi les tendances des débats menés entre 2002 et juin 2004, qui ont principalement porté sur les questions de la pondération des voix, de la présidence du Conseil et de la Commission, du nombre de Commissaires, etc., délaissant ainsi des thématiques importantes pour la construction politique de l'Union européenne comme celle des relations extérieures. La conditionnalité est ici analysée sous l'angle de la capacité de l'Union à intégrer de nouveaux membres.

¹⁷ LINDEN Ronald H. (Ed.), *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States*, Lanham/Boulder/New York/Oxford, Rowman & Littlefield, 2002; SCHIMMELFENNIG Frank, "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an International Environment", *European Journal of International Relations*, 6 (1), 2000, pp. 109-139.

¹⁸ MICHEL Patrick (dir.), *Europe centrale, la mélancolie du réel*, Paris, Autrement, 2004.

¹⁹ POLACEK Richard, « Le débat élargissement-approfondissement dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne aux PECO : l'avenir de l'Europe : élargir et approfondir », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (425), fév. 1999, pp.112-120.

²⁰ Par exemple : BEURDELEY Laurent, *L'élargissement de l'Union européenne aux PECO et aux îles du bassin méditerranéen. Stratégie de pré-adhésion, intégration de l'acquis communautaire, impact sur la politique agricole et sur la cohésion économique et sociale*, Paris, L'Harmattan, 2003.

²¹ Par exemple : MAGNETTE Paul, *La Constitution de l'Europe*, (2^{ème} éd.); Bruxelles, Ed. Univ. de Bruxelles, 2002 ; BEAUD Olivier, LECHEVALIER Arnaud, PERNICE Ingolf, STRUDEL Sylvie (dir.), *L'Europe en voie de Constitution : pour un bilan critique de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004 ; DEHOUSSE Franklin, COUSSENS Wouter, « The Convention's Draft Constitutional Treaty : Old Wine in a New Bottle ? », *Studia diplomatica*, 56 (1-2), 2003, pp. 5-189 ; LEQUESNE Christian, « Quelle Constitution pour l'Europe ? », *Critique internationale*, (20), juill. 2003, pp. 28-36 ; WESSELS Wolfgang, „Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse“, *Integration*, 26 (4), 2003, pp. 284-300; JACHTENFUCHS Markus, KOHLER-KOCH Beate (Hrsg.), *Verfassungspolitik in der Europäischen Union*, Mannheimer Zentrum für Sozialforschung, Mannheim, 2002; JOPP Matthias, LIPPERT Barbara, SCHNEIDER Heinrich (Hrsg.), *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*, Bonn, Europa Union Verlag, 2001.

En résumé, les travaux sur la nature de la politique d'élargissement s'accordent pour dire que la conditionnalité constitue le cœur de cette politique, quels que soient les éléments de conditionnalité pris en compte dans l'analyse. En second lieu, les écrits sur l'adaptation des Etats candidats en vue de l'élargissement s'attachent très clairement à analyser l'impact de la conditionnalité sur ces Etats. En troisième lieu, les travaux sur les réformes institutionnelles de l'UE s'intéressent certes principalement au quatrième élément de la conditionnalité (la capacité de l'UE d'accepter de nouveaux membres), mais aussi à la capacité de l'UE de mener une politique cohérente vis-à-vis de l'extérieur dans les autres domaines de la conditionnalité.

Définir la conditionnalité à l'adhésion de l'UE

L'introduction de la conditionnalité dans les relations internationales n'est pas un phénomène nouveau. Les travaux sur le sujet distinguent en général **deux dimensions dans la conditionnalité qui restent inséparables** : la conditionnalité renvoie à un **contenu**, c'est à dire à des priorités économiques et/ou politiques, parfois définies de manière agrégée ; elle se compose également d'**instruments** politiques, c'est-à-dire d'une dimension opérationnelle permettant de faire respecter les priorités définies. En résumé, il s'agit d'« une stratégie par laquelle [les Etats et] les institutions internationales promeuvent le respect [de priorités préalablement définies] par les gouvernements nationaux »²². Dans notre esprit, **l'élément clé de la conditionnalité est son contenu normatif, sans lequel les instruments mobilisés perdent leur fondement et peuvent difficilement être mobilisés**. Le contenu reflète également la diversité des priorités (et donc des instruments développés) existant parmi les institutions et Etats donneurs.

La conditionnalité a par exemple été introduite dans la politique extérieure des Etats-Unis en 1975 : le Congrès américain a inscrit la conditionnalité dans la Loi sur l'assistance extérieure en refusant d'aider tout pays dont le gouvernement violerait les droits de l'homme reconnus sur la scène internationale. Cependant, plusieurs travaux ont montré que l'administration Carter n'a pas réellement mené de politique cohérente à ce sujet et que les buts défendus par

²² CHECKEL Jeffrey, "Compliance and Conditionality", *Arena Working Papers*, WP 00/18, http://www.arena.uio.no/publications/wp00_18.htm ; SMITH Karen, "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations", *European Foreign Affairs Review*, (3), 1998, pp. 253-274 (256).

la loi étaient systématiquement ignorés par l'administration Reagan²³. Les gouvernements norvégiens et hollandais ont également introduit des éléments de conditionnalité dans leur politique à partir des années 1970, en mettant pour leur part l'accent sur les droits économiques et sociaux afin de promouvoir la « justice sociale »²⁴. Cependant, jusqu'en 1989, la principale motivation derrière l'usage de la conditionnalité était d'en faire un instrument de la Guerre froide et ses usages, du moins dans la politique américaine, soutenaient principalement des régimes autoritaires en finançant des pratiques clientélistes et des groupes armés pour maintenir l'ordre dans ces pays. Dans ce cas, comment expliquer les changements observés à la fin des années 1980 ? Pour G. Crawford, il existe trois raisons : (a) La fin de la Guerre froide et la chute du communisme ont fait disparaître les raisons de soutenir des régimes autoritaires par des aides attribuées en fonction d'intérêts géo-stratégiques. De plus, la dissolution de l'Union soviétique a facilité l'imposition de conditions pour l'allocation d'une aide économique en contrepartie d'engagements à la démocratisation et à la transition vers une économie libérale de marché. (b) Le deuxième facteur est lié à l'interpénétration croissante des agendas politiques et économiques. La compréhension d'une relation ténue entre la démocratisation et le libéralisme économique pour apporter la stabilisation, le développement et la croissance s'est rapidement diffusée : dans cet esprit, la démocratie est jugée comme représentant le contexte politique le plus favorable à la réalisation de réformes économiques durables. (c) Enfin, ce changement de conception a permis aux gouvernements donateurs de fournir de nouvelles justifications au sujet de leur politique d'aide extérieure et, en mobilisant le soutien de l'opinion, de conserver les budgets alloués à cette cause dans un contexte de contraintes budgétaires. « Les politiques insistant sur la démocratie, les droits de l'homme et la bonne gouvernance ont donné un nouvel entrain et un nouveau profil à l'aide au développement »²⁵.

Les institutions financières internationales (IFI), comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), ont également fait usage de la conditionnalité, en particulier depuis les années 1980²⁶. Ici aussi, la conditionnalité a été formulée comme un moyen de

²³ FORSYTHE David P., *Human Rights and US Foreign Policy: Congress Reconsidered*, Gainesville, Univ. of Florida Press, 1988.

²⁴ CRAWFORD Gordon, *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, New York, St Martin's Press, 2000, p. 12.

²⁵ *Ibid*, pp. 13-14.

²⁶ WITTKOWSKY Andreas, "Warten auf 'gutes Regieren'? Die Osteuropa-Hilfe zwischen Wunsch und Wirklichkeit", *Osteuropa*, 49. Jhrg, (4), 1999, pp. 354-365; TIONGSON Erwin R., „Poland and the IMF Conditionality Programs: 1990-1995“, *East European Quarterly*, XXXI (1), mars 1997, pp. 55-68; BJORK James, "The Uses of Conditionality: Poland and the IMF", *East European Quarterly*, XXIX (1), mars 1995, pp.

« lier l'aide [financière, économique] au développement avec des demandes concernant les droits de l'homme et la démocratie (libérale) des pays receveurs »²⁷. Alors que l'aide était à l'origine liée au respect de la doctrine du « Consensus de Washington » soutenant les politiques structurelles, cette approche a été fortement critiquée à la fin des années 1980 pour faire place à une nouvelle philosophie défendue dans un « nouveau Consensus » officiellement moins libéral. La rhétorique de la Banque mondiale a désormais intégré depuis la fin des années 1990 l'approche par la « bonne gouvernance », qui passe par le soutien des capacités institutionnelles gouvernementales et de la société civile. De manière générale, que l'aide soit allouée par des Etats ou par des institutions internationales, **le respect de la conditionnalité combine une pression rhétorique (respect de la démocratie, réformes économiques) couplée à la possibilité de sanctions dans le sens où la violation de ces conditions entraîne une suspension de l'aide.** Dans ce contexte, la conditionnalité est associée à un ensemble d'instruments macro-économiques de soutien aux réformes en échange de prêts financiers et d'aide technique. La conditionnalité dans le domaine du développement, telle que pratiquée par les IFI, est généralement perçue par la littérature spécialisée comme coercitive et rationnelle²⁸ dans le sens où les normes de la démocratie sont instrumentalisées au profit de la libéralisation des marchés.

La conditionnalité telle que développée par la Communauté/Union européenne au début des années 1990 s'apparente plus à celle introduite par le Conseil de l'Europe et l'OSCE liée à l'adhésion à une organisation internationale et à la défense des principes qui les fondent. Elle trouve ses origines dans un contexte relativement différent de va-et-vient entre la conditionnalité à l'adhésion et celle adressée aux Etats tiers. Les travaux consacrés uniquement à la conditionnalité de l'Union européenne telle que définie à Copenhague en 1993 ne sont pas très nombreux. Ils proviennent soit de spécialistes des politiques de développement²⁹ qui ont comparé la conditionnalité de l'UE vis-à-vis des Etats tiers et celle

89-124; CLAYTON Andrew (ed.), *Governance, Democracy and Conditionality*, Oxford, INTRAC, 1994; SØRENSEN Georg (ed.), *Political Conditionality*, Londres, Frank Cass, 1993; MOSLEY Paul (ed.), *Development Finance and Policy Reform. Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*, New York, St. Martin Press, 1992; MOORE Will H., SCARRITT James R., "IMF Conditionality and Polity Characteristics in Black Africa: An Explanatory Analysis", *Africa Today*, 37 (4), 1990, pp. 39-60.

²⁷ SØRENSEN Georg, "Introduction", in: SØRENSEN Georg (ed.), *Political Conditionality*, *op. cit.*, 1993, p. 1.

²⁸ STOKKE Olav, « Aid and Political Conditionality : Core Issues and State of the Art », in : STOKKE Olav (ed.), *Aid and Political Conditionality*, Londres, Frank Cass, 1995, p. 12.

²⁹ ETHIER Diane, « La conditionnalité démocratique des agences d'aide et de l'Union européenne », *Etudes internationales*, 42 (3), sept. 2001, pp. 495-524 ; ETHIER Diane, "Is Democracy Promotion Effective ? Comparing Conditionality and Incentives", *Democratization*, 10 (1), Spring 2003, pp. 99-120; SMITH Karen,

adressée aux pays candidats ; soit de juristes³⁰ et d'europanistes³¹ qui procèdent à une décomposition du contenu de la conditionnalité, mais s'intéressent principalement à sa dimension politique au sein de l'élargissement à l'Est. Bien que l'inscription de la conditionnalité dans les traités de l'UE soit récente, le contenu de la conditionnalité de la politique extérieure de l'Union européenne (officiellement définie en 1992) n'est pas aussi détaillé et abouti que celui à l'adhésion de candidats à l'UE défini en 1993, complété en 1995 et intégré aux traités d'Amsterdam (1997), puis de Nice (2000). **Dans le cas de la conditionnalité à l'adhésion, la définition des normes à respecter est beaucoup plus large dans le sens où elle englobe la totalité des actions communautaires.** Bien que les finalités divergent, la conditionnalité de la coopération européenne et celle de l'élargissement s'adressent avant tout à des Etats tiers et s'appuient sur des **valeurs et principes** qui constituent des **éléments de l'identité européenne**. En effet, ces deux conditionnalités ont en commun le critère politique relatif à la démocratie et au respect des droits de l'homme tels que définis dans la Convention européenne des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (1950). On retrouve également les éléments relatifs à l'état de droit et à l'économie de marché. Dans les deux cas cependant, la conditionnalité est un principe fondateur de l'identité européenne et de ses valeurs et intervient dans le domaine conventionnel dans le sens où elle est inscrite aussi bien dans les accords avec les pays ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique) que dans les accords d'association avec les pays candidats à l'adhésion³². Ce qui les différencie, c'est la nécessité ajoutée aux Etats candidats de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire, c'est-à-dire de reprendre l'ensemble de l'acquis communautaire et de disposer d'institutions capables d'appliquer ce dernier et de le faire respecter.

T 1. La conditionnalité à l'adhésion de l'Union européenne, définie en 1993 et complétée en 1995

Critères d'adhésion	Politique	Economi- que	Juridique (reprise de l'acquis)			Institution- nel	Capacité de l'UE
			1 ^{er} pilier	2 ^{ème} pilier	3 ^{ème} pilier		

Source : Notre tableau.

"The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?", *EUI Working Paper*, 97/7, 1997 / *European Foreign Affairs Review*, 3, 1998, pp. 253-274.

³⁰ TUCNY Edwige, *L'Union européenne et la conditionnalité politique*, thèse en droit public, Univ. Pierre Mendès France de Grenoble, 2003, dir : C. Schneider ; TUCNY Edwige, *L'Elargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. La conditionnalité politique*, Paris, Harmattan, 2000.

³¹ GRABBE Heather, "European Union Conditionality and the Acquis Communautaire", *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, 23 (3), juill. 2002, pp. 249-268; HUGUES James, SASSE Gwendolyn, GORDON Claire, « The Ambivalence of Conditionality : Europeanisation and Regionalisation in Central and Eastern Europe », *Paper for the ECPR*, Turin, 22-27 mars 2002. Site internet de l'ECPR.

³² TUCNY Edwige, *L'Union européenne et la conditionnalité politique*, op. cit., 2003, pp. 11-13.

Depuis le premier élargissement en 1973 à la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark, la Communauté européenne a énoncé certaines conditions d'adhésion : outre le fait que l'Etat candidat devait être européen, il devait respecter, pour devenir membre, la « finalité politique » de la Communauté sous peine de ne pas être accepté, comme l'a montré le cas britannique. Les négociations engagées avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce, trois pays à l'époque relativement pauvres et tout juste sortis de régimes autoritaires, ont permis de compléter au cours des années 1980 le critère politique par une mention claire à la démocratie et aux droits de l'homme. La formation d'un marché commun au milieu des années 1980 a poussé la Communauté à préparer l'intégration économique de ces pays par la signature préalable d'accords économiques. Avec la signature de l'Acte unique (1986) et du Traité de Maastricht (1992), la tâche de contrôle de la Commission européenne, gardienne des Traités, a été considérablement étendue. En 1993, le respect de l'acquis communautaire a été ajouté aux conditions d'adhésion. La reprise de l'acquis a été vérifiée lors de l'élargissement à l'Autriche, la Finlande et la Suède, mais de manière relativement sommaire au niveau économique, en raison de l'intégration déjà avancée de ces pays à l'économie européenne. En 1994, l'UE commence à exprimer l'idée selon laquelle les nouveaux candidats doivent, à l'image des pays de l'AELE, avoir repris l'ensemble de l'acquis *avant* l'adhésion. En cas de non réalisation des réformes conseillées, l'assistance technique PHARE (ajoutée à la catégorie des instruments économiques) pourrait alors être suspendue. C'est une des raisons pour lesquelles la conditionnalité, telle qu'énoncée à partir de 1994, a été perçue comme asymétrique et unilatérale et a suscité d'importantes critiques, notamment de la part des Etats candidats.

B – Un « nouveau » mode de gouvernance ?

Nous avons vu que la conditionnalité fait référence à deux volets étroitement liés : **le contenu et les instruments politiques**. Les instruments renvoient traditionnellement à des politiques d'aide financière et/ou technique. La conditionnalité est généralement qualifiée de **négative** si les bénéfices escomptés par les Etats sont réduits, suspendus ou supprimés, et de **positive** si elle promet une assistance financière et/ou technique à l'Etat qui respecte les conditions³³. En d'autres termes, il s'agit d'une politique « du bâton et de la carotte ». La Communauté

³³ SMITH Karen, "The Use of Political Conditionality...", 1998, p. 256; WALLER Peter P., "Aid and Conditionality: The Case of Germany, with Particular Reference to Kenya", in : STOKKE Olav (ed.), *Aid and Political Conditionality*, Londres, Frank Cass, 1995, pp. 110-128.

européenne a prévu dès les premiers accords passés avec les PECO une possibilité de suspendre l'aide accordée pour soutenir les réformes économiques et politiques dans le cas où l'Etat receveur ne manifesterait aucune volonté de changement, et plus tard dans le cas où celui-ci ne respecterait pas les critères de Copenhague et ne se conformerait pas aux recommandations de la Commission. Le recours à la conditionnalité positive a été perçue comme asymétrique et unilatérale dans le sens où l'UE a imposé la reprise de normes à la définition desquelles les candidats n'avaient pas participé.

1) Une politique asymétrique et unilatérale ?

Dès le milieu des années 1990, la politique du cinquième élargissement de l'Union européenne a été qualifiée de politique « unilatérale » et/ou « asymétrique », sans que ces termes soient vraiment définis³⁴. Les mots d'asymétrie et d'unilatéralisme ont été clairement rattachés à l'énonciation de la conditionnalité d'adhésion en 1993. D'après les auteurs qui les emploient, le fait que la condition expresse soit posée aux Etats candidats de reprendre l'acquis communautaire dans son ensemble et de respecter les autres critères de nature politique, économique et institutionnel correspond à une situation d'imposition et de non négociation des termes de l'adhésion³⁵. De manière générale, en considérant l'élargissement comme un processus unilatéral mené par Bruxelles au moyen de la conditionnalité, une large partie des travaux s'intéresse moins à la dimension historique de cette politique et aux interactions suscitées pendant plusieurs années entre les acteurs de cette politique, qu'à celle de ses effets produits. Elle s'appuie, dans ce sens, principalement sur une démarche positiviste. En effet, la plupart des travaux menés sur l'élargissement de l'Union européenne font ressortir les points suivants, auxquels nous opposons les éléments d'observation empirique que nous avons réunis pendant la durée de notre enquête entre 2000 et 2004 :

- 1) Il existe des conditions claires d'adhésion : les travaux essaient rarement d'expliquer comment ces normes ont émergé et si le contenu est aussi clair qu'il paraît ;
- 2) Les institutions européennes (Conseil, Commission) assurent la coordination de l'ensemble du processus d'élargissement à l'Est : les études sur le sujet apportent peu d'éléments de

³⁴ Pour un emploi de ces termes, voir: DIMITROVA Antoaneta, "Enlargement, Institution-Building...", *op. cit.*, 2002; GRABBE Heather, "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy*, 8 (6), déc. 2001, pp. 1013-1031.

³⁵ *Ibid.*

réponse sur les interactions entre les Etats membres et les institutions européennes, entre les institutions européennes et d'autres organisations internationales ;

3) Les règles et procédures, telles qu'elles s'appliquent aux Etats candidats ou aux Etats membres, sont les mêmes pour tous les pays et ont donc les mêmes effets (européanisation ou convergence) : les travaux sur l'europanisation commencent tout juste à s'intéresser aux phénomènes d'hybridation, de contournement, de refus ;

4) Les pays candidats ne participent pas à la définition des règles qu'on leur impose (unilatéralisme de la politique européenne) : les possibilités d'échanges, notamment au sujet d'interprétations divergentes, entre institutions européennes ou Etats membres, d'un côté, et Etats candidats, de l'autre, sont rarement explorées.

La démarche adoptée par ces travaux reste donc largement positiviste et s'intéresse soit au renforcement des instruments de cette politique permettant d'exercer une pression sur les candidats, soit à l'impact de ces instruments sur le terrain, et parfois aux deux, mais rarement aux effets retours (boucles de rétroaction ou « boucles étranges ») que l'expérience de mise en œuvre et d'échanges entre acteurs peut engendrer. Or notre observation empirique va à l'encontre de cette approche. La comparaison entre les différents éléments de la conditionnalité permet par exemple d'identifier des différences dans la formalisation de l'acquis et les redéfinitions dont cet acquis a fait l'objet au fil du temps. L'étude attentive des différents instruments auxquels les institutions européennes ont eu recours pour gérer les relations avec les pays adhérents et contrôler le respect des critères d'adhésion met en valeur leurs imperfections et la nécessité pour l'UE de définir de manière incrémentale de nouvelles méthodes de coopération. La littérature prend également rarement en compte le rôle essentiel du facteur « temps » en terme de définition et d'évolution de cette politique et de construction d'une communauté, alors que cette politique s'adresse à des sociétés faisant l'objet d'un processus accéléré de changements politiques, économiques et sociaux. Elle néglige ainsi la dynamique du processus, surévalue la capacité des acteurs à faire face à des situations d'incertitude et néglige les phénomènes d'apprentissages mutuels entre l'UE, les Etats membres et candidats comme moteur d'évolution de la politique d'élargissement.

Les écrits sur le sujet ont commencé à changer avec la redéfinition de la stratégie d'élargissement en 1997. Afin de répondre aux critiques sur l'unilatéralisme du processus et d'encourager de nouveau les candidats à poursuivre leurs réformes, les Etats membres ont décidé d'ouvrir des négociations d'adhésion en mars 1998. Pour préparer cette nouvelle étape,

la Commission européenne a présenté en 1997 au Conseil une stratégie d'élargissement révisée intitulée « Agenda 2000 », assimilable d'après les acteurs interrogés à une véritable réforme politique³⁶. Elle a notamment proposé une méthode de coopération innovante qui s'applique aussi bien aux négociations qu'à la politique d'assistance. Bien que la Commission annonça plus tard dans ses papiers de stratégie qu'il s'agissait d'une « nouvelle méthode »³⁷, venue s'ajouter aux mesures d'assistance aux réformes des candidats, **elle n'a jamais révélé sur quelle base cette méthode a été élaborée**. Quelques auteurs du milieu académique se sont saisis de cette question après 1998 et ont conclu à la création d'un nouveau mode de gouvernance européen qu'ils ont baptisé « gouvernance de l'élargissement »³⁸. En effet, d'après A. Dimitrova, « la gouvernance de l'élargissement est très différente des autres modes de gouvernance qui existent à l'intérieur de l'Union ou de ses Etats membres, dont les institutions étatiques ne sont pas en profonde transformation »³⁹. C'est pourquoi plusieurs travaux de recherche ont commencé à analyser l'influence de cette « gouvernance de l'élargissement » sur les Etats candidats.

2) De quelle gouvernance parle-t-on ?

La littérature sur la gouvernance internationale et européenne est particulièrement vaste : elle a été développée pour désigner des modes de gestion des politiques sans gouvernement (*governance without government*) aussi bien au niveau international que régional⁴⁰, mais aussi au niveau national et local⁴¹. Les acteurs et décideurs politico-administratifs ne l'utilisent généralement pas de la même façon que les analystes du milieu académique : alors que les

³⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Agenda 2000, Pour une Union plus forte et plus large*, (COM (97) 2000 final), Bulletin de l'UE, Supplément 5/97, Luxembourg, OPOCE, 1997. Nous parlerons au cours de ce travail de « réforme » de la politique d'élargissement pour mentionner la stratégie révisée de pré-adhésion de 1997.

³⁷ COMMISSION EUROPEENNE, *Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, (COM (2002) 700 final ; SEC (2002) 1400-1412), 2002.

³⁸ SCHIMMELFENNIG Frank, ENGERT Stephan, KNOBEL Heiko, Costs, "Commitment and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on European Non-Member States", EUI Florence, Robert Schuman Center, 2002/29, 2002; DIMITROVA Antoaneta L., "Enlargement, Institution-Building...", *op. cit.*, 2002. Diverses conférences ont également été consacrées à la « gouvernance de l'élargissement » : ECPR, Joint sessions, panel « Enlargement and Governance » animé par Frank Schimmelfennig et Ulrich Sedelmeier, mars 2002, Turin ; Workshop « Governance by Enlargement », Technische Universität Darmstadt, 23-25 juin 2000.

³⁹ DIMITROVA Antoaneta L., "Enlargement Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe : The Case of the European Union's administrative capacity requirement", *Papier présenté à l'ECPR*, Turin, 2002, p. 8. <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/WS4/dimitrova.pdf>.

⁴⁰ ROSENAU James, CZEMPIEL Ernest (eds.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1992; MARCH James G., OLSEN Johan P., *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995.

⁴¹ LE GALES Patrick, LEQUESNE Christian, *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

premiers parlent généralement de « bonne gouvernance » pour désigner des façons plus démocratiques de gouverner⁴², les universitaires l'utilisent pour décrire les interactions entre acteurs publics et privés et les nouvelles méthodes de coordination entre acteurs. Comme l'écrit Christian Lequesne, « si cette notion a vite été 'récupérée' par des organisations internationales comme la Banque mondiale et le FMI aux fins de prôner l'intrusion obligatoire du marché dans les rouages de l'Etat (en appelant alors à une 'bonne gouvernance'), elle n'en comporte pas moins un sens premier qui est analytique et qui la rend opérationnelle pour le chercheur »⁴³. Ainsi, pour James Rosenau, la politique internationale concerne l'activité des gouvernements mais aussi des « mécanismes informels, non gouvernementaux par lesquels des personnes et des organisations agissent, satisfont des besoins et atteignent leurs objectifs »⁴⁴. Pour D. Marsh et R. Rhodes⁴⁵, la gouvernance équivaut à de l'action publique en réseaux, à une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées. Reprenant cette définition, Jean-Pierre Gaudin précise que :

« au principe de cette action publique, s'il y a moins de commandement central et de hiérarchie que de procédures de négociation, l'ajustement entre acteurs n'en reste pas moins nécessaire. La négociation en réseaux apparaît comme un mode de coordination entre actions, impliquant objectifs et moyens, systèmes de valeurs et logiques d'intérêts. Et cela par des procédures d'interaction et de négociation systématiques »⁴⁶.

Mais comme l'indique Marie-Claude Smouts, il importe de faire bon usage de ce terme à la définition polysémique : la gouvernance n'est ni un système de règles ni une activité mais un processus ; elle n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement ; elle implique à la fois des acteurs privés et publics ; elle n'est pas formalisée et repose sur des interactions continues⁴⁷. Les définitions de la gouvernance appliquées à l'Union européenne rejoignent celles des relations internationales dans le sens où « par gouvernance, il faut entendre les modes de production normative et d'allocation des valeurs par lesquels se définit l'autorité politique. Elle implique la formation de politiques publiques et différents modes de

⁴² Pour une présentation des différentes conceptions de la « bonne gouvernance », voir par exemple : SIMONIS Udo E., « Defining Good Governance – The Conceptual Competition is On », WZB, *Discussion paper*, juin 2004.

⁴³ LEQUESNE Christian, « Comment penser l'Union européenne? », in: SMOUTS Marie-Claude (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théorie*, Paris Presses de Sciences Po, 1998, pp. 103-134.

⁴⁴ ROSENAU James, « Governance, Order, and Change in World Politics », in: ROSENAU James, CZEMPIEL Ernest (eds.), *Governance without Government...., op. cit.*, 1992.

⁴⁵ MARSH David, RHODES Roderick A. W. (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

⁴⁶ GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la Gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 43.

⁴⁷ SMOUTS Marie-Claude, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, (155), mars 1998, pp. 85-94 (89).

légitimation – délibératifs, procéduraux, normatifs et communicationnels – (...). La gouvernance se distingue du gouvernement en ce qu'elle caractérise les relations entre un ensemble d'institutions et d'acteurs, publics et privés, plus que l'activité d'un organe centralisant l'autorité exécutive »⁴⁸. Ainsi, au sein de l'Union européenne co-existent différents modes de gouvernance qui renvoient aux méthodes d'intégration européenne : étatismes, pluralismes, corporatismes et gouvernance en réseaux⁴⁹.

Très peu d'auteurs ont essayé de conceptualiser jusqu'ici le lien entre élargissement et gouvernance. Lykke Friis et Anna Murphy ont mis en valeur en 1999 les contradictions de l'élargissement par la mise en relation du concept de gouvernance et avec celui des frontières de l'UE⁵⁰ : dans cette perspective, l'élargissement est perçu comme un processus d'extension des politiques européennes à l'Est, mais aussi comme une menace pour l'Union et ses modes d'intégration interne. En effet, les débats sur la sécurité européenne, les coûts de l'élargissement et le fonctionnement institutionnel de l'Union reflètent l'incertitude à laquelle est confrontée l'UE et se manifestent par des tensions inter-ministérielles dans les Etats membres et internes à la Commission⁵¹. Pour certains auteurs, la présence des PECO à la porte de l'UE a transporté les problèmes du domaine de la politique extérieure vers celui de la politique intérieure et suscité de nouvelles réflexions sur l'« unification de l'Europe »⁵². Cependant, ces auteurs n'ont pas particulièrement détaillé les instruments et les logiques par lesquels cette interpénétration d'acteurs a progressivement eu lieu.

Ces préoccupations sont devenues la priorité de chercheurs qui ont identifié l'apparition d'une « gouvernance de l'élargissement » après la définition de la publication de l'« Agenda 2000 » en 1997. Ils se sont attachés à montrer les différences entre les conceptions rationalistes et

⁴⁸ BALME Richard, CHABANET Didier, « Introduction : Action collective et gouvernance de l'Union européenne », in : BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent (dir.), *L'Action collective en Europe. Collective Action in Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 108. Voir aussi : SCHARPF Fritz, *Governing in Europe : effective and democratic ?*, Oxford, Oxford Univ. Press, 1999; EISING Rainer, KOHLER-KOCH Beate (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, 1999; SANDHOLZ Wayne, STONE SWEET Alec, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford Univ. Press, 1998; MARKS Gary, SCHARPF Fritz, SCHMITTER Philippe, STREECK Wolfgang (eds.), *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996.

⁴⁹ KOHLER-KOCH Beate, EISING Rainer (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, 1999, p. 14.

⁵⁰ FRIIS Lykke, MURPHY Anna, « The European Union and Central and Eastern Europe... », *op. cit.*, 1999, pp. 211-232.

⁵¹ TORREBLANCA José I., « Overlapping Games and Cross-Cutting Coalitions in the European Union », *West European Politics*, 21 (2), avril 1998, pp. 134-153.

⁵² BIDELEUX Robert, « Bringing the East Back In », BIDELEUX Robert, TAYLOR Richard (eds.), *European Integration and Disintegration*, Londres, Routledge, 1996, pp. 225-252.

constructivistes de ce processus pour fonder l'approche par l'élargissement. Cependant, leur démarche empirique qui consiste à identifier les instruments de gouvernance et à analyser leur impact différencié sur les candidats contraste avec les acceptations courantes de la « gouvernance » mentionnées plus haut. Alors que les premiers se concentrent sur l'impact unilatéral de la gouvernance sur des Etats receveurs, les seconds insistent sur la dimension d'échange et d'ouverture entre acteurs⁵³. Comme l'écrit A. Dimitrova : « alors que dans l'UE, la gouvernance est produite par l'interaction entre les acteurs à plusieurs niveaux qui partagent un pouvoir dans un réseau ou une configuration de négociation, dans le processus d'élargissement, la gouvernance part de l'UE vers les candidats et est principalement véhiculée par la Commission et le Conseil du côté de l'UE, et les décideurs, du côté des candidats »⁵⁴. Ainsi, la « gouvernance de l'élargissement » telle qu'employée jusqu'ici rappelle un mode de soumission des Etats candidats aux conditions d'adhésion et est en décalage avec les définitions habituellement utilisées. Comment expliquer ce décalage ?

Les travaux mettent en fait en valeur des conceptions différentes du pouvoir dans le cadre de l'élargissement qui se rattachent au débat entre rationalisme et constructivisme⁵⁵. L'élargissement est généralement défini comme un « processus graduel d'institutionnalisation formelle des règles organisationnelles et des normes »⁵⁶ ainsi que des valeurs de l'Union, que nous nommons « transnationalisation » des politiques européennes. Dans l'esprit rationaliste, l'énonciation de la conditionnalité d'adhésion équivaut à la définition d'une situation asymétrique dans le sens où une partie dispose d'un avantage considérable sur l'autre : elle exerce en effet un pouvoir d'énonciation de valeurs, de normes et de règles, et contrôle la façon dont les réformes sont menées pour assurer la mise en conformité des Etats candidats à ces normes et valeurs. Dans cette perspective, l'élargissement est perçu comme étant guidé par les intérêts des Etats membres de l'UE et de leurs groupes d'intérêts, qui réagissent en terme de calcul rationnel sur les coûts et avantages de ce processus. Cette démarche représente ce que James March et Johan Olsen ont nommée la « logique de conséquences »

⁵³ Pour un développement sur ce point critique, voir aussi : DAKOWSKA Dorota, « Usages et mésusages du concept de gouvernance appliqué à l'élargissement de l'Union européenne », *Politique européenne*, (10), printemps 2003, pp. 99-120.

⁵⁴ DIMITROVA Antoaneta L., "Enlargement, Institution-Building...", *op. cit.*, 2002, p. 175. (notre traduction)

⁵⁵ Pour un développement sur ce point, voir: SCHIMMELFENNIG Frank, SEDELMEIER Ulrich, « Theorizing EU Enlargement : Research Focus, Hypotheses, and the State of Research », *Journal of European Public Policy*, 9 (4), août 2002, pp. 500-528.

⁵⁶ *Ibid*, p. 503.

(*logic of consequentialism*)⁵⁷. Quelques rares travaux fondés sur l'approche constructiviste ont cependant tenté de remettre cette thèse en question en faisant valoir le fait que, malgré l'asymétrie apparente des relations entre l'UE et les candidats à l'adhésion, les situations de négociation et de discussion sont possibles⁵⁸. Dans cette perspective, les acteurs défendent leurs idées, identités et convictions, leur action est guidée par des paradigmes sectoriels⁵⁹. Il n'existe pas de normes et règles uniques dont la définition serait fixée une fois pour toute, mais diverses interprétations de ces normes et des formes variées d'identification à ces valeurs. La perspective sociologique s'attache donc à comprendre les processus par lesquels se forme, au fil du temps, une communauté d'acteurs qui défendent des intérêts communs sur la base de la défense des mêmes valeurs. Ce processus de construction d'une identité commune est généralement rattaché à la présence d'espaces non pas de négociation, mais d'argumentation. L'échange d'arguments représente le moyen par lequel les conceptions différentes des acteurs sont véhiculées et façonnent les identités de leurs interlocuteurs. La notion de temps, délaissée par l'approche rationaliste, est donc centrale dans ce genre d'analyse. Cette approche répond d'après J. March et J. Olsen à une « logique appropriée » (*logic of appropriateness*)⁶⁰. Pour résumer, face à l'énonciation de la conditionnalité, les rationalistes ont eu tendance à avancer que la conformité à la conditionnalité est assurée par le mécanisme du calcul rationnel⁶¹, les idéalistes à affirmer que « les normes constituent les identités des acteurs: elles ne contraignent pas seulement leurs comportements, mais constituent aussi leurs visions du monde et leurs préférences. C'est sur cette base qu'il faut comprendre l'élargissement »⁶². Du point de vue idéaliste, « il n'est pas possible de comprendre les mécanismes causaux dans un ensemble social sans regarder les raisons que les acteurs donnent à leurs actions »⁶³.

⁵⁷ MARCH James G., OLSEN Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

⁵⁸ SEDELMEIER Ulrich, *The European Union's Association Policy towards the Countries of Central and Eastern Europe: Collective EU Identity and Policy Paradigms in a Composite Policy*, Univ. of Sussex Ph.D. thesis, avril 1998; CADDY Joanne, « Harmonization and asymmetry: environmental policy co-ordination between the European Union and Central Europe », *Journal of European Public Policy*, 4 (3), sept. 1997, pp. 318-36.

⁵⁹ SEDELMEIER Ulrich, « The European Union's Association Policy towards Central and Eastern Europe: Political and Economic Rationales in Conflict », *Sussex European Institute (SEI) Working Paper*, (7), 1994.

⁶⁰ MARCH James G., OLSEN Johan P., *Rediscovering Institutions....*, *op. cit.*, 1989.

⁶¹ SCHIMMELFENNIG Frank, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organization*, 55 (1), 2001, pp. 47-80.

⁶² SJURSEN Helene, "Why expand? : the question of legitimacy and justification in the EU's enlargement policy ", *Journal of Common Market Studies*, 40 (3), sept. 2002, pp. 491-513 (492). (notre traduction)

⁶³ *Ibid*, p. 493. (notre traduction)

Les mots « asymétrie » et « hiérarchie » renvoient donc directement à une conception rationnelle des notions de pouvoir, de domination et plus précisément de contrôle. Susan Strange définit le pouvoir comme « la capacité d'une personne ou d'un groupe de personnes d'affecter les situations de telle façon que ses/leurs préférences s'imposent à celles des autres »⁶⁴. Alors que dans une perspective rationaliste le pouvoir est perçu de manière unilatérale et asymétrique, c'est-à-dire comme partant du détenteur du pouvoir vers l'objet du pouvoir sans possibilité de retour, les approches constructivistes tendent à concevoir le pouvoir en terme relationnel et de processus social, plutôt que de capacités ou de ressources. En effet, malgré le rôle central joué par la notion de pouvoir dans les relations internationales⁶⁵, la littérature actuelle, notamment sur la gouvernance, constate l'absence croissante de cette notion et de la conception rationaliste du pouvoir⁶⁶. Les relations de pouvoir asymétriques et de dépendance unilatérale ont été remplacées par un nouveau discours sur les normes et les idées comme guides pour l'action, l'omniprésence des structures en réseau et la pertinence des interactions négociées⁶⁷. Les approches rationnelles lient le pouvoir à une répartition asymétrique des ressources matérielles, refusent l'existence d'actions non-stratégiques et la possibilité d'un pouvoir supra-national et non-hégémonique⁶⁸. Dans une dimension idéaliste, il importe de garder à l'esprit que la notion de pouvoir, tout comme celle de contrôle, est conçue de manière relationnelle. Comme l'indique James Rosenau :

« L'exercice du contrôle (...) implique la tentative de la part d'un acteur de modifier, de préserver, ou même d'affecter les orientations et les actions des autres. C'est un concept fondé sur l'interaction, et son existence ne peut être déterminée empiriquement qu'en observant le degré de correspondance entre ce que fait le contrôleur et ce que le destinataire du contrôle répond »⁶⁹.

⁶⁴ “ The ability of a person or a group of person so to affect outcomes that their preferences take precedence over the preference of others ” (notre traduction); STRANGE Susan, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 17.

⁶⁵ SENGHAAS Dieter (Hrsg.), *Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Produktion*, Frankfurt a. M., 1972.

⁶⁶ NEYER Jürgen, “Politische Herrschaft in nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen”, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, (1), 2002, pp. 9-74.

⁶⁷ *Ibid*, p. 10.

⁶⁸ KEOHANE Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ, 1984; MEARSHEIMER John, “the False Promise of International Institutions”, *International Security*, 19 (3), 1994/5, pp. 5-49.

⁶⁹ ROSENAU James, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton (New Jersey), Princeton Univ. Press, 1990, p. 183.

Pour les sociologues et les constructivistes, il est possible de comprendre le pouvoir politique dans un contexte non-hiérarchique, situé entre hiérarchie⁷⁰ et anarchie⁷¹, nommé hétéarchie :

« Il s'agit d'une forme de pouvoir au sein duquel l'autorité politique est répartie entre l'auteur du règlement et un ou plusieurs receveurs de ce règlement, chaque acteur disposant d'un droit de veto lui permettant de bloquer la coopération. Cette forme de pouvoir politique est exercée au sein d'un processus circulaire de discussion et de coordination des préférences individuelles. Le principal instrument de pouvoir (...) est un processus de persuasion fonctionnant de manière alternée dans le cadre d'actes de communication »⁷².

Plusieurs travaux ont montré que cette conception est particulièrement adaptée à la façon de comprendre le fonctionnement interne et externe de l'Union européenne. Bien que la plupart des institutions européennes soient situées à Bruxelles, l'autorité de l'UE n'est pas concentrée en un centre unique, mais répartie entre une multitude d'acteurs situés aux niveaux supranational, national et régional. Le mode de décision est fondé sur une culture du consensus et la mise en œuvre des politiques relève des Etats membres. **Si la politique d'élargissement répondait à la définition d'une gouvernance fonctionnant sur le mode hétéarchie, pourquoi n'en a-t-on pas parlé plus tôt ?** En regardant la manière dont les élargissements précédents de la Communauté/Union européenne étaient structurés, on relève que les relations étaient construites sur un mode bilatéral de relations de négociation entre les institutions européennes et les Etats candidats. Les négociations officielles du premier élargissement ont été réalisées entre le Conseil, d'un côté, et les Etats candidats, de l'autre. Les négociations avec les pays du Sud ont certes accordé un rôle croissant à la Commission, mais ont toujours eu lieu dans le cadre de relations politiques et d'accords économiques structurés, eux aussi, de manière bilatérale. Le cinquième élargissement de l'UE a, de nouveau, accru le rôle central de la Commission, chargée depuis 1989 de coordonner l'ensemble de l'assistance des pays de l'OCDE à l'Est. Sa fonction de contrôle s'est particulièrement accrue après l'énonciation des conditions d'adhésion en 1993 et la référence fortement appuyée à l'acquis des politiques communautaires. Afin de contrer l'approche rationaliste soutenue par l'énonciation de la conditionnalité, les travaux constructivistes ont identifié la variété des instruments mobilisés pour mettre en valeur l'impact différencié de la conditionnalité sur les Etats candidats. Ainsi,

⁷⁰ « La hiérarchie est un principe organisationnel au sein d'une structure où les compétences politiques de formulation des règles collectives sont verticales (du haut vers le bas) et concentrées dans les mains d'un seul auteur » ; NEYER Jürgen, « Politische Herrschaft ... », *op. cit.*, 2002, p. 16. (notre traduction)

⁷¹ Dans le cas de l'anarchie, les compétences politiques sont réparties entre toutes les unités constituantes du système politique, chacune de ces unités étant responsable de l'exercice du pouvoir, il n'existe pas d'auteur central des règlements. L'interaction politique se déroule de manière horizontale entre les unités du système qui tentent de motiver les autres de manière unilatérale pour une quelconque forme d'action (*Selbsthilfe*) ; NEYER Jürgen, « Politische Herrschaft ... », *op. cit.*, 2002, p. 16. (notre traduction)

⁷² NEYER Jürgen, « Politische Herrschaft ... », *op. cit.*, 2002, p. 16. (notre traduction)

l'approche constructiviste a montré l'existence de la dimension hétérarchique de la politique d'élargissement pour contrer l'approche unilatérale des rationalistes, mais en restant sur le même terrain d'étude empirique qu'eux (l'impact sur les candidats), elle n'a pas encore montré dans quelle mesure il est possible de parler d'un mode de gouvernance « nouveau ». En omettant de s'intéresser à la dimension circulaire des échanges entre l'UE et les Etats candidats, les travaux dans ce domaine n'ont donc pas identifié l'émergence d'un mode de gouvernance spécifique en 1997.

II – PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES

A – Problématique et hypothèse empirique

C'est la raison pour laquelle nous formulons la problématique de notre travail de la façon suivante : **Peut-on parler de l'introduction en 1997 d'un « nouveau » mode de gouvernance dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est ?**

Pour répondre à cette question et formuler quelque hypothèse, il importe de rappeler la spécificité du contexte européen et international à la fin des années 1990, qui est caractérisé par la convergence d'un ensemble de facteurs de changement dont voici quelques exemples :

a) L'Union des Quinze réalise vers 1996-97 les conséquences des politiques libérales promues en Europe centrale et orientale. Le chômage monte dans ces pays, la peur de mouvements sociaux face à l'accroissement des inégalités et d'une migration des populations de l'Est vers l'UE grandit. En parallèle, les Etats membres constatent les limites de leurs politiques de l'emploi, de sécurité sociale et de retraite après quelques années de fonctionnement du marché intérieur : le chômage est à son plus haut niveau, les Etats peinent à réformer les politiques de sécurité sociale et de retraite. L'Etat social est en crise. L'Europe en voie d'élargissement était donc en proie à une tension interne : tandis que les futurs pays adhérents travaillent à réduire les structures héritées de l'appareil d'Etat communiste, les Etats membres tentent de renforcer les fonctions redistributives de l'Etat. La création d'une politique sociale à l'échelle européenne est mise à l'ordre du jour pour résoudre les difficultés des Etats membres et anticiper l'accueil de nouveaux membres. Le Traité d'Amsterdam introduit par exemple en 1997 une nouvelle politique de l'emploi.

b) La Commission se rend compte en 1996-97 que la reprise de l'acquis liée au marché intérieur occasionne certes des réformes dans les pays candidats, mais que celles-ci ne sont

pas mises en œuvre. La méthode de l'élargissement s'avère inefficace dans les pays post-communistes qui doivent gérer un passé institutionnel relativement lourd. Ce point est également révélé par un phénomène assez inattendu et presque offensant pour l'UE : les budgets qu'elle accorde annuellement aux Etats candidats ne sont pas entièrement utilisés, en particulier par les « bons élèves » de l'élargissement comme la Pologne et la Hongrie, ce qui révèle l'ampleur des difficultés structurelles et institutionnelles de ces pays.

c) Les Etats candidats critiquent de plus en plus la manière dont l'UE gère la politique d'élargissement : le programme PHARE souffre d'un manque de légitimité croissant en Europe centrale et orientale, le dialogue politique bilatéral ne fonctionne pas et les conditions d'adhésion ressemblent souvent à une coquille vide que l'UE tente constamment de définir. Ces critiques rejoignent également celles des pays signataires des Accords de Lomé formulées au cours des années 1990 : les candidats réclament plus d'égalité, de partenariat et de justice sociale. Ils demandent que l'assistance soutienne leur économie et leurs investissements, et non pas l'économie et les entreprises de conseil des pays membres de l'Union européenne. En l'absence de date précise d'adhésion et de la redéfinition constante des critères d'adhésion, les PECO somment l'UE de prendre une décision.

d) Enfin, la crédibilité et la capacité d'acteur international de l'UE est remise en question, notamment après la crise dans les Balkans au milieu des années 1990. La gestion centralisée des programmes d'assistance extérieure par la Commission fait par ailleurs l'objet de vives critiques pour manque de transparence et népotisme. La Commission doit donc justifier son rôle d'acteur central dans la politique d'élargissement.

La plupart de ces critiques ne proviennent pas uniquement des personnes officiellement engagées dans le processus d'élargissement – c'est-à-dire des élites – mais aussi des populations concernées par cette politique. En effet, il est possible d'identifier l'apparition d'un autre acteur dans la politique d'élargissement dès le milieu des années 1990 : **l'opinion publique**. Les arguments formulés par les populations aussi bien à l'Ouest qu'à l'Est de l'Europe ont suscité de nombreuses interrogations en termes de formation d'un espace public européen⁷³. Les opinions exprimées de part et d'autre ont mis en avant **un ensemble de**

⁷³ Il existe de nombreux travaux relatifs à l'opinion et à l'espace public, mais les travaux de Jürgen Habermas sont sans doute les plus prolifiques et fructueux à ce sujet : HABERMAS Jürgen, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied., 1962, trad. *L'espace public*, Paris, PUF, 2003. Jürgen Habermas étudie l'émergence et les transformations historiques de la sphère publique entre société civile et Etat. Il montre en particulier comment la notion d'opinion publique a reçu une définition de plus en plus restrictive liée à l'importance des sondages, de la « publicité », des « relations publiques » où les médias sensés faciliter le débat public deviennent des instruments de la gestion du consensus.

contradictions inhérentes à la politique d'élargissement : l'UE demandait la réalisation de réformes dans les PECO, mais changeait constamment les règles du jeu ; les critères d'adhésion exigeaient des candidats de démanteler les structures héritées du communisme (politiques sociales, Etat central) tout en respectant l'Etat providence, mais les réformes profitaient aux élites qui ne voulaient pas entendre parler de politiques sociales ; l'UE accordait une assistance au nom de la solidarité, mais les priorités ne tenaient pas compte des besoins des populations ; les coûts de l'élargissement demandaient une mobilisation financière supplémentaire, mais les Etats membres n'étaient pas prêts à payer et l'UE n'avait pas les capacités humaines et financières de son action. **Les sondages d'opinion réalisés à cette époque au sein des Etats membres et candidats indiquaient tous un désintérêt croissant pour l'élargissement**, pour des raisons relativement différentes : dans les Etats membres en raison de la peur d'intégrer des pays considérés comme étant proches du seuil de pauvreté, dans les Etats candidats en raison du manque de confiance accordé au processus d'adhésion qui contribuait, par les réformes promues, à enrichir les élites et à creuser les inégalités sociales⁷⁴. Les élites politiques, quant à elles, ont manifesté, à l'Est comme à l'Ouest, d'importantes divergences de vue sur la « finalité politique » de l'Union. Ce contexte a contribué à accroître la situation d'incertitude dans laquelle la Commission, acteur central de l'élargissement, se trouvait déjà en raison de son manque d'expertise interne sur les Etats candidats. Comment l'Union européenne a-t-elle fait face à cette situation et géré les contradictions de son environnement à la fois interne et externe ? Les informations que nous avons réunies entre 2000 et 2004 à ce sujet nous permettent de soutenir la thèse de l'introduction d'une nouvelle forme de gouvernance dans la politique d'élargissement visant à favoriser la participation de l'ensemble des acteurs au processus d'élargissement. Nous formons l'**hypothèse empirique** selon laquelle *la Commission européenne a transféré un mode de gouvernance interne à l'UE vers la politique d'élargissement – la méthode ouverte*

Dans des écrits plus récents, J. Habermas transpose cette problématique au niveau européen. Il évoque une dimension européenne de la démocratie dans le contexte de la mondialisation, un « patriotisme constitutionnel » et la réalisation d'un espace public européen qui implique la simultanéité des débats sur des thèmes convergents au plan européen. L'émergence d'une opinion publique européenne est donc liée à la formation d'un système de partis européen et d'une société civile européenne (groupes d'intérêts, ONG, médias). Explication apportée par RUPNIK Jacques (dir.), *Les Européens face à l'élargissement...*, op. cit., 2004, p. 14. Voir aussi : EDER Klaus, « Öffentlichkeit und Demokratie », in : JACHTENFUCHS Markus, KOHLER-KOCH Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2. Aufl., Opladen, Leske+Budrich, 2003, pp. 85-120.

⁷⁴ Nous renvoyons à ce sujet à l'ouvrage très détaillé publié en 2004 sous la direction de Jacques Rupnik – RUPNIK Jacques (dir.), *Les Européens face à l'élargissement...*, op. cit., 2004 – et à la thèse de Laure Neumayer – NEUMAYER Laure, *La Construction de l'enjeu européen dans trois pays candidats...*, op. cit., 2002, notamment les chap. IV et VI.

de coordination (MOC) – dans le but d'accroître la convergence cognitive entre anciens et futurs membres de l'UE ainsi que la légitimité de la politique d'élargissement.

En passant en revue les élargissements précédents, **il est possible de constater que la Communauté/Union européenne s'est inspirée de manière cumulative de ses modes de gouvernance internes pour tester la loyauté des Etats candidats aux valeurs et aux normes de la communauté, et résoudre les contradictions entre son environnement interne et externe.** Le premier élargissement au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark était caractérisé par des relations fondées sur la négociation au sujet de la finalité politique de l'Union (source : intergouvernementalisme, méthode communautaire). L'élargissement au Sud a permis de renforcer l'approche par le politique en introduisant le respect de la démocratie et des droits de l'homme et de négocier avec ces Etats à l'époque relativement pauvres de solides accords économiques (source : régulation). L'élargissement au Nord a consacré de manière discrète une démarche par le droit, qui a trouvé sa pleine traduction dans les discours adressés aux PECO candidats à partir de 1993 (reprise de l'acquis, méthode communautaire).

T 2. Modes de gouvernance et sources de pouvoir dans les élargissements de la CE/UE

Conditionnalité	Politique (démocratie, droits de l'homme)	Economique (économie de marché)	Juridique (finalité de l'UE, acquis communautaire)	Institutionnelle (capacités administratives et judiciaires)
Source de pouvoir	Valeurs	Economie/Finances	Droit	Connaissance
Instruments	Négociation	Accords économiques, assistance	Normes juridiques (traités, règlements, directives, jurisprudence)	Persuasion, argumentation
Elargissement de la CE/UE	Grèce (1982), Espagne, Portugal (1986), PECO, Chypre et Malte (2004)	Royaume-Uni, Irlande, Danemark (1973), Grèce (1982), Espagne, Portugal (1986), Autriche, Suède, Finlande (1995), PECO, Chypre et Malte (2004)	Royaume-Uni, Irlande, Danemark (1973), Grèce (1982), Espagne, Portugal (1986), Autriche, Suède, Finlande (1995), PECO, Chypre et Malte (2004)	PECO (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie), Chypre et Malte (2004)

Source : Notre tableau.

En prenant en compte la typologie de Christopher Knill et Dirk Lehmkuhl, qui identifie **trois modes d'intégration de l'UE** à côté de la méthode intergouvernementale – l'intégration positive (méthode communautaire), l'intégration négative (régulation) et l'intégration cadrée

(*framing integration*)⁷⁵ – nous avançons l’hypothèse selon laquelle, pour réformer la politique d’élargissement, l’UE s’est inspirée de cette troisième source de gouvernance interne dont la méthode ouverte de coordination (MOC) est la principale expression. En 1997, en effet, les caractéristiques de cette méthode venaient tout juste d’être définies dans la politique de l’Emploi inscrite au Traité d’Amsterdam⁷⁶ et ont été élaborées au moment de la rédaction de l’« Agenda 2000 » de la Commission. Ainsi, les instruments de la MOC sont simplement venus s’ajouter aux autres méthodes déjà existantes au sein de la politique d’élargissement afin d’accroître le dialogue entre acteurs de l’élargissement et de soutenir la convergence sur des valeurs faisant l’objet de discussions en 1997, comme la justice sociale et le développement durable.

T 3. Adaptation des modes de gouvernance internes à l’UE à la politique d’élargissement

- 1) La *méthode intergouvernementale* est généralement utilisée entre Etats membres et dans toute organisation internationale comme un moyen de concilier les intérêts entre ces Etats ou entre les membres de l’organisation. La *négociation intergouvernementale* a été introduite dès le premier élargissement de la Communauté européenne comme moyen de trouver un compromis sur la finalité et les valeurs défendues au sein de la CE.
- 2) La *régulation* est une méthode d’intégration principalement utilisée dans le cadre de l’intégration au marché intérieur⁷⁷. Elle présente peu de « modèles » politiques, mais des mécanismes de sanction sont possibles: l’*intégration* est alors qualifiée de *négative*. Le mode de gouvernance est hiérarchique mais vise à entraîner des adaptations de nature horizontale. Il a inspiré la manière dont la conditionnalité négative a été introduite pour régir les relations économiques entre la CE/UE et les candidats (possibilité de suspension des accords d’association et de l’assistance). La Commission a rarement recouru à ce mode de sanction dans le cadre des derniers élargissements et formulé plus souvent des menaces de sanction.
- 3) La *méthode communautaire* exige une harmonisation du droit national aux normes européennes et prévoit aussi des mécanismes de sanction en cas de non-reprise et d’absence de mise en œuvre de ces normes. Cette méthode a pour but de corriger les règles du marché et repose sur la présentation de références (normes, organisations...) précises. Le mode d’intégration est alors qualifié d’*intégration*

⁷⁵ KNILL Christopher, LEHMKUHL Dirk, “The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms”, *European Journal of Political Research*, 41 (2), 2002, pp. 255-80; KNILL Christopher, LEHMKUHL Dirk, “How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, *European Integration online Papers*, 3 (7), 1999. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> Voir aussi: BULMER Simon J., RADAELLI Claudio M., « The Europeanisation of National Policy ? », *Queen’s Papers on Europeanisation*, n°1/2004, 2004. <http://www.qub.ac.uk>, publié également dans: BULMER Simon J., LEQUESNE Christian (eds.), *Member States and the European Union*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2004.

⁷⁶ Nous avons conscience de l’anachronisme que nous effectuons en parlant de l’introduction de la MOC dans la politique d’élargissement en 1997, puisque cette méthode n’est apparue officiellement qu’en 2000. Cependant, les caractéristiques de la MOC étant déjà présentes dans la stratégie pour l’emploi définie sous la même présidence que l’« Agenda 2000 » (1997), nous employons le terme de « méthode ouverte de coordination » pour faciliter la compréhension de notre démonstration. Sur l’historique de la méthode, voir : GOETSCHY Janine, “The European Employment Strategy : Genesis and Development”, *European Journal of Industrial Relations*, 5 (2), 1999, pp. 117-37.

⁷⁷ Certains auteurs comme G. Majone, B. Eberlein et E. Grande ont par exemple qualifié l’Union européenne d’« Etat régulateur ». MAJONE Giandomenico, *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996; EBERLEIN Burkard, GRANDE Edgar, “Die Europäische Union als Regulierungsstaat: Transnationale Regulierungsnetzwerke und die Informalisierung des Regierens in Europa”, in: JACHTENFUCHS Markus, KOHLER-KOCH Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*, (2. Aufl.), Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp. 417-447. Pour une analyse plus critique, voir: CAPORASO James A., “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?”, *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), mars 1996, pp. 29-52.

positive. L'adaptation de cette méthode à la politique d'élargissement présente deux désavantages : elle s'applique seulement au troisième critère d'adhésion, c'est-à-dire aux domaines relevant de l'acquis. Comme les mécanismes de sanction classiques (menace de recours devant la Cour de Justice (CJCE)) ne peuvent pas s'appliquer aux Etats non encore membres de l'UE, la Commission a imaginé un autre mécanisme de pression : plus les réformes sont mises en œuvre, plus les pays candidats sont susceptibles de recevoir une assistance technique plus importante (programme PHARE).

4) Plus récemment, l'UE s'est armée de méthodes plus souples, comme la *méthode de la différenciation* et la *méthode ouverte de coordination (MOC)*, pour faire respecter l'acquis et les normes européennes dans des domaines faiblement communautarisés et intergouvernementaux. La méthode de la différenciation, utilisée dans le cadre de l'Union économique et monétaire, permet à chaque pays de reprendre l'acquis formulé sous la forme de « lignes directrices » à son propre rythme. Dans le cadre de l'élargissement, la pression à l'adaptation est générée de manière différenciée par la concurrence entre les prétendants à l'adhésion, processus que les fonctionnaires de la Commission assimilent à une véritable « régates » entre pays candidats⁷⁸. Quant à la méthode ouverte de coordination, elle s'appuie, dans son fonctionnement, sur les méthodes de la nouvelle gestion publique en soutenant l'échange de bonnes et de meilleures pratiques (*good and best practices*) pour atteindre des objectifs précis définis au préalable (*benchmarks*). La pression à l'adaptation s'exerce par le biais d'une pression sociale liée à la réputation (*shaming*), générée grâce à des listes (ou classements) établies par la Commission sur l'état d'avancement de la reprise des normes par chaque Etat. Ainsi, ce nouveau mode d'intégration implique une adaptation des structures nationales selon un mode non-hiérarchique et ouvert, fondé sur l'apprentissage. L'échange d'idées et d'expériences entre acteurs, ainsi que les mécanismes de surveillance et d'évaluation par les pairs (*peer review*) sont situés au cœur de cette approche.

Source : Notre tableau.

Ce constat met en valeur le rôle central de la dimension temporelle pour comprendre le long processus de construction d'une communauté d'Etats. Les étapes de cette construction communautaire se sont trouvées concentrées sur une période très courte (quinze ans) dans le cas de l'élargissement à l'Est, rendant ainsi plus difficile la tâche d'adaptation des pays ex-communistes à l'UE. Le poids des arguments avancés par les Etats candidats pour critiquer la politique d'élargissement s'explique en partie grâce à l'acceptation rapide des valeurs défendues par l'UE et par l'acquisition progressive d'une connaissance plus fine du fonctionnement interne de l'Union et de ses faiblesses au cours des années 1990. **Ce savoir a donné aux PECO la capacité de formuler des arguments mettant peu à peu à nu les contradictions internes de l'UE et donc de remettre en question les sources légitimes de pouvoir de la politique menée, en particulier lors de la mise en œuvre.** Comme l'écrit Pierre Muller au sujet des politiques européennes, « le processus de mise en œuvre des politiques européennes peut offrir de nouvelles ressources à des acteurs qui, jusque là, occupaient une position dominée, minoritaire ou marginale dans les réseaux d'action publique ». En effet, l'« appropriation du programme par les acteurs nationaux (et locaux) [...] se traduit par l'apprentissage de nouvelles normes et de nouveaux répertoires d'action par

⁷⁸ Entretien à la DG Elargissement, Bruxelles, avril 2003.

ces différents acteurs »⁷⁹. Pour E. Comor, « la prise en compte de la capacité des individus et des collectivités à interpréter et à utiliser les informations représente une tâche analytique (...) essentielle »⁸⁰. Ainsi, la période de 1997 ouvre le passage d'une situation où les Etats candidats – et en particulier leurs populations – avaient peu de liberté d'action vers un contexte où la connaissance véhiculée par le biais de l'argumentation représente une source légitime de pouvoir.

La littérature sur la gouvernance et celle sur la mise conformité aux normes (*compliance*) confirme l'approche selon laquelle l'Union européenne ne peut gouverner, en tant qu'entité polycentrique, que par la légitimité des règles qu'elle énonce et des instruments auxquelles elle recourt. En effet, d'après la littérature sur le respect des normes, il existe trois mécanismes principaux d'exercice du pouvoir : la coercition, l'intérêt rationnel, et la légitimité⁸¹. La *coercition* fait référence à une relation de pouvoir asymétrique entre agents : l'asymétrie est utilisée pour changer le comportement d'agents plus faibles par la peur d'une sanction. L'*intérêt rationnel* renvoie à l'idée selon laquelle le respect des normes s'appuie sur un calcul des coûts et avantages du respect vs. non respect de ces normes par les acteurs. La *légitimité* renvoie, quant à elle, à la croyance normative selon laquelle une règle et/ou l'institution qui la produit doit être suivie. La légitimité fournit en effet des raisons internes à l'acteur pour les suivre : lorsqu'un acteur croit qu'une règle est légitime, le respect de celle-ci n'est plus motivé par la peur d'une sanction ou par un calcul rationnel, mais par un sentiment d'obligation morale. Le contrôle exercé par l'autorité productrice des normes est perçu comme légitime dans le sens où il est approuvé et conçu comme « justifié »⁸². Ainsi, pour David Easton⁸³, la **légitimité** peut être définie comme « l'ordre reconnu par un ensemble d'acteurs ». La littérature sur l'Union européenne reconnaît que l'UE est plus qu'une

⁷⁹ MULLER Pierre, « La mise en oeuvre des politiques de l'Union européenne », in : ARCY François (d'), ROUBAN Luc (dir.), *De la Vème république à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 308.

⁸⁰ COMOR Edward E., "Governance and the Nation-State in a Knowledge-Based Economy", in: HEWSON Martin, SINCLAIR Timothy J. (eds.), *Approaches to Global Governance Theory*, New York, State Univ. of New York Press, 1999, p. 119. (notre traduction, nous soulignons en gras)

⁸¹ Voir par exemple: WENDT Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1999 ; CHAYES Abram, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press, 1995; KOH Harold Hongju, "Why Do Nations Obey International Law?", *Yale Law Journal*, 106 (8), 1997, pp. 2599-2659; KRATOCHWIL Friedrich, *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1989; HURD Ian, "Legitimacy and Authority in International Politics", *International Organization*, 53 (2), été 1999, pp. 379-408.

⁸² Pour l'ensemble de ces définitions, nous nous sommes appuyés sur: HURD Ian, "Legitimacy and Authority in International Politics", *op. cit.*, 1999.

⁸³ EASTON David, *A System's Analysis of Political Life*, New-York, 1965.

organisation internationale, mais moins qu'un Etat fédéral : en l'absence de centre, l'UE n'est pas capable de recourir à la coercition. En l'absence de capacité militaire autonome, l'action extérieure de l'UE s'appuie principalement sur l'exercice d'un « pouvoir doux » (*soft power*)⁸⁴ grâce à des instruments comme la défense de valeurs universelles, des accords économiques et la promotion de l'Etat de droit. Par conséquent, l'action extérieure de l'UE a pris la forme de la mobilisation d'acteurs sociétaux (*Vergesellschaftung*) pour atteindre ses objectifs de politique étrangère. L'absence d'intérêt unifié et la défense de valeurs universelles empêchent de penser l'UE comme un acteur rationnel. La troisième option, la gouvernance par la légitimité, est donc la plus plausible.

La recherche empirique sur la légitimité s'attache à identifier les acteurs soutenant la stabilité du système – communautés politiques, ordre politique et porteurs d'autorité politique – ainsi que les sources de légitimité comme **les valeurs, le droit, les finances et la connaissance**⁸⁵. Nous montrerons que **dans ses relations avec les Etats membres et candidats, l'UE a cumulé ces éléments légitimes de pouvoir** et privilégié à partir de 1997 la gouvernance par la MOC. Nous considérons que la période 1989-1994 s'apparente à une situation d'anarchie où les Etats membres n'arrivent pas à s'accorder sur la forme des relations à donner avec les pays d'Europe centrale et orientale et recourent ainsi à une forme de pouvoir politique (respect de la démocratie) et économique (transition vers l'économie de marché) pour gérer ces relations. En 1994, une stratégie est enfin définie suite à l'accord en 1993 du recours à une nouvelle source légitime de pouvoir, le droit communautaire. En 1997, le fondement hiérarchique – ou plutôt unilatéral dans le cas de l'UE – de cette forme de pouvoir a été remis en question : en effet, l'imposition unilatérale de normes par l'UE (en raison d'un consensus entre Etats membres) a perdu sa base légitime avec la mise en valeur de l'absence de participation des candidats (mais aussi de la population des Etat membres) à la définition des normes promues. Le recours à une autre forme de pouvoir par les Etats candidats – la connaissance – a conduit la Commission à introduire un mode de gouvernance hétérarchique auquel pouvait participer l'ensemble des acteurs concernés (élite et populations). **L'étude de la réforme de 1997 et de son contexte sera donc centrale dans notre travail** d'analyse de redéfinition des relations entre l'Union européenne, les Etats membres et les Etats candidats.

⁸⁴ NYE Joseph, "Soft Power", *Foreign Policy*, (80), aut. 1990, pp. 153-171; NYE Joseph, KEOHANE Robert, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977.

⁸⁵ WESTLE Bettina, *Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde*, Baden-Baden, 1989 ; WILLKE Helmut, *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften*, Frankfurt/Main, 1992.

T 4. Logiques de pouvoir mobilisées de manière cumulative dans les différentes phases de l'élargissement à l'Est

	Phase	Sources légitimes de pouvoir	Source d'inspiration	Mode de gouvernance
1989-1994	Démocratisation Stabilisation économique des PECO	Politique (Droits de l'homme) Economie et finances (assistance Phare, accords d'association)	Intergouvernementalisme Régulation	Horizontal
1994-1997	Consolidation et pré-adhésion	Droit (reprise de tout l'acquis communautaire, Livre blanc 1995)	Méthode communautaire	Vertical
1997-2004	Ancrage européen et négociations d'adhésion	Connaissance (argumentation, échanges de bonnes pratiques)	Méthode ouverte de coordination	Décentralisé / Circulaire

Source : Notre schéma. (phases définies dans CHAVANCE, 2004, p. 18).

Ce changement de méthode révèle ainsi **la présence d'une nouvelle source légitime de pouvoir au sein de la politique extérieure de l'UE, après les instruments politique, économique et juridique : la connaissance**. Le caractère innovant de la réforme de l'élargissement en 1997 s'explique donc, en toute hypothèse, par le **transfert d'un mode de gouvernance interne aux politiques européennes conçu pour promouvoir la convergence cognitive, la méthode ouverte de coordination (MOC), vers une politique relevant des relations extérieures de l'Union européenne**⁸⁶.

La littérature sur la méthode ouverte de coordination (MOC) s'est considérablement accrue depuis la fin des années 1990⁸⁷. Bien que le nom officiel de cette méthode ait été attribué en 2000, les instruments ont été définis de manière sommaire en 1992 et plus élaborée en 1997. En l'absence de contraintes formelles, la MOC relève de la catégorie de la *soft law* définie comme des « règles de conduite qui n'ont, en principe, pas de force légale liante mais peuvent

⁸⁶ Nous parlons de transfert dans le sens où « les connaissances sur les politiques publiques, les arrangements administratifs, les institutions et les idées » et plus spécifiquement sur les modes de gouvernance de politiques internes à l'Union européenne ont été utilisés pour réformer la politique d'élargissement. Sur les transferts : DOLOWITZ David, „ Introduction“, Special issue on Policy Transfer, *Governance*, 13 (1), janv. 2000, p. 3. Claudio Radaelli a adapté le concept à l'Union européenne pour étudier les phénomènes de transfert politique au sein des politiques monétaire, fiscale et des médias en reprenant les quatre questions directrices de Dolowitz et Marsh : il convient de se demander qui effectue les transferts politiques, qu'est-ce qui est transféré, pourquoi et comment ; RADAELLI Claudio, „Policy Transfer in the European Union“, *Governance*, 13 (1), janv. 2000, pp. 25-44 (29).

⁸⁷ Le site de l'Université de Madison aux Etats-Unis réunit de nombreux travaux et articles en la matière : <http://www.eucenter.wisc.edu/OMC>.

toutefois avoir des effets pratiques »⁸⁸. Elle s'appuie dans son fonctionnement sur les méthodes de la nouvelle gestion publique⁸⁹ et soutient ainsi l'échange de bonnes et de meilleures pratiques (*good, best practices*) pour atteindre des objectifs définis au préalable (*benchmarks*) entre les parties. La pression à l'adaptation s'exerce par le biais d'une pression sociale liée à la réputation (*shaming*), générée grâce à des listes (ou classements) établies par la Commission sur l'état d'avancement de la reprise des normes par chaque Etat. La méthode a été pensée au sein de l'UE en terme de troisième voie entre l'intégration et la coopération, c'est-à-dire comme un moyen de favoriser l'« intégration par la coopération » dans le cas des politiques peu communautarisées⁹⁰. Sa flexibilité est mise en exergue comme facteur de légitimation et de gestion d'intérêts antagonistes entre acteurs⁹¹.

Ce mode de gestion n'est pas nouveau sur la scène internationale. Il s'inspire d'une culture de management et d'évaluation développée par les firmes internationales (gouvernance d'entreprise) et adaptée aux politiques du « nouveau management public » dans les pays anglo-saxons⁹². Ces techniques ont été diffusées par le biais d'institutions internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) et d'organisations internationales comme l'Organisation pour la coopération et le développement en Europe (OCDE)⁹³. De manière générale, **les caractéristiques de la nouvelle gestion publique – et donc de la MOC – sont les suivantes :**

- a) la définition de lignes directrices associées à des calendriers ;
- b) l'établissement d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs afin d'évaluer les meilleures pratiques ;
- c) la traduction de lignes directrices au sein des politiques nationales et régionales ;

⁸⁸ SNYDER Francis, « Soft Law and institutional practice in the European Community », in : MARTIN Stephen (ed.), *The Construction of Europe: Essays in Honor of Emile Noël*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994, pp. 197-225. Voir aussi: CINI Michelle, «The Soft Law Approach: Commission Rule-Making in the EU's State Aid Regime», *Journal of European Public Policy*, 8 (2), 2001, pp. 192-207.

⁸⁹ Sur la nouvelle gestion publique, voir par exemple : VISSCHER Christian (de), VARONE Frédéric (dir.), « Dossier : La Nouvelle Gestion Publique », *Revue internationale de politique comparée*, 11 (1), 2004.

⁹⁰ MAGNETTE Paul, « L'intégration par la coopération. Un nouveau miracle de construction européenne ? », MAGNETTE Paul, REMACLE Eric (dir.), *Le nouveau modèle européen*, vol. 1, Bruxelles, Editions ULB, 2000, pp. 25-29.

⁹¹ REGENT Sabrina, « The Open Method of Coordination : A new Supranational Form of Governance ? », *European Law Journal*, 9 (2), avril, 2003, pp. 190-214.

⁹² KÖNIG Klaus, «On the Critique of New Public Management», *Speyer Forschungsberichte*, 155, 1996.

⁹³ SCHÄFER Armin, „A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD”, *MPIfG Working Paper*, 04/5, 2004. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-5/wp04-5.html>

d) la mise en place de procédures de suivi et d'évaluation qui sont organisées par des pairs⁹⁴. Les institutions européennes ont pour la première fois eu recours à des objectifs communs (critères de Maastricht) lors de l'élaboration de la politique économique et monétaire (UEM) inscrite au Traité de Maastricht (1992). La méthode de coordination développée dans le cadre de l'UEM a servi, un peu plus tard, de fondement à la réforme de la politique de l'emploi lors du Sommet de Luxembourg en 1997. Elle a ensuite été perfectionnée et nommée « méthode ouverte de coordination » (MOC) lors du lancement de la politique sociale européenne au Sommet de Lisbonne en 2000⁹⁵. A l'origine mobilisée pour réformer des politiques internes à l'Union européenne fonctionnant sur le mode intergouvernemental ou peu communautarisé, cette méthode a fait l'objet d'une traduction rapide dans de nombreuses autres politiques internes à l'UE⁹⁶ : réforme des retraites⁹⁷, de la recherche⁹⁸, de la santé et de la protection sociale⁹⁹ ou encore des politiques d'immigration¹⁰⁰ et d'asile¹⁰¹. La politique de l'emploi, lancée en 1997 au même moment que la stratégie d'élargissement « Agenda 2000 », constitue la MOC la plus aboutie et la plus ancienne. Ainsi, il n'existe pas une méthode ouverte de coordination unique, mais différentes procédures de MOC en fonction des domaines auxquels elle s'applique. Pour Renaud Dehousse, cette méthode présente plusieurs caractéristiques¹⁰² :

⁹⁴ Les conclusions du Sommet européen de Lisbonne (2000) donnent une description précise de la méthode ouverte de coordination (point 37) : « Définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres ; établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ; traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ; procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer les enseignements ».

⁹⁵ BAUER Michael W., KNÖLL Ralf, „Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B1-2, 2003, pp. 33-38; GRARD Loïc, « La gouvernance économique dans la zone euro. La troisième voie pour faire l'Europe, après les méthodes intergouvernementale et communautaire: la coordination », *Revue des Affaires européennes/Law and European Affairs*, 2, 2001/2002, pp.166-181 ; MOSHER James S., “Open Method of Coordination: Functional and Political Origins”, *ECSA Review*, 13 (3), 2000.

⁹⁶ GOETSCHY Janine, “The European Employment Strategy...”, *op. cit.*, 1999.

⁹⁷ COMMISSION EUROPEENNE, « Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables », COM(2001) 362 final, 3 juillet 2001.

⁹⁸ Résolution du Conseil du 22 septembre 2003 sur l'investissement dans la recherche pour la croissance et la compétitivité européenne, C 250/2, *JOCE*, 18 oct. 2003.

⁹⁹ COMMISSION EUROPEENNE, « Moderniser la protection sociale pour le développement de soins de santé et de soins de longue durée de qualité, accessibles et durables : un appui aux stratégies nationales par la ‘méthode ouverte de coordination’ », COM(2004) 304 final, 20 avril 2004.

¹⁰⁰ COMMISSION EUROPEENNE, « Communication de la Commission sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration », COM(2001) 387 final, 11 juillet 2001.

¹⁰¹ COMMISSION EUROPEENNE, « La politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination. Premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la Communication », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2001) 710 final, 28 nov. 2001.

¹⁰² DEHOUSSE Renaud, « The Open Method of Coordination : A New Policy Paradigm ? », *Cahiers européens de Sciences Po*, (3), 2003, p. 4.

- **la flexibilité** : la méthode ne tend pas à définir des objectifs uniques, mais des lignes directrices que chaque Etat peut adapter à son contexte national et traduire par des plans d'actions ajustés aux situations. Le Conseil européen fait, à ce niveau, en partie référence au principe de subsidiarité ;

- **la nature décentralisée de la méthode** : l'initiative n'est plus censée venir d'en haut, mais doit résulter d'un travail collectif qui engage l'Union, les Etats (ici : membres ou candidats), les niveaux régionaux et locaux, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile. La consultation de la population concernée par les normes communautaires introduites dans le droit national est donc un point essentiel traduisant l'ouverture de la méthode.

- **la définition de routines procédurales** : elle encourage la centralisation des connaissances et inclut la définition de lignes directrices et d'indicateurs, de suivis périodiques par le biais de rapports nationaux, et la recherche des bonnes ou meilleures pratiques. Les fonctionnaires nationaux sont les acteurs clés de ce processus et doivent comparer les résultats avec ceux des pairs (Etats membres et Etats candidats).

- **l'absence de contraintes formelles** : dans la mesure où les lignes directrices n'ont aucune forme contraignante, le contrôle par les pairs est censé encourager les processus d'apprentissage. L'émulation entre les Etats (membres et non-membres) est jugée plus fructueuse que les mécanismes de contrôle de la méthode communautaire.

La MOC implique donc une adaptation des structures nationales non pas sur un mode vertical ou horizontal, mais circulaire fondé sur la discussion, la négociation et surtout l'apprentissage et l'échange de bonnes pratiques¹⁰³. Un seul point différencie le recours à la MOC dans les politiques internes à l'UE de celui au sein de la politique d'élargissement : le maintien, en parallèle de la MOC, de la **contrainte formelle**. La MOC a pour principe de ne pas prévoir de sanctions en cas de non-harmonisation avec les lignes directrices européennes. Dans le cadre de l'élargissement, des possibilités de sanctions juridiques et économiques existaient déjà, donc indépendamment et antérieurement au recours à la MOC, et ont été conservées jusqu'à

¹⁰³ Les spécialistes de la gouvernance internationale et de la coopération extérieure de l'UE s'accordent sur le fait qu'il existe deux conceptions de la gouvernance : la gouvernance de type hiérarchique et la gouvernance de type horizontal. La première reste attachée à la notion de contrôle hiérarchique du pouvoir, la seconde analyse l'apparition de nouveaux modes d'action et de gestion politique. Dans cette seconde catégorie, il convient de distinguer les interrogations sur les méthodes de gouvernance (instruments de gestion publique) de celles sur les acteurs de la gouvernance (interactions entre acteurs publics et privés). Voir à ce sujet : RISSE Thomas, "Global Governance and Communicative Action", in: HELD David, KOENIG-ARCHIBUGI Mathias (eds.), "Global Governance and Public Accountability", *Government and Opposition*, Special issue, 39 (2), été 2004, (draft 07.10.2003); SMOUTS Marie-Claude, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *op. cit.*, 1998, pp. 85-94.

l'adhésion. En effet, la Commission avait prévu la possibilité de suspendre l'assistance dans le cas où un Etat ne suivrait pas les recommandations formulées à son égard¹⁰⁴. Par ailleurs, la possibilité de non-adhésion est restée ouverte jusqu'à la fin du processus : les candidats ont en effet perçu l'adhésion comme une « cible mouvante » en raison du recul permanent de la date d'adhésion et de l'évolution des critères à remplir. Ces deux éléments – la suspension de l'assistance et la non-adhésion – constituaient donc un « bâton » politique aux mains de l'UE allant à l'encontre de l'ouverture proclamée par la MOC. Dans la pratique, la Commission a seulement formulé des menaces d'utilisation à ces procédés, mais ne les a jamais mises en œuvre. Ces mesures n'ont donc été envisagées qu'en cas de dernier recours pour des situations particulièrement exceptionnelles. Dans ce contexte, l'idée selon laquelle une relation négociée a été introduite en 1997 dans la politique d'élargissement peut donc être maintenue. La réforme de 1997 a donc bien renforcé la présence d'un nouveau mode de gouvernance légitime, qui a lui-même contribué au développement, au sein de la Commission de nouvelles croyances¹⁰⁵ et attentes.

B – Question de recherche et hypothèses de travail

Si la Commission s'est inspirée de la MOC en 1997 dans la politique d'élargissement, cette innovation révèle un certain paradoxe : en termes juridiques, les conditions d'adhésion ne sont pas négociables. Or si la MOC promeut l'apprentissage et l'échange mutuel, cela signifie que les acteurs ont la possibilité d'argumenter sur la manière d'interpréter et de respecter les valeurs communes. Afin de vérifier dans quelle mesure l'UE s'est inspirée de la MOC pour sa réforme de 1997, **la question centrale de notre recherche consistera à déterminer dans quelle mesure la conditionnalité de l'adhésion à l'UE a représenté à partir de 1997 un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuels entre les acteurs de la politique**

¹⁰⁴ Le Partenariat pour l'adhésion signé en mars 1998 avec six pays candidats consacre par exemple un court paragraphe à la conditionnalité qui mentionne que « l'assistance allouée dépendra du respect par [le pays candidat] de ses engagements dans le cadre de l'Accord européen, des progrès effectués pour satisfaire les critères de Copenhague et des progrès dans la mise en œuvre du Partenariat pour l'adhésion. Le non-respect de ces conditions générales peut conduire à la décision du Conseil de suspendre l'assistance technique sur la base de l'article 4 du règlement 622/98 du 16 mars 1998 », COMMISSION EUROPEENNE, *Accession Partnership. Hungary*, Bruxelles, 1998, p. 6. (notre traduction)

¹⁰⁵ Nous assimilons la croyance énoncée ici à une croyance causale. Judith Goldstein et Robert Keohane identifient deux types de croyances en relations internationales : les croyances de principe qui représentent des « idées normatives spécifiant les critères pour distinguer le vrai du faux et le juste de l'injuste » et des croyances causales qui « fournissent des guides pour les individus sur la façon d'atteindre leurs objectifs » ; GOLDSTEIN Judith, KEOHANE Robert, « Ideas and Foreign Policy : An Analytical Framework », in : GOLDSTEIN Judith, KEOHANE Robert (eds.), *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca, 1993, pp. 9-10. (notre traduction)

d'élargissement de l'UE. Cette question empirique devrait nous permettre de dégager plusieurs hypothèses de recherche inspirées de la littérature sur la MOC et de la littérature constructiviste modérée¹⁰⁶.

En se penchant sur la littérature relative à la méthode ouverte de coordination¹⁰⁷ et en s'appuyant sur certains résultats d'entretiens, trois buts justifient le recours à cette méthode : la cohérence et la légitimité interne de la politique menée, qui doit conduire à une harmonisation des politiques nationales par le biais de la convergence cognitive¹⁰⁸ et de la coordination ; le respect (*compliance*) des normes européennes et des buts à atteindre par le biais de la discussion, de l'émulation et du *shaming* ; l'échange d'expériences et de bonnes pratiques au sein de réseaux d'acteurs sur les buts et la mise en œuvre politique sur la base de l'apprentissage et de la socialisation mutuelle. Ces éléments ainsi que les informations empiriques accumulées entre 2000 et 2004 permettent de générer **trois hypothèses de recherche** appliquées à l'étude de la réforme de la politique d'élargissement en 1997, que nous explorerons pour répondre à notre question principale. Nous avons vu que la littérature sur la conditionnalité se définit à travers deux éléments inséparables : les conditions d'adhésion et les modes de gouvernance. Nous nous appuyons sur la littérature constructiviste

¹⁰⁶ Nous avons tenté de construire nos hypothèses de recherche en tenant compte de la critique formulée à l'encontre de l'approche constructiviste modérée par les tenants d'une compréhension intergouvernementale ou purement rationaliste de la construction européenne, dont l'un des plus connus et plus cités est Andrew Moravcsik. Ce dernier stigmatise en effet l'absence d'éléments fondamentaux à toute approche scientifique véritable, qui se révèle par « un manque de volonté étonnant de mettre au point des hypothèses plausibles d'une manière rigoureuse et objective ». Plus précisément, « ce qui est reproché aux travaux constructivistes, c'est de ne pas formuler des propositions déduites de la valorisation des éléments cognitifs et normatifs dans l'explication des conditions et processus de production des politiques publiques ou d'autres types d'interactions, l'analyse restant de ce fait à haut degré de généralisation ou se limitant à des hypothèses *ad hoc* qui sont proprement infalsifiables selon Karl Popper ». SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *op. cit.*, 2000, p. 236. Sur la critique d'A. Moravcsik, voir par exemple: MORAVCSIK Andrew, "Is Something rotten in the State of Denmark ? Constructivism and European Integration", *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, p. 678.

¹⁰⁷ Par ex. : POCHEP Philippe, « The Nature of the Open Method of Co-ordination », in : SALAIS Robert, VILLENEUVE Robert (eds.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2004, pp. 185-201 ; DEHOUSSE Renaud, « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in : LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 331-356 ; MOSHER James, "Open Method of Coordination: Functional and Political Origins", *ECISA Review*, 13 (3), 2000 ; GOETSCHY Janine, "The European Employment Strategy : Genesis and Development", *op. cit.*, 1999, pp. 117-37 ; RODRIGUES Maria J. (eds.), *The New Knowledge Economy in Europe : A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002 ; TELO Mario, « Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversités nationales », *Jean Monnet Working Paper*, (6), 2001.

¹⁰⁸ Pour C. Bennett, la convergence cognitive renvoie aux modalités de construction d'un problème, de définition de finalités prioritaires de l'orientation d'une politique publique, et donc de légitimation de celle-ci. La convergence sur les instruments de politique publique concerne les outils adoptés et leur mode d'utilisation. BENNETT Colin J., „What is policy convergence and what causes it?“, *British Journal of Political Science*, 21 (2), 1991, p. 217.

des cadres normatifs et cognitifs, pour conceptualiser ces deux éléments et formuler nos hypothèses : les conditions d'adhésion sont conçues comme le « cadre cognitif » et les modes de gouvernance comme les « cadres d'action » de la politique d'élargissement, éléments que nous définirons plus loin.

Hypothèse 1 : S'agissant de la cohérence de la politique d'élargissement, il est possible de penser que la définition de la conditionnalité a permis aux Etats membres de trouver, dans un premier temps, un consensus sur la politique à mettre en œuvre, c'est-à-dire sur la formulation d'un cadre cognitif pour guider cette politique. Techniquement, la définition d'instruments facilitant la mise en œuvre de la politique de vérification du respect de la conditionnalité et d'assistance à la mise aux normes des Etats candidats (cadre d'action) a conduit à perfectionner la coordination entre les institutions européennes et les Etats membres. *A priori*, plus le cadre cognitif renvoie à des règles communément acceptées, plus la coordination a des chances d'être efficace. Dans ce cas, la cohérence a des chances d'augmenter l'acceptation de cette politique par l'ensemble des acteurs qui la définissent, donc d'en accroître la légitimité interne.

H1: Plus le mode de gouvernance est circulaire, plus le cadre cognitif fait l'objet d'une convergence susceptible d'augmenter la cohérence et la légitimité interne de la politique.

Hypothèse 2 : La conditionnalité définit des cadres cognitif et d'action occasionnant l'interprétation, l'assimilation voire la traduction des normes européennes par les Etats tiers. Cependant, il existe souvent un décalage entre le contenu du cadre cognitif et la réalité objective appréhendée par les cadres d'action. La conditionnalité est en effet loin d'être définie sous forme d'acquis dans l'ensemble des secteurs qu'elle touche et les instruments d'encadrement de la mise aux normes ne sont pas toujours adaptés. Ces « imperfections » de la politique européenne ouvrent des marges d'interprétation et d'action aux Etats candidats. Par ailleurs, il existe souvent une absence de congruence (*misfit*) entre les référentiels sectoriels promus par l'UE et les référentiels dominants dans les Etats candidats. Le recours à la méthode ouverte de coordination permet, *a priori*, de mieux définir la conditionnalité, d'accroître la convergence sur les paradigmes et les référentiels, donc leur acceptation par les Etats candidats.

H2: Plus le mode de gouvernance est circulaire, plus le cadre cognitif fait l'objet d'une convergence susceptible d'accroître son respect et sa mise en œuvre par les acteurs visés.

Hypothèse 3 : La conditionnalité appréhendée sous l'angle de la MOC représente un cadre dynamique et évolutif de communication et d'échanges mutuels pour l'ensemble des parties au processus d'élargissement de l'UE. Ce cadre occasionne des discussions entre les institutions européennes, les Etats membres et les Etats candidats quant à la façon de définir, d'interpréter et de mettre en œuvre les normes européennes. La prise en considération d'un seul ou de seulement deux des trois pôles d'acteurs identifiés plus haut occulterait ces mécanismes d'échanges et d'apprentissages mutuels. Il est donc essentiel d'analyser la prise en compte de la conditionnalité tant par les Etats candidats que par les Etats membres et de voir aussi quelles sont les conséquences de la formulation de la conditionnalité pour les institutions européennes et leur politique. Ainsi, le caractère dynamique des cadres cognitif et d'action et l'aspect incrémental de la politique d'élargissement¹⁰⁹ tend à soutenir l'hypothèse du rôle moteur des conditions d'adhésion en terme d'apprentissages et de socialisation pour l'ensemble des parties au processus¹¹⁰. Le caractère évolutif de la conditionnalité autorise des mécanismes d'ajustement et d'adaptation mutuels entre les différents pôles d'acteurs de la politique étudiée, qui conduisent à une remise en question constante des cadres cognitif et d'action de cette politique.

H3: Plus le mode de gouvernance est circulaire et les échanges sur les cadres cognitifs et d'action se multiplient, plus la remise en question de ces cadres, l'accroissement de leur légitimité et la socialisation mutuelle sont probables.

III – OUTILS D'ANALYSE

Afin de répondre à notre question de recherche tout en tenant compte de la nature de la politique d'élargissement – située entre l'interne et l'externe –, nous mobiliserons aussi bien

¹⁰⁹ SEDELMEIER Ulrich, WALLACE Helen, „Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts?“, *op. cit.*, 2000, p. 440; ROBERT Cécile, *La Fabrique de l'action publique...*, *op. cit.* 2001, Chap I.

¹¹⁰ Quelques auteurs comme Karen Smith, Helene Sjursen ou José Torreblanca ont suggéré de considérer la conditionnalité comme une norme située au cœur de la politique d'élargissement, mais aucun écrit ne prend en compte la conditionnalité comme un cadre de socialisation pour l'ensemble des parties au processus d'élargissement de l'UE.

les outils des relations internationales que ceux de politiques publiques, que nous considérons comme complémentaires.

A – La nécessité de rapprocher les outils de politiques publiques et d’analyse de la politique étrangère pour étudier l’élargissement

Le recours à la méthode ouverte de coordination dans la politique d’élargissement nécessite en premier lieu de clarifier la nature de cette politique. L’observation empirique indique que l’élargissement présente les caractéristiques tant des politiques (ou de l’action) publiques, que des politiques (ou de l’action) extérieures : les conditions d’adhésion renvoient aussi bien aux politiques du premier pilier (reprise de l’acquis communautaire) et du troisième pilier de l’UE (justice et affaires intérieures) qui relèvent de la politique intérieure, qu’à celles du deuxième pilier (Politique extérieure et de sécurité commune (PESC), respect des droits de l’homme...) qui représente la politique extérieure de l’UE¹¹¹. La disparition de la frontière entre l’« interne » et l’« externe » a été maintes fois attestée par la littérature académique en relations internationales : l’intérêt pour un objet comme l’Union européenne et son action extérieure, dont la construction tend par définition à l’émergence d’une entité post-nationale, nécessitent ainsi un rapprochement des outils d’analyse relevant tant des politiques publiques (politiques internes) que de l’analyse de la politique étrangère (politiques extérieures)¹¹².

La difficulté de qualifier la politique d’élargissement est accrue par le fait que celle-ci se situe à l’intersection entre l’interne et l’externe¹¹³ : elle contient déjà des éléments de politiques

¹¹¹ Nous émettons également l’hypothèse selon laquelle ce flou entre l’interne et l’externe se retrouve de plus en plus à travers les instruments mobilisés pour mener d’autres politiques clairement identifiées comme « extérieures », notamment la « politique de voisinage » de l’UE (*neighbourhood strategy*), point que nous aimerions détailler dans des travaux ultérieurs.

¹¹² Voir à ce sujet le débat entre Simon Hix et A. Hurrell/A. Menon dans la revue *West European Politics* : HIX Simon, “The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics”, *West European Politics*, 19 (4), 1994, pp. 1-30 ; HURRELL Andrew, MENON Anand, “Politics Like any Other? Comparative Politics, International Relations and the Study of the EU”, *West European Politics*, 19 (2), 1996, pp. 386-402.

Désormais, les européanistes reconnaissent la nécessité de croiser les disciplines pour l’étude de l’objet « Union européenne » : RISSE-KAPPEN Thomas, « Exploring the Nature of the Beast : International Relations Theory meets the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), 1996, pp. 53-80 ; HASSENTEUFEL Patrick, SUREL Yves, « Des politiques publiques comme les autres? Construction de l’objet et outils d’analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, (1), avril 2000, pp. 8-24 ; LEQUESNE Christian, SUREL Yves (dir.), *L’Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l’Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

¹¹³ LE GLOANNEC Anne-Marie, « Introduction », in: LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), *Entre Union et nations : l’Etat en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998. WHITE Brian, *Understanding European Foreign Policy*, Houndmills/New York, Palgrave, 2001; LORD Christopher, WINN Neil, *EU Foreign Policy Beyond the Nation-State: Joint-Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Houndmills/New York, Palgrave, 2001; HELLY Damien, *L’action extérieure de l’Union européenne dans le Caucase du Sud*

internes à l'Union européenne, les destinataires de cette politique étant amenés à intégrer cette organisation dans un futur proche ou plus lointain. Par conséquent, il importe de rechercher les outils d'analyse adaptés à la réalisation d'une étude sur l'élargissement de l'Union européenne. Nous proposons à cet effet de mobiliser tant les outils de relations internationales que ceux de politique publique et de sociologie. Frédéric Charillon indique que « la politique étrangère reste bien l'instrument par lequel l'Etat tente de façonner son environnement politique international, mais elle n'est pas seulement une affaire entre des gouvernements. (...) Au même titre qu'une politique économique ou qu'une politique de santé, elle peut être vue comme une politique publique (...) ». Pour Pierre Muller et Yves Surel, les politiques publiques désignent « le processus par lequel sont élaborés et mis en place des programmes d'action publique, c'est-à-dire des dispositifs politico-administratifs coordonnés en principe autour d'objectifs précis »¹¹⁴. Cependant, ce qui différencie l'action publique nationale de l'action extérieure, c'est justement le public auquel l'action s'adresse. En effet, « (...) il s'agit d'une politique publique très particulière : son rayon d'action dépasse par définition le territoire national »¹¹⁵. Ainsi, la complémentarité entre les outils de politique publique et ceux de relations internationales reste nécessaire pour comprendre des processus d'interaction et d'interpénétration entre politiques intérieures et extérieures de l'Union européenne. Parmi les nombreuses approches qui structurent les sciences sociales, nous nous intéressons en particulier à la **démarche constructiviste modérée**¹¹⁶, commune aux deux disciplines, pour l'adapter à l'objet de l'élargissement de l'UE. L'ontologie propre à l'institutionnalisme sociologique et au constructivisme modéré, approches qui en de nombreux points se rejoignent, permet de faire le lien entre rationalisme et idéalisme, dans le sens où les normes sont constitutives des intérêts des acteurs¹¹⁷. Il devient ainsi possible d'analyser les actions qui découlent des normes constitutives des identités des acteurs, donc d'appréhender également la question de leurs intérêts. Alors qu'il a souvent été reproché aux constructivistes de se concentrer seulement sur les structures et de négliger les agents, le constructivisme modéré

(1992-2002). *Modes d'action, influence et légitimité*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, Institut d'Etudes Politiques, juin 2003. Dir : Christian Lequesne.

¹¹⁴ MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998. Coll. Clefs politique, p. 13.

¹¹⁵ CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 13.

¹¹⁶ CHECKEL Jeffrey, "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics*, 50 (2), 1998, pp. 324-348.

¹¹⁷ Sur ce point: RISSE Thomas, « Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde », in : HELLMANN Gunther, WOLF Klaus Dieter, ZÜRN Michael (Hrsg.), *Die neuen internationalen Beziehungen, Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 99-132.

répond à ces critiques en proposant d'identifier les acteurs qui produisent les éléments discursifs et influencent les structures, tout en prenant en compte les mécanismes d'interaction avec les agents récepteurs des normes produites¹¹⁸. Il permet d'analyser la façon dont les normes émergent, deviennent partagées, sont remises en question et redéfinies par un ensemble d'acteurs¹¹⁹. Appliquée à l'analyse de l'Union européenne, l'approche constructiviste, en prenant le contre-pied des travaux normatifs sur l'élargissement, sans toutefois sombrer dans la complexité du processus étudié, permet de sortir de l'impasse d'une vision soit « top-down », soit « bottom-up » privilégiée dans les études de l'intégration européenne et de l'eupéanisation. Cette ontologie emporte donc des conséquences en terme de démarche conceptuelle.

B – Analyser les phénomènes d'apprentissages et de socialisation mutuelle

1) Apprentissages et socialisation en relations internationales et politiques publiques

La socialisation politique ne représente pas, en soi, un nouvel objet d'analyse en relations internationales : la littérature se rattache à l'étude de l'influence des normes internationales sur le niveau national¹²⁰. Les théories de la transaction et du néo-fonctionnalisme, qui s'étaient développées dans les années 1950-70 au sujet des organisations internationales et de l'intégration européenne, principalement sous la houlette de Ernst Haas, comprenaient l'intégration internationale comme un processus au sein duquel les identités et les loyautés se reconstruiraient au-delà des frontières de l'Etat nation¹²¹. Mais les résultats empiriques fournis au cours des années 1970 n'ont pas permis de confirmer les hypothèses développées : des changements cognitifs furent, certes, constatés, mais pas de réel changement de loyauté ou d'identité. **Après l'abandon du programme de recherche néo-fonctionnaliste dans les**

¹¹⁸ CHECKEL Jeffrey, "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *op. cit.*, 1998; RISSE Thomas, „Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien ...“, *op.cit.*, 2003.

¹¹⁹ Comme le précise Kai Alderson: « While the salience of shared norms continues to attract increasing attention, scholars have neglected the mechanisms by which norms *become* shared ». ALDERSON Kai, "Making Sense of State Socialization", *Review of International Studies*, 27, 2001, p. 416.

¹²⁰ CORTELL Andrew P., DAVIS James, "How do International Institutions matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms", *International Studies Quarterly*, 40 (4), 1996, pp. 451-478.

Plusieurs projets de recherche analysent la formulation et la diffusion des normes qui sous-tendent les actions et les politiques de coopération, tant au niveau international que régional. Pour n'en citer que quelques-uns : les projets de recherche de Johan Olsen, Jeffrey Checkel et Helen Sjursen (Oslo, <http://www.arena.uio.no>), de Frank Schimmelfennig (Darmstadt, <http://www.ifs.tu-darmstadt.de>), le projet PAFE de l'Université de Trèves (<http://www.politik.uni-trier.de/forschung/pafe.php>), et les projets de la chaire de relations internationales et transatlantiques de l'Université Libre de Berlin (Thomas Risse, <http://www.fu-berlin.de/atasp>).

¹²¹ HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, (2d ed.), Stanford, Stanford Univ. Press, 1968; DEUTSCH Karl W., *The Nerves of Government*, New York, Free Press, 1966.

années 1970, la notion de socialisation a perdu toute attention et fut remplacée par celle d'apprentissage, notamment dans l'étude des régimes internationaux. Bien que les recherches en terme de socialisation politique aient été poursuivies au niveau national, la question du transfert de loyauté politique ou de légitimité vers un niveau supra-national est tombée en désuétude¹²². Ainsi, la littérature académique a identifié **plusieurs formes d'apprentissage** : l'apprentissage par l'expérience¹²³, l'apprentissage organisationnel¹²⁴ et l'apprentissage politique¹²⁵. Dans le cadre de l'apprentissage par l'expérience, les réformateurs politiques construisent des moyens de rétablir l'ordre et de donner du sens à l'environnement qui les entoure en particulier dans des situations d'ambiguïté, d'incertitude, de conflit et de perte de pouvoir. Ils réagissent à leur environnement ainsi qu'au résultat de leur propre action. Ils essaient d'adapter leur comportement conformément à leur cognition et à leur évaluation de la situation¹²⁶. De l'apprentissage peuvent résulter des phénomènes d'adaptation au nouvel environnement organisationnel. Alors que l'apprentissage par l'expérience renvoie à une dimension auto-réflexive où les acteurs tirent les leçons de leurs erreurs, l'apprentissage politique renvoie quant à lui clairement à la notion de transfert

¹²² Pour un historique plus détaillé: SCHIMMELFENNIG Frank, "Internationale Sozialisation: von einem 'erschöpfen' zu einem produktiven Forschungsprogramm?", HELLMANN Gunther, WOLF Klaus Dieter, ZÜRN Michael (Hrsg.), *Die neuen internationalen Beziehungen...*, op. cit., 2003, pp. 401-428; CHECKEL Jeffrey, "International Institutions and Socialization in the New Europe", *ARENA Working Papers*, WP 01/11, 2001.

¹²³ OLSEN Johan P., PETERS Guy B., (eds.), *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian Univ. Press, 1996; ROSE Richard, *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham (N.J.), Chatham House, 1993; HAAS Ernst, *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley/Los Angeles/Oxford, Univ. of California Press, 1990. J. Olsen et G. Peters définissent l'apprentissage comme « la faculté de détecter et de corriger les erreurs et donc d'améliorer le fonctionnement d'une organisation. L'apprentissage organisationnel implique donc d'identifier, de mémoriser, et d'utiliser les structures et les procédures qui améliorent la capacité de résolution d'un problème de l'organisation et de mieux préparer cette dernière pour l'avenir » (p. 4). L'apprentissage par l'expérience est défini comme « les processus par lesquels l'expérience est consultée et les actes définis en conséquence. L'apprentissage organisationnel aura donc lieu lorsque les observations et les déductions de l'expérience créent des changements relativement durables au sein des structures de l'organisation et des procédures standards » (pp. 5-6). (notre traduction)

¹²⁴ DIMAGGIO Paul, POWELL Walter W. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1991; NORTH Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge (MA), Cambridge Univ. Press, 1990; MARCH James G., OLSEN Johan P., "The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity", *European Journal of Political Research*, (3), 1975, pp. 147-71. Ernst Haas définit, quant à lui, l'apprentissage au niveau international comme « le processus par lequel le savoir consensuel est utilisé pour préciser les relations causales de telle façon que le résultat affecte le contenu de la politique publique. L'apprentissage dans et par une organisation internationale suppose que les membres de l'organisation soient conduits à questionner les croyances en vigueur sur le caractère approprié des finalités de l'action et de penser à la sélection de nouvelles croyances dans le but de se 'revaloriser' », HAAS Ernst, *When Knowledge is Power...*, op. cit., 1990, pp. 23-24. (notre traduction)

¹²⁵ SABATIER Paul A., JENKINS-SMITH Hank C. (dir.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, op. cit., 1993.

¹²⁶ *Ibid.*

politique¹²⁷. Les transferts politiques sont souvent accompagnés par un ensemble de procédures dont la rationalité pousse les acteurs « à créer et à maîtriser une solution alternative »¹²⁸. Les travaux sur l'apprentissage mettent donc en valeur les sources et les relations causales du changement. Mais, contrairement à l'approche par la socialisation à l'origine défendue par les néo-fonctionnalistes, ce changement reste analysé de manière unilatérale.

D'après plusieurs auteurs¹²⁹, le retour de la problématique de la socialisation internationale s'explique aussi par l'avènement du « tournant constructiviste »¹³⁰ et par la présence d'un agenda de recherche similaire dans la littérature sur la « démocratisation » des pays en développement¹³¹, qui avait atteint son point culminant à cette même période sans avoir encore pénétré la littérature sur la transition. En trouvant principalement ses racines dans la littérature sur l'apprentissage, la démocratisation et le constructivisme, le nouvel agenda de recherche de la socialisation internationale se différencie donc en de nombreux points de l'agenda néo-fonctionnaliste des années 1970. Le niveau d'analyse n'est plus celui de l'individu, mais de l'acteur collectif, les objets du changement ne sont plus les représentations individuelles, mais les idées et les normes collectives et, enfin, il ne s'agit plus de s'attarder sur la question du transfert de loyauté vers un niveau supra-national, mais sur la réception et l'internalisation de normes et de règles internationales au niveau national¹³². Afin de répondre à ces nouvelles priorités, les chercheurs ont principalement puisé dans les registres analytiques du néo-institutionnalisme (Ecole de Stanford) tel que développé en sociologie et en théorie des organisations. Le renouveau de la socialisation internationale dans le contexte de la détente et de la fin de la Guerre froide, notamment transposé à la politique de développement et de promotion des droits de l'homme, a donc hérité en grande partie du passage obligé par la littérature sur l'apprentissage¹³³.

¹²⁷ Le transfert politique est défini comme « le processus par lequel un savoir sur des politiques publiques, des structures administratives, des institutions, etc., à un moment donné et/ou à un endroit donné, est utilisé pour développer des politiques publiques, des structures administratives et des institutions à un autre moment et/ou endroit » ; DOLOWITZ David, MARSH David, "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, 44 (3), 1996, p. 334. (notre traduction)

¹²⁸ MARCH James G., *Decisions and Organizations*, Londres, Basil Blackwell, 1988, pp. 12-14.

¹²⁹ SCHIMMELFENNIG Frank, "Internationale Sozialisation: ...", *op. cit.*, 2003.

¹³⁰ CHECKEL Jeffrey, "International Institutions and Socialization ...", *op. cit.*, 1998.

¹³¹ PRIDHAM Geoffrey, SANDFORD George, HERRING Eric (eds.), *Building Democracy: The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Leicester, Leicester University Press, 1994 ; WHITEHEAD Laurence (Ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

¹³² SCHIMMELFENNIG Frank, "Internationale Sozialisation: ...", *op. cit.*, 2003.

¹³³ Voir à ce sujet les travaux de John Ikenberry et Charles Kupchan, de Thomas Risse, Stephen Ropp et Kathryn Sikkink, de Jeffrey Checkel ou encore de Kai Alderson. IKENBERRY John G., KUPCHAN Charles, "Socialization

La littérature récente sur la **socialisation** en relations internationales avance plusieurs termes-clés et définitions qui omettent la dimension d'échanges et d'interaction. Kai Alderson propose le terme de « socialisation étatique » qui représente « le processus par lequel les Etats internalisent des normes provenant du système international »¹³⁴. Frank Schimmelfennig parle, quant à lui, de « socialisation internationale » qu'il conçoit comme « le processus dirigé vers l'internalisation par les Etats des croyances et pratiques institutionnalisées dans son environnement international »¹³⁵. Si cette approche unilatérale peut être compréhensible lorsqu'elle est appliquée à des cas de pressions à la démocratisation sur des régimes totalitaires ou autoritaires¹³⁶, elle l'est cependant moins pour des Etats démocratiques appelés à intégrer les structures de l'Union européenne, amenés à partager une identité et un destin communs.

Notre façon de percevoir et de comprendre la socialisation dans le cadre de l'élargissement diffère en plusieurs points de cette littérature. Ayant simplement ajusté l'approche par la socialisation internationale développée au début des années 1990 pour analyser l'élargissement de l'UE et de l'OTAN à l'Est, l'objet d'analyse de la socialisation par l'élargissement se concentre sur l'impact des politiques étudiées sur les Etats receveurs et prend à peine en compte les processus d'apprentissage dont peuvent faire l'objet, par le même temps, les concepteurs de la politique¹³⁷. Certains auteurs, comme Jeffrey Checkel, ont mis en

and Hegemonic Power”, *International Organization*, 44 (3), Summer 1990, pp. 283-315; RISSE Thomas, ROPP Stephen, SIKKINK Kathryn (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; CHECKEL Jeffrey, “International Institutions...”, *op.cit.*, 2001; ALDERSON Kai, “Making Sense of State Socialization”, *Review of International Studies*, 27, 2001, pp. 415-433.

¹³⁴ Notre traduction. “State socialization (is) the process by which states internalize norms originating elsewhere in the international system”, ALDERSON Kai, “Making Sense of State Socialization”, *op. cit.*, 2001, p. 417. Bien que les analystes de la socialisation étatique diffèrent dans leur façon de caractériser a) les conditions internes et internationales favorables à l'internalisation normative, b) les mécanismes causaux à travers lesquels ces effets sont produits, c) qui sont les acteurs pertinents, et d) si ce sont plutôt les facteurs symboliques ou matériels qui causent les changements sociaux internationaux, « ils partagent tous la conviction selon laquelle ce sont les interactions à l'intérieur de la société des Etats qui donnent forme au répertoire de politique étrangère mis à la disposition des décideurs » (p. 417).

¹³⁵ „I define ‚international socialization’ as the process that is directed toward a state’s internalisation of the constitutive beliefs and practices institutionalised in its international environment”, SCHIMMELFENNIG Frank, “International Socialization in the New Europe: Rational Action in an International Environment”, *op. cit.*, 2000, p. 112. La socialisation internationale implique plusieurs décisions conceptuelles: a) la socialisation est un processus, et non pas un résultat ; b) l'internalisation signifie l'adoption de croyances sociales et de pratiques dans le répertoire cognitif et comportemental propre à l'acteur ; c) les acteurs sociaux pertinents en politique internationale sont les acteurs corporatifs. La socialisation internationale se réfère ainsi généralement à la socialisation des Etats ; d) toutes les croyances et pratiques ne sont pas forcément pertinentes. Si la fonction principale de la socialisation est la reproduction et la diffusion de l'ordre social, les croyances et pratiques pertinentes sont celles qui sont institutionnalisées dans cet ordre, et sont constitutives de cet ordre.

¹³⁶ Nous pensons ici aux travaux de Risse, Ropp et Sikkink, qui s'intéressent tant à la structure qu'aux acteurs.

¹³⁷ Sur l'incrémentalisme et l'apprentissage, voir : LINDBLOM Charles, “The Science of Muddling-Through”, *Public Administration Review*, 19, 1959, pp. 79-83 ; “Still Muddling, not yet Through”, *Public Administration*

valeur le fait que la socialisation peut avoir lieu aussi bien au niveau supra-national qu'au niveau national¹³⁸, afin de faire le lien entre structures et acteurs et de répondre ainsi à la critique selon laquelle les constructivistes omettent le rôle des acteurs. Les agents et les modes de diffusion étant encore à peine identifiés dans les travaux sur la socialisation à l'UE, les transferts institutionnels analysés conservent donc une dimension très mécaniciste : la politique de l'Union européenne est une politique asymétrique et unilatérale qui exerce pleinement son pouvoir sur des Etats candidats réduits à reprendre l'acquis. Or les phénomènes de négociation et d'échange de vues lors de la diffusion des normes ainsi que d'hybridation, de contournement, d'évitement ou d'échecs dans la réception et la mise en œuvre de ces normes sont rarement mis en avant ; encore moins dans le contexte que les auteurs étudient, celui d'une période de crise et de réformes. C'est la raison pour laquelle nous pensons que cette littérature s'est construite dans le prolongement des travaux sur l'apprentissage. Cependant, l'approche par l'apprentissage, tout comme celle par les transferts, néglige trois aspects importants : la sociologie des acteurs opérant les transferts, les modes de réception des éléments de politiques publiques transférés (processus de traduction) et la façon dont se mêlent éléments transférés et éléments existants (processus d'hybridation)¹³⁹. Une des critiques majeures adressées à cette approche est de partir d'un cadre stable avec un point de départ et un point d'arrivée, et de fait, de ne pas intégrer les phénomènes de réciprocité (le point de départ peut être modifié du fait du transfert ou de l'apprentissage) et de réversibilité nécessaire à la compréhension d'une construction identitaire. Ce cadre analytique ne permet donc pas d'appréhender l'ensemble des interactions entre l'entité supra-nationale et les Etat tiers¹⁴⁰.

Review, 39 (6), 1979, pp. 517-526 (incrémentalisme) ; HECLO Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974 (apprentissage). Pour un recours à ces notions dans des analyses récentes : HALL Peter, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, pp. 275-296 ; HAAS Peter (ed.), *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia, Univ. of South Carolina Press, 1997.

¹³⁸ Pour Jeffrey Checkel, la socialisation « implique un processus d'apprentissage par lequel des normes sont diffusées d'une partie à l'autre ; (...) et entraîne par la suite l'internalisation des normes » ; CHECKEL Jeffrey T., « Sanctions, Social Learning and Institutions. Explaining State Compliance with the Norms of the European Human Rights Regime », *CEU Working Papers IRES*, (99/3), juin 1999, p. 5. (notre traduction) Voir aussi : CHECKEL Jeffrey T., "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework" *International Organization*, numéro spécial, 2005 (draft 24.06.04).

¹³⁹ HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 55 (1), fév. 2005, pp. 113-132 (126).

¹⁴⁰ WERNER Michael, ZIMMERMANN Bénédicte, « Penser l'histoire croisée: entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, sciences sociales*, 58 (1), 2003 ; WERNER Michael, ZIMMERMANN Bénédicte, « De la comparaison à l'histoire croisée », *Genre humain*, (42), 2004.

Cependant, l'élargissement de l'Union européenne peut être compris **comme un processus dynamique d'apprentissages et de socialisation mutuels où tant la structure que les acteurs parties au processus méritent d'attirer le regard du chercheur**, en alternance et par des va-et-vients constants entre la structure et les acteurs identifiés. Notre conception de l'apprentissage et de la socialisation se rattache, dans ce sens, aux travaux relatifs à la « construction sociale de la réalité »¹⁴¹. Pour expliquer ce point, un rapide détour par la sociologie s'impose. Une distinction importante opérée par la littérature sur la socialisation est celle entre « socialisation sociétaire » et « socialisation communautaire ». Max Weber s'est en particulier appuyé sur les travaux de Ferdinand Tönnies pour distinguer le processus « d'entrée en société » (*Vergesellschaftung*) de celui d'« entrée en communauté » (*Vergemeinschaftung*)¹⁴². Contrairement à la « socialisation communautaire » qui prend des formes unificatrices et repose sur l'emboîtement d'appartenances, la socialisation sociétaire implique, selon Weber, une dissociation et une autonomisation croissante des champs d'activité sociale dont la configuration dépend des relations entre les intérêts des acteurs impliqués. « Cette fragmentation du social est corrélative de la bureaucratisation des institutions, cloisonnées en une multitude d'administrations spécialisées et impersonnelles chargées d'appliquer et d'élaborer des réglementations de plus en plus diverses manifestant, par cette dispersion même, la primauté croissante de la règle pour elle-même »¹⁴³. La figure de l'expert professionnel, doté d'un savoir spécialisé et d'une autorité légale, devient le produit typique de la socialisation sociétaire. George Herbert Mead est un des premiers auteurs à avoir décrit de manière cohérente et argumentée la socialisation comme construction d'une identité sociale (*self*) dans et par l'interaction – ou la communication – avec les autres¹⁴⁴. Cette théorisation met notamment l'agir communicationnel (et non instrumental) au centre du processus de socialisation et fait dépendre l'issue de la socialisation des formes institutionnelles de la construction de Soi et notamment des relations communautaires (et pas

¹⁴¹ BERGER Peter Ludwig, LUCKMANN Thomas, *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986. Voir aussi les travaux suivants : WENDT Alexander, "Anarchy is what State Make of it: the Social Construction of Power Politics", *International Organization*, 46, 1992, pp. 391-425; KAUPPI Niilo, « Social Constructivism, Structural Constructivism : Elements for a Comparison », Paper presented at EPSNet, Prague, 18-19 juin 2004; KRATOCHWIL Friedrich, *Rules, Norms and Decisions...*, *op. cit.*, 1989 ; ONUF Nicholas G., *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989. En France, le constructivisme est très peu pratiqué en RI au profit de la sociologie des relations internationales: BADIE Bertrand, SMOUTS Marie-Claude, *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, (3^{ème} éd.), Paris, Presses de Sciences Po/ Dalloz, 1999.

¹⁴² WEBER Max, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Band I, 4. Aufl., Mohr, Tübingen, 1947, trad. *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964. Nous nous appuyons pour les passages suivants en particulier sur : DUBAR Claude, *La Socialisation, Construction des identités sociales et professionnelles*, (3^{ème} éd.), Paris, Armand Colin, 2002, p. 90 et s.

¹⁴³ DUBAR Claude, *La Socialisation*, *op. cit.*, 2002, p. 93.

¹⁴⁴ MEAD George Herbert, *Mind, Self and Society*, trad. *L'Esprit, le soi et la société*, Paris, PUF, 1963.

seulement « sociétaires ») qui s’instaurent entre les socialisateurs et les socialisés. Les travaux de G. H. Mead apportent un élément de lecture important aux travaux de Max Weber : si la société (*Gesellschaft*) ne peut se construire sans fidélité à l’esprit de la communauté (*Gemeinschaft*), dans laquelle elle s’enracine, elle ne peut le faire que par l’action coordonnée d’individus socialisés qui construisent et inventent ensemble de nouvelles relations, productrices de social. En se socialisant, les individus créent de la société autant qu’ils reproduisent de la communauté. On retrouve la conception de la socialisation par l’agir communicationnel dans la lecture qu’Habermas fait de Hegel lorsqu’il distingue trois mondes de socialisation possible : un monde objectif, fondé sur la dialectique du travail par les règles techniques ; un monde subjectif, guidé par la dialectique de la représentation sur la base de schèmes cognitifs ; et un monde social, fondé sur la dialectique de l’interaction, guidé par des normes juridiques¹⁴⁵. Ces deux derniers mondes sont, pour nous, particulièrement importants et permettent de faire le lien entre l’interprétation / l’intériorisation des normes par les acteurs et leur possibilité d’agir sur la définition de ces normes¹⁴⁶. L’activité communicationnelle structure ainsi l’interaction entre les individus – et donc leur identité – au moyen des pratiques langagières. Peter Berger et Thomas Luckman distinguent, enfin, deux étapes chronologiques de la socialisation, une socialisation primaire qui a lieu dans l’enfance et transmet un ensemble de « savoirs de base », et la socialisation secondaire qui représente l’intériorisation de sous-mondes institutionnels spécialisés, de savoirs spécifiques et de rôles généralement enracinés dans la division du travail (savoirs professionnels)¹⁴⁷. Cette approche permet de concevoir la socialisation comme renvoyant non pas à un savoir unifié, mais à différentes « couches » de savoirs. Au regard de cette littérature, **nous emploierons le terme de « socialisation mutuelle » pour le distinguer de la conception unilatérale de la socialisation développée par d’autres travaux sur l’élargissement.**

¹⁴⁵ HABERMAS Jürgen, „Travail et interaction. Remarques sur la philosophie de l’esprit de Hegel à Iéna », in : *La Technique et la science comme idéologie*, (1967, trad.) Paris, Gallimard, 1973, pp. 152-187; HABERMAS Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handels*, Suhrkamp, trad. J-M Ferry, *Théorie de l’agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987.

¹⁴⁶ La théorie de l’agir communicationnel d’Habermas a été reprise en relations internationales, notamment en Allemagne. Voir en particulier : RISSE Thomas, « ‘Let’s Argue’ : Communicative Action in World Politics », *International Organization*, 54 (1), 2000, pp. 1-39 ; MÜLLER Harald, « Internationale Beziehungen als kommunikatives Handels. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien », *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 1 (1), 1994, pp. 15-44.

¹⁴⁷ BERGER Peter Ludwig, LUCKMANN Thomas, *La Construction sociale de la réalité*, op. cit., 1986.

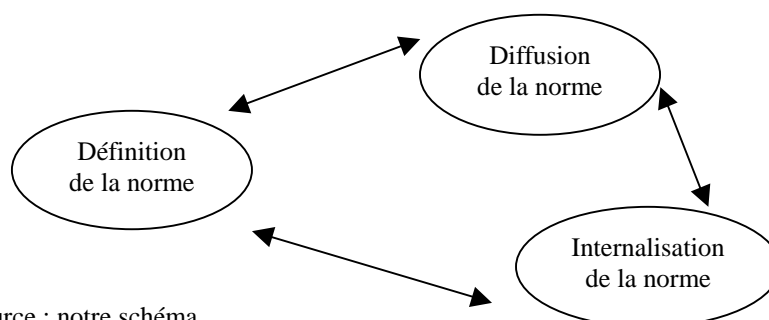
2) Une approche dynamique de l'élargissement par la socialisation mutuelle

Dans le sens où elle renvoie à un phénomène fondé sur l'échange et l'interaction au sein d'une société ou d'une communauté, l'approche par la **socialisation mutuelle** nous paraît donc plus adaptée à notre objet d'étude. Ainsi, nous concevons la socialisation mutuelle comme **le processus dynamique par lequel les acteurs d'une société, d'une communauté ou d'une politique internalisent les paradigmes, valeurs et normes de cette société, communauté ou politique tout en participant à la diffusion et à la redéfinition des règles formelles et informelles (référentiels sectoriels) qui composent ces paradigmes, valeurs et normes**. En reprenant les éléments de définition point par point, et à la lumière de nos observations empiriques, nous pouvons ainsi détailler sept éléments qui permettent de comprendre les interactions entre acteurs :

a) La socialisation mutuelle est un processus dynamique

Kathryn Sikkink et Martha Finnemore ont défini la socialisation internationale comme un processus en trois temps qui commence par l'émergence ou la définition des normes (inclus chez nous dans le cadre cognitif), se poursuit par la diffusion des normes en cascade et aboutit à l'internalisation des normes¹⁴⁸. La communication croisée entre les acteurs de la socialisation brouille la linéarité de ces phases et met en avant le côté dynamique de l'ensemble. Elle permet d'intégrer les notions d'échange et d'interaction qui ouvrent la possibilité à une socialisation mutuelle. Dans sa version dynamique, le modèle doit être compris comme suit :

T 5. Une approche dynamique de la socialisation



Source : notre schéma.

¹⁴⁸ FINNEMORE Martha, SIKKINK Kathryn, « International Norms Dynamics and Political Change », *op. cit.*, 1998.

Les séquences présentées ici ont donc une valeur principalement heuristique. La capacité d'échange des acteurs étant fondée sur leur habilité à se remettre en question et à apprendre, la prise en compte de la faculté d'apprentissage des acteurs est un moyen d'échapper au séquençage des politiques étudiées¹⁴⁹. La socialisation va plus loin que l'apprentissage dans le sens où elle touche à la définition de valeurs communes qui participent à la définition de l'identité même des acteurs. Afin de cadrer l'analyse et de la limiter à celle des changements, il importe de repérer les temps particuliers, les failles ou les moments saillants de ce processus. Il peut s'agir de réformes occasionnées par des chocs exogènes et l'ouverture de fenêtres d'opportunité politique¹⁵⁰.

b) Les acteurs socialisés sont des acteurs transnationaux, pas uniquement les Etats

La plupart des auteurs prennent l'Etat comme cadre de socialisation, même s'ils définissent l'Etat comme constitué d'acteurs corporatistes. Nous préférons définir le niveau d'analyse, c'est-à-dire des groupes observés, au gré des choix empiriques et ainsi éviter de parler de socialisation étatique. Les **acteurs** transnationaux, agents de socialisation ou socialisés, peuvent être des élites politico-administratives, des groupes d'intérêts, des ONG, des syndicats, des individus, etc. Il importe de s'intéresser aux relations sociales entre les acteurs tant à l'échelle de l'individu, comme le préconise Erving Goffmann¹⁵¹, qu'à celle des organisations¹⁵², niveaux d'analyse que nous considérons comme complémentaires et mutuellement constitutifs et que l'approche par la sociologie des réseaux permet d'appréhender. En effet, les activités de ces acteurs sont structurées et canalisées par des **réseaux** de socialisation¹⁵³ auxquels ils appartiennent et qui, au sein de l'Union européenne, sont reliés au Conseil, à la Commission, au Parlement, au Forum économique et social, et surtout aux comités de gestion reliés à l'ensemble de ces organisations et qui constituent les principaux lieux d'échange. Les travaux de l'anthropologie et de la sociologie des institutions,

¹⁴⁹ SABATIER Paul A., „Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik“, *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft, (24), 1993, pp. 116-148.

¹⁵⁰ La fenêtre d'opportunité politique peut être définie comme une période de grande réceptivité de la part d'acteurs politiques, et correspond à un moment où les avocats de nouvelles propositions ont une possibilité accrue de concentrer leur attention sur leurs propres agendas et de faire passer leurs solutions à des problèmes. Sur ce point, voir : KINGDON John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown, 1984, p. 173 et s.

¹⁵¹ GOFFMANN Erving, *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge/MA, Harvard University Press, 1974.

¹⁵² SABATIER Paul A., JENKINS-SMITH Hank C. (dir.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, *op. cit.*, 1993; HAAS Ernst B., *When Knowledge is Power...*, *op. cit.*, 1990.

¹⁵³ Rappelons que les réseaux de politique publique sont traditionnellement définis comme « un groupement ou un complexe d'organisations, liées les unes aux autres par des dépendances en terme de ressources, et qui se distingue des autres groupements et complexes par des différences dans la structure de cette dépendance » ; MARSH David, RHODES Roderick A. W. (eds.), *Policy Networks in British Government*, *op. cit.*, 1992.

des politiques et des réseaux européens offrent plusieurs outils d'analyse des échanges qui résultent de la communication et des rencontres fréquentes entre acteurs d'un même secteur. La création de relations sectorielles entre acteurs gravitant au sein d'un ou de plusieurs secteurs de coopération constituent donc un environnement propice à la socialisation. L'approche par les réseaux permet de comprendre les liens entre les différents acteurs et de mettre en valeur le caractère dynamique des échanges.

c) *Une société, communauté ou politique*

Dans l'esprit de Ferdinand Tönnies, la **société** est conçue comme « vie virtuelle et mécanique, passagère et apparente et associée à tout ce qui est public et ne constitue qu'une juxtaposition d'individus ». La **communauté** est définie comme « ensemble des rapports nécessaires et donnés entre différents individus dépendant les uns des autres ». Elle représente une « vie organique et réelle, commune, vraie et durable, associée à tout ce qui est confiant, intime, vivant exclusivement ensemble »¹⁵⁴. Une **politique publique** se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique¹⁵⁵ et de deux aspects principaux que l'on peut repérer empiriquement : « c'est une image sociale, une représentation du système sur lequel on veut intervenir ; c'est un ensemble de moyens organisationnels, financiers, administratifs, juridiques, humains, bref des procédures, des techniques, des relations de pouvoir, tout ce qui fait qu'une politique publique n'est pas seulement un processus intellectuel mais un processus social concret »¹⁵⁶. Le concept de politique publique a été utilisé aussi bien pour caractériser les politiques nationales que les politiques européennes. Certains auteurs préfèrent parler d'action publique pour mettre en valeur la dimension interactive entre les acteurs ainsi qu'entre secteurs de politique publique¹⁵⁷.

d) *Paradigmes, valeurs et normes*

Le **paradigme** est généralement défini comme « un cadre d'idées et de standards qui spécifient non seulement les buts de la politique, mais aussi le type d'instruments qui peut être utilisé pour les atteindre ainsi que la nature même des problèmes auquel il faut répondre »¹⁵⁸.

¹⁵⁴ TÖNNIS Ferdinand, *Communauté et société*, trad. (*Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1887), Paris, Retz-CEPL, 1977. Définitions citées par : DUBAR Claude, *La Socialisation*, op. cit., 2002, p. 91.

¹⁵⁵ MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 130.

¹⁵⁶ JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action*, op. cit., 1987, p. 51.

¹⁵⁷ MULLER Pierre, "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, pp. 189-207.

¹⁵⁸ HALL Peter, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State », op. cit., 1993, p. 279. (notre traduction)

La *valeur* est conçue comme « l'orientation permanente d'une personne concernant des attentes sociales »¹⁵⁹. Les *normes* sont traditionnellement définies comme « des attentes partagées, fondées sur des valeurs, au sujet d'un comportement approprié ». Les *normes sociétales*, en particulier, possèdent deux caractéristiques : « la communauté d'une norme, c'est-à-dire le degré par lequel elle est partagée par les unités du système social ; et la spécificité de la norme, soit la clarté avec laquelle une norme permet de distinguer entre un comportement approprié et un comportement non-approprié »¹⁶⁰.

e) Règles formelles et informelles

Dans la tradition néo-institutionnaliste, les *règles* peuvent être de deux natures : *formelles* ou *primaires*, c'est-à-dire écrites (constitution, lois, règlements, directives, procédures) ou *informelles* ou *secondaires*, liées à des pratiques (routines, coutumes, savoir-faire)¹⁶¹. Nous retiendrons de ces approches la logique suivante : le transfert d'une règle formelle, s'il est conséquent et appliqué, entraîne logiquement un changement des règles informelles. Pour certains auteurs, l'ensemble des règles structurant un secteur forme un *référentiel sectoriel*.

f) L'internalisation

Il s'agit du processus par lequel les acteurs nationaux intègrent dans leurs discours et comportements les normes et référentiels de la politique, véhiculés par des agents de diffusion (ou promoteurs), et s'y conforment. Notre conception de l'internalisation se rapproche de celle de la mise en œuvre de l'action publique telle que conçue par J. Pressman et A. Wildavsky¹⁶² : « l'action publique est pensée comme un mécanisme d'appropriation faisant référence à une trame générale [le cadre cognitif] mais s'inscrivant dans une action territorialisée, marquée d'histoire et de routine, et dépendante de systèmes d'interaction de proximité. L'attention se porte sur les normes produites par les acteurs en situation pour donner du sens à leurs actions »¹⁶³. Appliqué à l'Union européenne, ce mécanisme est en partie repris par la littérature sur l'europanisation, qui se concentre également principalement

¹⁵⁹ NOHLEN Dieter, SCHULTZE Rainer-Olaf (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft, Theorien, Methoden, Begriffe*, Band 2, Munich, Beck, 2004, p. 1110. (notre traduction)

¹⁶⁰ "Norms are value-bases, shared expectations about appropriate behavior", BOECKLE Henning, RITTBERGER Volker, WAGNER Wolfgang, « Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory », *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, 34a, Tübingen, 1999, p. 2.

¹⁶¹ NORTH Douglass C., *Institutions, Institutional Change...*, *op. cit.*, 1990; LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, 40, 1990, pp. 43-57.

¹⁶² PRESSMAN Jeffrey L., WILDAVSKY Aaron B., *Implementation...*, *op. cit.*, 1973.

¹⁶³ LASCOUMES Pierre, « Normes », in: BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 298-304 (301).

sur la phase de mise en œuvre¹⁶⁴. Nous concevons différents niveaux d'analyse de l'appropriation par les acteurs et des changements : i) *intérêts* (cadre cognitif global exprimé dans les discours politiques) ; ii) *institutionnel*, mise en valeur par l'évolution des règles formelles (constitution, législation, procédures) et informelles (savoir-faire professionnels, techniques spécifiques) ; iii) *organisationnel*, par l'identification de la création ou de l'évolution interne d'organisations de mise en œuvre d'une politique ; et enfin iv) *cognitif* (cadres cognitifs sectoriels, observation de phénomènes de consultation et de participation de la société civile et des populations aux politiques qui les concernent). L'approche par la congruence (*fit*) et non-congruence (*misfit*) permet d'identifier plus spécifiquement les mécanismes d'acceptation ou de refus des cadres cognitif et d'action par les acteurs¹⁶⁵.

g) *La diffusion et la redéfinition des règles formelles et informelles*

La littérature sur la socialisation internationale ou nationale, en considérant implicitement les phénomènes d'apprentissage comme étant unilatéraux, occulte ainsi souvent le phénomène des « boucles de rétroaction » décrits par les spécialistes de l'action publique. Dans cette logique, en concevant le processus comme construit dans l'interaction, il est possible d'analyser dans quelle mesure l'ensemble des acteurs du processus analysé, émetteurs comme receveurs de la politique, ont la possibilité d'influencer le processus de définition des règles qu'ils sont censés intégrer (valeurs et référentiels sectoriels), tant de façon *a priori* qu'*a posteriori*. Enfin, précisons que l'apprentissage et la socialisation mutuelle gagnent en importance dans les périodes d'incertitude. Les périodes d'incertitude peuvent être provoquées par un choc exogène ou par une crise interne au système analysé. Charles Lindblom¹⁶⁶ a montré l'importance des périodes de crise comme source de changement et de mise en place de politiques par l'incrémentalisme (*muddling through*). Le concept de fenêtre d'opportunité politique développé par John Kingdon¹⁶⁷ complète cette approche pour comprendre comment s'affrontent des coalitions d'acteurs dans l'imposition de solutions à des problèmes. P. Sabatier et H. Jenkins-Smith¹⁶⁸ ont montré le rôle joué par les coalitions

¹⁶⁴ Par exemple: FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio (eds.), *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2003; CAPORASO James, GREEN-COWLES Maria, RISSE Thomas (eds.), *Transforming Europe...*, *op. cit.*, 2001. Pour une revue comparée des différentes définitions, voir: EISING Rainer, „Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung“, in: JACHTENFUCHS Markus, KOHLER-KOCH Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2. Aufl. (1ère éd. 1996), Opladen: Leske+Budrich, 2003, pp. 387-416.

¹⁶⁵ BÖRZEL Tanja, RISSE Thomas, "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change" . *European Integration online Papers (EIoP)*, 4 (15), 29 nov. 2000. <http://ssrn.com/abstract=302768>

¹⁶⁶ LINDBLOM Charles, "The Science of Muddling-Through", *op. cit.*, 1959.

¹⁶⁷ KINGDON John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, *op. cit.*, 1984.

¹⁶⁸ SABATIER Paul A., JENKINS-SMITH Hank C. (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.

d'acteurs dans l'évolution des cadres cognitifs et leur impact en terme de mise en œuvre des politiques publiques. L'ensemble de ces travaux a mis en valeur l'importance du contexte comme situation d'apprentissage et de redéfinition des règles et normes, en particulier pour les acteurs au pouvoir.

Notre définition de la socialisation mutuelle se rapproche, d'une certaine façon, beaucoup plus du programme néo-fonctionnaliste face auquel les travaux sur l'apprentissage ont cherché à se distancier. **Dans le contexte actuel d'élargissement de l'Union européenne et de construction d'une « société fondée sur la connaissance », il est cependant possible de noter un regain d'intérêt pour certains questionnements de l'agenda néo-institutionnaliste dans les travaux sur l'intégration européenne**¹⁶⁹ : en témoignent les travaux sur l'identité européenne, sur la société civile ou les groupes d'intérêt, mais aussi sur la socialisation des fonctionnaires au sein des comités de gestion européens. Alors que le mot « apprentissage » avait un temps remplacé celui de « socialisation », ce second terme n'est désormais plus tabou : il « implique le partage de significations plus larges entre ceux qui apprennent »¹⁷⁰. Les travaux actuels d'anthropologie et de sociologie des institutions européennes indiquent tous une volonté de mieux comprendre « de l'intérieur » les interactions entre un nombre restreint d'acteurs. Ils tentent de saisir de quelle manière les fonctionnaires nationaux s'habituent progressivement à des normes et des pratiques communes au sein du système de l'UE, qu'il s'agisse du Parlement¹⁷¹, de la Commission¹⁷², du Conseil¹⁷³, du COREPER¹⁷⁴ ou de l'Euro-groupe¹⁷⁵, et par le biais de la diffusion progressive de valeurs partagées au sein des administrations nationales. Ayant conscience des écueils possibles du néo-fonctionnalisme, ces travaux recourent à d'autres instruments pour analyser dans quelle mesure une culture administrative se développe lors de la négociation de

¹⁶⁹ Voir à ce sujet le numéro spécial du *Journal of European Public Policies* consacré à Ernst Haas : BÖRZEL Tanja (dir.), "The Disparity of European Integration: Revising Neofunctionalism in Honour of Ernst Haas", *Journal of European Public Policy*, special issue, 12 (2), avril 2005.

¹⁷⁰ HAAS Ernst, *When Knowledge is Power...*, op. cit., 1990, pp. 23-24. (notre traduction)

¹⁷¹ ABELES Marc, *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.

¹⁷² CHRISTOPH James B., "The effects of Britons in Brussels: the European Community and the Culture of Whitehall", *Governance*, 6 (4), 1993, pp. 518-537.

¹⁷³ BELLIER Irène, WILSON Thomas M., *An Anthropology of the European Union: Building, Imagining and Experiencing the New Europe*, Oxford, New York, 2000; KERREMANS Bart, "Do Institutions make a Difference ? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism and the Logic of Common Decision Making in the EU", *Governance*, 9 (2), 1996, pp. 216-40.

¹⁷⁴ LEWIS Jeffrey, "The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community", *Max Planck Institute (MPI) Discussion Paper*, 98/1, 1998. <http://econpapers.repec.org/paper/erpmpifgx/p0044.htm>

¹⁷⁵ PUETTER Uwe, *The Eurogroup as a Forum for Informal Deliberation Among Ministers*, PhD thesis, Queen's University Belfast, mars 2004.

compromis et devient source « de structures et de processus nationaux similaires »¹⁷⁶. La question de la socialisation a été, jusqu'ici, principalement étudiée pour comprendre le fonctionnement interne des organisations européennes à l'Union des Quinze. Nous aimerions en tester la pertinence pour l'Europe en voie d'élargissement.

Ainsi, l'approche par l'apprentissage et la socialisation mutuelle permet de se pencher tant sur les idées directrices d'une politique que sur les conséquences engendrées par les interactions entre acteurs de cette politique. Afin d'opérationnaliser et de mieux structurer notre démarche, nous recourons à l'approche par les cadres cognitif et d'action.

C – Analyser le rôle de la conditionnalité dans la politique d'élargissement : une approche par les cadres cognitif et d'action

Malgré certaines variations, l'approche cognitive et l'approche institutionnaliste sociologique mettent l'accent sur le poids des idées, des valeurs et de la dimension symbolique en politique, de préceptes généraux et de représentations sur l'évolution sociale, et possèdent ainsi un point commun essentiel qui est d'établir l'importance des dynamiques de construction sociale de la réalité dans la détermination des cadres et des pratiques socialement légitimes à un instant précis¹⁷⁷. Trois approches formulées séparément au cours des années 1980 peuvent être isolées dans ce courant général et reposent sur les notions de cadre (*frame*)¹⁷⁸, de référentiel¹⁷⁹ ou encore de paradigme¹⁸⁰. De manière simplifiée, les différents modèles proposés reposent sur la conviction qu'il existe des valeurs et des principes généraux qui définissent une « vision du monde » particulière. Il s'agit en l'occurrence de principes abstraits, définissant le champ des possibles et du dicible dans une société donnée. Dans le cas de l'élargissement, la conditionnalité à l'adhésion renvoie à une dimension cognitive liée à des valeurs et idées ainsi qu'à une dimension normative qui définit des guides pour l'action.

¹⁷⁶ HARMSSEN Robert, "The Europeanization of National Administrations : a Comparative Study of France and the Netherlands", *Governance*, 12 (1), 1999, pp. 81-113 (84).

¹⁷⁷ BERGER Peter Ludwig, LUCKMANN Thomas, *La Construction sociale de la réalité*, *op. cit.*, 1986.

¹⁷⁸ REIN Martin, SCHÖN Donald A., *Frame Reflection : Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books, 1994.

¹⁷⁹ JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987 ; FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (dir.), *La Construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995. Il est également possible d'ajouter la notion de « coalition de cause » ou *advocacy coalition* : SABATIER Paul A., JENKINS-SMITH Hank C. (dir.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, *op. cit.*, 1993.

¹⁸⁰ HALL Peter, "Policy Paradigm, Social Learning and the State", *op. cit.*, 1993.

1) Les conditions d'adhésion, cadre cognitif ou référentiel global de la politique d'élargissement

Pour les besoins de notre analyse, nous nous appuyerons en particulier sur les travaux de Martin Rein et Donald Schön¹⁸¹ et leur approche par les cadres de politique publique (*policy frame*). Cette approche a été appliquée à l'étude des politiques européennes¹⁸² : dans le domaine de la politique environnementale communautaire, par exemple, Klaus Eder, William A. Gamson et Andre Modigliani ou encore Markus Jachtenfuchs utilisent une démarche similaire pour mettre en valeur l'évolution des idées clés de cette politique ou de sous-secteurs de cette politique¹⁸³. En France, les spécialistes de politique publique et de nombreux jeunes chercheurs s'intéressent également à la manière de voir l'intégration européenne sous l'angle de l'approche cognitive¹⁸⁴. Dans la perspective de cette approche, la définition de problèmes dépend de la façon dont le monde est perçu et interprété par les acteurs, de la manière dont les acteurs cadrent ces situations problématiques. Les cadres servent à donner un sens à tout type d'institution sociale : il s'agit d'instruments cognitifs utilisés par les acteurs pour sélectionner, regrouper et interpréter les événements, les faits, les symboles, etc., de filtres permettant aux acteurs de réduire la complexité de l'environnement et de déterminer comment ils savent ce qu'ils savent¹⁸⁵. Ainsi, pour M. Rein et D. Schön, **les cadres**

¹⁸¹ SCHÖN Donald A., REIN Martin, *Frame Reflection...*, *op. cit.*, 1994. Nous préférons le terme « cadre » à celui de « matrice » (utilisé en France dans l'analyse des politiques publiques) qui renvoie en français à une vision moins structuraliste du terme anglo-saxon « frame ».

¹⁸² SCHMIDT Vivien, RADAELLI Claudio, "Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues", *West European Politics*, 27 (2) mars 2004, pp. 183-210; KOHLER-KOCH Beate, "Framing: The Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions", *Journal of European Public Policy*, 7 (4), 2000, pp. 513-31; CHRISTIANSEN Thomas, JØRGENSEN Knud Erik, WIENER Antje, "The Social Construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 528-544.

¹⁸³ EDER Klaus, *Framing and Communicating Environmental Action. A Discourse Analysis of Environmentalism*, European University Institute, Florence, Mimeo, 1992. GAMSON William A., MODIGLIANI Andre, « Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power : A Constructionist Approach », *American Journal of Sociology*, 95, pp. 1-37. JACHTENFUCHS Markus, *International Policy-Making as a Learning Process? The European Union and the Greenhouse Effect*, Aldershot/Brookfield USA, Avebury/Ashgate, 1996. M. Jachtenfuchs explique notamment comment un nouveau cadre cognitif, la notion de développement durable, a peu à peu été inscrite dans la politique environnementale communautaire, jusqu'ici définie de façon « classique », afin d'élaborer une politique sur l'effet de serre.

¹⁸⁴ HASSENTEUFEL Patrick, SUREL Yves, « Des politiques publiques comme les autres?... », *op. cit.*, 2000 ; SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, pp. 235-254 ; JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987. Pour des travaux récents sur l'approche cognitive et le rôle des paradigmes dans la politique européenne : FOUILLEUX Eve, *Idées, institutions et dynamiques du changement de politique publique. Les transformations de la Politique agricole commune*, thèse de science politique, Univ. Pierre Mendès France de Grenoble, 29 janvier 1999, dir : Bruno Jobert ; SIMOULIN Vincent, *La coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*, Paris, l'Harmattan, 1999.

¹⁸⁵ JACHTENFUCHS Markus, *International Policy-Making ...*, *op. cit.*, 1996, p. 24. Klaus Eder définit les cadres normatifs comme « stable patterns of experiencing and perceiving the world » (EDER Klaus, *Framing and*

représentent des formes d'organisation des connaissances. M. Rein et D. Schön définissent cinq critères pour caractériser un cadre et son caractère attractif : la vérité, la beauté, la justice, la cohérence et l'utilité¹⁸⁶. Si le **cadre cognitif** que les acteurs ont défini change, cela signifie que les acteurs changent fondamentalement leur façon de percevoir et d'interpréter le monde et qu'un des aspects du cadre a évolué ou disparu. La notion d'apprentissage permet à ce niveau de comprendre par quels mécanismes le changement de perception d'un problème conduit les acteurs à redéfinir leur politique. En s'éloignant de l'agenda néo-fonctionnaliste, l'étude de la définition d'un problème et de la diffusion des solutions qui lui sont apportées se concentre sur le rôle des idées relatives à un ordre légitime et à l'identité des acteurs liés à cet ordre. Ainsi, si la notion de cadre représente la base de la définition de problèmes et donc des préférences et des intérêts des acteurs, il n'est plus nécessaire d'opposer pouvoir et idées, car ceux-ci concernent différents niveaux d'action. Un acteur qui recourt au pouvoir pour poursuivre ses propres intérêts agit en fait sur la base de ses perceptions du monde. Un changement de ses visions du monde implique un nouveau calcul de ses intérêts et une réorientation du recours au pouvoir.

Nous définissons donc **la conditionnalité à l'adhésion comme le cadre cognitif de la politique d'élargissement de l'Union européenne.** En France, la notion de cadre cognitif est utilisée et a été précisée par celle de « référentiel global » défini comme « un espace de sens qui donne à voir le monde ». Il s'agit d'une « image sociale de toute la société, c'est-à-dire une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles »¹⁸⁷. Le référentiel global ne constitue pas une représentation parfaitement cohérente du monde : en effet, les valeurs qui le composent sont elles-mêmes enjeux de conflits, le référentiel « balise le champ intellectuel au sein duquel vont s'organiser les conflits sociaux »¹⁸⁸ ; « la caractéristique fondamentale du référentiel global est d'être contradictoire, parce que la reproduction sociale est elle-même un phénomène contradictoire »¹⁸⁹. Pour Pierre Muller et Yves Surel, l'approche s'efforce de saisir les

Communicating Environmental Action..., *op. cit.*, 1992, p. 4). Martin Rein and Donald Schön (*Frame Reflection...*, *op. cit.*, 1994, p. 263) les conçoivent comme "a way of selecting, organizing, interpreting and making sense of a complex reality as to provide guideposts for knowing, analysing, persuading and acting. A frame is a perspective from which an amorphous, ill-defined problematic situation can be made sense of and acted upon". Voir aussi à ce sujet « Les approches cognitives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000.

¹⁸⁶ SCHÖN Donald A., REIN Martin, *Frame Reflection...*, *op. cit.*, 1994, p. 42.

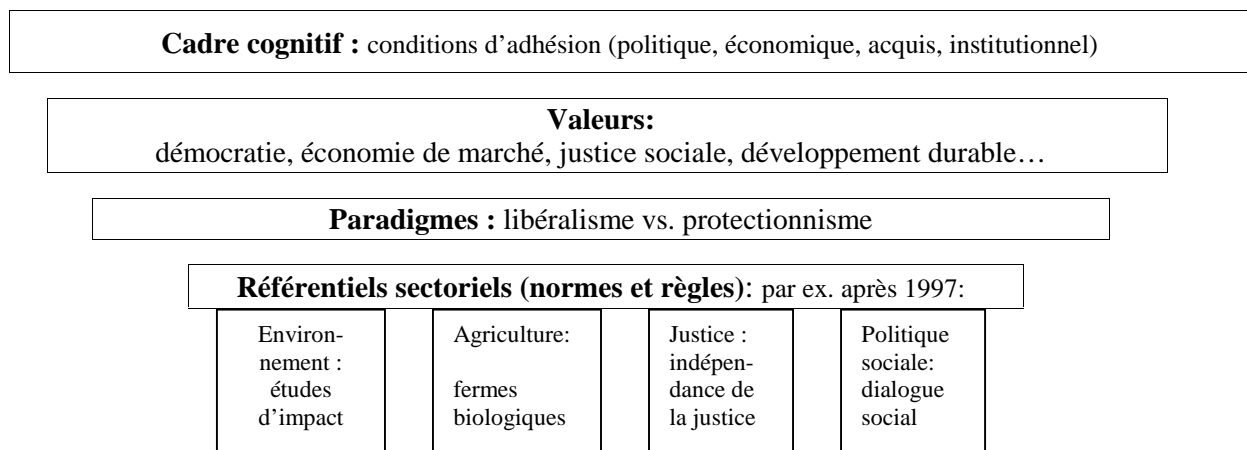
¹⁸⁷ JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action*, *op. cit.*, 1987, p. 65.

¹⁸⁸ MULLER Pierre, *Les Politiques publiques*, (3^e ed.), Paris, PUF, 1998, p. 47.

¹⁸⁹ JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action*, *op. cit.*, 1987, p. 65.

politiques publiques comme des « matrices » cognitives et normatives constituant des systèmes d'interprétation du réel, au sein desquels les différents acteurs publics et privés pourront inscrire leur action. Les mots de « cadre », de « matrice » ou de « référentiel » prennent alors place à côté de termes tels que « *Weltanschauung* », « vision du monde » ou encore « représentation globale » pour désigner « un ensemble de valeurs, de normes ou d'images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs de la politique publique considérée »¹⁹⁰.

T 6. Cadre cognitif de l'élargissement



Source: Notre schéma.

Le cadre cognitif, ou référentiel global, est intégré dans un modèle culturel qui lui donne son sens et l'articule aux pratiques quotidiennes des individus et des groupes¹⁹¹. Il renvoie généralement à une **dimension normative et à des valeurs** qui entendent orienter l'action des groupes sociaux à travers la modification de leurs perceptions de l'environnement¹⁹². Le cadre cognitif se compose surtout de principes spécifiques qui déclinent de manière variable les principes les plus généraux, il s'agit d'une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner les différentes représentations sectorielles qui s'ordonnent pour M. Rein et D. Schön dans un « cadre rhétorique »¹⁹³ et que les auteurs français nomment **référentiels sectoriels**. Le référentiel sectoriel est « l'image dominante du secteur, de la discipline, de la profession. Comme le référentiel global, il n'est ni complètement rationnel, ni complètement

¹⁹⁰ BAUDOIN Jean, *Introduction à la sociologie politique*, Paris, Seuil, 1998, p. 299

¹⁹¹ JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action*, op. cit., 1987, p. 68.

¹⁹² Entretiens DG Elargissement, Bruxelles, mars 2004 ; entretiens Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Francfort, février 2000.

¹⁹³ Les cadres rhétoriques sont les « cadres qui sous-tendent le recours persuasif à des récits et arguments au sein d'un débat politique ». SCHÖN Donald A., REIN Martin, *Frame Reflection...*, op. cit., 1994.

arbitraire. Il est construit : c'est une image sociale du secteur »¹⁹⁴. Par analogie avec le schéma analytique proposé par Kuhn¹⁹⁵, cette deuxième strate cognitive et normative permet d'opérationnaliser les valeurs générales dans un domaine et/ou une politique précise et/ou un sous-système. Les référentiels sectoriels sont présents dans l'ensemble des critères d'adhésion, en particulier dans le troisième critère de reprise de l'acquis communautaire, qui couvre un vaste ensemble de secteurs¹⁹⁶ : agriculture, environnement, politique industrielle, régionale, sociale, etc. Nous montrerons que c'est principalement à ce niveau que les mécanismes d'interaction, de négociation et d'échange entre les acteurs est- et ouest-européens ont lieu. Le référentiel sectoriel est en effet le produit de rapports de force dans un secteur, sa structure reflète souvent la réalisation d'un compromis entre les différentes élites en compétition au sein du secteur. Cependant, le référentiel n'est pas le produit direct de ces rapports de domination : entre ces rapports et les mécanismes de production du référentiel s'intercale toute une série de médiations qui permettent de faire le lien entre le référentiel global et le secteur et de déterminer quels sont les **référentiels légitimes** et les **référentiels concurrents**.

2) *Modes de gouvernance et définition des cadres d'action*

Les méthodes de gouvernance mobilisées au cours du processus d'élargissement et que nous avons mentionnées plus haut (intergouvernementalisme, régulation, méthode communautaire, méthode ouverte de coordination) définissent des **procédures de coordination et règles de coopération permettant de traduire le cadre cognitif par des mesures concrètes**, que nous assimilons à des **cadres d'action**. Les éléments cognitifs et normatifs déterminent en effet des considérations pratiques sur les méthodes et les moyens les plus appropriés pour réaliser les valeurs et les objectifs définis. Peter Hall montre par exemple que les techniques employées varient fortement selon le paradigme adopté¹⁹⁷. La mobilisation de certains instruments ne se fait pas de manière neutre mais répond au contraire à certains impératifs normatifs et pratiques définis par les éléments précédents. Par ailleurs, le cadre cognitif implique le choix de spécifications instrumentales qui vise à animer les instruments choisis dans une direction

¹⁹⁴ JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action*, *op. cit.*, 1987, p. 68-69.

¹⁹⁵ KUHN Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions*, (2d ed.), Chicago, Univ. of Chicago Press, 1970.

¹⁹⁶ Bruno Jobert et Pierre Muller définissent les secteurs comme « des assemblages de rôles sociaux structurés autour d'une logique verticale et autonome de reproduction ». JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action*, *op. cit.*, 1987, p. 18.

¹⁹⁷ HALL Peter A., *The Political Power of Economic Ideas : Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

précise et cohérente avec les indications déduites des autres éléments. Analysant le rôle des aspects secondaires au sein des systèmes de croyance caractéristiques d'une « coalition de cause », Paul Sabatier y inclut par exemple les décisions mineures qui peuvent porter, au sein d'un programme particulier, sur les allocations budgétaires, les règles administratives, les interprétations statutaires. Au total, concluent P. Muller et Y. Surel, c'est donc l'ensemble de ces éléments faisant système, qui dresse des cartes mentales particulières¹⁹⁸. Les **cadres d'action** permettent ainsi d'orienter la traduction des cadres cognitifs et des référentiels sectoriels par des mesures concrètes de politique publique. Pour M. Rein et D. Schön, les cadres d'action « informent sur la pratique politique »¹⁹⁹.

T 7. Cadres d'action de la politique d'élargissement

Sources cumulatives de pouvoir	Instruments	Objectifs	Adaptation	Mode d'intégration pris en référence	Sanctions dans le cadre de l'élargissement
Politique	Négociation	Respect de la finalité de la CE/UE, démocratie	Intérêts (accord sur des valeurs communes)	Intergouvernemental	Arrêt des négociations, Non-adhésion
Economique / finances	Accords économiques, Assistance	Echanges économiques	Organisationnelle	Intégration négative (régulation)	Suspension des accords économiques, de l'assistance
Droit	Juridique (règlements, directives)	Reprise de l'acquis	Institutionnelle	Intégration positive (méthode communautaire)	Aucun (CJCE ne peut pas intervenir)
Connaissance	Argumentation, persuasion, Nouvelle gestion publique	Convergence cognitive et d'action	Cognitive Participative	Intégration cadrée (méthode ouverte de coordination)	Réputation (<i>shaming</i>)

Source : Notre schéma.

Finalement, comme l'expliquent P. Muller et Y. Surel, « l'approche cognitive, comme l'approche néo-institutionnaliste sociologique, s'attache à dépasser le dilemme entre déterminisme et volontarisme en proposant une grille d'analyse qui combine une certaine forme de déterminisme structurel (les acteurs politiques ne sont pas totalement libres de leurs choix) et une certaine forme de volontarisme (les choix politiques ne sont pas totalement déterminés par les structures) »²⁰⁰. Pour M. Jachtenfuchs, lorsqu'un acteur change ses visions du monde, cela implique un nouveau calcul de ses intérêts et une réorientation du recours au pouvoir : les **cadres d'action** peuvent devenir des **cadres pour l'action** où la connaissance

¹⁹⁸ MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques, op. cit.*, pp. 47-50.

¹⁹⁹ SCHÖN Donald A., REIN Martin, *Frame Reflection..., op. cit.*, 1994, p. 42.

²⁰⁰ *Ibid*, p. 53.

est source de pouvoir²⁰¹. Il existe donc bien un va et vient constant entre la structure et les agents qui reflète la mise en concurrence de différents paradigmes et cadres d'action pour la réalisation d'un ordre donné. En insistant sur la fluidité de l'action, en fait liée à la fluidité des interprétations et des idées promues par les acteurs, la distinction entre un monde organisé de façon verticale, celui de l'Etat, et un système international qui fonctionnerait selon un axe horizontal devient obsolète.

La littérature sur les cadres cognitif et d'action telle qu'adaptée à l'Union européenne s'est principalement intéressée aux politiques internes à l'UE. A notre connaissance, **peu de travaux ont mis en valeur le rôle des cadres cognitifs et normatifs dans l'analyse de l'action extérieure de l'Union européenne**, encore moins pour une action extérieure dont l'objectif reste, à terme, l'intégration des populations visées à l'entité productrice de cette action. L'élargissement régional touchant au rapport avec des Etats à l'époque non encore membres de l'entité en question, il importe de comprendre **de quelle manière les cadres d'action ont servi à structurer la convergence²⁰² sur le cadre cognitif et les référentiels sectoriels entre des acteurs situés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ensemble régional étudié**. Conformément à ce qu'affirme la littérature académique, la convergence cognitive a lieu sur la base de mécanismes d'apprentissage et de socialisation entre plusieurs acteurs. Dans ce sens, l'approche cognitive de l'action publique ne s'oppose pas à une approche fondée sur les intérêts et les institutions, puisqu'elle considère que les intérêts mis en jeu dans les politiques publiques s'expriment à travers la production des cadres d'interprétation du monde²⁰³.

3) Comprendre les changements dans les cadres cognitif et d'action : une sociologie de la transnationalisation des politiques européennes

L'expérience partagée des Etats membres se construit principalement sur la base d'une interdépendance accrue, d'une interaction élargie et de la communication quotidienne. Comme l'écrit Beate Kohler-Koch, la recherche par l'Union européenne de nouvelles formes de gouvernance et d'organisation a beaucoup à voir avec la lutte entre des cadres cognitifs ou

²⁰¹ JACHTENFUCHS Markus, *International Policy-Making ...*, *op. cit.*, 1996, pp. 1-3.

²⁰² Sur la convergence politique, voir : KNILL Christoph (dir), « Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, Special Issue, 12 (5), oct. 2005.

²⁰³ MULLER Pierre, "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", *op. cit.*, 2000, p. 193.

référentiels compétitifs²⁰⁴. Les changements dans les cadres cognitifs peuvent en effet entraîner d'importants changements structurels²⁰⁵. L'interprétation de ces cadres peut être influencée aussi bien par le contexte institutionnel que par l'environnement normatif où elle a lieu. Dans ce sens, leur compréhension demande une étude des mécanismes par lesquels les influences extérieures se combinent aux processus endogènes pour produire le changement : l'apprentissage représente un de ces mécanismes par lesquels peuvent émerger des compréhensions et des identités communes²⁰⁶. L'approche cognitive ou constructiviste des politiques publiques représente ainsi un mode de questionnement pertinent pour analyser les processus identitaires et la possible formation d'une communauté politique concurrente et/ou s'ajoutant aux Etats-nations²⁰⁷. Une des tâches des chercheurs en sciences sociales consiste donc à identifier les principales sources d'inefficacité dans les processus institutionnels routiniers d'apprentissage et d'adaptation afin de comprendre comment évoluent les formes de gouvernance²⁰⁸.

Afin de rendre l'approche par les cadres cognitif et d'action opérationnelle, il est donc nécessaire de la compléter par une démarche sociologique qui permette de comprendre de quelle manière les politiques internes et externes à l'Union européenne ont été étendues – dans l'interaction – aux systèmes nationaux de futurs Etats membres, ce que nous appelons « transnationalisation des politiques européennes ». Si la conditionnalité doit être vue comme cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle, **il s'agit de comprendre de quelle manière s'opère la circulation des référentiels sectoriels qui sous-tendent le cadre cognitif de l'Union européenne en voie d'élargissement, entre quels types d'acteurs, par quels moyens et en quels lieux.** En partant du principe selon lequel les échanges entre acteurs conduisent à des apprentissages sur les manières de percevoir et de résoudre des problèmes²⁰⁹, les interactions entre acteurs de l'élargissement peuvent engendrer une redéfinition des paradigmes et des référentiels sectoriels contenus dans les cadres cognitif et

²⁰⁴ KOHLER-KOCH Beate, "Framing: The Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions", *op. cit.*, 2000.

²⁰⁵ FINNEMORE Martha, SIKKINK Kathryn, « International Norms Dynamics and Political Change », *International Organization*, 52 (4), aut. 1998, pp. 887-917 (254).

²⁰⁶ OLSEN Johan P., "Reforming European Institutions of Governance", *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002, pp. 581-602 (590-591).

²⁰⁷ SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *op. cit.*, 2000, p. 238. Voir aussi : ANDERSON Benedict R., *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1991.

²⁰⁸ MARCH James G., OLSEN Johan P., *Democratic Governance*, *op. cit.*, 1995.

²⁰⁹ Ce point a été mis en avant par la littérature sur l'évaluation des politiques publiques, voir : PRESSMAN Jeffrey L., WILDAVSKY Aaron, *Implementation. How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley (Ca.), Univ. of California Press, 1973 (2ème éd. 1984); BUSSMANN Werner, KLÖTI Ulrich, KNÖPFEL Peter (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt a. M., Helbing und Lichtenhahn, 1997.

d'action de la politique d'élargissement, ainsi qu'au sein des politiques internes et externes de l'UE. Si certains éléments des cadres cognitif et d'action sont redéfinis en commun, il est alors possible de parler à ce sujet de socialisation mutuelle. La politique d'élargissement ayant principalement mobilisé les élites politico-administratives des Etats membres et candidats, c'est la raison pour laquelle nous optons en particulier pour une sociologie des élites politico-administratives²¹⁰ comme manière de compléter l'analyse institutionnaliste et d'identifier les dynamiques de changement des cadres de la politique d'élargissement. Pour Patrick Hassenteufel, il existe quatre aspects importants dans ce type de démarche : la sociologie des acteurs opérant les transferts, les mécanismes de transfert et moyens de susciter la convergence, les modes de réception des éléments transférés, et la façon dont les éléments transférés et les éléments existants se mêlent dans ce contexte itératif²¹¹.

(a) Ainsi, la **sociologie des acteurs opérant des transferts**, « qui sont souvent des acteurs transnationaux (experts auprès d'institutions internationales, hauts fonctionnaires internationaux, consultants, etc.), apparaît (...) nécessaire pour comprendre comment sont diffusés des modèles d'action publique (orientation et principes généraux) et des modes opératoires concrets de politique publique (instruments et modalités d'utilisation d'instruments) »²¹². Cette sociologie passe en premier lieu par le repérage des ressources mobilisées par les acteurs (ressources d'expertise, relationnelles, de légitimité, de pouvoir, matérielles), qui permettent de comprendre les stratégies déployées pour diffuser les modèles et/ou les modes opératoires. Elle suppose de mettre à jour les trajectoires des acteurs qui se déroulent très souvent à de multiples niveaux (régionaux, nationaux, internationaux) avec des allers-retours et des chevauchements fréquents qui permettent d'accroître leur capacité stratégique²¹³. Elle rend nécessaire l'identification des stratégies discursives des acteurs pour promouvoir des orientations de l'action publique soit par le biais d'éléments statistiques, de cas exemplaires ou d'une rhétorique normative et répétitive. Enfin, il importe aussi de s'intéresser aux lieux et aux espaces d'interaction (organisations, forums, colloques, réseaux)

²¹⁰ BELLIER Irène, WILSON Thomas M., *An Anthropology of the European Union...*, op. cit., 2000; GEORGAKAKIS Didier, *Les Métiers de l'Europe politique : acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002 ; BACH Maurizio, *Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 1999; ABÈLÈS Marc, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, n° 135, juill.-sept. 1995, pp. 65-85, 1995.

²¹¹ HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », op. cit., 2005, p. 126. Nous avons légèrement modifié et complété le troisième point.

²¹² *Ibid.*, p. 126.

²¹³ *Ibid.*, p. 126.

pour comprendre comment les acteurs transnationaux vont diffuser leurs conceptions, en l'occurrence le cadre cognitif et ses référentiels.

(b) Les **mécanismes de pression et de transfert** ont été identifiés par plusieurs courants de la sociologie des organisations²¹⁴ et sur le respect des normes²¹⁵, qui ont inspiré les politiques comparées²¹⁶, la littérature sur l'eupéanisation²¹⁷ et sur les nouveaux modes de gouvernance²¹⁸. Les transferts peuvent s'effectuer par le biais de plusieurs moyens qui, très souvent, se combinent : la négociation, la coercition, le mimétisme/isomorphisme, la persuasion et la réputation (*shaming*). La **négociation** implique des marchandages entre acteurs pour l'imposition de leurs intérêts. La **coercition** passe par l'imposition de normes et de règles sous peine de sanctions. Le **mimétisme** et l'**isomorphisme** renvoient à l'adoption non contraignante de modèles institutionnels et organisationnels dans une logique de reproduction (mimétisme), d'inspiration et d'adaptation (isomorphisme). La **persuasion** a pour but la diffusion d'idées ou de modèles par la rhétorique. L'approche par la **réputation** (*shaming*) s'appuie sur une logique d'émulation entre acteurs pour produire des situations d'apprentissage. Elle renvoie à des processus non contraignants de diffusion d'orientations, de contenus, d'instruments politiques dont le travail de légitimation et d'objectivation passe par la production de rapports, de données comparatives et de classements pour promouvoir des buts spécifiques (*benchmarks*) et vérifier leur respect²¹⁹. Ces mécanismes ont généralement comme résultat (attendu ou effectif) d'occasionner la convergence cognitive, institutionnelle et organisationnelle par le biais de procédures et de règles définies (cadres d'action).

²¹⁴ DIMAGGIO Paul J., POWELL Walter W., *The New institutionalism in Organizational Analysis*, op. cit., 1991; MARCH James G., OLSEN Johan P., *Rediscovering Institutions...*, op. cit., 1989.

²¹⁵ Nous faisons ici référence à la littérature sur la *compliance*, déjà citée plus haut.

²¹⁶ KASSIM Hussein, PETERS Guy B, WRIGHT Vincent (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2000; KASSIM Hussein, "The National Coordination of EU-Policy : Must Europeanisation mean Convergence?", *Cahiers européens de Sciences Po*, (5), 2000. http://www.portedeurope.org/publications/cahiers/cahier_5_2000.pdf.

²¹⁷ BÖRZEL Tanja, RISSE Thomas, "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington DC, August 31-Sept. 3 2000; BÖRZEL Tanja, „Europäisierung und innerstaatlicher Wandel“, *Politische Vierteljahresschrift*, 41, 2000, pp. 225-250.

²¹⁸ DEHOUSSE Renaud, "The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm?", op. cit., 2003.

²¹⁹ Comme le précise P. Hassenteufel : « leur diffusion est assurée par une forte activité de publication, l'alimentation des médias en données, l'enrôlement d'experts, l'organisation de colloques, de réunions de travail ou de séminaires permettant de socialiser un nombre croissant d'acteurs aux propositions qu'elles formulent ». HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale... », op. cit., 2005, p. 125.

T 8. Modes de pression dans la politique d'élargissement

Mode de gouvernance	de	Politique	Economique	Juridique	Connaissance (institutionnelle)
Mécanisme de pression		Négociation	Mimétisme, isomorphisme	Coercition	Persuasion, réputation
Objet de changement	du	Intérêts (valeurs)	Organisations	Institutions (normes, règles)	Référentiels sectoriels, structures de participation

Source : Notre schéma.

(c) La **manière dont les normes et référentiels sont réceptionnés et réappropriés par les acteurs** représente le second point important de la démarche sociologique. Un certain nombre d'acteurs, les **médiateurs**, interprètent le référentiel global, définissent ses traductions possibles dans le secteur et formulent le référentiel sectoriel « en des termes susceptibles d'agir sur le réel, c'est-à-dire en normes et critères d'intervention publique »²²⁰. En d'autres termes, « il s'agit d'une sorte d'opération d'alchimie idéologique à travers laquelle un acteur social va transformer une réalité socio-économique relativement opaque en un programme d'action politique cohérent. (...) le rôle des médiateurs est de modifier et de légitimer une nouvelle hiérarchie des normes politiques qui souvent existe déjà »²²¹. Le référentiel qui s'impose au sein d'un secteur est donc le référentiel légitime. Si la coalition d'acteurs qui porte ce référentiel est amenée à changer, celui-ci peut être remplacé par un référentiel concurrent qui devient, à son tour, légitime. La littérature sur les transferts de politiques publiques et celle sur les transferts culturels sont ici complémentaires²²². Au delà des changements institutionnels et organisationnels entraînés par la diffusion du cadre cognitif et de ses référentiels, il importe en effet de voir comment les éléments culturels étrangers et les modèles extérieurs sont réappropriés et réinterprétés par les acteurs et peuvent faire l'objet de dérivations ou – après une phase d'expérimentation – de rejet. En raison des interdépendances et des interactions multi-niveaux nombreuses entre les acteurs transnationaux exportateurs et les acteurs nationaux importateurs, il est essentiel de les appréhender ensemble. Les médiateurs ont généralement un rôle de généraliste dans le sens où ils produisent des arguments et des représentations communes (dimension cognitive de l'interaction), liée à une capacité de passer d'un univers cognitif à un autre (savoirs, modes de raisonnement, registres de légitimation) ; ils ont également un rôle de courtage dans le sens où ils doivent élaborer des compromis et des solutions acceptables par tous (dimension stratégique de

²²⁰ JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action, op. cit.*, 1987, p. 70.

²²¹ *Ibid*, p. 71.

²²² Sur les transferts culturels, voir : BAYART Jean-François, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996 ; BADIE Bertrand, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992.

l'intermédiation)²²³. Les situations de transfert étant généralement des situations de compromis, donc d'échanges, les normes et outils portés par les acteurs transnationaux ne font pas l'objet d'une simple transposition sur la base de la « table rase », mais d'une réception, d'interprétations et plus précisément d'une « traduction » dans le système national. La notion de traduction, empruntée à Michel Callon, désigne le passage d'un univers scientifique vers un autre dans le cadre de la sociologie des sciences, le déplacement et la transposition d'un univers précis vers un autre²²⁴.

(d) La transnationalisation des politiques publiques a pour conséquence de modifier les interactions et échanges ayant lieu au sujet des cadres cognitif et des référentiels. C'est la raison pour laquelle il importe de comprendre **ce que produisent ces interactions** lors d'une période donnée et si elles conduisent à une certaine convergence des idées et des pratiques. La convergence politique est définie par Colin J. Bennett comme « un processus dynamique qui se traduit par le fait que, dans un même domaine et face au même type d'enjeu et de problème, un nombre important de pays aux politiques publiques contrastées, adopte progressivement les mêmes politiques publiques »²²⁵. La sociologie de la transnationalisation des politiques publiques met cependant en valeur les limites de l'approche par la convergence, qui a motivé les premiers travaux sur l'eupéanisation des pays candidats. Ses conclusions rejoignent celles des travaux plus récents sur l'eupéanisation qui ont révélé que la convergence pouvait être partielle et très relative²²⁶. La notion d'hybridation permet donc ici de comprendre non seulement les imbrications croissantes entre politiques intérieures et extérieures, mais aussi la possibilité de combinaison d'éléments convergents et divergents, de composants *a priori* contradictoires et d'éléments préexistants et nouveaux²²⁷. Pour P. Hassenteufel, la notion d'hybridation est en cela plus fructueuse que « celle de métissage, qui

²²³ NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, pp. 13-15.

²²⁴ CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, pp. 169-208. Pierre Lascoumes utilise le terme de « transcodage » pour traduire une idée assez similaire : LASCOURMES Pierre, « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in : CURAPP, *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-338.

²²⁵ BENNETT Colin J., „What is policy convergence and what causes it?“, *op. cit.*, 1991, p. 217. (traduit par P. Hassenteufel, *RFSP*, 55 (1), fév. 2005, p. 123)

²²⁶ BÖRZEL Tanja, RISSE Thomas, “When Europe Hits Home...”, *op. cit.*, 2000.

²²⁷ HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale... », *op. cit.*, 2005, p. 130.

renvoie principalement à l'entremêlement de composants nationaux variés, et que celle de recyclage, qui concerne avant tout le changement bricolé à partir d'éléments préexistants »²²⁸.

IV – DEMARCHE DE RECHERCHE

A – Démarche analytique, méthodes et choix empiriques

Afin de guider l'exploration de nos hypothèses de recherche présentées plus haut, nous posons les questions suivantes qui auront principalement pour but d'orienter notre recherche et de structurer les réponses que nous apporterons à notre problématique générale. Nous avons procédé à une **démarche inductive** : nous nous sommes dans un premier temps intéressé au terrain empirique afin de sélectionner en second lieu les outils analytiques nécessaires à la construction de l'objet et à l'analyse sociologique du processus. Notre travail soulève plusieurs interrogations de nature méthodologique s'agissant des méthodes suivies pour identifier empiriquement les cadres cognitif et d'action de la politique d'élargissement, du niveau d'analyse adopté pour appréhender les phénomènes d'apprentissage et de socialisation mutuelle ainsi que de la pertinence de la comparaison. En raison de la nature de notre objet d'étude nous avons principalement eu recours à des méthodes d'analyse qualitatives. Pour chaque questionnement suscité par les trois hypothèses de recherche, nous présentons la démarche analytique, la méthode et les choix empiriques effectués²²⁹.

Choix méthodologiques

Nous avons montré qu'à partir de 1997, les relations par l'argumentation ont cédé la place à celles par la négociation. En effet, les Etats candidats ont accepté les critères d'adhésion, mais

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ Puisque nous avons fait le choix d'étudier les dynamiques d'un processus, il nous paraît relativement difficile de détailler notre recherche en terme de variables, puisque nous privilégions d'alterner la priorité accordée tantôt à la structure, tantôt aux agents. S'il fallait formuler les éléments de recherche en terme de variables, voici ce que cela donnerait. Dans la question 1, nous nous appuyons sur une définition large de l'eupéanisation pour expliquer l'émergence d'un cadre cognitif et de cadres d'action (variable dépendante). Pour la deuxième partie de la question 1 et pour la question 2, le cadre cognitif (la conditionnalité à l'adhésion) est la variable indépendante, les aspects cognitif, institutionnel, organisationnel et participatif sont les variables dépendantes au niveau national (Etats membres. Etats candidats). Les variables incidentes permettant d'expliquer les variations sont (a) la nature des normes (cadre cognitif, référentiels sectoriels), (b) la nature des modes de gouvernance (cadres d'action), (c) le contexte national ou sectoriel (héritages, legs du passé, culture sectorielle). Nous détaillerons et définirons ces points plus loin. Dans la question 3, la variable indépendante (cadre cognitif, cadres d'action) redevient dépendante pour expliquer de quelle manière le cadre cognitif, les cadres d'action et les référentiels sectoriels se sont transformés dans le contexte du processus dynamique de l'élargissement.

doivent encore discuter les termes de leur mise en œuvre. Les processus d'argumentation et d'échanges de connaissances sont donc centraux dans l'analyse de la conditionnalité comme cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle. Pour cette raison, l'étude des discours des acteurs est essentielle afin de déterminer quels arguments ont été mis en avant non seulement par les représentants politico-administratifs des candidats dans le cadre des négociations officielles avec l'UE, mais aussi au niveau national par les parlementaires, les groupes d'intérêts et les associations lors de l'élaboration des réformes et de leur mise en œuvre. En raison de l'impossibilité d'avoir accès aux protocoles de négociations avec les Etats candidats, aux protocoles internes aux Comités PHARE, ISPA et SAPARD et à d'autres discussions d'importance au sein du Conseil, de la Commission, des structures de décision des Etats membres et candidats, nous n'avons pas pu procéder à l'analyse détaillée et sémantique des négociations d'adhésion. Afin d'avoir accès aux arguments des acteurs sur des sujets à caractère public, nous avons consulté des discours officiels, la presse et des bulletins spécialisés. La réalisation d'un nombre important d'entretiens semi-directifs nous a permis de reconstituer mentalement les réseaux d'acteurs – qui restent très limités –, de repérer les personnalités centrales au sein de ces réseaux, d'en analyser leurs trajectoires et ainsi de mieux comprendre la diffusion des idées. Les récits récoltés ont également occasionné le repérage de mots-clés dans les discours des acteurs et donc la réalité de leur diffusion.

Cependant, l'analyse du **contenu des textes** (ce qui est dit et écrit) perd ne fait pas de sens si celui-ci est détaché de son **contexte** (la situation sociale dans laquelle le texte est produit)²³⁰. C'est la raison pour laquelle **nous nous concentrerons en particulier sur la nature des procédures de la gouvernance, des interactions entre acteurs ainsi que des lieux d'apprentissages et de socialisation**, domaines qui restent encore peu étudiés par les auteurs de la gouvernance²³¹. Nous effectuons ci-dessous une courte présentation des choix empiriques effectués à ce sujet.

Dans le sens où nous nous intéressons aussi bien au processus de **mise sur agenda** et de **décision politique** (définition d'une politique d'élargissement par l'élaboration de cadres cognitifs et d'action) qu'à la **mise en œuvre politique** et aux boucles de rétroaction suscitées

²³⁰ VAN DIJK Teun A., *Handbook of Discourse Analysis*, (Vol. 1, Discipline of Discourse), Londres, Academic Press, 1985.

²³¹ Sur ce point, voir par exemple : NEYER Jürgen, « Politische Herrschaft ... », *op. cit.*, 2002, p. 10.

par l'**évaluation** (mobilisation de référentiels sectoriels), notre démarche oscillera entre deux niveaux d'analyse, macro pour le premier et meso pour le second.

T 9. Niveaux d'analyse

Niveau d'analyse	Objet d'analyse	Acteurs
Macro	Convergence cognitive sur les <i>valeurs</i>	Elites politico-administratives
Meso	Convergence cognitive sur les <i>référentiels sectoriels</i> (normes, règles formelles et informelles)	Elites sectorielles (groupes d'intérêts, associations, ONG)

Source : Notre tableau.

1) Analyser la cohérence et la légitimité interne de la politique d'élargissement

Démarche analytique

Question 1 : Dans quelle mesure la (re)définition de cadres cognitif et d'action permet-elle d'accroître la cohérence et la légitimité interne de la politique d'élargissement ?

Il s'agit d'analyser à travers une étude détaillée des relations entre les Etats membres et les institutions européennes de quelle manière la cohérence de la politique d'élargissement s'est construite par la définition d'un cadre cognitif et de cadres d'action, dont nous retracerons brièvement l'historique. La question de la légitimité sera abordée à travers la manière dont les cadres d'action ont évolué pour assurer la mise en œuvre du cadre cognitif, c'est-à-dire pour coordonner les ressources financières, expertes et humaines entre les Etats membres et les institutions européennes. Il est donc essentiel d'identifier les cadres cognitif et d'action, de comprendre leur dynamique.

Méthode

Comment identifier les cadres cognitifs et d'action de la politique d'élargissement à l'Est ?

- *L'identification du cadre cognitif* :

Les Etats membres et les institutions européennes élaborent un ensemble de normes qui constitue le *cadre cognitif* (référentiel global). Ce cadre cognitif reflète généralement des représentations, des visions du monde, des convictions politiques, voire l'expression d'une identité. L'énonciation d'un cadre cognitif peut être identifiée dans des documents officiels, des programmes et déclarations politiques, des discours, des documents de stratégie. Sa

diffusion est repérée grâce à la méthode de l'analyse de discours²³² à la lecture de discours politiques, d'articles de presse, de comptes-rendus de débats. L'identification de fenêtres d'opportunités politiques peuvent aider à cerner les moments d'évolution ou de changements dans l'énonciation de ce cadre. Les modifications de ce cadre se traduisent par la substitution d'un terme par un autre ou de l'addition d'un ou de plusieurs mots ou qualificatifs à l'énoncé d'origine. La conditionnalité à l'adhésion est en l'occurrence identifiable dans les déclarations des Conseils européens qui, successivement, reprennent les mêmes termes. Ces mots sont repris à la lettre par des hommes politiques nationaux, par la presse nationale et locale, et sont évoqués lors de débats. L'évolution de ces termes est identifiable dans les propositions et les documents de stratégie de la Commission et dans les déclarations des Sommets européens, ainsi que dans les débats dont la définition de ce cadre fait l'objet. Les entretiens semi-directifs avec les concepteurs et les médiateurs de ce cadre sont également un moyen d'identifier leur émergence, leur diffusion et leur redéfinition. Le cadre cognitif fait référence à des *normes*, à des *valeurs*, il renvoie aussi à des *paradigmes*. L'analyse de texte permet de classer dans ces diverses catégories les mots de l'énoncé : la valeur a un caractère général, la norme une dimension plus subjective qui renvoie à l'action. La juxtaposition de plusieurs mots et idées donne des pistes de repérage des paradigmes légitimes et concurrents.

Sur la base du cadre cognitif se déclinent tout un ensemble de *référentiels sectoriels*, qui sont conçus comme « l'image dominante du secteur, de la discipline, de la profession. (...) c'est une image sociale du secteur »²³³. Les référentiels légitimes et concurrents, composés de normes et de règles formelles et informelles, ont été identifiés dans les textes de comptes-rendus, de stratégies sectorielles, de notes internes, de la correspondance des acteurs, mais aussi par le biais d'entretiens semi-directifs et de la presse spécialisée.

- L'identification de cadres d'action :

Les acteurs qui ont reçu le mandat d'élaborer les instruments de mise en œuvre de la politique conçoivent des *cadres d'action* de cette politique. Dans l'action extérieure de l'UE, les cadres d'action ont pour but de traduire le cadre cognitif par des mesures concrètes, des procédures,

²³² Sur l'analyse de discours et ses méthodes, voir par exemple : DIEZ Thomas, *Die EU lesen : Diskursive Knotenpunkte in der britischen Eurodebatte*, Opladen, Leske+Budrich, 1999 ; TONRA Ben, « Constructing the Common Foreign and Security Policy : The Utility of a Cognitive Approach », *Journal of Common Market Studies*, 41 (4), 2003, pp. 731-56 ; WÆVER Ole, « Identity, Integration and Security : Solving the Sovereignty Puzzle in EU Studies », *Journal of International Affairs*, 48 (2), 1995, pp. 389-431 ; TITSCHLER Stefan, WODAK Ruth, MEYER Michael, VETTER Eva, *Methoden der Textanalyse*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1998.

²³³ JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action*, op. cit., 1987, p. 68-69.

des règles de communication et de coordination pour mobiliser et coordonner les ressources nécessaire à la cohérence de la politique menée²³⁴ : coordination avec d'autres organisations régionales ou institutions internationales, coordination interne avec les Etats membres (coordination verticale), coordination entre secteurs et entre Etats membres (coordination horizontale). Ils permettent de gérer la relation directe avec les Etats tiers, c'est-à-dire entre les institutions européennes et les Etats tiers, et entre les institutions européennes représentées par les Etats membres et les Etats tiers. Ils peuvent avoir une fonction de coordination, de gestion, de contrôle et d'évaluation. Ces cadres prennent la forme de procédures, de règles et de routines généralement définies dans des documents de stratégie, des notes internes, des discours et des conférences. Ils sont également souvent mentionnés dans la presse et les publications spécialisées.

De manière générale, nous recourons à des outils de la sociologie historique²³⁵, comme l'approche généalogique, pour comprendre les processus de définition et d'évolution des cadres cognitif et d'action. Ces outils s'apparentent à la méthode du *process tracing*²³⁶. Cette méthode prévoit le suivi d'une idée ou de certains mots d'un secteur à un autre, d'un pays à l'autre, ou d'une politique à une autre, à travers l'analyse scrupuleuse des discours des acteurs, des éléments d'entretien et des documents de première main (rapports de la Commission, rapports d'activité des organisations gouvernementales allemandes, françaises, estoniennes ou hongroises...).

L'impact de ces cadres sur les politiques d'assistance des Etats membres sera appréhendée grâce aux instruments de l'eupéanisation que nous mobiliserons pour tester l'impact des quatre sources de pouvoir légitimes mobilisés successivement – et de manière cumulative : politique, économie, droit, connaissance – par la Commission. L'impact de l'introduction

²³⁴ Sur la cohérence en politique étrangère, point sur lequel nous reviendrons, voir : DUKE Simon, « Consistency as an Issue in EU External Activities », *Working Paper*, 99/W/06, Institut Européen d'Administration Publique, 1999. www.eipa.nl.

²³⁵ Comme l'explique Jean Baudouin, « en France, la sociologie historique est le produit de deux sources longtemps radicalement distinctes. La première, assurément la plus célèbre, est constituée par l'Ecole des Annales. A partir des années 1930, sous l'égide de Marc Bloch, de Lucien Fèvre, puis de Ferdinand Braudel, un courant extrêmement influent et créatif se développe parmi les historiens français qui plaide pour une « histoire sociale » de la France et qui s'oppose volontiers aux superficialités de l'événement les contraintes de la « longue durée ». La seconde est beaucoup plus tardive et accompagne à partir des années 1970 le renouveau de la science politique. Les travaux considérables conduits notamment par Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Guy Hermet, Jean-François Bayart, plus récemment par Y. Déloye et C. Haroche illustrent l'extrême fécondité de cette orientation », in : BAUDOIN Jean, *Introduction à la sociologie politique*, op. cit., 1998, p. 65.

²³⁶ BENNETT Andrew, GEORGE Alexander L., "Process Tracing in Case Study Research", oct. 1997, <http://polisci.wisc.edu/~kritzter/teaching/ps816/ProcessTracing.htm> (22.04.2004). Voir aussi: BENNETT Andrew, GEORGE Alexander L., *Case Studies and Theory Development*, MIT Press, 1998.

d'un nouveau mode de gouvernance sera donc analysé tant sous l'angle des intérêts, des institutions, des organisations, qu'au niveau cognitif et participatif.

Choix empiriques

Les interactions étudiées dans l'émergence et la formulation des cadres cognitif et d'action de la politique d'élargissement sont celles entre les Etats membres et les institutions européennes.

- Les institutions européennes : Parmi les institutions européennes, la Commission représente un des acteurs centraux de la politique d'élargissement. C'est la raison pour laquelle une grande partie de notre analyse est consacrée à la compréhension du rôle de cette organisation administrative dans les relations extérieures de l'Union européenne. Les conclusions des divers Conseils européens seront également prises en compte pour identifier les différentes phases de reformulation de la politique d'élargissement. En raison des liens étroits que les institutions européennes entretiennent avec d'autres organisations supra-nationales européennes, notre analyse n'exclut cependant pas la prise en compte d'interférences possibles avec des organisations comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et la Banque mondiale.

- Les Etats membres : Nous nous concentrerons en particulier sur les liens développés par la Commission avec les Etats membres pour accroître la coordination entre politiques européennes et nationales, et pour recourir à l'expertise des Etats membres dans la mise en œuvre de l'acquis communautaire (jumelages institutionnels) et la gestion des programmes communautaires (fonds structurels, FEOGA...). Afin de limiter l'analyse empirique qui devrait inclure idéalement une étude du rapport des institutions européennes avec quinze Etats membres, nous avons décidé de nous arrêter sur les cas de l'**Allemagne** et de la **France**. En premier lieu, il s'agit des pays, avec la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Italie, qui se sont le plus investis politiquement et financièrement dans cette politique. Ils ont également mis en œuvre les politiques d'assistance nationales les plus actives de l'UE, en parallèle de leur participation aux programmes européens de coopération. D'un autre point de vue, ces pays sont, à plusieurs égards, représentatifs de l'hétérogénéité des structures nationales et des positions politiques des Etats membres de l'UE : la France est un pays centralisé, qui s'est positionné pendant plusieurs années contre l'élargissement ; l'Allemagne est un Etat fédéral qui, dès le début des années 1990, s'est présenté comme l'avocat de l'élargissement de l'UE à l'Est. Partir de deux cas différents devrait donc nous permettre d'identifier dans quelle mesure

la réforme de 1997 a introduit, sinon des éléments de convergence, du moins des processus d'adaptation similaire dans la politique extérieure de ces pays. Dans la mesure où la méthode ouverte de coordination privilégie les processus de décentralisation et de participation, le rôle des *Länder*/régions, des acteurs économiques et sociaux nationaux sera pris en compte dans les rapports UE/Etats membres. Ces acteurs ont participé de manière croissante à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique européenne d'élargissement, il importe donc de mentionner leur présence dans la construction de réseaux de coopération transnationaux.

2) Analyser la réception par les Etats candidats de la politique d'élargissement réformée

Démarche analytique

Question 2 : Le changement de méthode de 1997 a-t-il permis d'améliorer le respect de la conditionnalité par les Etats candidats ?

Au centre du questionnement se situe la mise en œuvre de la politique d'élargissement et les relations avec les Etats candidats dans quatre domaines sectoriels, appréhendées dans une perspective historique et sociologique. Il s'agit de comprendre comment s'est effectuée la réception et la traduction des cadres cognitif et d'action, et particulier des référentiels sectoriels, par les Etats candidats à quatre niveaux : intérêts politiques, institutions, organisations et cognition.

Méthode

Au niveau des intérêts politiques, il s'agit de confronter les paradigmes et référentiels globaux promus par l'Union européenne et les Etats membres et ceux défendus par les Etats candidats. Ceux des Etats candidats sont plus difficiles à identifier : la presse écrite, les discours politiques, les documents de stratégie sectoriels, la presse spécialisée, les rapports d'évaluation sectoriels et les entretiens semi-directifs permettent d'en déterminer la nature. Au niveau institutionnel, la législation européenne (directives et règlements) est confrontée aux textes de loi, règlements et directives sectorielles des Etats candidats. Au niveau organisationnel, la création de nouvelles organisations et/ou leur évolution est possible grâce à des comptes-rendus d'activité, des rapports d'évaluation, le recoupement d'informations trouvées dans la presse et sur internet, et les entretiens semi-directifs. Au niveau cognitif, les référentiels sectoriels légitimes et concurrents peuvent être identifiés par l'analyse de lignes directrices, de documents de stratégie, de manuels, de rapports d'évaluation, de compte-

rendus de la Commission et des Etats membres. S'agissant de la dimension participative, les acteurs sectoriels en présence sont identifiés grâce à des organigrammes, des entretiens semi-directifs, des documents et listes utilisées dans les ministères et agences gouvernementales chargées de la coordination. Des comptes-rendus et évaluations de projets de coopération internationale fournissent également une source d'information utile.

Choix empiriques

- Les Etats candidats : Parmi les dix Etats candidats à l'adhésion en 2004 qu'il conviendrait de prendre en compte dans notre étude, nous avons fait le choix de nous concentrer sur les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). L'adhésion de pays post-communistes a en effet posé nettement plus de défis à l'Union européenne que celle de Malte et de Chypre, qui remplissaient déjà quasiment tous les critères d'adhésion politiques et économiques au moment du dépôt de leur candidature. Parmi les PECO, nous avons décidé d'attirer l'attention sur l'**Estonie** et la **Hongrie**. Au début des années 1990, ces deux pays appartiennent chacun à deux groupes de pays très différents identifiés par la littérature sur les transformations à l'Est : les pays dits de Visegrád (Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie, puis à partir de 1993 République tchèque et République slovaque) et les autres pays (pays baltes, Roumanie, Bulgarie et Slovénie)²³⁷. Le démarrage rapide des transformations politiques et économiques des premiers contraste avec les difficultés des seconds à enclencher ce processus. La **Hongrie** disposait, comme les autres pays de Visegrád, d'un héritage historique que les analystes estimaient a priori favorable au changement de système. En 1989, elle pouvait se targuer d'un passé réformiste qui avait permis de mettre en place au fil des réformes successives un certain nombre d'institutions caractéristiques d'une économie capitaliste de marché. Avec la Pologne, c'était également un des pays les moins intégrés au Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (CAEM) et les plus tournés vers l'Ouest. Sur le plan politique, les pays de Visegrád partageaient implicitement au début des années 1990 une volonté de compromis entre social-démocratie et libéralisme. En Hongrie, le gouvernement de centre-droit a notamment privilégié le rapprochement à l'économie sociale de marché des pays germano-nordiques. Au niveau économique, la croissance est revenue assez rapidement dans ces pays, notamment grâce au redéploiement rapide des échanges avec la Communauté européenne à partir de 1991. Les autres pays candidats à l'adhésion, parmi lesquels se trouvait l'**Estonie**, ont hérité de l'ancien système socialiste une situation plus difficile que celle des pays de Visegrád, avec

²³⁷ CHAVANCE Bernard, MAGNIN Eric, « Transformations systémiques et intégration européenne... », *op. cit.*, 2004, pp. 20-23.

quelques variations. Sauf la Slovaquie, ils étaient plus éloignés géographiquement du marché de l'Europe des Douze, leur structure productive a mis plus de temps à s'adapter à la demande mondiale et l'agriculture, difficile à réformer, occupait une place importante de leurs activités économiques. Les régimes politiques en place étaient généralement autoritaires et peu réformistes. L'Estonie – ou plutôt la République socialiste soviétique d'Estonie – faisait en effet partie de l'Union soviétique jusqu'en 1991, année du recouvrement de sa souveraineté. Son héritage institutionnel était donc celui d'une ancienne République entièrement soumise au contrôle de Moscou. Par ailleurs, son commerce était largement dépendant de la Russie. Cependant, les politiques très libérales menées dès 1992 et l'adoption d'une privatisation rapide ont permis de placer ce petit pays en quelques années à la hauteur de ceux de Visegrád. Appartenant par ailleurs à deux sphères séparées de coopération sous-régionale – la coopération nordique pour l'Estonie, la coopération des pays du Danube pour la Hongrie –, les cas estonien et hongrois représentent deux cas de trajectoires nationales singulières. Nous partons du fait qu'ils représentent deux pays très différents dont le contexte devrait nous permettre d'identifier s'il existe des similitudes dans la façon de s'adapter aux cadres de l'élargissement. La recherche de similitudes est d'autant plus probable que l'Estonie et la Hongrie ont régulièrement été qualifiées par la Commission européenne de « bons élèves » de l'élargissement, tant au niveau démocratique que macro-économique. Enfin, fait non négligeable, nous avons une compréhension passive et partiellement active des langues de ces deux pays.

- Les secteurs d'étude : En raison de la nature hétérogène de la conditionnalité, nous mettrons en valeur la variété des mécanismes d'internalisation des référentiels sectoriels. Nous avons choisi des exemples sectoriels représentatifs de la nature éclatée de la conditionnalité, que nous analyserons notamment par le détail de projets de coopération dans les différents domaines de la conditionnalité d'adhésion :

- Critère politique : nous nous intéresserons ici en particulier à la politique de minorités de l'Union européenne.
- Critère économique : afin de limiter l'analyse, nous avons choisi de ne pas traiter d'étude de cas à ce niveau.
- Critère juridique (reprise de l'acquis communautaire) : afin de bien marquer les différences entre les trois piliers d'intégration, nous avons choisis de détailler la politique environnementale pour le premier pilier. Pour le troisième pilier, nous traiterons de certains aspects de la politique de justice et affaires intérieures (JAI). Nous n'avons pas

choisi d'étude de cas pour le deuxième pilier (politique extérieure et de sécurité commune, PESC), dont les mécanismes de rapprochement suivent d'autres logiques (UEO, OTAN).

- Critère institutionnel : nous traiterons deux cas largement imbriqués : la gestion des affaires européennes et celle des fonds européens.

3) Apprentissages, socialisation mutuelle et impact sur les politiques de l'UE

Démarche analytique

Question 3 : Dans quelle mesure les modes de gouvernance introduits en 1997 facilitent-ils l'apprentissage et la socialisation mutuelle au sujet des cadres cognitif et d'action de l'UE, donc l'évolution de ces cadres ?

Nous nous attacherons à étudier les dynamiques d'apprentissages et de socialisation mutuelle en détaillant les modes de socialisation entre acteurs politico-administratifs et experts de l'élargissement. L'analyse de l'impact de la dynamique lancée par la réforme de 1997 sur les cadres cognitif et d'action des politiques tant internes qu'externes à l'UE constitue un des principaux objets d'analyse.

Méthode

Afin de limiter les niveaux d'analyse, et en raison du faible nombre de travaux sur les acteurs administratifs et experts dans le cadre de l'élargissement, nous nous intéresserons en particulier au rôle des élites politico-administratives et expertes comme acteurs centraux du changement²³⁸, à leurs interactions entre elles, avec les organisations au sein desquelles elles

²³⁸ On raison de l'absence de consensus sur la définition à donner au mot « élite », nous préférons renvoyer à la littérature sur le sujet. **Sur les élites européennes**, voir par ex : BACH Maurizio, *Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*, op. cit., 1999. **Sur les élites françaises**, voir par exemple : EYMERI Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001 ; DULONG Delphine, DUBOIS Vincent (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Univ. de Strasbourg, 1999 ; GREMION Catherine, *Profession décideurs : pouvoir des hauts-fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars, 1979 ; CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Le Seuil, 1963. **Sur les élites politico-administratives allemandes**, voir : BÜRKLIN Wilhelm et alii (Hrsg.), *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997 ; HOFFMAN-LANGE Ursula, *Eliten, Macht und Konflikte*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1992. **Sur les élites post-communistes**, voir par exemple : KOLOSI Tamás, « System Change and Elite Change in Hungary », *Central European Political Science Review*, 3 (10), hiver 2002 ; BÖNKER Frank, MÜLLER Klaus, PICKEL Andreas (Hrsg.), *Postcommunist Transformation and the social Sciences. Cross-Disciplinary Approaches*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2002 ; MINK George, SZUREK Jean-Charles, *La grande conversion : le destin des communistes en Europe de l'Est*, Paris, Seuil, 1999 ; MINK George, SZUREK Jean-Charles (dir.), « Anciennes et nouvelles élites en Europe centrale et orientale », *Problèmes politiques et sociaux*, (703), 30 avril 1993.

évoluent et surtout avec les acteurs sociétaux. La question de la convergence cognitive par l'accroissement de la participation des acteurs privés aux politiques publiques ne peut en effet être comprise sans prendre en compte les structures participatives ouvertes par les élites aux acteurs non-gouvernementaux dans l'ensemble du cycle politique. Malgré son ampleur, la politique d'élargissement a mobilisé un nombre restreint d'acteurs aussi bien au niveau des diverses négociations (association, adhésion) que du suivi administratif et sectoriel du processus. Dans la mesure où notre analyse se concentre moins sur les processus de prise de décision, que sur ceux de mise en œuvre, une priorité est accordée aux élites administratives et aux experts travaillant pour les administrations et les organisations gouvernementales. Cependant, nous ne négligerons pas les acteurs de la « société civile » (associations, entreprises, organisation non-gouvernementales, groupes d'intérêts, individus) dans le sens où la méthode ouverte de coordination soutient les échanges croissants entre acteurs publics et privés. Les interactions entre ces acteurs sont donc également importantes à mentionner pour décrire les phénomènes de circulation des idées et l'impact de la réforme de 1997 en terme de participation au sein de la politique d'élargissement. Pour limiter l'aspect empirique de notre analyse, nous ne prenons, par contre, pas en compte les débats publics qui ont pu avoir lieu au sujet de l'élargissement et des négociations d'adhésion, ni l'évolution de l'opinion publique dans ce contexte. Nous renvoyons à ce sujet à d'autres travaux très instructifs²³⁹.

Les phénomènes d'interaction entre acteurs, donc d'apprentissage et de socialisation, sont très difficiles à appréhender méthodologiquement. En premier lieu, nous avons cherché à identifier les lieux et les conditions d'interaction entre acteurs de l'élargissement dont la multiplication croissante permet de soutenir la thèse de l'échange accru d'information par le contact régulier entre professionnels et spécialistes d'un même métier. S'agissant des informations échangées, nous avons procédé à un croisement constant des sources écrites et orales que nous avons pu obtenir, soit par la consultation de documents de première et de seconde main, soit par le biais d'entretiens semi-directifs. Nous avons également participé à des conférences diverses, académiques et techniques. La méthode du *process-tracing* a été ici très fortement mobilisée pour effectuer ce travail²⁴⁰. L'établissement de critères d'évaluation quantitatifs à ce sujet ferait peu de sens en raison de l'aspect incrémental et dynamique de ces

²³⁹ RUPNIK Jacques (dir.), *Les Européens face à l'élargissement. Perceptions, acteurs, enjeux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

²⁴⁰ Sur cette méthode, voir par exemple : BENNETT Andrew, GEORGE Alexander L., "Process Tracing in Case Study Research", *op. cit.*, 1997.

relations, et l'éventuel traitement d'informations ne produirait qu'un artéfact des processus étudiés.

Choix empiriques

- Elites politico-administratives : Parmi les élites politico-administratives et experts, nous prenons principalement en compte les hauts-fonctionnaires et fonctionnaires des institutions européennes, des Etats membres et des Etats candidats ayant participé aux négociations d'association et d'adhésion, aux programmes d'assistance technique de l'Union européenne et des Etats membres, et principalement aux jumelages institutionnels de l'UE, qui ont mobilisé des fonctionnaires et experts des Etats membres. Il s'agit d'une certaine façon de la catégorie de personnes que Pierre Grémion a nommé le « pouvoir périphérique »²⁴¹. L'administration n'est alors plus appréhendée comme une simple fonction d'exécution, elle est vue comme un espace de relations de pouvoir, la frontière entre administration et politique est conçue comme poreuse, tout comme celle entre l'administration et les acteurs privés (groupes d'intérêts, société civile...). Ainsi,

« le comportement des acteurs, notamment au sein des organisations administratives et bureaucratiques, n'est pas seulement prescrit par la fonction qui leur est impartie, mais par des systèmes complexes d'interactions, ainsi que par des stratégies personnelles, permettant notamment de se saisir des zones d'incertitudes présentes dans les organisations, éléments que seule la méthode clinique – empirique et inductive – peut mettre à jour »²⁴².

Au niveau européen, les personnes les plus concernés par les relations avec les Etats candidats étaient les fonctionnaires de la Direction Générale Elargissement (ancienne DG IA) et celles des Directions Générales techniques chargées de suivre l'élargissement dans un secteur spécifique. Ces personnes ont joué un rôle clé aussi bien au niveau des négociations des accords d'association et d'adhésion, des processus de *screening* et d'évaluation, que de la gestion des programmes d'assistance au sein des comités PHARE, ISPA et SAPARD. Ils étaient en contact direct aussi bien avec le Conseil et les représentants des Etats membres, qu'avec des groupes d'intérêts et organisations non-gouvernementales mobilisés par la question de l'élargissement dans leur domaine d'activité.

Au niveau des Etats membres et des Etats candidats, les élites que nous avons considérées sont surtout des fonctionnaires des ministères, des structures de coordination des politiques

²⁴¹ GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

²⁴² PAYRE Renaud, POLLET Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) », *Revue française de science politique*, 55 (1), fév. 2005, pp. 133-154 (141).

européennes (SGCI en France, ministères de l'Economie, des Finances et des Affaires étrangères en Allemagne), ainsi que le personnel des agences gouvernementales chargées de mettre en œuvre les politiques de coopération. Les cas français et allemand, ainsi qu'estonien et hongrois sont conservés à ce niveau pour les besoins de l'analyse.

- Politiques internes et externes : S'agissant des politiques internes à l'UE, nous reprendrons les mêmes secteurs que ceux détaillés dans la partie II de ce travail. L'impact sur les politiques externes sera principalement traité sous l'angle de la politique du cinquième élargissement, des négociations en cours et des élargissements en préparation.

B – L'apport de la comparaison

Dans la mesure où nous nous concentrons sur la question de l'émergence des idées (définition d'un cadre cognitif), de leur diffusion et de leur réception et traduction différenciée, la comparaison s'avère utile pour éviter de généraliser à partir d'un seul cas (un Etat membre ou un Etat candidat) et d'avoir à réaliser une recherche qualitative qui prendrait des années si elle prenait en compte tous les Etats membres (15) et les Etats candidats (10). Nous avons donc volontairement opté pour une approche comparative ciblée, de plus en plus courante en sciences sociales²⁴³, et qui prend en compte la dimension interactive que nous cherchons à mettre en valeur²⁴⁴. L'approche comparative est présente à trois niveaux dans notre recherche :

- entre les contextes de deux Etats membres (France, Allemagne) et ceux de deux Etats candidats (Estonie, Hongrie),
- entre plusieurs éléments de la conditionnalité tels que réceptionnés dans ces deux Etats candidats,
- entre les politiques étrangères des deux Etats membres.

La *comparaison entre les Etats membres et entre les Etats candidats* renvoie à la comparaison classique effectuée entre Etats qui peut se faire de deux manières. La comparaison peut mettre

²⁴³ WIARDA Howard J. (ed.), *New Directions in Comparative Politics*, Cambridge/Oxford, Westview Press, 2002; BEHRENS Maria, „Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse“, in: SCHUBERT Klaus, BANDELOW Nils C. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien, Oldenbourg Verlag, 2003, pp. 203-236.

²⁴⁴ Sur la méthode de comparaison d'un objet en interaction, voir : HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *op. cit.*, 2005, pp. 113-132.

en valeur des contextes nationaux et culturels différents lorsque les cas sélectionnés présentent *a priori* des similitudes (*most similar cases*) ; ou alors elle permet d'identifier les similitudes entre deux cas *a priori* différents (méthode par contraste différencié, *most dissimilar cases*). Dans le cas des Etats membres comme dans celui des Etats candidats, nous partons de cas très différents (France/Allemagne ; Estonie/Hongrie) pour tenter d'identifier si, malgré les différences, des processus similaires d'adaptation aux cadres cognitif (référentiels) et d'action, bref des éléments de convergence se dessinent. La *comparaison entre éléments de la conditionnalité* se rattache à l'approche de la comparaison entre secteurs. Pour comparer, il importe de définir des critères d'analyse. Les éléments comparés sont relatifs à la nature des éléments de la conditionnalité : les normes s'appuient-elles sur un paradigme particulier, renvoient-elles à des référentiels sectoriels ? Les règles qui les composent sont-elles formalisées ou plutôt informelles ? Quelle est la nature des cadres d'action ou méthodes d'intégration utilisées pour les promouvoir ? Il est ainsi possible de déterminer si ces normes renvoient à un contenu défini et précis (des référentiels, des règles formelles et informelles), bref si elles sont cohérentes ou non²⁴⁵ et quelles sont les procédures utilisées pour les traduire par des mesures de mise en œuvre. La *comparaison entre politiques étrangères* est plus problématique car moins répandue²⁴⁶. Dans la mesure où nous considérons les politiques étrangères comme des politiques à caractère public, il est possible de recourir aux instruments d'analyse mobilisés pour comparer les secteurs. Très souvent, les chercheurs en sciences sociales combinent la comparaison entre Etats et celle entre secteurs : cette combinaison permet ainsi de contextualiser les constantes propres aux secteurs et de mieux identifier les variations propres à chaque pays. C'est ce que nous effectuons dans la première partie de ce travail en confrontant l'évolution de la politique de coopération française et allemande suite à la définition de cadres cognitif (conditionnalité) et d'action de l'élargissement. Une démarche similaire est adoptée dans la deuxième partie du travail dans le sens où la réception de la conditionnalité est analysée dans plusieurs secteurs aussi bien en Estonie qu'en Hongrie. Dans notre recherche, la comparaison est un moyen de généraliser les résultats d'analyse. Il s'agit de prismes empiriques à travers lesquels nous regardons pour limiter les terrains de recherche. La question de la représentativité des cas choisis se pose toujours au chercheur et il n'existe jamais de choix optimal en sciences sociales. Les éléments de justification de nos choix empiriques ont déjà été présentés plus haut.

²⁴⁵ Sur la cohérence des normes, voir : BOECKLE Henning, RITTBERGER Volker, WAGNER Wolfgang, « Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory », *op. cit.*, 1999.

²⁴⁶ ROSENAU James, *Comparing foreign policies : theories, findings, and methods*, Beverly Hills, Sage; New York, J. Wiley, 1974.

V – SOURCES

Nous souhaitons présenter ici plusieurs informations et éléments de réflexion relatifs au traitement des sources recueillies. Les questions méthodologiques relatives au recueil et à l'exploitation des sources sont développées en annexe.

A – Sources écrites

La reconstitution de réseaux d'acteurs, des relations que les acteurs entretiennent entre eux et l'accès aux informations qui les imprègnent, demande de se déplacer directement dans les lieux où ces acteurs évoluent pour mieux saisir dans quel environnement ils travaillent et quels documents ils utilisent au quotidien. Les informations auxquelles le chercheur a accès sont de qualité très différente d'un endroit à l'autre et d'une bibliothèque à l'autre et s'avèrent complémentaires pour le chercheur. Nous avons donc mobilisé et recueilli diverses informations écrites et orales dans chacun des pays que nous mentionnons dans ce travail, c'est-à-dire en France, Allemagne, Estonie, Hongrie et en Belgique pour les institutions européennes. Pour plus de détail sur ce point, nous renvoyons à nos *documents d'annexe* sur les sources et méthodes.

B – L'entretien semi-directif

L'entretien fait désormais partie des outils classiques de la recherche en sciences sociales²⁴⁷, couramment employé en sociologie des organisations et dans l'approche cognitive de l'action publique²⁴⁸. Cette démarche présente cependant de nombreux écueils méthodologiques dont il importe d'avoir conscience²⁴⁹. L'entretien peut être directif (préparation d'une questionnaire fixe), semi-directif (préparation d'un canevas fixe de questions complété par des questions

²⁴⁷ A ce sujet, voir l'article très détaillé et qui passe en revue une large partie de la littérature : LABORIER Pascale, BONGRAND Philippe, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), fév. 2005, pp. 73-111. Voir aussi : FIELDING Nigel (dir.), *Interviewing*, Londres, Sage, 2003 ; LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP, 2003 ; ALBERELLO Luc (dir.), *Pratiques et méthodes de recherche en sciences sociales*, Paris, Armand Colin, 1995 ; BEAUD Stéphane, WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La découverte, 2003.

²⁴⁸ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, « Théorie et pratique de la démarche de recherche », in : CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, 1977, pp. 389-413.

²⁴⁹ LABORIER Pascale, BONGRAND Philippe, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *op. cit.*, 2005.

adaptées à l'interlocuteur) ou libre (récits de vie, narration). Nous avons privilégié l'entretien semi-directif. A ce sujet, l'enseignement méthodologique reçu lors de notre DEA de relations internationales sur les entretiens en sciences sociales – et en particulier avec les « dirigeants »²⁵⁰ – a été très utile et a constitué une base solide pour poursuivre nos recherches selon cette méthode. Souvent délaissé en raison de l'internalisation croissante de la démarche d'entretien par les jeunes chercheurs, le récit des conditions d'enquête représente cependant une « pièce majeure dans l'évaluation des domaines de validité des travaux en sciences sociales »²⁵¹.

La démarche d'entretien est couramment pratiquée en sociologie et en anthropologie où elle constitue une des principales sources d'information et de matériel d'analyse²⁵². Très souvent, le chercheur interroge un public peu habitué à exprimer son opinion ou à parler de lui. Il doit alors essayer de mettre ses interlocuteurs à l'aise et de les familiariser avec les instruments d'enquête tels que les questionnaires ou le magnétophone²⁵³. Dans le milieu politico-administratif – généralement étudié en science politique, relations internationales et politiques publiques –, le chercheur doit souvent faire face à un groupe particulier de personnes que Samy Cohen nomme « les dirigeants »²⁵⁴. Ces personnes sont ici, au contraire, habituées à être interrogées sur leur opinion : leur travail quotidien exige d'elles une capacité à s'exprimer oralement, elles ont souvent à faire à des journalistes en quête d'informations ou à des groupes d'intérêt qui tentent de les convaincre du bien fondé de leur mission. De plus, ils ne sont pas toujours autorisés à s'exprimer ouvertement sur leurs fonctions ou le contenu de leurs activités (cet élément est souvent précisé dans leur contrat de travail). Ces interlocuteurs sont donc conscients de certaines limites à ne pas dépasser en terme de divulgation de l'information, ils ont connaissance des discours officiels à formuler et à transmettre. Le risque est alors de recueillir un discours préconstruit, stéréotypé et dont les résultats sont

²⁵⁰ Cours de Samy Cohen pendant l'année 1999-2000 sur les entretiens en sciences sociales.

²⁵¹ LABORIER Pascale, BONGRAND Philippe, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques... », *op. cit.*, 2005, p. 93. Voir aussi : BIZEUL Daniel, « Le récit des conditions d'enquête : exploiter l'information en connaissance de cause », *Revue française de sociologie*, 39 (4), 1998, pp. 751-787.

²⁵² DENZIN Norman K., LINCOLN Yvonna S. (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, (2e éd.), Thousand Oaks, Sage, 2000 ; VAN EVERA Stephen, *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca NY, Cornell University Press, 1997.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999. Voir aussi : HERTZ Rosanna, IMBER Jonathan B. (eds.), *Studying Elites Using Qualitative Methods*, Thousand Oaks, Sage, 1995; CHAMBOREDON Hélène *et alii*, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, (16), juin 1994, pp. 114-132 ; HUNT William H., CRANE Wilder W., WAHLKE John C., « Interviewing Political Elites in Cross-Cultural Comparative Research », *The American Journal of Sociology*, 70 (1), 1964, pp. 59-68.

accessibles²⁵⁵. La rétention d'information à l'égard du chercheur est cependant variable. Les interlocuteurs du milieu politico-administratif, hommes politiques, hauts-fonctionnaires, fonctionnaires ou personnes recrutées sur contrat, adoptent une démarche différente en fonction de leur grade, de leur expérience, de leur habileté à parler, du temps dont ils disposent, mais aussi de la confiance que leur inspire le chercheur. En règle générale, le statut de chercheur ne facilite pas toujours l'accès aux informations « retenues » par les interlocuteurs de la haute-fonction publique. Le jeune chercheur est perçu au pire comme un étudiant encore inexpérimenté et peu au fait des « vraies » questions, en particulier lorsqu'il est en début de thèse, au mieux comme une personne relativement bien informée en particulier en fin de thèse et début de carrière) dont il faut se méfier en raison de sa relative liberté d'expression et de son pouvoir de diffusion de l'information. Une ancienne doctorante a indiqué de quelle manière ses relations de communication ont changé du tout au tout lorsqu'elle a commencé à travailler pour une entreprise de conseil : lorsqu'elle se présentait comme doctorante, et plus tard comme chercheur, elle n'avait le droit qu'au quart des informations que pouvaient lui fournir les mêmes personnes lorsqu'elle indiquait effectuer une étude pour le compte de la Commission. Il importe donc d'avoir conscience des biais que ce statut peut introduire dans l'entretien et de les gérer au mieux en essayant de convaincre l'interlocuteur de la maîtrise de certaines informations tout en le rassurant sur l'utilisation que l'on prévoit de faire ultérieurement des résultats d'entretien. Dans ce contexte, le respect de l'anonymat est souvent la règle et l'envoi des travaux produits est généralement bienvenu.

Les entretiens réalisés auprès d'agences de mise en œuvre, de groupes d'intérêts et d'ONG se sont par contre révélés plus faciles à mener, les personnes étant généralement très ouvertes à la discussion. Certaines réserves étaient cependant émises par les interlocuteurs des agences gouvernementales qui, à quelques reprises, nous ont renvoyé à leur supérieur hiérarchique dans les ministères. Il s'agissait de questions touchant soit à un historique qu'ils ne maîtrisaient pas, soit à des documents qu'ils ne préféraient pas transmettre sans l'autorisation de leurs supérieurs.

Parmi les méthodologies d'enquête, nous avons retenu la technique de l'entretien semi-directif, que nous avons parfois complétée par des demandes complémentaires d'informations postérieures à l'entretien par courrier écrit ou électronique. En cinq ans de recherche sur le

²⁵⁵ LABORIER Pascale, BONGRAND Philippe, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques... », *op. cit.*, 2005, p. 95.

même sujet, nous avons réalisé plus de 180 entretiens semi-directifs auprès d'institutions européennes, de ministères, d'organisations gouvernementales, de groupes d'intérêts, d'organisations non-gouvernementales et de fondations en France (Paris), en Allemagne (Berlin, Bonn, Cologne, Francfort, Leipzig), en Belgique (Bruxelles), en Estonie (Tallinn, Tartu) et en Hongrie (Budapest) (voir annexe). Quelques entretiens formels et informels ont également été menés en République tchèque (Prague), en Slovénie (Ljubljana), avec des Polonais, des Slovaques, des Roumains et des Bulgares (Paris, Berlin) pour confirmer ou infirmer certaines hypothèses. Les entretiens effectués au cours de notre année de DEA à l'IEP Paris ont également été conservés comme source empirique complémentaire. Seul un tiers des entretiens a été enregistré et retranscrit par écrit, le reste ayant fait l'objet de notes écrites prises au cours des discussions. Les premiers entretiens ont été réalisés à l'aide d'une grille standard de questions qui a évolué suite à la reformulation de notre question de recherche. Certaines personnes ont été interrogées à deux ou trois reprises à plusieurs mois d'intervalle. D'autres personnes n'ont pas officiellement fait l'objet d'entretiens, mais en raison de liens d'amitié, ont témoigné de leur expérience passée ou présente au sein d'un ministère, d'une organisation internationale, d'une ONG, d'une ambassade, d'une délégation de la Commission ou d'une agence gouvernementale. Les entretiens et discussions ont été menés en anglais et en allemand, parfois en français et plus rarement en estonien.

Pour plus de détails sur notre démarche d'entretien, nous renvoyons à nos *annexes sur les sources et méthodes*. Cependant, l'entretien ne permet de saisir qu'une partie seulement des relations entre acteurs et de la manière dont les idées sont diffusées, une sorte d'artefact que l'observation directe ou participante permet de compléter.

C – Eléments d'observation directe/participante

La sociologie des opérateurs de transferts nécessite aussi d'étudier les lieux et les espaces d'interaction au sein desquels ces opérateurs diffusent leurs conceptions auprès des acteurs nationaux. Pour ce faire, l'observation directe et/ou participante²⁵⁶ s'avère relativement utile et complémentaire aux entretiens.

²⁵⁶ PERETZ Henri, *Les méthodes en sociologie. L'observation*, Paris, La Découverte, 2004.

Les stages que nous avons effectués au ministère de la Défense (juillet-août 2000) et au ministère des Affaires étrangères français (septembre 2000) avaient notamment pour but de mieux comprendre le fonctionnement interne des administrations productrices de la politique européenne et de la politique extérieure, en particulier en période de présidence du Conseil et de révision des traités européens dans la perspective de l'élargissement (présidence française de l'UE en juillet-décembre 2000). Cette phase d'observation participante nous a aidé à mieux saisir l'objet des discussions internes à ces deux ministères, d'identifier les tâches des fonctionnaires au quotidien et de suivre la manière dont est géré l'agenda européen au sein de ces administrations, tant au niveau bilatéral que multilatéral.

Certaines conférences auxquelles nous avons assistées ont occasionné la récolte d'informations précieuses pour nourrir notre recherche. Nous pensons notamment aux conférences où intervenaient des personnalités difficiles à aborder ou à rencontrer par entretien, comme des ministres, des négociateurs, des chefs de délégation de la Commission et parfois des experts ou conseillers. Ces conférences ont permis de saisir certains enjeux de manière plus prégnante et d'identifier les discours de ces différents acteurs. Les moments de pause ont représenté l'occasion d'engager de courtes discussions avec ces personnes pour obtenir des éléments d'information sur des sujets précis de notre travail : ce fut notamment le cas de l'ancien ministre délégué à la Coopération Jean-Pierre Cot lors d'une conférence sur la Convention organisée par le Centre Marc Bloch à Berlin, du négociateur hongrois Endre Juhasz lors d'une Université d'été sur l'élargissement à Sciences Po Paris ou encore de chefs de délégations de la Commission lors d'une conférence organisée par l'Université Libre de Bruxelles sur les délégations et l'action extérieure de l'Union européenne. Surtout, les trois *workshops* sur 4-5 jours organisés en 2001 et 2002 par le réseau universitaire *European Political-economy Infrastructure Consortium (EPIC)* – et dont nous faisons partie – financé par le Vème programme-cadre nous a permis de mieux comprendre les origines et les enjeux de la méthode ouverte de coordination (MOC)²⁵⁷. Nous avons ainsi assisté aux présentations de personnes ayant directement participé à l'élaboration de la méthode, comme Maria J. Rodrigues, conseillère du Premier ministre portugais Gutteres sur la MOC lors du Sommet de Lisbonne en 2000, et de spécialistes engagés dans le débat sur cette méthode, comme Philippe

²⁵⁷ Site internet : www.lse.ac.uk/collections/EPIC/. Le consortium était composé de membres de la London School of Economics (LSE), de l'Institut Universitaire européen (EUI) de Florence, du Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) et du Juan March Institute Madrid. Il a réuni une cinquantaine de doctorants travaillant sur les politiques d'innovation, les politiques sociales, la politique économique et monétaire et la politique d'élargissement à l'Est lors de trois *workshops* qui se sont tenus en 2001 et 2002 à Corfou (Ionian University) et à l'Institut universitaire européen de Florence.

Pochet, directeur de l'Observatoire social européen (OSE), avec qui nous avons pu discuter lors des longues pauses café. Notre réflexion a également été considérablement enrichie par les discussions avec plusieurs chercheurs et un nombre important de doctorants travaillant sur la question dans les domaines de la politique intérieure de l'Union européenne, qui ont considérablement influencé l'évolution de notre recherche. Elle s'est poursuivie par courrier électronique et sur internet dans le cadre du journal en ligne *European Political Economy Review (EPER)*²⁵⁸ créé à l'issue de ces trois *workshops*.

Enfin, les conférences de nature technique réunissant des professionnels, plus difficiles d'accès, ont représenté des occasions importantes de mieux identifier l'enjeu des débats entre acteurs d'un même secteur ainsi que les référentiels, légitimes ou concurrents, véhiculés dans les discours. La conférence sur le recyclage des déchets à laquelle nous avons assistée à Tallinn en septembre 2002²⁵⁹ nous a par exemple permis de comprendre les tenants et les aboutissants d'un certain nombre d'enjeux en Estonie dans ce domaine.

VI – ANNONCE DE PLAN

En raison de la nécessité d'analyser par étapes le processus dynamique d'élaboration, de diffusion, et de remise en question des cadres cognitif et d'action de la politique d'élargissement, les trois hypothèses de recherche que nous avons énoncées plus haut seront testées dans trois parties différentes de ce travail. Chaque introduction reprendra de manière plus structurée et détaillée la démarche analytique adoptée.

Nous procéderons dans un premier temps à l'analyse de l'émergence du cadre d'interprétation et des cadres d'action de la politique d'élargissement de l'Union européenne afin d'en préciser les logiques constitutives et d'en comprendre l'évolution. Nous nous intéresserons en particulier à l'impact des changements introduits en 1997 dans la politique d'élargissement, et nous demanderons en particulier dans quelle mesure l'introduction de la connaissance comme nouveau mode légitime de pouvoir a permis à la Commission de réaffirmer son rôle dans la politique d'élargissement, de développer de nouveaux instruments de gouvernance et de

²⁵⁸ www.eper.org

²⁵⁹ « 2. Saksa-Eesti jäätmekäitluslane sümpoosium 'Pakendijäätmete taaskasutussüsteemi areng Eestis' / 2. deutsch-estnische Abfallrecycling-Konferenz 'Entwicklung der Abfallrecyclingwirtschaft in Estland' » [2^{ème} conférence germano-estonienne sur le recyclage des déchets 'Développement de l'économie du recyclage des déchets en Estonie'], 24 septembre 2002, Tallinn.

recourir à de nouvelles sources d'expertise. Les cas français et allemand nous permettront d'aborder dans le détail la question de la coordination de l'expertise et des politiques d'assistance au sein de l'UE ainsi que de la mise en réseau de spécialistes sectoriels au-delà du territoire de l'UE. Ainsi, il s'agira d'analyser de quelle manière l'introduction d'un nouveau mode légitime de pouvoir – la connaissance – a permis d'accroître la cohérence et la légitimité interne de la politique d'élargissement (Partie I).

Dans un deuxième temps, nous analyserons dans quelle mesure les cadres cognitif et d'action ont été réceptionnés par deux Etats candidats, la Hongrie et l'Estonie, dans quatre secteurs représentatifs des différents éléments du cadre cognitif de la politique d'élargissement – la gestion des affaires européennes et des fonds européens, politique de minorités, politique environnementale, justice et affaires intérieures (JAI). Nous nous demanderons en particulier dans quelle mesure l'approche par la MOC a permis de compléter celles par le droit et l'économie et favorisé ainsi la convergence cognitive et participative en plus de l'harmonisation institutionnelle et organisationnelle (Partie II).

Enfin, une dernière étape permettra d'analyser les phénomènes de rétroaction qui caractérisent cette politique incrémentale et de tirer plusieurs conclusions sur la façon dont la confrontation entre institutions européennes, Etats membres et Etats candidats a participé à l'évolution et à la redéfinition des cadres cognitifs et d'action. L'impact de ce processus sera détaillé tant sous l'angle des politiques intérieures à l'UE précédemment analysées que de la politique d'élargissement et des relations extérieures de l'Union européenne (Partie III).

Ces trois étapes devraient nous permettre de se demander dans quelle mesure un nouveau mode de gouvernance a émergé en 1997, d'identifier les conséquences de l'introduction de ce mode de gouvernance au sein de la politique d'élargissement et d'en tester déjà les limites.

PARTIE I

LA CONSTRUCTION D'UN CADRE DE SOCIALISATION : LA CONDITIONNALITE DU CINQUIEME ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

La définition de cadres cognitif et d'action pour élaborer et mettre en œuvre la politique d'élargissement est en grande partie issue de la recherche de cohérence dans la politique extérieure de la Communauté/Union européenne. Selon Simon Duke, la notion de cohérence renvoie tant au contenu qu'aux instruments et mécanismes de définition et de mise en œuvre de la politique étudiée²⁶⁰. Dans le cas de la politique extérieure de l'Union européenne (UE), la recherche de cohérence se manifeste aussi bien au niveau des liens croissants qui se développent entre les trois piliers de l'UE qu'à l'égard des mécanismes de coordination avec et entre les Etats membres. La question de la **cohérence dans la politique extérieure** des Communautés européennes n'est pas nouvelle²⁶¹. Pour Simon Duke, elle a cependant acquis une importance particulière dans la période de l'après guerre froide pour un ensemble de raisons : l'émergence de l'Union européenne, constituée de trois piliers, a incorporé pour la première fois la question des aspects de politique extérieure et de sécurité qui appartenait, jusqu'en 1992, à la Coopération politique européenne ; la création de l'UE a nécessité le développement de mécanismes institutionnels permettant d'assurer la cohérence des politiques et de l'action politique tant au niveau national qu'au niveau européen ; la fin de la guerre froide a mis fin à la division classique entre « high » et « low » politics, la sécurité englobe désormais différents aspects, tant sécuritaires que civils, des activités de l'Union ; les recouvrements entre les trois piliers se sont accrus avec la prise de décisions qui ne relèvent plus uniquement d'un seul et même pilier ; à plusieurs reprises depuis 1991, l'administration américaine – en particulier le gouvernement Clinton – a incité l'UE à définir une politique plus claire en matière de politique extérieure ; la régionalisation accrue des activités extérieures dans d'autres parties du monde (ALENA, ASEAN), ainsi que les recouvrements

²⁶⁰ DUKE Simon, « Consistency as an Issue in EU External Activities », *Working Paper*, 99/W/06, Institut Européen d'Administration Publique, 1999. www.eipa.nl (24.11.2004). L'auteur met en valeur et discute les différences de traduction auquel le terme anglais "consistency" renvoie en français (cohérence) et en allemand (Kohärenz), p. 3; SMITH Karen, "The Instruments of European Union Foreign Policy", in: ZIELONKA Jan (ed), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 67-85.

²⁶¹ Sur ce point, voir NUTTALL Simon J., "'Consistency' and the CFSP: A Categorization and Its Consequences", *EFPU Working Paper* 2001/3, 2001. <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU%20Working%20Paper%203.pdf> (24.11.2004)

entre les différentes compétences d'organisations régionales (Conseil de l'Europe, OCDE, OSCE), ont conduit l'UE à remettre en question la coordination de son action extérieure ; enfin, le nombre de pays et de régions avec lesquels l'Union européenne entretient des relations privilégiées a augmenté au cours des années 1990²⁶². Pour Horst-Günter Krenzler et Henning Schneider, la cohérence d'une politique de l'Union européenne peut ainsi se définir comme « un comportement coordonné et cohérent basé sur un accord entre l'Union et ses Etats membres, où il est fait recours à des méthodes comparables et compatibles pour la poursuite d'un objectif unique, aboutissant à une politique (extérieure) non-contradictoire »²⁶³.

Cette première partie a pour but de montrer dans quelle mesure, depuis 1989, se sont progressivement construits des cadre cognitif (accords entre l'Union et les Etats membres sur un objectif à atteindre) et d'action (méthodes de coordination, de coopération, de mise en œuvre) permettant, à partir de 1993, la formulation et la mise en œuvre d'une politique cohérente d'élargissement de l'Union européenne à l'Est. Le caractère incrémental et dynamique qui caractérise la formation et l'évolution de ces cadres sera placé au cœur de la démonstration afin d'indiquer dans quelle mesure la recherche de cohérence en politique extérieure est le reflet d'un travail itératif et constant de la part des acteurs qui l'animent.

Les Etats membres, à travers les institutions européennes, élaborent un ensemble de normes et de référentiels sectoriels sur la base de paradigmes, qui constituent le *cadre cognitif* de la politique d'élargissement. Les normes, référentiels et paradigmes qui composent ce cadre cognitif reflètent généralement un consensus sur des représentations, des visions du monde, des convictions politiques. Leur ensemble fait, en général, référence à l'identité de l'entité politique qui la définit²⁶⁴. La définition du cadre cognitif mobilise un nombre réduit d'acteurs qui nécessitera, pour la détailler, de recourir à certains outils de l'analyse décisionnelle²⁶⁵. En effet, il importe de prendre en considération le rôle particulier des personnalités politiques tant

²⁶² DUKE Simon, « Consistency as an Issue in EU External Activities », *op.cit.*, 1999, p. 2.

²⁶³ Notre traduction: "Co-ordinated, coherent behaviour based on agreement among the Union and its member states, where comparable and compatible methods are used in pursuit of a single objective and result in an uncontradictory (foreign) policy." KRENZLER Horst-Günter, SCHNEIDER Henning C., „The Question of consistency“, in: REGELSBERGER Elfriede, SCHOUTEETE DE TERVARENT Philippe de, WESSELS Wolfgang (eds.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 134.

²⁶⁴ Voir par exemple LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), *Entre Union et nations...*, *op. cit.*, 1998.

²⁶⁵ ALLISON Graham T., *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971 ; COHEN Samy, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in : SMOUTS Marie-Claude, *Les Nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 75-101.

en matière de politique intérieure qu'extérieure. Certaines décisions sont difficiles à appréhender sans inclure l'interprétation que les hommes politiques et hauts-fonctionnaires font d'une situation spécifique, les priorités politiques et les valeurs qu'ils défendent, ainsi que les mots que ceux-ci emploient pour qualifier cette situation²⁶⁶. L'approche par la sociologie interne des organisations²⁶⁷ permet, dans le cas des institutions européennes, de mieux saisir comment les cadres cognitif et d'action émergent et prennent forme avant d'être rendus publics. Le mécanisme du piège rhétorique²⁶⁸ permet de comprendre comment des acteurs, parfois réticents à certaines propositions, formulent des alternatives et se trouvent pris au piège de leur propre discours. Soit parce que leur discours n'est pas accepté : ils sont alors forcés de reformuler leurs propositions pour trouver un consensus politique (cas des hommes politiques) ; soit parce que les propositions formulées sont accueillies favorablement, mais n'ont pas envisagé de modalités de mise en œuvre (cas des institutions européennes) : les actions doivent alors être définies en conformité au discours formulé, très souvent dans l'urgence.

Les institutions européennes qui ont reçu le mandat d'élaborer les instruments de mise en œuvre de la politique conformément au cadre cognitif préalablement défini, conçoivent les *cadres d'action* de cette politique. Les cadres d'action ont pour but la mobilisation de ressources et la coordination dans l'action extérieure de l'UE : coordination avec d'autres organisations régionales ou institutions internationales, coordination interne entre les institutions européennes et les Etats membres (coordination verticale) et coordination entre les Etats membres (coordination horizontale)²⁶⁹.

Nous insisterons sur le caractère dynamique de ces cadres pour analyser l'impact de leur définition en terme de cohérence de la politique d'élargissement et de construction d'une

²⁶⁶ « Plus que toute autre politique, la politique étrangère est une politique de signes et de symboles. (...) L'essentiel de la politique étrangère réside dans les mots et les postures, le verbe y est roi », SMOUTS Marie-Claude, « Commentaires », in : COHEN Samy (dir.), *Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide*, Paris, PUF, 1998, p. 460. Voir aussi : BOEKLE Henning, RITTBERGER Volker, WAGNER Wolfgang, "Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory", *op. cit.*, 1999; GOLDSTEIN Judith, KEOHANE Robert (eds.), *Ideas and Foreign Policy...*, *op. cit.*, 1993.

²⁶⁷ GREMION Catherine, *Profession: décideur. Pouvoir des hauts-fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthiers-Villars, 1979.

²⁶⁸ SCHIMMELFENNIG Franck, "The Community Trap: Liberal Norms, rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union", *op. cit.*, 2001; RISSE Thomas, ROPP Stephen, SIKKINK Kathryn (eds.), *The Power of Human Rights...*, *op. cit.*, 1999.

²⁶⁹ Simon Duke et Simon Nuttall effectuent tous deux cette distinction de la coordination ou cohérence verticale et horizontale, mais avec des définitions différentes. Nous reprenons ici la conception de Simon Duke. Simon Nuttall ajoute également la notion de cohérence institutionnelle.

nouvelle légitimité interne à partir de la réforme de 1997. Pour ce faire, nous partons donc de l'**hypothèse** selon laquelle *plus le cadre cognitif fait l'objet d'un consensus et le cadre d'action s'appuie sur un mode de gouvernance circulaire, plus la politique menée est susceptible de gagner en cohérence et en légitimité interne* pour identifier les conséquences de l'introduction de la méthode ouverte de coordination dans la politique d'élargissement à ce niveau. Les cadres cognitif et d'action étant étroitement liés, nous les avons ici englobés dans le titre de cette partie sous le terme générique de « cadre de socialisation » de la politique d'élargissement.

CHAP I – L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE D'ELARGISSEMENT : DEFINITION DE CADRES COGNITIF ET D'ACTION

Comment le cadre cognitif de la politique du cinquième élargissement de l'Union européenne a-t-il été élaboré et dans quelles conditions ? Quel est son contenu ? Nous partons de l'hypothèse selon laquelle le cadre cognitif de cette politique s'est construit par une succession de petits pas et que l'énonciation des conditions d'adhésion constitue la réponse ayant mis fin à l'absence d'accord politique entre 1989 et 1993 sur la politique à adopter vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale. En effet, la conditionnalité prend forme au moment où émergent plusieurs propositions et moyens de faire face aux bouleversements politiques et économiques apportés par les événements imprévisibles de 1989. Comment la conditionnalité a-t-elle été mise sur l'agenda de la politique du cinquième élargissement européen à l'Est ? Quelles institutions, quelles personnalités en furent à l'origine ? A quels défis sa définition devait-elle mettre fin ? Afin de comprendre dans quel contexte la conditionnalité a émergé, il est essentiel de se demander comment s'est construite la décision d'élargir et de retracer le cheminement de cette décision. En raison de l'incertitude face à laquelle les événements de 1989 avaient mis les hommes politiques de l'époque, l'approche par l'incrémentalisme semble ici la plus appropriée pour comprendre les hésitations caractérisant la décision d'élargir. Les notions de rationalité limitée et d'incrémentalisme, développées à partir des travaux de Charles Lindblom²⁷⁰, permettent ici d'analyser une politique marquée par l'interpénétration de différents niveaux de gouvernement et par l'indétermination des structures et des flux socio-politiques. Selon la logique incrémentale, les choix sont limités dans la pratique, les déterminants de la décision sont consubstantiellement liés les uns aux autres, la décision est caractérisée par un enchaînement de séquences d'essais et d'erreurs avant d'aboutir à sa forme finale. Cette dernière est surtout « fractionnée entre une multiplicité d'acteurs qui se partagent les tâches, aucun acteur ne disposant de la maîtrise de l'ensemble de la chaîne, contrairement aux postulats de l'approche rationnelle »²⁷¹. Ainsi, nous verrons dans un premier temps de quelle façon la conditionnalité a fait l'objet d'un

²⁷⁰ LINDBLOM Charles, "The Science of Muddling-Through", *Public Administration Review*, 19, 1959, pp. 79-83; PETER Haas (ed.), *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia, Univ. of South Carolina Press, 1997, p. 14; HALL Peter, "Preference Formation as a Political Process: The Case of European Monetary Union", in: KATZNELSON Ira, WEINGAST Barry (eds.), *Preferences over Time*, New York, Russell Sage Foundation (à paraître)

²⁷¹ MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques, op. cit.*, p. 125.

consensus politique et a permis de construire un cadre cognitif pour la politique à l'Est, afin d'identifier dans un second temps quels cadres d'actions ont émergé pour faciliter la mise en œuvre de cette politique européenne.

Section 1 – Un cadre cognitif : la conditionnalité comme objet de consensus

L'idée selon laquelle la définition d'une conditionnalité d'adhésion a constitué un objet de consensus pour la définition d'une politique d'élargissement est soutenue par le fait qu'à la même période, la Communauté européenne s'était engagée dans un processus de renforcement de ses politiques tant internes qu'externes. Au niveau interne, l'intégration a été renforcée par la création du marché intérieur et le lancement d'une politique monétaire en 1992. Au niveau externe, la crise des Balkans au début des années 1990 a remis en question la capacité d'action extérieure de l'UE. Ces deux processus sont indissociables dans le sens où la recherche d'une capacité d'acteur sur la scène internationale a été accompagnée et soutenue par la formation d'une certaine cohésion interne²⁷². Mais comme certains auteurs l'ont justement remarqué, « l'élaboration des politiques communautaires est infiniment plus difficile que le processus de décision au niveau national, notamment en ce qui concerne le problème crucial de l'acceptabilité des normes communautaires au sein des [quinze] systèmes politiques ayant leurs cultures et leurs traditions spécifiques »²⁷³.

Plusieurs travaux de l'analyse décisionnelle ont mis en valeur le rôle joué par les personnalités politiques et leurs représentations dans les mécanismes décisionnels tant nationaux qu'europeens²⁷⁴. Le poids de ces personnalités est encore plus prégnant lorsqu'il s'agit d'analyser une politique intergouvernementale comme celle de l'élargissement²⁷⁵. En

²⁷² RUMMEL Rheinhard, MAZZUCELLI Colette (eds.), *The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, 1990; BARBÉ Esther, "Balancing Europe's Eastern and Southern Dimension", in: ZIELONKA Jan (ed), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 117-129; ŠLABIČ Zlatko, KAJNČ Sabina, "Mapping the Impact of Enlargement on the Euro-Mediterranean Partnership", in: JACOBS Andreas (ed.), "Euro-Mediterranean Co-operation: Enlarging and Widening the Perspective", *ZEI Discussion Paper*, C131, 2004, pp. 56-73.

²⁷³ MULLER Pierre, *Les Politiques publiques*, (3^e ed.), Paris, PUF, 1998, p. 112.

²⁷⁴ COHEN Samy (dir.), *Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide*, Paris, PUF, 1998 ; ROSS George, *Jacques Delors and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

²⁷⁵ RUPNIK Jacques, « La France de Mitterrand et les pays de l'Europe du Centre-Est », in : COHEN Samy (dir.), *Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide*, Paris, PUF, 1998, pp. 189-222 ; DELOCHE-GAUDEZ Florence, « La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne », *Les Etudes du CERI*, (46), oct. 1998 ; SEDELMEIER Ulrich, WALLACE Helen, „Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts?“, in: WALLACE Helen, WALLACE William (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, (4th Ed.), Oxford, Oxford Univ. Press, 2000, pp. 427-460 ; ROBERT Cécile, *La Fabrique de l'action publique communautaire. Le programme PHARE (1989-1998)*,

raison du manque d'accessibilité de ces personnes et de l'impossibilité d'assister aux réunions du Conseil européen et des Conseils des ministres, ou d'avoir accès aux protocoles de discussion, le chercheur en sciences sociales est souvent limité à l'analyse des discours produits par ces personnalités, qui reflètent leurs visions du monde, leurs perceptions d'une situation particulière et les solutions qu'ils envisagent pour résoudre un conflit d'intérêts. Comme de nombreux auteurs l'ont souvent relevé, les mots en politique ne sont pas sans importance, notamment en politique extérieure où le discours est généralement destiné à convaincre les autres parties du bien-fondé d'une proposition ou d'une idée²⁷⁶. S'inspirant des travaux de Jürgen Habermas, la littérature constructiviste de l'action communicative en relations internationales a identifié deux modes d'expression des préférences des acteurs dans leurs pratiques discursives : un premier mode qui répond à une logique rationnelle et est fondé sur la mise en valeur d'arguments (*arguing*) ; un second mode qui relève de la culture du compromis et est caractérisé par la négociation des termes de ce compromis (*bargaining*)²⁷⁷. Ainsi, comme nous allons le voir, les préférences des acteurs politiques ne répondent pas toujours à une logique purement rationnelle et sont sujettes à des inflexions et changements²⁷⁸, qui reflètent le passage d'une phase d'*arguing* à celle du *bargaining*. Très souvent, la constellation d'institutions politico-administratives et socio-économiques influence également ces préférences et doit être prise en compte pour comprendre la formation du cadre cognitif d'une politique européenne.

enjeux et usages d'une politique européenne incertaine, Thèse de doctorat en Science politique à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble, Université Pierre Mendès France, 2001. Dir. Jacques Commaille et Gilles Pollet ; TORREBLANCA José I., « Accommodating Interests and Principles in the European Union : The Case of Eastern Enlargement », ARENA, Oslo 4-5 March 2002. <http://www.arena.uio.no/publications/>

²⁷⁶ SMOUTS Marie-Claude, « Commentaires », in : COHEN Samy (dir.), *Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide*, *op. cit.*, 1998, p. 460.

²⁷⁷ RISSE Thomas, „Let's Argue!": Communicative Action in World Politics, *International Organization*, 54 (1), 2000, pp. 491-517; MÜLLER Harald, „Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorie“, *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 1 (1), 1994, pp. 15-44.

²⁷⁸ Pour une approche non rationnelle de l'analyse des préférences des acteurs, voir HALL Peter, "Preference Formation as a Political Process: The Case of European Monetary Union", in: KATZNELSON Ira, WEINGAST Barry (eds.), *Preferences over Time*, New York, Russell Sage Foundation. (draft mars 2003).

A – *La recherche d'un consensus entre visions politiques et défis techniques*

En 1989-90, la crainte de voir la Communauté se diluer après le retour de l'« Occident kidnappé »²⁷⁹ était fortement présente dans les représentations de nombreux hommes politiques européens. Pour Jacques Delors, alors président de la Commission et un des hommes politiques français les plus convaincus par le projet européen, les événements de 1989 reflétaient « l'espoir de voir la liberté s'étendre, l'inquiétude de voir l'œuvre de 30 ans mise à bas ou au moins ralentie, mise de côté par l'histoire »²⁸⁰. Mais l'argument selon lequel « une Europe qui ne comprendrait pas Prague, Varsovie, Berlin ou Budapest n'est pas l'Europe » restait le plus fort. Ce qui fit dire à Max Gallo, député européen, que « c'est pour cela que l'Europe des Douze a toujours été bancal, incapable de se réaliser culturellement et politiquement parce qu'elle était fondée sur une division de l'Europe qui était artificielle »²⁸¹. Aussi la période de 1989-1993 a-t-elle souvent été qualifiée par la littérature spécialisée de période d'incertitude²⁸². Les périodes d'incertitude mobilisent en particulier des personnalités politiques, dont la fonction consiste notamment à soumettre des propositions à l'opinion publique, à émettre des solutions permettant de ramener l'ordre et l'équilibre dans les situations instables. Entre 1989 et 1991, plusieurs arguments ont été mis en avant par les hommes politiques européens pour s'accorder sur la politique à adopter vis-à-vis des PECO. Parmi ces personnalités, les hommes politiques français et allemands ont joué un rôle déterminant dans le débat ouvert en 1989 sur l'avenir de l'Europe, en particulier sur la question de la gestion des relations avec les pays d'Europe centrale et orientale.

La position engagée de l'Allemagne dans le renforcement des relations avec l'Europe centrale et orientale puise ses fondements dans la politique allemande d'après-guerre menée par le chancelier Konrad Adenauer (CDU), mais surtout dans celle initiée à partir des années 1970 par l'ancien maire de Berlin devenu chancelier, Willy Brandt (SPD), une politique restée célèbre sous le nom de « nouvelle *Ostpolitik* ». Le gouvernement allemand démocrate-chrétien des années 1980 s'est également engagé dans les négociations entre la Communauté européenne et le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (CAEM), qui ont abouti à la

²⁷⁹ KUNDERA Milan, « Un occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale », *Le Débat*, (27), novembre 1983.

²⁸⁰ Cité par ANDRIES Mireille (dir.), 1990, *op. cit.*, p. 1.8.

²⁸¹ *Ibid*, p. 1.8.

²⁸² Par ex. : DOBRY Michel, « Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, 50 (4-5), août-oct. 2000, pp. 585-614 (pp. 606-612); WEDEL Janine, *Collision and Collusion : The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe, 1989-1998*, New York, St Martin's Press, 1998.

signature de la « Déclaration conjointe portant sur la coopération et la reconnaissance mutuelle » du 25 juin 1988. Cette déclaration est particulièrement importante dans le sens où elle marque un terme à la période de non reconnaissance mutuelle entre les deux blocs économiques.

Peu après les événements de la fin de l'année 1989, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a commencé à soutenir l'idée d'un élargissement de la Communauté européenne aux pays de l'ancien bloc communiste redevenus souverains²⁸³. La littérature sur le discours allemand a montré que la rhétorique de l'élite politico-administrative vis-à-vis des PECO s'est construite autour de quatre normes principales : la gratitude, la responsabilité, le multilatéralisme et la solidarité²⁸⁴. La gratitude doit être comprise comme étant liée à la réunification allemande. En effet, l'*Ostpolitik* allemande développée depuis les années 1970 tendait toute entière au règlement de la question nationale, c'est-à-dire à la réunification des deux Allemagne et, par là-même, des deux « Europe », que la chute du communisme a rendu possible²⁸⁵. Comme l'indiquait Klaus Kinkel, ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, devant le Parlement allemand peu après la chute du Mur de Berlin : « sans la volonté de liberté de nos voisins et amis de l'Est, nous n'aurions pas pu atteindre notre but national le plus important, la réunification »²⁸⁶. Les discours politiques à partir de 1989 reflètent tous la dimension historique des relations avec l'Europe centrale et orientale et la responsabilité que l'Allemagne a jouée dans la division de l'Europe et le destin de ces pays. Ils indiquent la volonté de l'Allemagne de venir financièrement en aide aux pays post-communistes afin de dépasser le lourd passé qui les lie et de les soutenir dans leur volonté de rapprochement aux structures euro-atlantiques. En effet les discours insistent pour que cette aide se réalise dans un cadre multilatéral, celui des organisations comme la CSCE/OSCE et l'OTAN, et surtout de la Communauté/Union européenne. Ce discours

²⁸³ LE GLOANNEC Anne-Marie, « L'Allemagne, l'Europe centrale et orientale », *Autre Europe*, (34-35), 1997, pp. 51 et s.

²⁸⁴ ECKER-EHRHARDT Matthias, „Alles nur Rhetorik? Der ideelle Vorder- und Hintergrund der deutschen Debatte über die EU-Osterweiterung“, *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 9 (2), 2002, pp. 209-252. Voir aussi: EBERWEIN Wolf-Dieter, ECKER-EHRHARDT Matthias, *Deutschland und Polen: eine Werte und Interessengemeinschaft? Die Elitenperspektive*, Opladen, Leske + Budrich, 2001.

²⁸⁵ LE GLOANNEC Anne-Marie, *La nation orpheline : les Allemagnes en Europe*, Paris, Hachette, 1990.

²⁸⁶ Discours de Klaus Kinkel devant le Bundestag, 13/224, cité par ECKER-EHRHARDT Matthias, « The Rhetoric of Risk and Responsibility – Understanding the German Public Debate on EU Enlargement », in : RICHTER Ingo, MÜLLER-SCHMIDT Ralf, BERKING Sabine (eds.), *Risk Society and Culture of Precaution*, Palgrave Macmillan (à paraître).

confirme la thèse selon laquelle la politique extérieure allemande d'après 1989 continue à se définir sur une assise multilatérale et européenne²⁸⁷.

Cependant, d'autres motivations ayant trait, quant à elles, à des raisons de politique intérieure, notamment en matière économique, mais aussi environnementale, migratoire et de sécurité intérieure, expliquent également le positionnement rapide de l'Allemagne en faveur d'un élargissement de la CE. Au niveau économique, les principaux groupes d'intérêt économiques allemands, fortement intéressés par les marchés d'Europe centrale et orientale en raison de la longue présence d'entreprises allemandes à l'Est, ont constamment soutenu cette politique à l'Est. Parmi ces groupes d'intérêt, on retrouve en premier lieu la Fédération de l'industrie allemande (BDI), en particulier son Comité Est (*Ost-Ausschuß*) présidée par Otto Wolff von Amerongen qui joua un rôle particulier de para-diplomatie lors de l'*Ostpolitik* initiée par le Chancelier Willy Brandt²⁸⁸, mais aussi la Fédération des chambres de commerce et d'industrie (DIHT), la Fédération centrale de l'artisanat allemand (ZDH) et l'Association fédérale des fédérations d'employeurs allemands (BDA), dont les représentants ont régulièrement exprimé l'intérêt de leurs membres à soutenir la politique à l'Est et à investir dans cette région²⁸⁹. En 1995, le gouvernement était même pressé d'annoncer que les entreprises allemandes exportaient plus vers l'ancien Bloc soviétique que vers les Etats-Unis²⁹⁰. S'agissant de l'environnement, la proximité des frontières polonaises et tchèques a occasionné la circulation de pollutions principalement par la voie de l'eau et de l'air qui ont parfois été mentionnés dans les discours politiques. Le ministère de l'Environnement fédéral, ceux des *Länder* voisins (Bavière, Saxe, Mecklembourg-Poméranie-antérieure) et de nombreuses organisations non-gouvernementales se sont mobilisés pour développer des coopérations dans ce domaine,

²⁸⁷ Un large débat a émergé au début des années 1990 sur la rupture ou la continuité de la politique étrangère allemande réunifiée. Plusieurs travaux ont montré que cette politique s'inscrit plutôt dans la continuité de celle menée par la RFA depuis les années 1950, c'est-à-dire toujours dans un cadre multilatéral et européen. Voir par exemple : LE GLOANNEC Anne-Marie, « Deutschlands neue Rolle in der Welt », *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1), 2004; MAULL Hanns, HARNISCH Sebastian, GRUND Constantin (Hrsg.), *Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003*, Baden-Baden, Nomos, 2003; SCHNEIDER Heinrich, JOPP Mathias, SCHMALZ Uwe (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen, Problemfelder, Optionen*, Bonn, Europa Union Verlag, 2002; RITTBERGER Volker (dir.), *German Foreign Policy Since Unification : Theories and Case Studies*, Manchester, Manchester Univ. Press, 2001 ; BULMER Simon, PATERSON William, JEFFERY Charly, *Germany's European Diplomacy : Shaping the Regional Milieu*, Manchester, Manchester Univ. Press, 2000; LE GLOANNEC Anne-Marie, « La politique étrangère de la 'République de Berlin' », *Esprit*, (6/264), juin 2000, pp. 61-78.

²⁸⁸ Plus de détails: AMERONGEN Otto Wolff von, *Der Weg nach Osten, Vierzig Jahre Brückenbau für die deutsche Wirtschaft*, Munich, Knaur, 1992.

²⁸⁹ CIRAC, « L'Allemagne dans l'espace économique européen », *Regards sur l'économie allemande – Bulletin économique du CIRAC*, (35), mars 1998.

²⁹⁰ « Deutschland exportiert mehr in den ehemaligen Ostblock als in die USA », *Süddeutsche Zeitung*, 19 juillet 1996.

également dans le cadre de la création d'Eurorégions. Au niveau sécuritaire, l'arrivée massive de rémigrés sur le sol allemand occasionna non seulement la nécessité pour le gouvernement de mettre en place des mesures d'intégration de ces personnes par une politique engagée du logement et de l'enseignement de la langue allemande, mais aussi d'accroître les mesures de sécurité intérieure²⁹¹. La politique de coopération économique à l'Est, tant bilatérale que multilatérale (l'Allemagne participant à près d'un tiers du budget européen PHARE), ainsi que l'éventualité d'une politique d'élargissement de la Communauté européenne à l'Est, représentaient pour le gouvernement allemand les seules mesures capables de diminuer cet afflux de populations sur son territoire et de réduire les coûts de leur prise en charge, qui venaient s'ajouter à ceux de la réunification allemande. En soutenant l'intégration économique et politique des PECO aux Communautés européennes existait l'espoir que ces populations resteraient dans leur pays de résidence, que l'assistance les aiderait à trouver du travail sur place tout en soutenant l'économie allemande et européenne et que le fardeau économique et migratoire se répartirait ainsi sur le territoire de la CE. Le discours sur l'engagement multilatéral de la politique allemande à l'Est a été tenu dans diverses enceintes institutionnelles jusqu'au lancement d'une politique européenne d'élargissement. En 1993, Klaus Kinkel écrivait encore :

« Aucune alternative, autre que la consolidation de structures démocratiques chez nos partenaires d'Europe de l'Est, ne pourra mieux renforcer la sécurité et la stabilité de l'Europe. Il y va de l'intérêt vital de l'Allemagne qui, à cet égard, se retrouve à nouveau au premier rang et ne peut relever seule ces nouveaux défis. Elle supporte, il est vrai, une charge supérieure à la moyenne dans la stabilisation de l'Europe de l'Est, mais elle a atteint les limites de ses capacités. Elle a maintenant besoin de l'appui de tous ses alliés. Ce que l'Allemagne peut accomplir en Europe de l'Est, elle ne sera pas en mesure d'y parvenir avec le soutien de ses partenaires occidentaux, ni sans eux, ni surtout contre eux »²⁹².

L'engagement allemand envers les pays d'Europe centrale et orientale – en particulier son rôle d'« avocat » des PECO – fut, à partir de 1989, constamment réitéré. La stabilisation de l'Europe de l'Est n'a cessé de représenter une priorité de la politique allemande, tant au sein

²⁹¹ Sur la question migratoire, le ministère allemand de l'Intérieur indiquait en 1987 que plus de 86 000 rémigrés d'origine allemande en provenance des anciens territoires allemands de l'Est (Pologne, 48 423 et Tchécoslovaquie, 835 personnes) et d'autres régions d'Europe centrale et orientale (Roumanie, 13 994, Hongrie, 581 et Union soviétique, 14 488 personnes) avaient pénétré le territoire de la RFA. Il s'agissait du chiffre le plus élevé depuis 1958, un chiffre multiplié par deux par rapport à l'année 1986 ; PRESSE- UND INFORMATIONSSAMT DER BUNDESREGIERUNG, „Aussiedler-Bilanz des Jahres 1987“, *Bulletin*, (5), 13 janvier 1988, p. 35. En 1988, ces chiffres avaient de nouveau presque doublé, cette fois en l'espace d'un an : le gouvernement comptabilisa 140 226 réfugiés en provenance de la Pologne, 47 552 de l'Union soviétique, 12 902 de la Roumanie et un peu plus de 1000 personnes venus chaque fois de Tchécoslovaquie, d'Hongrie et de Yougoslavie ; MÜLLER Helmut M., *Schlaglichter der deutschen Geschichte*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1996, p. 436.

²⁹² KINKEL Klaus, « L'Allemagne en Europe », in : FONDATION ROBERT SCHUMAN (éd.), *Les Nouvelles frontières de l'Europe*, Paris, Economica, 1993, p. XV.

du SPD²⁹³ (parti social-démocrate) que de la CDU (parti démocrate chrétien). En 1994, le programme politique de la CDU, rejoignant le rapport Schäuble-Lamers, précisait que l'Allemagne :

« a un intérêt particulier au développement durable, démocratique et en paix des pays d'Europe centrale, orientale et du Sud-Est. En raison de la position centrale de l'Allemagne, il est de notre intérêt politique, économique et sécuritaire que nos voisins de l'Est trouvent une stabilité comparable à celle de l'Europe de l'Ouest. Nous voulons contribuer à assurer leur construction démocratique, économique, sociale et écologique. Sinon de lourdes conséquences sont à prévoir en retour pour l'Allemagne et pour toute l'Europe. La coopération avec ces Etats est donc un point essentiel de notre politique étrangère »²⁹⁴.

Dès 1989, **l'argument allemand pour l'élargissement de la Communauté européenne à l'Est trouve écho auprès d'autres Etats membres**, en particulier de l'Italie et des Pays-Bas. La Grande-Bretagne ainsi que le Danemark expriment également peu de réticences à l'encontre d'une adhésion rapide des PECO aux Communautés européennes, une position qui s'explique par la volonté de ne pas voir les institutions européennes renforcées, mais au contraire diluées dans un espace de libre-échange toujours plus large. Présentant l'avantage d'arrimer ces nouveaux membres plus rapidement à la démocratie, comme cela avait été le cas avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce, ces propositions sont toutefois jugées irréalistes par les économistes, qui mettent en chœur l'accent sur le faible degré de développement de ces pays et leur inexpérience en matière d'économie de marché. **Un second groupe d'Etats prend, quant à lui, position contre un élargissement rapide de la Communauté à l'Est.** Des pays comme l'Espagne, la Grèce et le Portugal se méfient de l'arrivée de nouveaux membres qui constitueraient des concurrents sérieux pour l'obtention des fonds structurels communautaires. La Belgique considère tout nouvel élargissement précipité comme un obstacle à l'approfondissement des institutions communautaires. En tête de file se trouve la France, qui craint non seulement que l'extension à l'Est ne confère à l'Allemagne un poids politique prépondérant en Europe en raison des liens politiques, économiques, culturels et historiques qui la lient aux PECO, mais aussi redoute une dilution des institutions européennes comme la politique agricole commune (PAC) dans un espace élargi de libre échange.

²⁹³ Après son élection en 1998, le Chancelier Gerhard Schröder (SPD) affirmera également dans un discours d'investiture devant le *Bundestag*, et lors du Forum de Davos en 1999, la détermination de son gouvernement de poursuivre les efforts déjà effectués en vue du développement et de l'intégration des PECO à l'Europe. SCHRÖDER Gerhard, « Discours à Davos du 1^{er} février 1999 », *Documents d'actualité internationale*, (7), 1^{er} avril 1999.

²⁹⁴ « *Freiheit in Verantwortung. Grundsatzprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands* » [La liberté en toute responsabilité. Programme de la CDU], programme retenu lors du cinquième congrès du parti, Hambourg, 20-23 fév. 1994, p. 86.

Ainsi peut-on dire que, politiquement, le débat sur l'élargissement de la Communauté européenne se cristallise autour du désaccord franco-allemand²⁹⁵. Face aux diverses positions, les unes jugées trop romantiques, les autres trop libérales, le gouvernement français au pouvoir, et en particulier la personnalité du président français François Mitterrand, vont jouer un rôle central de contre-balancier à la politique allemande, de frein à la mise en place d'une politique rapide d'élargissement de la Communauté européenne. Comment expliquer la prise de position de la France contre l'élargissement ? Comment la situation a-t-elle été débloquée et résolue ?

Comme le précise Florence Deloche-Gaudez dans une étude très détaillée sur « La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne » :

« dans les années qui ont suivi les bouleversements de 1989, les prises de position de la France sur l'élargissement de la Communauté ont résulté de la pensée de François Mitterrand sans que ses collaborateurs, sans parler du Quai d'Orsay, aient pu en infléchir de façon significative le contenu »²⁹⁶.

C'est pourquoi nous accordons une attention toute particulière aux discours du président français, qui avancent toute une série d'arguments pour faire accepter une solution française au niveau européen. Le 31 décembre 1989, dans un message de fin d'année adressé aux Français, François Mitterrand formule la proposition suivante pour encadrer les relations avec l'Europe centrale et orientale : la création d'une « confédération européenne »²⁹⁷ englobant les PECO, en parallèle d'une Europe des Douze à renforcer. Le projet répond à plusieurs motivations et reflète les diverses perceptions et représentations que le président français se fait de la situation. *En premier lieu*, le projet de confédération lancé au début de l'année 1990 avait pour but d'affirmer l'Europe face aux Etats-Unis en trouvant une solution européenne à des défis qui touchent le sol européen. Dans le discours du 31 décembre 1989, le président précise que l'Europe va se « libérer de sa dépendance envers les deux super-puissances », une allusion très nette condamnant le « Nouvel Atlantisme » suggéré comme solution pour l'Europe par James Baker, Secrétaire d'Etat américain, quelques jours auparavant. Le chef d'Etat français exprime, *en second lieu*, ses craintes d'un retour à l'Europe de 1919, où les sentiments nationaux risqueraient de remettre en cause certaines frontières intangibles héritées

²⁹⁵ Plus de détails sur ce point : HAGELBERG Robin, « L'Allemagne, la France et le processus d'élargissement de l'Union européenne », *Europe en formation*, (3-4), 2002, pp. 65-94.

²⁹⁶ DELOCHE-GAUDEZ Florence, « La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne », *op. cit.*, 1998, pp. 9-10.

²⁹⁷ *Le Monde*, 2 janvier 1990.

de la seconde guerre mondiale. Aussi, afin d'anticiper les risques de résurgence des nationalismes, le projet de « confédération européenne » devait-il associer tous les Etats du continent dans une « organisation commune et permanente d'échanges, de paix, de sécurité, (...) d'adhésion irréversible aux valeurs et principes définis dans l'acte final d'Helsinki et la Charte de Paris »²⁹⁸. Dès lors, et *en troisième lieu*, la démarche préconisée par F. Mitterrand consiste à écarter la solution d'un élargissement au profit de l'approfondissement de la Communauté. Il s'agit de renforcer les structures de l'Europe des Douze, tout en inventant une étape qui diffère du projet de « maison commune » proposé par M. Gorbatchev, qui n'aille pas dans le sens d'un élargissement immédiat à l'Est et qui permette à l'Europe de se redéfinir dans la relation transatlantique. A cela s'ajoute, *enfin*, la nécessité pour la France d'encadrer le rôle d'une Allemagne en voie de réunification dans une Europe ayant vocation à s'élargir²⁹⁹. Alors que le président français était, fin 1989, encore opposé à l'idée d'une Allemagne plus large, la perspective d'une Europe plus vaste ne l'enchantait guère plus. Il était donc nécessaire, dans l'esprit de l'élite politique au pouvoir, d'offrir une proposition française qui permette de contrebalancer le rôle de l'Allemagne réunie en Europe. Les discussions sur l'intégration économique et monétaire avaient, par ailleurs, pour but d'intégrer encore plus l'Allemagne dans la construction Ouest-européenne. Les débats sur l'élargissement/approfondissement du projet européen, mais aussi sur la définition d'une identité européenne étaient donc nés. Les jalons de la position française se trouvent ainsi posés dans ce discours de fin d'année 1989.

Les prises de paroles publiques ultérieures ne font, finalement, que reprendre et développer ces quatre arguments, jusqu'à l'obtention d'un compromis lors du Sommet de Copenhague de 1993. Pour ajouter du poids à la proposition française, les mots du président sont automatiquement repris et défendus par des personnalités politiques proches, par les ministres chargés des relations extérieures et européennes, mais aussi par le président de la Commission européenne. Ce dernier, Jacques Delors, se prononce publiquement sur l'idée de confédération quelques jours à peine après le discours de décembre 1989. Il dira devant le

²⁹⁸ « Discours prononcé par M. le Président de la République à l'invitation de la 'Berliner Pressekonferenz' à l'hôtel Bristol-Kempinski, Berlin, 19 septembre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p. 56. Les accords d'Helsinki, conclus en 1975 sous l'égide de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), rassemblent à l'époque 35 membres qui regroupent tous les pays européens, sauf l'Albanie, plus les Etats-Unis et le Canada.

²⁹⁹ LE GLOANNEC Anne-Marie, « Mitterrand et l'Allemagne », *French Politics and Society*, 9 (3-4), été-aut. 1991, pp. 121-129 ; LE GLOANNEC Anne-Marie, HASSNER Pierre, « L'Allemagne et la France : deux cultures politiques ? », *Esprit*, (5-221), mai 1996, pp. 44-52.

Parlement européen qu'il s'agit d'« une perspective enthousiasmante pour tous ceux qui croient à l'identité européenne et à son fonds commun de culture et de traditions. Ma conviction, c'est qu'elle ne pourra voir le jour qu'une fois réalisée l'union politique »³⁰⁰. Cependant, après avoir affronté plusieurs critiques sur le thème de l'union politique, notamment de la part de Margaret Thatcher (Premier ministre britannique) et de Jean-Pierre Chevènement (ministre français de la Défense), le président de la Commission revient en février 1990, toujours devant le Parlement européen, sur la notion de confédération, pour porter sur elle un jugement moins amène : « La différence entre une organisation intergouvernementale et la Communauté, c'est que lorsque les membres de la Communauté participent à une réunion, ils ont une obligation de résultat. Ils savent qu'ils doivent s'entendre ». Plus tard, ouvrant le chemin vers Maastricht, il affirme que l'« urgence oblige à être audacieux (...) : il nous faut une armature institutionnelle qui résiste à toute épreuve »³⁰¹. Les ministres français restent donc les relais les plus actifs des propos de François Mitterrand. En septembre 1991, Roland Dumas, ministre des Affaires étrangères, déclare lors d'une émission télévisée :

« il faut proposer à ces Etats [les PECO] quelque chose, une structure qui, à partir de la Communauté, permettra de parler avec eux à égalité de droit. C'est la Confédération, avec un système de Commission d'arbitrage, du type de celle qu'on a mise en place pour la Yougoslavie – c'est une initiative française, soit dit en passant – et qui permettra de prévoir et éventuellement de régler les conflits »³⁰².

Elisabeth Guigou, ministre déléguée aux Affaires européennes, réitère également la proposition de confédération lors de son déplacement à Budapest en octobre 1991. Mais le projet soulève non seulement des critiques dans les bancs des autres Etats membres, il suscite surtout de vives réactions en Europe centrale et orientale. En premier lieu à Prague, lors des « Assises de la confédération » de juin 1991 : le président français annonce en effet que l'adhésion ne pourra avoir lieu avant « des dizaines et des dizaines d'années », discours accueilli avec scepticisme dans l'ensemble des pays de l'ancien bloc soviétique³⁰³. En second

³⁰⁰ Discours de Jacques Delors devant le Parlement européen, 17 janv. 1990, *Europa-Archiv*, 11, 1990, pp. D-269-D282.

³⁰¹ Cité par ANDRIES Mireille (dir.), 1990, *op. cit.*, pp. 1.10-1.11.

³⁰² « Interview accordée par le ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères M. Roland Dumas, à TF1 – émission 7/7, 15 septembre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p. 42. Roland Dumas répondait à la question d'un journaliste, qui indique le scepticisme que soulevait le projet aussi en France : « Est-ce que la Confédération (...) n'est pas un peu une salle d'attente pour des pays d'Europe de l'Est que nous jugerions sous-développés ? ».

³⁰³ RUPNIK Jacques, « La France de Mitterrand et les pays de l'Europe du Centre-Est », in : COHEN Samy (dir.), *Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide*, Paris, PUF, 1998, pp. 189-222.

lieu à Budapest, où l'idée de confédération, malgré quelques marques d'enthousiasme, n'est pas mieux reçue³⁰⁴.

Il manque surtout au projet de confédération ce qui fait précisément un projet : une argumentation élaborée, des propositions précises, un calendrier. Face au scepticisme général que la proposition soulève, et pris au piège de leurs propres discours, le chef d'Etat français et les membres du gouvernement se rabattent peu à peu sur une autre alternative, qui indique une inflexion très nette des discours gouvernementaux. A côté du projet politique, envisagé pour parer les risques d'une éventuelle recrudescence des nationalismes en Europe, se profile une solution destinée à faire accepter à l'opinion publique des pays de la CE l'idée d'un rapprochement sinon politique, du moins économique et juridiquement encadré avec les pays d'Europe centrale. Le contractualisme, outil classique de la coopération européenne avec les pays tiers, s'impose peu à peu comme solution « acceptable » à côté de la vision politique, ainsi que l'indiquent les discours du Président à la fin de l'année 1991 :

« Chaque ethnie a le droit de vivre majoritaire ou minoritaire, avec des droits égaux et, vous en êtes convenu, Monsieur le Président [s'adressant au président allemand], le problème posé par le droit des minorités partout en Europe, est celui qui nous permettra de régler bien d'autres problèmes, notamment celui des frontières entre les pays qui vont se dissocier mais aussi de commencer à dessiner les ensembles, les ententes, les fédérations, confédérations, les accords d'association, je ne sais quel terme trouver, qui seront indispensables si l'on veut équilibrer l'ordre. Bref, après la loi des empires – le dernier vient de s'écrouler – je voudrais voir naître la loi des contrats, c'est-à-dire la loi du droit, l'empire du droit, ce qui suppose (...) des notions entremêlées de sécurité collective et d'arbitrage »³⁰⁵.

Ainsi, après une phase d'échanges argumentés pour imposer l'idée de la confédération (*arguing*), le gouvernement français passe à une phase de marchandage pour négocier les termes de l'accord trouvé entre Etats membres (*bargaining*). En effet, après deux ans de lutte pour défendre la confédération, les accords d'association s'affirment comme un des seuls moyens de gérer les relations avec les PECO. L'idée est d'autant plus acceptée par la France que celle-ci en revendique la paternité, comme l'attestent les propos d'Elisabeth Guigou lors d'un point de presse en octobre 1991 : « (...) la France a été à l'origine de la proposition d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale. C'est une proposition qui a été faite

³⁰⁴ « M. Mitterrand a développé son idée de confédération européenne devant les dirigeants de Budapest », *Le Monde*, 20 janvier 1990 ; « Mitterrand plaide pour sa confédération européenne. Le président français a évoqué, avec ses interlocuteurs, la situation politique hongroise, mais aussi le rapprochement entre les deux Europes », *Libération*, 19 janvier 1990.

³⁰⁵ « Allocution prononcée par M. le Président de la République lors du dîner offert par M. le Président de la République fédérale d'Allemagne au château Bellevue, Berlin, 18 septembre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p. 50. (nous soulignons).

pendant la présidence française de la Communauté en 1989 »³⁰⁶. Le changement de discours s'effectue donc par petites touches afin d'assurer une tournure crédible à la position française, aussi bien en terme de politique extérieure qu'intérieure. En effet, les accords économiques avec les PECO présentent plusieurs enjeux de politique intérieure qui poussent le gouvernement socialiste à défendre les groupes d'intérêts français, notamment agricoles, comme cela avait été le cas lors de l'élargissement au Sud dans les années 1980. Mais la défense des intérêts corporatistes s'accompagne aussi d'un souci de soigner l'image de la France à l'étranger. Alors qu'en 1991 les négociations sur la viande bovine n'en finissent pas de traîner sous la pression des producteurs français, la France est largement perçue par diverses opinions publiques européennes comme étant contre l'élargissement. Ainsi, dans ses discours de fin 1991, pour la plupart prononcés face à des partenaires stratégiques ou directement dans les pays candidats lors de visites officielles, François Mitterrand ne mâche pas ses mots pour défendre tant la position gouvernementale que les intérêts de ses électeurs. Le discours tenu à l'hôtel Bristol-Kempinski à Berlin en septembre 1991 est particulièrement clair sur ce point :

« La France a accepté (...) neuf des dix, ou huit des neuf accords d'association qui lui étaient demandés. Elle a demandé des garanties pour le 9^{ème} et le 10^{ème} sur l'importation de viande prévue pour ces pays. Cela a suffi pour que l'on organise le procès de mon pays. Un certain nombre de signatures allemandes se sont mêlées à ce concert. Non, tout ce que nous demandons, c'est qu'un traité soit respecté (...). Restons dans ces contingents, évitons des fraudes et pensons que si la France et l'Allemagne sont des pays riches par rapport à tant d'autres, il y a encore chez nous des gens pauvres, qui travaillent, et qui ont le droit d'être défendus »³⁰⁷.

Les ministres servent de nouveau de relais dans la transmission des messages présidentiels. Elisabeth Guigou, en déplacement à Budapest en octobre 1991, tente de rassurer les partenaires hongrois sur la position française à propos des importations de la viande bovine : « Contrairement à ce qui a pu être dit ou écrit ici ou là, il n'y a jamais eu de veto de la France sur cette question et certainement pas sur les accords d'association dans leur ensemble »³⁰⁸.

Alors que la France renonce peu à peu à ses arguments contre l'élargissement, le débat se cristallise, à partir de ce moment, sur la recherche d'une solution aux défis posés par la

³⁰⁶ « Point de presse du ministre délégué chargé des Affaires européennes, Mme Guigou, Budapest, 14 octobre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p. 117.

³⁰⁷ « Discours prononcé par M. le Président de la République à l'invitation de la 'Berliner Pressekonferenz' à l'hôtel Bristol-Kempinski, Berlin, 19 septembre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p. 55.

³⁰⁸ « Point de presse du ministre délégué chargé des Affaires européennes, Mme Guigou, Budapest, 14 octobre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p. 117.

candidature à l'adhésion des PECO à l'UE. **Ayant perdu la phase argumentaire de la construction d'une politique européenne à l'Est, le président français souhaite au moins marquer de son sceau la phase négociée du compromis** et imposer ses propositions face à l'Allemagne réunifiée. Il confie ainsi aux institutions européennes la responsabilité de préciser les termes d'une solution acceptable par tous. On peut voir ici les prémisses du mandat attribué à la Commission d'élaborer une solution technique aux désaccords politiques :

« La responsabilité de la Communauté et de ses membres est donc de préparer cette adhésion en mettant en place les mécanismes qui la rendront possible (...). [La France] demande, par ma voix, devant vous, ce matin, à la Communauté d'établir, avant 1993, un rapport relatant pays par pays, les moyens à réunir pour rendre l'adhésion possible et les délais nécessaires pour y parvenir ; tout cela, bien entendu, dans le respect des principes communautaires qui s'imposent à tous »³⁰⁹.

La définition de conditions d'adhésion venait ainsi d'être inscrite à l'ordre du jour. On remarque aussi que la peur française de l'Allemagne, loin d'être exagérée, était toujours présente au début des années 1990 dans les cercles de conseillers du président, du Premier ministre et des ministres, comme certains observateurs que nous avons interrogés ont pu en attester³¹⁰. Elisabeth Guigou, dans une audition de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, insiste clairement en 1991 sur les divergences franco-allemandes dans la façon d'appréhender le débat élargissement / approfondissement de la Communauté afin de mettre en valeur la nouvelle proposition française :

« [l'Allemagne a] une vision davantage romantique, ce qui oblige la France à défendre un point de vue plus rationnel (...). Pour autant, il faut reconnaître la vocation [des PECO] à l'adhésion, comme c'est le cas pour tout Etat européen et démocratique. Tel est le sens de la proposition faite par le Président de la République [française] à Berlin d'établir un rapport sur chacun de ces pays et sur les conditions, les conséquences et les délais de leur adhésion. (...) Il ne faut pas perdre de temps pour faire progresser les projets défendus par le couple franco-allemand en matière de construction européenne, avant que l'Allemagne n'ait la tentation de s'affirmer en tant que telle et de jouer un rôle personnel. L'opinion française ne doit pas se laisser gagner par la propagande qui se développe actuellement en Allemagne sur la prétendue réserve de la France vis-à-vis de l'Union politique »³¹¹.

³⁰⁹ « Discours prononcé par M. le Président de la République à l'invitation de la 'Berliner Pressekonferenz' à l'hôtel Bristol-Kempinski, Berlin, 19 septembre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p. 56. (nous soulignons en gras)

³¹⁰ Archives de la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) et discussions avec des fonctionnaires de la DAS, ministère français de la Défense, juillet-août 2000, Paris. Entretiens avec Artur Borzeda, La Documentation française, décembre 2003, Paris.

³¹¹ « Audition du ministre délégué aux Affaires européennes Mme Guigou, par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale – Communiqué de presse, 3 octobre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p.93-94.

Alors que les accords d'association s'imposent de manière transitoire comme cadre de gestion des relations avec les PECO, un autre débat, largement repris par la littérature académique³¹², s'ouvre sur la nature de ces accords en rapport à la relation Nord/Sud qui tient particulièrement à cœur à la France. Tranchant ce débat, F. Mitterrand annonce en 1991 que :

« les accords d'association (...) sont un moyen temporaire mais tout à fait actuel de répondre aux aspirations des pays de l'Europe centrale et orientale car la terminologie pourrait permettre des confusions. Ces traités d'association sont d'une toute autre nature et d'une toute autre portée que les associations jusqu'ici souscrites par la Communauté »³¹³.

En effet, faisant suite aux nombreuses critiques formulées par certains Etats membres et surtout par les pays d'Europe centrale et orientale, une nouvelle génération d'accords d'association est créée en novembre 1991. Loin d'avoir oublié les priorités nord-africaines de la France, le président reviendra sur la question lors du Sommet de Madrid de 1995, au moment d'inaugurer le Partenariat euro-méditerranéen sous présidence espagnole, qui relance les relations avec les pays d'Afrique du Nord³¹⁴.

Ainsi, à défaut de confédération, les accords d'association permettent à la France d'écartier dans un premier temps les craintes suscitées par d'éventuels nationalismes est-européens et par la place de l'Allemagne en Europe. Cependant, les premières négociations ne mentionnent pas l'éventualité de l'adhésion et c'est sous la pression constante des PECO, notamment de la Pologne, que la perspective de l'élargissement est finalement inscrite dans le préambule des accords de 1991³¹⁵. Entre 1989 et 1993, l'éventualité de l'élargissement fera l'objet, à plusieurs occasions, de négociations entre l'Allemagne et la France en relation à la question de l'approfondissement chère aux Français. Le Traité de Maastricht scelle de façon très claire l'accord sur la contrepartie allemande d'un plus grand engagement dans l'intégration économique et monétaire de la CE/UE. L'ensemble de ces solutions calme les revendications des hommes politiques français, parmi lesquels même les

³¹² YAKER Layachi, « Est/Ouest - Nord/Sud : quel avenir pour la coopération multilatérale ? », *Cadmos*, 13 (50), été 1990, pp. 72-87; NGOY Blaise Sary, « Les nouvelles relations Est-Ouest et leurs incidences sur la coopération CEE-ACP », *Africa Development*, 18 (3), 1993, pp. 21-36.

³¹³ « Discours prononcé par M. le Président de la République à l'invitation de la 'Berliner Pressekonferenz' à l'hôtel Bristol-Kempinski (...) », *op. cit.*, 1991, p. 50.

³¹⁴ BARBÉ Esther, "Balancing Europe's Eastern and Southern Dimension", in: ZIELONKA Jan (ed), *op. cit.*, 1998.

³¹⁵ INOTAI András, „Auswirkungen der europäischen Integration auf die Entwicklung Ostmittel- und Südosteuropas“, in: NÖTZOLD Jürgen (dir.), *Wohin steuert Europa? Erwartungen zu Beginn der 90er Jahre*, Baden-Baden, Nomos, 1995, pp. 209-233.

plus européens restent hermétiques à la question de l'élargissement³¹⁶. Elles offrent aussi la possibilité de faire participer les groupes d'intérêts nationaux économiques et sociaux au débat sur les relations avec l'Europe centrale et orientale et l'intégration européenne³¹⁷.

En résumé, le compromis trouvé par le biais des accords d'associations et des conditions d'adhésion est le signe d'un renoncement progressif du président Mitterrand à ses convictions de départ. Dans ce sens, la thèse du « piège rhétorique » est ici confirmé. Mais tandis que le président français se faisait lentement à l'idée de l'ouverture à l'Est, l'arrivée de la droite au pouvoir lors des élections législatives de mars 1993 a également fait rapidement évoluer la politique intérieure et extérieure de la France. Le nouveau Premier ministre, Edouard Balladur, appuyé par Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères, et Alain Lamassoure, ministre des Affaires européennes, exprime clairement le soutien de la France aux pays d'Europe centrale et orientale³¹⁸. Malgré l'euro-scepticisme de quelques membres, le Rassemblement pour la République (RPR) avait, dans les faits, œuvré depuis 1989 pour l'ouverture des relations avec l'Europe centrale et orientale. En 1991, Jacques Chirac avait par exemple annoncé qu'« il ne faut pas que le mur de l'argent remplace le mur de Berlin », autrement dit que l'Europe des nantis, l'Europe des Douze, se ferme aux Etats de l'Est qui voudraient y entrer³¹⁹. Ainsi, la conjoncture politique nationale représente également un facteur explicatif du renoncement de la France à sa position ferme de départ. La question de la stratégie à adopter pour l'élargissement et du contenu à donner à cette politique prend donc soudainement une autre tournure en 1993 dans un contexte où l'élargissement compte plusieurs soutiens au niveau européen : l'Allemagne, le Danemark qui a la présidence, mais aussi la Grande-Bretagne. **La conditionnalité d'adhésion à l'UE, approuvée par l'ensemble des Etats membres lors du Sommet de Copenhague en 1993, scelle finalement l'accord politique et technique recherché depuis 1989.**

³¹⁶ GRUNBERG Gérard, LEQUESNE Christian, « France. Une société méfiante, des élites sceptiques », in : RUPNIK Jacques (dir.), *Les Européens face à l'élargissement : Perceptions, acteurs, enjeux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004. (Collection académique), p. 56.

³¹⁷ Sur la représentation des groupes d'intérêts français et allemands dans le cadre de la politique d'élargissement à l'Est, voir SAURUGGER Sabine, *Européaniser les intérêts ? : les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris/Budapest/Torino, L'Harmattan, 2003.

³¹⁸ Pour une analyse détaillée sur ce point, voir DELOCHE-GAUDEZ Florence, « La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 11 et s.

³¹⁹ « Interview accordée par le ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères M. Roland Dumas, à TF1 – émission 7/7, 15 septembre 1991 », in : MAE, *La Politique étrangère de la France...*, *op. cit.*, 1991, p. 45.

Il n'est cependant pas possible de comprendre comment un consensus a émergé sur le lancement d'une politique d'élargissement de l'Union européenne sans prendre en compte le rôle de la Commission dans le lent processus d'élaboration d'un contenu acceptable par tous les membres de l'UE. En effet, entre 1989 et 1993, les Etats membres, à court d'idées sur la façon de résoudre les différences politiques et surtout en manque d'expertise sur les Etats candidats, avaient régulièrement confié à la Commission européenne (pourtant aussi en manque d'experts), par le biais des Conseils européens successifs, la tâche de trouver une solution pouvant être reprise par les Douze. Par conséquent, la décision adoptée à Copenhague n'avait rien d'improvisée et reflète le résultat d'une constante interaction entre les acteurs politiques des Etats membres au Conseil et l'administration communautaire représentée par la Commission. Elle est le produit d'un processus incrémental de formation d'un cadre cognitif ou, pour reprendre d'autres termes, d'un référentiel global de politique extérieure européenne.

B – Des réponses administratives aux désaccords politiques : une définition évolutive de la conditionnalité, expression d'une identité européenne en construction

Face à l'indécision politique concernant les relations de la Communauté avec les pays d'Europe centrale et orientale, le débat sur l'élaboration d'une solution acceptable par l'ensemble des Etats membres se déplace progressivement de la sphère politique vers la sphère administrative. Alors que le contexte politico-économique du cinquième élargissement présentait de nouveaux défis, en particulier après la signature du Traité de Maastricht qui augmentait de façon considérable l'ampleur de l'acquis, l'Union européenne était prise en étau entre, d'une part, les multiples propositions formulées par les milieux politiques sur la future Europe et les relations avec les PECO, et d'autre part, les difficultés techniques de l'élargissement à venir. Par ailleurs, l'article 237 du Traité de Rome, tout comme l'article O du Traité de Maastricht, ne définissait aucun critère d'adhésion autre que celui d'être européen : « Tout Etat européen peut demander à devenir membre de l'Union ». Quelques rares travaux ont mis en avant le rôle central de la Commission dans l'élaboration d'une solution technique permettant de résoudre les différents problèmes mentionnés plus haut³²⁰. Deux hypothèses permettent d'expliquer l'importance de la Commission dans le processus d'élargissement. En premier lieu, quelques personnalités politico-administratives ont joué un rôle décisif dans l'élargissement du mandat politique confié à la Commission en 1989³²¹. En second lieu, le pouvoir de proposition au Conseil et la rédaction de rapports d'expertise ont permis à la Commission d'affirmer sa place face au Conseil. Aussi est-il possible de penser que les bouleversements à l'Est ont constitué une fenêtre d'opportunité politique permettant à la Commission d'affirmer son rôle dans la coopération extérieure de l'Union européenne. Alors que le rôle central de la Commission dans la gestion des politiques commerciales et de coopération extérieure est reconnu par les traités européens et documenté par la littérature académique³²², peu de travaux se sont intéressés à la façon dont la Commission européenne s'est peu à peu construit un « leadership légitime » dans la gestion des relations avec les pays

³²⁰ Cette hypothèse est soutenue par les travaux de Florence DELOCHE-GAUDEZ (« La France et l'élargissement... », *op. cit.*, 1998), de Cécile ROBERT (*La Fabrique...*, *op. cit.*, 2001), et par des entretiens réalisés en 2003 et 2004 à la Commission européenne et à l'OCDE.

³²¹ Voir à ce sujet : ROSS George, *Jacques Delors and European Integration*, *op. cit.*, 1999 ; ROBERT Cécile, *La Fabrique...*, *op. cit.*, 2001.

³²² PETITEVILLE Franck, "Exporting 'Values'? EU External Co-operation as a 'Soft Diplomacy'", in: KNODT Michèle, PRINCEN Sebastian, *Understanding the European Union's External Relations*, London/New York, Routledge, 2003, pp. 127-141; NUGENT Neil, « External Relations », in : NUGENT Neil, *The Government and Politics of the European Union*, London, Maximillian Press, 1994, pp. 384-409.

d'Europe centrale et orientale, et avec d'autres Etats tiers géographiquement proches de l'Union européenne³²³.

1) La rédaction de rapports par la Commission sur la définition de la conditionnalité : des réponses administratives à dimension politique

La prise en compte de la personnalité de Jacques Delors, ancien ministre français des Finances, Président de la Commission européenne de 1985 à 1994,³²⁴ est fondamentale pour comprendre comment la Commission s'est peu à peu affirmée au sein du dialogue politique et comme acteur central des relations extérieures de l'UE. En juillet 1989, le G7 chargeait la Commission de coordonner l'ensemble de l'aide accordée par les pays du G24 à la Pologne et à la Hongrie. D'après le rapport Andries, « certes, il s'agissait d'une entrée par la 'petite porte', mais le président de la Commission [Jacques Delors], en homme politique avisé dont les ambitions nationales ne sont plus un secret pour personne, allait maximiser le profit pour lui-même et pour l'institution qu'il préside »³²⁵. L'argument invoqué est simple : « si la Commission, si l'exécutif de la CEE ne s'occupe pas de coordonner la réponse politique et économique des Etats membres au défi est-européen, il risque d'y avoir une cacophonie institutionnelle et une surenchère telles que l'on ne peut que craindre pour la cohésion de la CEE »³²⁶. Dans un éditorial sur la troisième Commission Delors, l'Agence Europe écrivait en 1993 que « le 'leadership' qu'exerce le président Delors sur une Commission dont il tient tout de même à affirmer qu'il n'en est que le '*primus inter pares*' doit beaucoup, outre à sa personnalité, à sa compétence et à son engagement, à la méthode [orthodoxe] dont il s'est constamment inspiré lors de la formation et de l'organisation du Collège »³²⁷. Au fil des ans, les compétences de la Commission dans le cadre de la politiques d'élargissement se sont progressivement accrues depuis le début de la coordination des politiques d'assistance du G24 en 1989 jusqu'à la fin des négociations d'adhésion en 2002³²⁸.

³²³ Notons l'ouvrage publié sous la direction de Jean-Claude GAUTRON (dir.), « Les Relations Communauté européenne, Europe de l'Est », Paris, Economica, 1991, dont une large partie des contributions sont rédigées par des praticiens, les travaux d'Ulrich SEDELMEIER et d'Helen WALLACE (« Eastern Enlargement... », *op. cit.*, 2000) et la thèse de Cécile ROBERT (*La Fabrique...*, *op.cit.*, 1991).

³²⁴ ANDRIES Mireille (dir.), 1990, *op. cit.*, pp. 1.3-1.4. ROBERT Cécile, *La Fabrique ...*, *op. cit.*, 2001, p. 92 et s..

³²⁵ ANDRIES Mireille (dir.), 1990, *op. cit.*, p. 1.4.

³²⁶ *Idem.*

³²⁷ « La troisième 'Commission Delors' – L'autorité d'un président », *Bulletin quotidien Europe*, merc. 6 janv. 1993, p. 1.

³²⁸ Plus une analyse détaillée sur ce point : ROBERT Cécile, *La Fabrique...*, *op. cit.*, 2001.

La Commission a surtout élargi son rôle grâce à sa fonction de conseiller-expert lui permettant de rendre des rapports au Conseil, ainsi que par le biais de son pouvoir de proposition au Conseil. En décembre 1991, le Conseil européen de Maastricht suggère à la Commission d'examiner les questions que soulèverait un élargissement de l'Union européenne à d'autres Etats membres. Il en résulte un rapport intitulé « l'Europe et le défi de son élargissement », que la Commission présente au Conseil européen de Lisbonne de juin 1992³²⁹. Dans ce rapport, la Commission précise l'existence d'un contexte nouveau nécessitant une réflexion sur les conditions de l'élargissement³³⁰. En premier lieu, elle rappelle que la première condition est d'être un Etat européen (art. 237 Traité de Rome, art. O TUE). Bien que ce terme n'ait pas été défini, « il combine des éléments géographiques, historiques et culturels qui contribuent tous ensemble à former l'identité européenne »³³¹. Cependant, la Commission estime qu'il n'est ni possible, ni opportun d'établir encore les frontières de l'Union européenne, dont les contours vont s'établir au fil des ans. Elle estime plus important d'insister sur le respect des nouvelles caractéristiques de l'UE, arrêtées à Maastricht, et qui dessinent les prémisses des critères de Copenhague. Ainsi, en deuxième lieu, elle mentionne les « conditions et critères » de l'adhésion. Elle fait référence aux principes de la démocratie et au respect des droits de l'homme que les Etats européens doivent aussi respecter. Les Etats candidats doivent aussi accepter le système communautaire et avoir la capacité de le mettre en œuvre, sachant que le cadre législatif, économique et politique s'est particulièrement développé en 1992 : « Les obligations présupposent une économie de marché compétitive et qui fonctionne, et un cadre légal et administratif adapté dans les secteurs public et privé »³³². De plus, les candidats « doivent accepter et être capables de mettre en œuvre la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) telle qu'elle évoluera dans les années à venir »³³³. En troisième lieu, la Commission mentionne la question du respect de l'acquis communautaire. La qualité de membre implique l'acceptation des droits et des obligations, actuels et à venir, du système communautaire et de son cadre institutionnel – l'acquis communautaire –, c'est-à-dire : (a) le contenu, principes et objectifs politiques des Traités, incluant le Traité de Maastricht ; (b) la législation adoptée pour la mise en œuvre des Traités et la jurisprudence de la Cour ; (c) les déclarations et résolutions adoptées dans le cadre

³²⁹ *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 3/92.

³³⁰ « Europe and the Challenge of Enlargement », A report from the Commission of the European Communities to the European Council, Lisbon, 24 June 1992. Document reproduit dans: MICHALSKI Anna, WALLACE Helen, *The European Community. The Challenge of Enlargement*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1992, pp. 157-167.

³³¹ « Europe and the Challenge of Enlargement », *op. cit.*, 1992, p. 159.

³³² « Europe and the Challenge of Enlargement », *op. cit.*, 1992, p. 159.

³³³ *Ibid.*, p. 159.

communautaire ; (d) et les accords internationaux et les accords entre Etats membres relatifs aux activités de la Communauté. Le rapport précise que l'acceptation de ces droits et obligations par un nouvel Etat peut entraîner des adaptations techniques, des dérogations temporaires et non permanentes et des arrangements transitoires négociées pendant l'adhésion. La Commission indique surtout que l'élargissement à la Communauté européenne diffère en de nombreux points des précédents élargissements : (a) la réalisation du Marché unique signifie que le maintien de frontières entre anciens et nouveaux Etats membres, même pour une courte période, pourrait créer des problèmes. Les arrangements transitoires doivent donc rester en nombre limité ; (b) la réalisation de l'Union économique et monétaire implique un réel effort de cohésion et de solidarité de la part de tous les membres. Le passage au dernier stade dépendra du nombre d'Etats qui rempliront les critères de la convergence économique ; (c) l'acquis dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité inclura le Traité de Maastricht et ses objectifs politiques³³⁴. La Commission met également en garde contre les difficultés institutionnelles qui pourraient surgir à l'occasion de l'élargissement et avait notamment déclaré que : « les non-membres souhaitent adhérer à la Communauté en raison de l'attrait qu'elle exerce de par son efficacité. Il serait donc erroné de procéder à un élargissement qui entamerait cette dernière »³³⁵.

Bien que ce document contienne l'essence de la politique d'élargissement à venir, le Conseil européen s'avoue encore insatisfait du travail de la Commission³³⁶. Les chefs d'Etat et de gouvernement demandent un nouveau rapport permettant d'apprécier les efforts faits par les pays d'Europe centrale et orientale pour se préparer à l'adhésion « à laquelle ils aspirent »³³⁷. Dans ce deuxième rapport, la Commission estime que « le Conseil européen devrait à présent confirmer qu'il accepte l'objectif d'une adhésion finale à l'Union européenne pour les pays d'Europe centrale et orientale lorsqu'ils auront satisfait aux conditions requises » et précise de nouveaux un certain nombre de conditions³³⁸. Préoccupé par d'autres sujets, le Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992 se contente d'accueillir « favorablement le rapport de la Commission ». Mais les chefs d'Etat et de gouvernement invitent « le Conseil à examiner à bref délai les recommandations de la Commission et à encourager un large débat

³³⁴ *Ibid.*, p. 160.

³³⁵ *Bulletin de l'Union européenne*, 3/1994, Elargissement (4/5).

³³⁶ Les conclusions de la présidence se contentent simplement d'indiquer que « la Commission a présenté son rapport 'L'Europe et le défi de son élargissement' », *Bulletin des Communautés européennes*, 6-1992, point I.4.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ COMMISSION EUROPEENNE, *Vers une association plus étroite avec les pays d'Europe centrale et orientale. Rapport de la Commission au Conseil européen. Edimbourg, 11-12 décembre 1992, SEC(92) 2301 final, Bruxelles, 2 décembre 1992, p. 3.*

associant les parties intéressées dans la Communauté et dans ces pays »³³⁹. Ils prévoient également que, « lors de la session à Copenhague, le Conseil européen prendra des décisions au sujet des différents éléments du rapport de la Commission afin de préparer les pays associés à l'adhésion à l'Union »³⁴⁰. Avant le Sommet de Copenhague, la Commission rédige une nouvelle communication, dans laquelle elle précise les raisons pour lesquelles « la Communauté devrait confirmer la perspective d'adhésion future [des pays d'Europe centrale et orientale] à l'Union européenne »³⁴¹.

Cette communication reflète le fort activisme de la Commission auprès du Conseil. Elle réaffirme l'exigence d'un message politique fort aux pays d'Europe centrale et orientale – fondé sur la confirmation de l'objectif de l'adhésion à l'Union européenne et sur le renforcement du dialogue politique – et d'une amélioration des relations économiques, fondée sur un accès élargi au marché communautaire (sauf pour les produits sensibles) et une coopération plus efficace³⁴². Le papier énumère à nouveau **les conditions auxquelles est soumise cette adhésion, qui seront reprises pratiquement sans changements par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de Copenhague en juin 1993**. C'est aussi lors de ce Sommet qu'est arrêtée la décision commune en faveur de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale³⁴³. Ce point confirme l'idée selon laquelle l'écoulement du temps (quatre ans) pris à élaborer une solution qui satisfasse les représentants au Conseil joue un rôle important dans l'élaboration d'un consensus. En effet, la période écoulée entre la mise sur agenda et la prise de décision, souvent bureaucratique, car elle comporte « des pré-rapports, des rapports préparatoires, des report des échéanciers, des calendriers, des comptes à rebours »³⁴⁴, a favorisé, à terme, l'acceptation de la décision par tous les acteurs, y compris par ceux qui, à l'origine, y étaient réticents. Le déroulement d'autres événements dans les relations extérieures de la CE/UE avec les Etats tiers et les réflexions sur l'union politique des Communautés ont également représenté des motivations supplémentaires pour rechercher un

³³⁹ *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 12-1992, point I-76.

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Vers une association plus étroite avec les pays d'Europe centrale et orientale. Communication de la Commission au Conseil en vue de la réunion du Conseil européen à Copenhague les 21 et 22 juin 1993*, SEC(93)648 final, Bruxelles, 18 mai 1993, p. 5.

³⁴² « Le message politique et les mesures économiques que la Commission européenne recommande en faveur des pays d'Europe centrale et orientale » / « Resserrement des liens d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale. Communication de la Commission au Conseil présentée par Sir Leon Brittan et M. Hans van den Broek », *Europe Documents*, (1833), 6 mai 1993.

³⁴³ DELOCHE-GAUDEZ Florence, « La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne », *Les Etudes du CERJ*, (46), oct. 1998, pp. 15-16.

³⁴⁴ VEDRINE Hubert, *Les Mondes de François Mitterrand. A l'Elysée, 1981-1995*, Paris, Fayard, 1997, p. 282, cité par DELOCHE-GAUDEZ Florence, « La France et l'élargissement... », *op. cit.*, 1998, p. 15.

consensus sur le contenu de la politique d'élargissement et la définition d'une identité européenne.

La conditionnalité d'adhésion, telle que définie lors du Conseil européen de Copenhague en 1993, résume ainsi les éléments d'identité que l'UE entend défendre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de son territoire. Elle complète également les articles imprécis des Traités européens relatifs à l'adhésion³⁴⁵. Les critères applicables aux Etats candidats à l'adhésion à l'UE sont en 1993 au nombre de trois³⁴⁶.

T 10. Trois critères d'adhésion en 1993

Critère politique	L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection
Critère économique	L'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union
Critère juridique de reprise de l'acquis	L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire

Le contenu du rapport présenté à Copenhague par la Commission est cependant loin d'être fondamentalement nouveau. Il résulte de **l'inscription progressive de divers éléments de la conditionnalité dans les relations extérieures des CE**. L'étude de l'évolution de la rédaction des rapports et des conclusions des Sommets européens fait ressortir plusieurs aspects de dépendance au chemin (*path dependency*) qui mettent en valeur le caractère graduel, progressif, incrémental du contenu apparemment innovant de ces rapports. Loin d'avoir été improvisée par la Commission, la définition des critères s'appuie sur l'expérience acquise lors de longues années de coopération avec les pays tiers et lors des précédents élargissements ainsi que sur un ensemble de documents produits dès le début de son mandat confié par le G7 en 1989.

³⁴⁵ ALLEMAND Frédéric, « Les critères d'adhésion à l'Union européenne », *Les Jeunes Européens*, 22 décembre 2003, http://www.jeunes-europeens.org/article.php3?id_article=63

³⁴⁶ Un point supplémentaire concerne directement l'UE : « La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats ». CONSEIL EUROPEEN DE COPENHAGUE, « Conclusions de la présidence », 21-22 juin 1993, p. 25. Voir aussi : COMMISSION EUROPEENNE, *Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion* (COM (2002) 700 final ; SEC (2002) 1400-1412), Bruxelles, 9 octobre 2002, pp. 7-8.

a) La définition d'une **conditionnalité politique européenne** (premier critère) est assez nouvelle dans la politique d'élargissement, mais s'appuie sur divers précédents plus anciens. La CE/UE commença officiellement à recourir à la conditionnalité politique dans ses relations avec les pays tiers seulement à partir de la fin de la Guerre froide. En raison du passé colonial de plusieurs de ses Etats membres, la CE n'avait, jusqu'à la fin des années 1980, pas introduit de conditionnalité dans ses relations extérieures avec les pays en développement³⁴⁷. Les relations économiques étaient en effet privilégiées à la question du respect des droits de l'homme et des libertés politiques : les deux premières conventions de Lomé pour les périodes 1975-1980 et 1980-1985 ne font par exemple aucune mention de ces droits. Par ailleurs, la gestion des relations avec les Etats tiers selon le mode de la conditionnalité n'était pas encore très répandu à cette période sur la scène internationale.

Le respect des droits de l'homme et de la démocratie devient pour la première fois une préoccupation majeure dans les relations de la CE avec la Grèce, le Portugal et l'Espagne, pays qui n'étaient pas encore jugés « démocratiques » au moment du dépôt de leur candidature d'adhésion à la CE. En 1976, la Communauté européenne décida de suspendre les accords économiques conclus en 1973 avec la Grèce suite au putsch des Généraux et à l'instauration d'un régime politique autoritaire. Lors du Conseil européen de Copenhague de 1978, il fut déclaré que « le respect et le maintien de la démocratie représentative et des droits de l'homme dans chaque Etat membre sont des éléments essentiels de la qualité de membre des Communautés européennes »³⁴⁸. Cette expérience a surtout servi de précédent pour l'inscription de la question des droits de l'homme dans les accords de Lomé : l'accord Lomé III (1985-1990) contient en effet une déclaration commune précisant que la dignité humaine est un objectif essentiel du développement, l'accord Lomé IV (1990-1995), notamment son article 5, est encore plus précis sur ce point³⁴⁹. Même chose pour les Etats d'Europe centrale et orientale : alors que les accords de coopération économique de 1988 ne sont pas assortis de conditions politiques, l'aide accordée en juillet 1989 par la CE à la Pologne et la Hongrie (programme PHARE) est expressément destinée à soutenir les réformes politiques et économiques engagées par ces pays. Dans son « Plan d'action pour une aide coordonnée à la Pologne et à la Hongrie » présenté en 1989 lors des premières réunions du G24, la Commission définit clairement cinq critères qui sont repris par le Conseil européen et le G24

³⁴⁷ SMITH Karen, "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries...", *op. cit.*, 1997, p. 15.

³⁴⁸ Conseil européen de Copenhague du 7-8 avril 1978, « Declaration on Democracy », *EC Bulletin*, (3), 1978, p. 6.

³⁴⁹ ADDO Michael K., "Some Issues in European Community Aid Policy and Human Rights", *Legal Issues of European Integration*, (1), 1988, pp. 79-80.

en février 1990 : « la suprématie du droit, le respect des droits de l’homme, la création d’un multipartisme politique, la tenue d’élections libres et l’introduction d’une économie de marché ». En août 1991, à la suite de la tentative de coup d’Etat en Russie, la CE engage des négociations pour étendre sa coopération avec la Bulgarie, la Roumanie, les Etats baltes nouvellement reconnus et l’Albanie. Alors que les cas bulgare et roumain occasionnent de nombreuses critiques de la part de l’UE, la « révolution chantante » des Etats baltes conduit la Communauté à adopter en décembre 1991 de nouveaux critères de reconnaissance officielle d’un Etat, fondés sur le respect des principes de la CSCE : Etat de droit, démocratie, droits de l’homme et respect des droits des groupes ethniques et des minorités nationales³⁵⁰. Tandis que les premiers accords d’association de décembre 1991 signés avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie ne mentionnent pas le respect des droits de l’homme et de la démocratie, ces éléments sont expressément inscrits dans tous les accords de coopération conclus à partir de 1992 avec les pays d’Europe centrale et orientale³⁵¹. En effet, le 11 mai 1992, sur proposition de la Commission, le Conseil décide que l’ensemble des accords de coopération et d’association avec des pays de la CSCE contiendront dorénavant une clause permettant leur suspension si les droits de l’homme et les principes démocratiques ne sont pas respectés. Point important, cette décision fait suite à deux déclarations, l’une du Conseil européen de Luxembourg de juin 1991, l’autre du Conseil de Développement de novembre 1991, dans lesquelles est mentionnée l’intention d’inclure des clauses sur les droits de l’homme dans les accords de la CE avec les Etats tiers³⁵². En décembre 1992, le Conseil des ministres de la CE fait le point sur « l’action de la Communauté et de ses Etats membres dans le domaine des droits de l’homme en 1992 » où les Douze réaffirment la conviction selon laquelle « le respect, la promotion et la sauvegarde des droits de l’homme constituent un facteur essentiel des relations internationales », « l’une des pierres angulaires de la coopération européenne » et « un aspect important » des relations entre la CE et les pays tiers. Le Conseil souligne que ce principe a été appliqué lors de la définition des lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux Etats et des conditions applicables aux relations officielles entre

³⁵⁰ “Declaration on the ‘guidelines on the Recognition of New States in eastern Europe and in the Soviet Union’”, *EPC Press Release*, P. 128/91, 16 déc. 1991.

³⁵¹ Soit les accords de coopération économique avec l’Albanie en 1992, l’Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie en 1993 et les accords d’association conclus à partir de 1993 avec la Bulgarie, la Roumanie, la République tchèque, la Slovaquie, l’Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie.

³⁵² Conseil européen de Luxembourg (28-29 juin 1991), « Déclaration sur les droits de l’homme » ; “Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council of Human Rights, Democracy and Development”, *EU Bulletin*, (11), 1991, point 2.3.1. Pour plus de détails: SMITH Karen, “The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries...”, *op. cit.*, p. 15 et s.

la CE et d'autres pays ou groupes de pays³⁵³. Il indique par ailleurs que, outre l'action menée par les Douze au sein de l'Assemblée générale de l'ONU et de la Commission des droits de l'homme, la CE et ses Etats membres ont publié en 1992 une centaine de déclarations et communications sur des problèmes spécifiques ayant trait aux droits de l'homme, effectué plus d'une centaine de démarches directes auprès de nombreux gouvernements et davantage pris en compte les questions relatives aux droits de l'homme dans les relations politiques et économiques et dans la coopération au développement³⁵⁴.

La conditionnalité politique sera, finalement, inscrite quelques années plus tard dans le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 à l'article 49 TUE, qui complète de façon importante le premier alinéa de l'article O du Traité de Maastricht en ajoutant la question du respect des principes généraux fondamentaux de l'Union :

« Tout Etat européen qui respecte les principes fondamentaux de l'Union [liberté, démocratie, respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de Droit] peut demander à en devenir membre. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission européenne et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue de ses membres ».

La création du marché intérieur, les avancées en matière de politique monétaire ainsi que le débat lancé à l'intérieur de la CE/UE sur les moyens de vérifier la mise en œuvre de l'acquis communautaire par les Etats membres contribueront, quant à eux, à compléter le critère politique par des critères économique et juridique. Il est intéressant sur ce point de comparer les définitions proposées par la Commission dans son rapport au G24 de février 1990 et à Copenhague en 1993 : la « création d'un multipartisme » et la « tenue d'élections libres » disparaît en 1993, l'ensemble des PECO disposant d'une pluralité de partis politiques et ayant procédé à au-moins une élection nationale en 1993, et sont remplacées par une formule plus large « avoir des institutions stables garantissant la démocratie ». La « suprématie du droit » et le « respect des droits de l'homme » sont inclus dans le critère politique, l'introduction d'une économie de marché se transforme en « existence d'une économie de marché » et devient un critère à part entière, assorti d'autres éléments faisant déjà référence aux principes du Marché commun. Aussi la définition de 1990 ne mentionne-t-elle pas la capacité de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire – le Traité de Maastricht étant à cette

³⁵³ « CE/Droits de l'homme : le Conseil rappelle qu'en 1992, la CE a continué à considérer le respect des droits humains comme une pierre angulaire de son action, et a entrepris d'innombrables démarches concrètes », *Bulletin quotidien Europe*, samedi 9 janvier 1993, p. 5.

³⁵⁴ *Ibid.*

époque à l'état embryonnaire –, et encore moins la reprise de l'acquis communautaire puisqu'il n'était pas encore question d'adhésion ou de participation aux politiques internes à la CE.

b) Alors que l'action extérieure de la Communauté européenne repose sur une longue tradition de constante redéfinition des relations économiques avec les pays tiers, **la conditionnalité économique** (deuxième critère) était absente des accords commerce et des accords d'association de première génération de la CE jusqu'à la fin des années 1980, en particulier avec les pays du bloc soviétique. En effet, le contexte de la guerre froide et les luttes idéologiques sur les rapports entre Etat et marché empêchaient toute discussion ouverte sur ce point. A partir de 1987, l'ouverture économique prônée par la politique de Perestroïka de Mikhaïl Gorbatchev change radicalement les relations économiques Est-Ouest. Les conclusions du G7, qui avait réuni du 19 au 21 juin 1988 les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats-Unis, du Canada, de la République fédérale d'Allemagne, de la France, du Japon, du Royaume-Uni et de l'Italie, précisaient en 1988 :

« Nous constatons avec satisfaction que les pays de l'Est désirent de plus en plus mettre fin à leur isolement économique, par exemple en nouant et développant des relations avec la Communauté européenne. Les relations économiques entre l'Est et l'Ouest peuvent prendre de l'expansion et servir nos intérêts communs dès lors qu'elles reposent sur une base commerciale saine, qu'elles sont menées selon les règles et les principes fondamentaux du système d'échanges et de paiements internationaux et qu'elles sont compatibles avec les intérêts de chacun de nos pays en matière de sécurité »³⁵⁵.

Alors que les négociations sur les accords de commerce et de coopération se poursuivent entre la CE et la Pologne, la Hongrie et la Roumanie, la « Déclaration conjointe portant sur la coopération et la reconnaissance mutuelle » signée le 25 juin 1988 entre la CEE et le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (CAEM) met fin à quinze ans de pourparlers et ouvre de nouvelles possibilités en termes de coopération économique Est-Ouest. En septembre 1988, le président du Parlement européen Lord Plumb ose même évoquer l'existence de préoccupations économiques identiques dans un discours devant le Soviet suprême « bien qu'il [faille] reconnaître la distance idéologique qui nous sépare »³⁵⁶.

³⁵⁵ « Sommet des Sept à Toronto – 19-21 juin 1988. Conclusions économiques et politiques », *Europe Documents*, 29 juin 1988, p. 11.

³⁵⁶ « Discours du président du Parlement européen Lord Plumb devant le Soviet suprême », *Europe Documents*, 22 septembre 1988, p. 2.

Lors du Sommet du G7 des 14-16 juillet 1989 à Paris, les sept pays les plus industrialisés réaffirment « l'importance suprême et universelle qu'[ils] attachent à la liberté, à la démocratie, et à la protection des droits de l'homme » et reconnaissent surtout que « les changements politiques qui se produisent [en Pologne et en Hongrie] seront difficiles à poursuivre sans progrès économique »³⁵⁷. Alors que cette déclaration signe la création du programme européen « Pologne-Hongrie – soutien à la restructuration économique » (PHARE) et confie à la Commission la coordination de l'aide du G24 (groupe de 24 pays membres de l'OCDE) à l'Est, la rhétorique relative à l'« économie de marché » n'est pas encore présente dans les discours européens. Les conclusions précisent seulement que « chacun d'entre nous prend actuellement des initiatives concrètes visant à encourager les réformes économiques, à promouvoir des économies plus compétitives et à fournir de nouvelles possibilités d'échanges »³⁵⁸.

En mai 1990, la Commission européenne propose un nouveau « plan d'action pour l'assistance coordonnée du groupe des 24 » permettant d'étendre l'aide du G24 à cinq pays autres que la Pologne et la Hongrie (Tchécoslovaquie, Roumanie, République démocratique allemande (RDA), Bulgarie et Yougoslavie). Défini en concertation avec le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE – institutions qui avaient déjà introduit la conditionnalité politique dans leurs programmes –, le plan précise pour la première fois que « seuls pourront en bénéficier ceux qui auront satisfait aux conditions politiques (élections libres, multipartisme, priorité au droit) et économiques (progrès vers l'économie libérale) prescrites ». La Commission indique alors clairement ce qu'elle entend par « objectifs de la réforme économique » :

« Les mémorandums des cinq pays, les programmes législatifs dans lesquels ils se sont engagés (...) confirment leur volonté de s'orienter vers une économie de marché. Ils se sont dans cette optique donné pour but de promouvoir une croissance non inflationniste, de pratiquer une politique des prix fondée sur l'offre et la demande, de réorienter leurs exportations vers les pays à monnaie forte, de rendre leur monnaie convertible, d'équilibrer leur balance de paiements, de surmonter le problème de la dette, d'assainir leur environnement en se convertissant à des sources d'énergie plus propre, d'accroître la productivité de leur industrie et de leur agriculture, de créer des services, notamment financiers, modernes, d'établir des droits de propriété normaux, de se doter de systèmes fiscaux modernes, de s'engager sur la voie des privatisations et de dissoudre les monopoles »³⁵⁹.

³⁵⁷ « Sommet des sept à Paris – 14-15 juillet 1989. Conclusions économiques et politiques », *Europe Documents*, 18 juillet 1989.

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ « Europe centrale et orientale : le 'groupe des 24' décidera au début juillet l'extension de son soutien à cinq nouveaux pays – Plan proposé par la Commission européenne », *Europe Documents*, (1626), 13 juin 1990, p. 2.

Le plan précise enfin que l'ordre, la rapidité et les autres modalités de mise en œuvre des mesures imaginées pour atteindre ces objectifs varieront selon les spécificités des différents pays et les résultats des négociations engagées avec les institutions internationales compétentes.

C'est seulement avec la signature des accords d'association de deuxième génération et avec le démantèlement progressif du régime soviétique qu'apparaît la mention du soutien à l'économie de marché dans la politique de coopération économique de la CE avec les pays d'Europe centrale et orientale. Dans une communication au Conseil et au Parlement européen de septembre 1990, la Commission définit les objectifs des accords d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale, qu'elle propose d'appeler « accords européens », en ces termes³⁶⁰ :

- renforcer les systèmes politiques démocratiques et les économies fondées sur les lois du marché ;
- intégrer la vie politique et économique de la CEE ;
- renforcer le climat du commerce et de l'investissement ;
- mieux gérer le passage d'une économie d'Etat et d'une division artificielle du travail à des structures économiques plus rationnelles et une participation pleine et entière au système économique mondial ;
- améliorer la transparence et la cohérence de l'aide financière européenne ;
- améliorer les échanges d'information et la coopération culturelle entre les parties.

Outre le fait que ces accords mentionnent pour la première fois explicitement la nécessité de respecter les règles de l'économie de marché, ils accordent une large part au renforcement des relations économiques entre la CEE et les PECO, et au soutien des réformes économiques des pays associés.

c) Enfin, la question de la **reprise de l'acquis communautaire** (troisième critère) a été constamment reformulée depuis le premier élargissement en 1973 pour finalement acquérir un rôle central dans la politique d'élargissement. D'après Christopher Preston, sa définition est, à l'origine, étroitement liée à la position tenue par le Général de Gaulle dans les négociations de

³⁶⁰ « Cadre général des accords d'association ('accords européens') entre la CEE et les pays d'Europe centrale et orientale définis par la Commission européenne » / « Accords d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale : cadre général. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement », *Europe Documents*, (1646/47), 7 sept. 1993, p. 2-3.

la première adhésion aux Communautés européennes (CE) de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark entre 1961 et 1973³⁶¹. Le Général de Gaulle exprima en effet publiquement ses réserves à l'égard de l'adhésion de la Grande-Bretagne lors d'une conférence de presse tenue le 14 janvier 1963 à Paris. Alors que les Britanniques indiquaient de façon répétée qu'ils étaient prêts à défendre les intérêts de la Communauté, le Général de Gaulle doutait de leur volonté d'accepter les buts politiques ou « finalité politique » de la CE. Promue par la Commission depuis les premiers élargissements, la reprise de l'acquis a également été mise en valeur par le Parlement européen (PE). Adoptant le « rapport Hänsch » sur la stratégie de l'Union européenne dans la perspective de l'élargissement et de la création d'un « ordre global à l'échelle de l'Europe », le Parlement exigeait en janvier 1993 que les pays candidats aient « la volonté et la capacité de faire *leur* acquis communautaire, y compris pour l'accord sur la politique sociale intervenu à Maastricht »³⁶². Le critère du respect de l'acquis, inspiré de la méthode communautaire, devint dès lors partie intégrante de la méthode d'adhésion à partir de 1993. Cependant, ce critère a, jusqu'en 1995, été défini de façon très vague et le contrôle *a priori* de l'acquis restait assez limité avant la signature de l'Acte Unique et surtout du Traité de Maastricht en vue de respecter la souveraineté des Etats adhérents³⁶³. Le contexte du cinquième élargissement était particulièrement différent en raison du passé idéologique et politique des Etats adhérents. **Il n'était pas certain que la méthode classique de l'élargissement puisse permettre de gérer les écarts politiques et économiques entre les anciens et les nouveaux membres.** En effet, cette méthode était jusqu'ici fondée sur une dissociation des buts et des instruments de la méthode communautaire : les buts (reprise de l'acquis) devaient être atteints pour devenir membre, mais le contrôle étendu du respect de ces buts était effectué de manière *a posteriori*, c'est-à-dire après l'adhésion, par le biais des procédures engageant la Commission et la Cour de Justice européenne. Or **l'acquis avait pris des proportions grandissantes** après la signature de l'Acte Unique en 1986 et du Traité de Maastricht en 1992, de par la création du Marché unique, d'une politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et les avancées en termes de politique de justice et affaires intérieures. Le contrôle du respect de la reprise de l'acquis avant l'élargissement est donc passé d'une version *a minima* à une version extensive. Dans quelle mesure le contrôle *a priori* de la reprise de l'acquis des années 1990 a-t-il constitué un

³⁶¹ PRESTON Christopher, "Obstacles to EU-Enlargement : The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe", *op. cit.*, 1995.

³⁶² « PE/Elargissement: une union à seize ne peut pas fonctionner avec les mêmes structures qu'une Union à Douze, affirme M. Hänsch », *Bulletin quotidien Europe*, jeudi 21 janv. 1993, p. 18.

³⁶³ PRESTON Christopher, *Enlargement and Integration in the European Union*, Londres/New York, Routledge, 1997.

pouvoir de levier et de pression aux mains de la Commission beaucoup plus important que ne l'avait permis la méthode des précédents élargissements ?

La consécration du rôle central du critère de reprise de l'acquis s'explique dans un premier temps par le fait que le contenu des critères politique et économique, et les méthodes permettant d'en vérifier le respect, étaient encore peu formalisés au début des années 1990. Au milieu des années 1990, la Commission lance une réflexion qui a servi de base à la stratégie adoptée à partir de 1995, sur les moyens de contrôler autrement le respect *a priori* de l'acquis³⁶⁴. Les réformes menées dans les politiques économiques et monétaires inspirent l'introduction de nouvelles méthodes de coopération avec les Etats candidats et offrent ainsi une large marge de manœuvre à la Commission pour compléter et réinventer non seulement le contenu de l'acquis, mais aussi les instruments permettant d'en vérifier le respect. Jusqu'à l'élargissement officiel en 2004, la Commission continua à travailler ces marges de manœuvre multiples que lui offraient les hésitations politiques, la définition vague de critères d'adhésion et diverses fenêtres d'opportunité politique ouvertes notamment lors des Conseils européens. Après 1993, plusieurs Sommets ont permis à la Commission de présenter des annotations aux conditions posées en 1993 et à la « stratégie d'élargissement » définie lors du Sommet d'Essen de 1994. Ces étapes marquantes sont Madrid en 1995, Luxembourg en 1997, Helsinki en 1999 et Copenhague en 2002. La décision politique d'ouvrir les négociations d'adhésion en 1998 a surtout constitué une large fenêtre d'opportunité pour la Commission³⁶⁵. La proposition de la Commission intitulée « Agenda 2000 » de 1997³⁶⁶ pour préparer ces négociations a, en effet, eu des conséquences notables tant au niveau de la méthode d'élargissement que de la réforme des politiques internes à l'Union européenne. Elle reflète surtout l'ajout d'un quatrième critère d'adhésion inspiré d'une réflexion plus générale menée dans le domaine de la coopération internationale. Il s'agit clairement d'une reformulation du cadre cognitif de la politique d'élargissement qui est passée, dans un premier temps, inaperçue car peu utilisée dans le discours officiel.

³⁶⁴ Voir par exemple les conclusions-conseils de Christopher Preston, alors consultant et directeur du Programme Pologne du *Know How Fund* britannique, publiées en 1997 : PRESTON Christopher, *Enlargement and Integration...*, *op. cit.*, 1997.

³⁶⁵ Entretien avec Egidio Canciani, DG Elargissement, Commission européenne, Bruxelles, 25 mai 2004.

³⁶⁶ COMMISSION EUROPEENNE, "Agenda 2000, Pour une Union plus forte et plus large" (COM (97) 2000 final), *Bulletin de l'UE*, Supplément 5/97, Luxembourg, OPOCE, 1997.

2) *Un glissement de paradigme : l'introduction des capacités institutionnelles dans la conditionnalité européenne*

Après avoir attiré l'attention, dans un rapport intermédiaire présenté au Sommet de Madrid en décembre 1995, sur les bénéfices potentiels de l'élargissement pour la paix et la sécurité ainsi que pour la croissance économique et le développement dans l'ensemble de l'Europe, la Commission précise que la condition *sine qua non* de l'adhésion est l'adoption de l'acquis communautaire en l'état à la date de l'adhésion. Anticipant les négociations, elle annonce que des dispositions transitoires pourront se révéler nécessaires dans certains secteurs, tels que l'agriculture et la libre circulation des personnes. Ce Sommet ajoute un élément supplémentaire aux conditions d'adhésion, jusqu'ici absent des rapports de la Commission, **un quasi quatrième critère d'adhésion transversal aux trois critères de Copenhague autour du « renforcement des capacités institutionnelles »** ou des « **capacités administratives et judiciaires** ». Cet élément, issu de discussions sur les moyens de faire respecter le premier et le troisième critère, est à l'origine d'importantes innovations dans les instruments de la coopération européenne, que l'on trouve mentionnés dans l'« Agenda 2000 » de la Commission et que nous analyserons plus loin. Une lecture attentive des documents élaborés après la réforme de 1997-98, rapports réguliers et documents de stratégie, fait ressortir le poids croissant des capacités institutionnelles, notamment dans les rapports réguliers qui réservent un chapitre à part à ce sujet. Justifiant l'évolution rhétorique de ce critère de manière *a posteriori*, la Commission précise dans son document de stratégie de 2002 que :

« le troisième critère renvoie à la mise en œuvre de la législation communautaire, dite acquis communautaire. (...) Les Conseils européens ultérieurs, en particulier celui de Madrid en 1995, ont mis en évidence l'importance non seulement de transposer l'acquis dans la législation nationale, mais aussi d'assurer son application effective au moyen de structures administratives et judiciaires appropriées »³⁶⁷.

L'accent croissant accordé aux capacités institutionnelles dans la stratégie d'élargissement s'explique notamment par l'évolution de la conception de l'Etat promue par l'Union européenne, sur la base de réflexions menées avec l'OCDE, la Banque mondiale et le FMI. La réforme de 1997, puis celles qui ont succédé, ont en effet ouvert une fenêtre d'opportunité permettant d'introduire de nouvelles idées directrices dans la politique d'élargissement de l'UE et dans la coopération européenne, que l'on peut nommer **redéfinition de la**

³⁶⁷ *Ibid*, p. 8.

philosophie ou glissement de paradigme³⁶⁸. Ces réformes se sont largement inspirées des débats dans le domaine du développement, notamment des notions de **bonne gouvernance**³⁶⁹, de **capacités institutionnelles** (*institution building*)³⁷⁰ et de **partenariat**³⁷¹ inscrites à l'agenda international dans les années 1980-1990 en réponse aux critiques émises à l'encontre du « consensus de Washington ». L'expression « consensus de Washington » a été formulée par l'économiste américain J. Williamson pour désigner le corpus théorique d'inspiration néoclassique et monétariste défini pour les économies en développement par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale à partir du début des années 1980. Comme l'indique Stéphanie Treillet :

« Ce corpus contredit point par point les objectifs et instruments mis en avant, au cours des décennies précédentes, par les stratégies de développement : rôle central de l'Etat, priorité à l'industrialisation, développement autocentré et orienté vers le marché intérieur. (...) [II] s'articule (...) autour de trois pôles d'hypothèses : un pôle monétariste (...), un pôle ultra-libéral (...), un pôle 'avantages comparatifs' »³⁷².

Les politiques mises en œuvre dans la nouvelle optique intègrent donc les paramètres de la nouvelle doctrine, aussi nommée « nouveau consensus de Washington », qui a pour but de réintroduire l'Etat dans le jeu économique d'une façon compatible avec le cadre néoclassique. Les nouvelles priorités sont ainsi censées remédier aux dégâts causés par les politiques d'ajustement structurel et de privatisation principalement promues jusqu'au milieu des années 1990 par la Banque mondiale et le FMI dans les pays en transition et en développement. Ce glissement de paradigme est également notable dans les activités de l'ONU et dans les programmes d'action mis en œuvre à partir de 2000³⁷³. Cette nouvelle philosophie s'inspire

³⁶⁸ Nous avons déjà défini le paradigme dans notre introduction. Thomas Kuhn définit le paradigme comme un « ensemble de propositions conventionnellement acceptées dans tout ou partie de la communauté savante, à partir desquelles se construit une tradition de recherche » ; BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, 6^{ème} éd., Paris, LGDJ, 2002, p. 653.

³⁶⁹ Il existe une littérature très large sur la bonne gouvernance et des définitions très variées. Nous avons déjà indiqué en introduction la nécessaire distinction entre la conception de la gouvernance telle promue par les acteurs (la « bonne gouvernance ») et celle utilisée dans les analyses académiques. Les ouvrages sur la conditionnalité que nous avons cités en introduction traitent quasiment tous du thème de la « bonne gouvernance ».

³⁷⁰ Notion récente dans la coopération européenne, l'*institution-building* est défini par la Commission comme « le renforcement des structures, des ressources humaines et des capacités de gestion nécessaires à la mise en œuvre de l'acquis. Ce processus peut prendre un grand nombre de formes : assistance technique, programmes de formation, échange d'experts, etc. L'*Institution-building*' comprend aussi la participation aux programmes communautaires comme Leonardo, Socrates, etc. » ; COMMISSION EUROPEENNE, *Jumelage : un instrument d' 'institution building'*, fascicule d'information, décembre 1998, p. 1.

³⁷¹ MAXWELL S. & CONWAY T., *Perspectives on Partnership*, World Bank Operations Evaluations Department, Working Paper n°6, 2001.

³⁷² TREILLET Stéphanie, *L'Economie du développement*, Paris, Nathan, 2002. Coll. Circa, pp. 116-117.

³⁷³ Voir à ce sujet le premier rapport de l'ONU sur le secteur public dans le monde : NATIONS-UNIES, *World Public Sector Report, Globalization and the State*, 2001. Pour plus de détails sur ce point: D'ORTA Carlo, « Quel avenir pour l'espace administratif européen ? », Discours d'ouverture du Directeur du Département de la

principalement des travaux du prix Nobel Amartya Sen et a été inscrite dans la « déclaration du millénaire » adoptée le 8 septembre 2000 par l'Assemblée générale des Nations-Unies et qui a mis en évidence le lien étroit entre la lutte contre la misère, le droit au développement et la bonne gouvernance. Ainsi, selon le nouveau paradigme qui faisait ouvertement l'objet de débats depuis le début des années 1990 :

« Le rôle de l'Etat doit se décliner à deux conditions : une délimitation stricte dans les domaines autorisés par les 'défaillances du marché', tels que certains segments des infrastructures, de l'éducation, de la santé...(...); la notion de capacité institutionnelle des Etats et de bonne gouvernance [qui] a pris également une importance centrale dans la thématique des institutions internationales, surtout après la crise asiatique ; **cette conception se situe dans la continuité d'une orientation déjà exprimée auparavant : 'moins d'Etat, mais mieux d'Etat'** »³⁷⁴.

Ainsi, il ne s'agit pas d'un changement radical de paradigme dans le sens où la croyance selon laquelle la libéralisation des marchés passe par la démocratie (et vice-versa) subsiste, mais d'un glissement significatif au sein du paradigme dominant qui traduit une extension de ce paradigme à d'autres domaines de l'Etat providence. Les propos de Turkia Ould Daddah, ancienne directrice de l'Institut international des sciences administratives (IISA), illustrent dans quelle mesure les changements rapides des dernières décennies du XXe siècle ont rendu urgente une nouvelle définition du rôle de l'Etat dans ses relations avec le marché et la société. Face aux échecs expérimentés lors des programmes d'ajustement structurel :

« il paraît désormais évident qu'il ne peut y avoir de progrès socio-économique sans un Etat responsable et sans une fonction publique compétente, intègre et professionnelle. Pour les gouvernements comme pour les organisations internationales intervenant dans l'aide au développement, les projets de développement économique ne sont plus détachés du contexte général de développement institutionnel. Les programmes d'appui à la gouvernance, à l'enracinement de la démocratie (inséparable de la notion de droits et devoirs des citoyens, mais aussi de l'idée de service public et d'intérêt général) ou encore à la décentralisation se multiplient. Mieux encore, on admet de plus en plus que le succès des réformes ne peut être envisagé en dehors d'une compréhension d'ensemble du système de relations que constitue l'administration »³⁷⁵.

Le glissement de philosophie a également pour but de contrer les logiques locales de contournement dans la mise en place d'un Etat de droit. Pour Tony Veirheijen de l'Université de Leiden, intervenu lors de nombreuses conférences de l'OCDE et consultant à la Banque mondiale, l'assistance européenne s'est dans un premier temps concentrée uniquement sur les

Fonction Publique italienne, 41^{ème} réunion des Directeurs Généraux européens responsables de la fonction publique, Rome, 2-3 décembre 2003, p. 5-7.
<http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/03/WorkingPaper/2003w06.pdf>

³⁷⁴ TREILLET Stéphanie, *L'Economie du développement*, op. cit., 2002, p. 130. (nous soulignons en gras)

³⁷⁵ NUMERO SPECIAL, "La coopération administrative internationale", *Revue française d'administration publique*, n° 100, oct.-déc. 2001, pp. 697-698.

questions du transfert de normes formelles sans envisager de mesures permettant leur réelle application :

« l'adoption de lois (...) n'a eu qu'un effet limité. Les responsables politiques ont trouvé le moyen de limiter la portée des lois visant à réformer la fonction publique de façon à conserver leur "droit d'ingérence". (...) Il existe toujours des moyens de contourner la loi et les gouvernements successifs les ont abondamment utilisés pour en ralentir l'application ; ailleurs, les textes ont été interprétés selon les souhaits des gouvernants et se sont alors retrouvés vidés de toute substance »³⁷⁶.

Les stratégies de réforme dans le secteur public, lorsqu'elles existaient, étaient jusqu'en 1998 essentiellement élaborées par des consultants étrangers auxquels l'administration ne fournissait que peu d'informations. Ces stratégies s'inspiraient par ailleurs d'approches éprouvées par les pays d'Europe « occidentale » mais qui n'étaient pas suffisamment adaptées à la réalité locale. « Il n'est donc pas surprenant que les stratégies de réforme administrative [restaient] des "tigres de papier" quasiment dépourvus d'effets »³⁷⁷.

Les travaux sur les changements et glissements de paradigme indiquent que ceux-ci apparaissent en général dans des périodes de crise de politiques³⁷⁸. Ces crises interviennent lorsque le cadre cognitif légitime et/ou la configuration institutionnelle et/ou l'équilibre des rapports de forces éprouvées jusque-là se trouvent remis en cause par l'accumulation d'anomalies dans le sous-système de politique considéré³⁷⁹. Dans le sens de Thomas Kuhn, l'« anomalie » représente des problèmes qui ne parviennent pas à être interprétés et « traités » par les configurations cognitives et normatives et par le système d'action établis. Elle nécessite par conséquent des ajustements plus ou moins substantiels du cadre cognitif légitime qui détermine les modalités de l'action publique ainsi que des équilibres institutionnels et de la nature des échanges sociaux. Nous combinerons ici les outils de l'anthropologie et de la sociologie des institutions européennes³⁸⁰ avec l'approche par les changements de

³⁷⁶ VEIRHEIJEN Tony, "Dix ans de réformes en Europe centrale et orientale : toujours les mêmes problèmes ? ", *Revue française d'administration publique*, (87), juill.-sept. 1998, p. 401.

³⁷⁷ *Ibid.*, p. 401.

³⁷⁸ Sur le changement de paradigme, voir : KUHN Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions*, (2nd ed.), Chicago: University of Chicago Press, 1970 ; HALL Peter, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, pp. 275-296. ; FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (dir.), *La Construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, 1995.

³⁷⁹ MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, *op. cit.*, 1998, p. 138-139.

³⁸⁰ ABELES Marc, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, (135), juill.-sept. 1995, pp. 65-85 ; BELLIER Irène, WILSON Thomas, *An anthropology of the European Union: building, imagining and experiencing the new Europe*, Oxford, New York, Berg, 2000; GEORGAKAKIS Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique: acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.

paradigme³⁸¹ pour analyser de quelle manière s'est effectué ce glissement dans la politique d'élargissement de l'Union européenne. Cette approche permet en particulier d'identifier les acteurs concurrents et les réseaux porteurs de nouvelles idées au sein des institutions européennes.

Pour revenir au terrain empirique, le glissement de paradigme lié aux capacités institutionnelles et à la conception de l'Etat en Europe a, certes, été révélé par la réforme de 1997-98, mais fut précédé de nombreux débats et s'est imposé par touches progressives. De 1989 à 1996, une conception néo-libérale de l'Etat domine la politique de coopération de l'Union européenne vis-à-vis des PECO³⁸². Faisant suite à la formulation de nombreuses critiques provenant des milieux politiques, administratifs, académiques et sociétaux des Etats membres de l'Union européenne et des Etats candidats, les projets d'assistance à la privatisation et aux ajustements structurels sont complétés par des projets d'aide à la reprise de l'acquis communautaire dans le domaine du marché intérieur. Malgré ces changements, la Commission constate toujours des dysfonctionnements dans les systèmes politico-économiques des PECO. L'approche très mécaniciste qu'elle défend (vérification de la reprise de l'acquis par le biais du *screening*³⁸³, de listes détaillées de directives et de règlements) est particulièrement critiquée par les Etats associés lors de la préparation du Livre blanc sur le marché intérieur³⁸⁴. L'histoire de l'inscription des capacités institutionnelles dans la conditionnalité de l'UE est ainsi étroitement liée aux débats ouverts à la fin des années 1980

³⁸¹ S'inspirant des travaux de Peter Hall, M. Howlett et M. Ramesh estiment que les changements ou glissements de paradigmes suivent le plus souvent la séquence suivante : 1) *Période « normale »* : Phase de stabilité de la matrice institutionnalisée, où les ajustements ont un caractère incrémental (changements de premier et de second ordre), généralement à l'initiative de groupes restreints d'experts et de fonctionnaires. 2) *Accumulation des « anomalies »* : Les évolutions isolables dans le « monde réel » ne parviennent pas à être anticipées ni même expliquées par la matrice cognitive et normative dominante et légitime. Cette séquence marque les débuts de la crise de paradigme ou crise de politique. 3) *Expérimentations* : des tentatives sont faites pour amender le paradigme en vigueur, afin de tenir compte des « anomalies » rencontrées. 4) *Fragmentation de l'autorité* : La configuration d'acteurs, attachée au paradigme légitime jusque-là, se trouve discréditée et affaiblie au sein du sous-système affecté. 5) *Contestation* : Produites et/ou encouragées par la crise du paradigme antérieur, des matrices cognitives et normatives concurrentes, portées par des configurations d'acteurs distinctes, alimentent le débat public. 6) *Institutionnalisation du nouveau paradigme* : Après une période plus ou moins longue, le plus souvent caractérisée par une cristallisation progressive du nouveau paradigme suivant un processus de *path dependence*, la coalition d'acteurs devenue dominante assoit progressivement son pouvoir, ce qui se traduit par une modification substantielle de l'action publique (changement de troisième ordre). Séquence citée par : MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 139, reprise de : HOWLETT Michael C., RAMESH M., *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 191.

³⁸² SCHIMMELFENNIG Frank, "Liberal Community and Enlargement: An Event History Analysis", *Journal of European Public Policy*, 9 (4), août 2002, pp. 598-626.

³⁸³ Difficile à traduire en français, le terme « screening » doit être compris comme une mesure d'évaluation de la législation en vigueur par un passage en revue systématique de cette législation.

³⁸⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, *Preparation of the Associate Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, COM(95) 163 final, 3 et 10 mai 1995.

dans le milieu du développement et entre plusieurs experts des questions administratives et de la coopération administrative en Europe, que ces experts soient issus du milieu universitaire, de *think-tanks* ou d'organisations comme l'OCDE, la Banque mondiale ou les Nations-Unies (PNUD)³⁸⁵.

Le débat sur le respect de l'acquis communautaire et les capacités institutionnelles de mettre en œuvre le droit communautaire émerge en premier lieu au sein de l'Union européenne au début des années 1990 lorsque la Commission européenne réalise que les infractions des Etats membres à ce droit sont en nombre croissant. Dans le contexte de formation du marché intérieur, la question fait l'objet de nombreuses conférences où le terme d'« espace administratif européen » est déjà évoqué, mais dont « le sens n'avait pas encore été spécifié à cette époque »³⁸⁶. Le débat se focalise essentiellement sur la nature et le rôle de l'Etat en Europe et sur la capacité des Etats membres à s'« européeniser ». En 1997, la Commission réalise également que les Etats associés transposent, certes, le droit communautaire en droit interne, mais ne le mettent pas forcément en œuvre : face aux difficultés de réformer l'Etat en Europe centrale et orientale, plusieurs fonctionnaires européens et experts de l'OCDE s'inspirent de ce débat pour le transposer à l'Europe centrale et orientale. Un débat similaire s'ouvre de nouveau, cette fois appliqué aux Etats candidats et à l'Union européenne en voie d'élargissement³⁸⁷, pendant la présidence néerlandaise de l'Union européenne qui lance officiellement l'ouverture des négociations d'adhésion prévues en mars 1998. Consciente de l'acuité de la question, la DGIA de la Commission, chargée des relations avec les PECO, organise une conférence à Maastricht sur le sujet. De nombreux experts issus de centres de recherche en droit administratif, notamment de l'Institut international des sciences administratives (IISA), de l'Institut européen d'administration publique (IEAP/EIPA)³⁸⁸, de l'Organisation internationale du travail (OIT) et du Programme des Nations Unies pour le

³⁸⁵ Sur ce débat, voir : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES/DGCID, *Développement : 12 thèmes en débat*, Paris, ministère des Affaires étrangères, 2000.

³⁸⁶ SIEDENTOPF Heinrich, SPEER Benedikt, « L'espace administratif européen d'un point de vue de la science administrative allemande », *Revue internationale des sciences administratives*, 69 (1), mars 2003, pp. 9-30. Voir aussi : OLSEN Johan P., « Towards a European administrative space ? », *Journal of European Public Policy*, 10 (4), août 2003, pp. 506-531.

³⁸⁷ Voir par exemple : OLSEN Johan P., « Towards a European administrative space ? », *op. cit.*, 2003, pp. 506-531. J. Olsen cite par exemple dans sa conclusion le rôle joué par le programme SIGMA de l'OCDE dans le cadre de ce débat.

³⁸⁸ En 2004, le directeur général de l'IEAP, Gérard Druesne, précisait que « les élargissements successifs de l'Union européenne, et notamment celui de 2004 (...), mettent en lumière l'importance de la formation des administrations publiques, sans la pleine implication desquelles la mise en œuvre des règles et politiques européennes est pratiquement impossible, et en même temps l'immensité de ce besoin de formation au niveau national et régional », Institut européen d'administration publique, document de présentation, <http://www.eipa.nl>.

Développement (PNUD) y participent, ainsi que les membres de l'OCDE qui contribuent également à l'organisation de la rencontre. D'après Bon Bonwitt, directeur du programme SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions gouvernementales et des systèmes de gestion) de l'OCDE, c'est lors de cette conférence aux Pays-Bas que la question des capacités institutionnelles soutenue par l'OCDE (elle-même influencée par l'OIT) aurait été prise en compte par certains membres de la DGIA et que serait né le débat sur l'« espace administratif européen » dans l'Europe en voie d'élargissement³⁸⁹. La présence du PNUD lors de cette conférence conduit également à la prise en compte des réflexions menées dans le cadre du « nouveau consensus de Washington » en matière de capacités institutionnelles et de lutte contre la pauvreté selon lesquelles l'intervention de l'Etat ne peut être efficace que si elle s'effectue « dans la transparence, dans le respect de normes et de règles clairement établies, en l'absence de corruption et avec une vision cohérente à long terme »³⁹⁰. Le nouveau référentiel du PNUD, développé sur la base des travaux d'Amartya Sen³⁹¹, vient ainsi compléter la réflexion menée en Europe sur les capacités institutionnelles des Etats membres et sur l'Europe sociale³⁹². En effet, en 1997, les Etats membres réalisent les limites du marché intérieur et de l'Etat providence : le chômage augmente, les politiques de sécurité sociale et de retraite sont en crise. A cela s'ajoute la perspective d'intégration de nouveaux Etats membres dont la situation est pire encore : l'Union européenne prend conscience des conséquences sociales des politiques (néo-)libérales menées depuis le début des années 1990 et les études menées sur le sujet, diffusées par la presse, font monter la crainte au sein des Etats membres de l'arrivée massive d'une main d'œuvre moins chère sur leurs marchés et de crises internes dans les PECO. A ces deux raisons s'ajoute enfin l'accroissement des critiques à l'encontre des capacités de l'Union européenne à devenir un acteur international et en particulier de la Commission européenne à gérer correctement les programmes de coopération extérieure, point sur lequel nous aurons l'occasion de revenir. Cette conjoncture, qui mêle soudainement les préoccupations des Etats membres, des Etats candidats et des institutions européennes, de politique intérieure et extérieure à l'UE, peut être perçue comme une **conjoncture critique**, propice à la réalisation d'un glissement de paradigme, où les experts du programme SIGMA de l'OCDE et les fonctionnaires de la DGIA de la Commission, encouragés par les

³⁸⁹ Voir: OCDE, "Serving the Economy Better", *PUMA Occasional Papers*, OCDE/GD(91)121, 1991.

³⁹⁰ TREILLET Stéphanie, *L'Economie du développement*, op. cit., 2002, p. 130.

³⁹¹ Par exemple: SEN Amartya, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland, 1985.

³⁹² Voir à ce sujet le livre publié par Robert Salais et Robert Villeneuve qui propose une intégration des idées d'Amartya Sen dans la réflexion sur l'Europe sociale : SALAIS Robert, VILLENEUVE Robert (eds.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2004.

changements politiques au sein de l'UE en faveur de la gauche, ont joué un rôle clé de promoteur d'un nouveau paradigme.

Cependant, comme l'indique Eve Fouilleux qui a étudié les relations entre la Commission et l'OCDE dans le secteur agricole, les élites administratives européennes, leurs idées et leur volonté politique sont importants à prendre en compte pour saisir le rôle de médiation de la Commission, qui ne peut pas « être réduit à celui d'une simple courroie de transmission des idées de l'OCDE »³⁹³. En effet, Caryn Fogg, responsable à l'époque d'une des trois sections du programme PHARE³⁹⁴, avait été auparavant en poste en Roumanie et en Turquie et accordait une importance particulière à l'Etat de droit et aux capacités institutionnelles, que de nombreux experts, parmi lesquels Jeffrey Sachs, avaient négligé au profit d'une approche de la transition par l'économie libérale. Elle invita quelques experts de l'OCDE à intervenir lors de la conférence à Maastricht et fut soutenue dans ses efforts d'ouverture du débat par Hélène Bourgade (chargée plus tard des questions d'administration publique pour les pays des Balkans et des Nouveaux Etats Indépendants dans le cadre du programme ECHO). L'intervention des experts de l'OCDE fut également accueillie par M. Dror, auteur de plusieurs ouvrages sur la transformation et membre de l'EIPA, « institution qui avait pourtant à l'époque intérêt à garder l'OCDE à distance en raison de son contrat avec la Commission sur les questions d'administration publique »³⁹⁵. A l'issue de la conférence, C. Fogg proposa une coopération sur un budget de 3 millions d'Euros, « qui représentait, certes, une petite somme pour PHARE, mais une forte somme pour SIGMA dont le budget annuel n'excédait pas le milliard de dollars »³⁹⁶. L'OCDE, jusqu'ici, possédait une faible expérience d'assistance technique dans le cadre du programme TECO, qui avait par ailleurs été largement critiqué au sein de l'OCDE. Le programme SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions gouvernementales et des systèmes de gestion), conçu pour les pays de l'ancien bloc socialiste, est né par une convention entrée en vigueur le 21 mai 1992 et représentait officiellement une « initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne financée principalement par la

³⁹³ FOUILLEUX Eve, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, pp. 277-305.

³⁹⁴ Il existait trois sections : économie structurelle, macro-économie et le « reste ». Caryn Fogg était responsable de cette troisième section.

³⁹⁵ Entretien à l'OCDE, Bob Bonwitt, directeur du programme SIGMA, 3 juin 2004, Paris. Parmi les travaux de l'IEAP sur les capacités institutionnelles, voir par exemple : NICOLAIDES Phedon, *Capacity Building for Integration. Enlargement and the European Union and Effective Implementation of its Rules (with a Case Study on Telecommunications)*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 2000.

³⁹⁶ *Ibid.*

CE »³⁹⁷. Selon Bob Bonwitt, ce programme reflète une position bien à part dans les activités de l'OCDE. En effet, au début des années 1990, les Etats-Unis ne comprenaient pas bien le rôle qu'ils pouvaient jouer à l'OCDE dans la politique vis-à-vis des PECO, considérant que les transformations en Europe concernaient principalement les Européens. Surtout, « ils ne voulaient pas cautionner l'introduction de valeurs européennes d'économie de marché allant à l'encontre des valeurs américaines »³⁹⁸. Pourtant, les Etats-Unis ont joué un rôle très actif et développé une large politique de soutien des transformations en Europe centrale et orientale, notamment à travers l'agence nationale USAid, mais aussi d'institutions internationales comme la Banque mondiale et les Nations-Unies. Si le rôle des Etats-Unis a été réduit dans le cadre de l'OCDE, il s'agit en particulier du programme SIGMA et de l'unité PUMA, « qui ont toujours joué un rôle à part au sein de l'OCDE »³⁹⁹.

Après la conférence de Maastricht, la Commission demande aux experts de l'OCDE de fournir une définition des capacités institutionnelles sur la base de l'expérience des Etats membres de l'Union. Le résultat est présenté par Jacques Fournier, ancien membre du Conseil d'Etat français et expert pour l'OCDE, lors d'une réunion sur « l'intégration européenne et la réforme de l'administration » organisée par SIGMA à Athènes avec plusieurs hauts fonctionnaires de douze PECO (8-10 octobre 1997)⁴⁰⁰. D'après d'éminents juristes allemands, la tentative de définir un « espace administratif européen » a « provoqué un débat scientifique d'une portée considérable »⁴⁰¹. Les experts du programme SIGMA de l'OCDE, promoteurs d'une vision horizontale (ou systémique) du renforcement des capacités institutionnelles, de l'Etat de droit et du service public, ont notamment reproché à la Commission l'approche trop sectorielle, axée sur la privatisation et l'intégration au marché intérieur, qu'elle avait défendue jusqu'ici⁴⁰². Jusqu'en 1997, la Commission avait en effet promu une approche verticale de l'administration comme fonction pivot des changements, point d'ailleurs fortement reflété par

³⁹⁷ OCDE/SIGMA, « Le Programme SIGMA : historique et réalisations », Note du programme SIGMA à l'intention de la DG Elargissement, Commission de gestion du programme PHARE, Ta 13913, 5/6/2002-25/6/2002, p. 7.

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ *Ibid.*

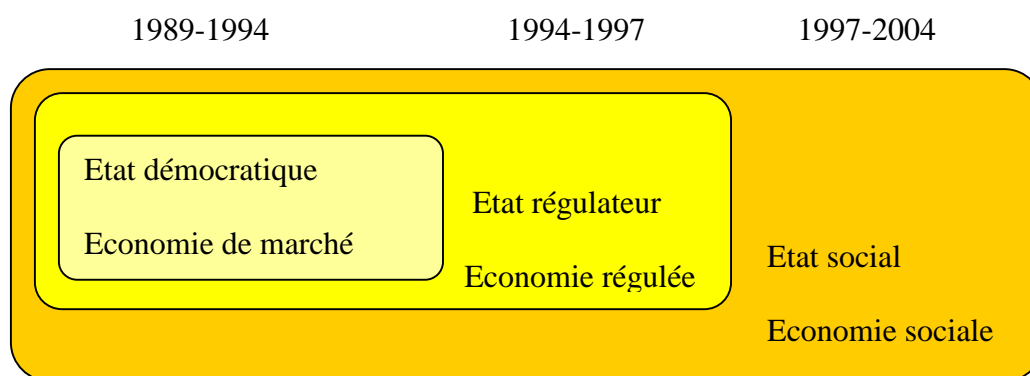
⁴⁰⁰ *Ibid.* Le terme a été défini et étudié en détail dans la note 23 du programme SIGMA. FOURNIER Jacques, « Gouvernance et intégration européenne — Une administration fiable », Document SIGMA n° 23, « Préparation des administrations publiques à l'Espace administratif européen », CCNM/SIGMA/PUMA(98)39, 1998, pp. 127-143.

⁴⁰¹ SIEDENTOPF Heinrich, SPEER Benedikt, « L'espace administratif européen ... », *op. cit.*, 2003.

⁴⁰² OCDE/SIGMA, « Le Programme SIGMA : historique et réalisations », *op.cit.*, 2002, p. 7.

la littérature académique sur la transition⁴⁰³. Les institutions facilitant la réalisation de politiques de privatisation et de régulation des marchés représentaient les seules priorités institutionnelles. Les autres administrations étaient laissées de côté. Après avoir défendu une vision néo-libérale des relations entre l'économie et l'Etat pour favoriser le démantèlement des structures socialistes, la stratégie de la Commission a connu une première inflexion en 1994 au moment de la définition de la stratégie de pré-adhésion sous présidence allemande : le renforcement des instances de régulation et de mise en conformité à l'acquis dans les domaines liés à l'intégration au marché intérieur devient la priorité. Alors que les capacités institutionnelles avaient été ajoutées aux critères d'adhésion en 1995, la Commission continua pourtant jusqu'en 1997 à défendre une approche sectorielle telle que définie dans le Livre blanc sur le marché intérieur. Le renforcement des institutions ne fait donc, jusqu'à cette date, l'objet d'aucune mesure concrète de la part de la Commission dans le cadre du programme d'assistance PHARE. La coalition d'acteurs à la tête de la DGIA ne voyait pas, à vrai dire, la nécessité de faire suivre d'effet une déclaration dont elle n'approuvait pas personnellement le contenu. Elle accorda donc peu d'attention à l'horizontalité de politiques qui impliquent de croiser plusieurs secteurs comme la politique environnementale, régionale ou sociale.

T 11. Glissements du paradigme libéral au sein de la politique d'élargissement



Source : Notre schéma.

C'est donc seulement en 1997 que les **capacités institutionnelles sont de nouveau inscrites à l'ordre du jour**, au moment même où la légitimité de cette coalition est remise en question au sujet de la gestion du programme PHARE. En effet, en 1997, le Parlement européen formule de sérieuses critiques à l'encontre du programme PHARE, accusant notamment la

⁴⁰³ Nous pensons ici en particulier à la littérature prolifique de la transitologie. Pour une approche critique, voir DOBRY Michel, « Les voies incertaines de la transitologie... », *op. cit.*, 2000.

Commission de centraliser la programmation et le contrôle général du programme entre ses mains, et de recourir uniquement aux services d'entreprises de conseil pour la mise en œuvre des projets⁴⁰⁴. Ces critiques s'ajoutent aux rapports critiques que la Cour des Comptes européenne avait publiés les années précédentes⁴⁰⁵. En 1997, l'institution parlementaire demande au Commissaire Hans van den Broek de présenter un rapport lors d'une audition. Ce dernier confie la préparation de son discours à Sipke Brouwer, ancien chef de cabinet du Commissaire et, en 1997, directeur de la Direction B (Relations avec l'Europe centrale et orientale). Le *Briefing Paper* élaboré par S. Brouwer défend principalement l'idée selon laquelle les problèmes pointés du doigt par le Parlement seront résolus par davantage de centralisation de la part de la Commission. Après une discussion ponctuée de questions et de remarques sévères, les parlementaires européens organisateurs de l'audition « déchirèrent les propos de van den Broek en petits morceaux »⁴⁰⁶. Sipke Brouwer fut un temps affecté à un autre poste, celui de conseiller principal auprès du directeur général de la DGIA Günter Burghardt, avant de changer de fonction. Le Commissaire Hans van den Broek chargea ensuite François Lamoureux, vice-directeur général de la DGIA et ancien membre de cabinet de Jacques Delors (de tendance sociale-démocrate), d'élaborer une solution permettant de répondre aux critiques formulées par le Parlement. La question des capacités institutionnelles administratives et judiciaires, et le recours à l'expertise des Etats membres pour assister les changements nécessaires dans les PECO, constitua un des points prioritaires du nouvel agenda et un des chevaux de bataille de François Lamoureux. De nombreux entretiens relatent la forte personnalité du vice-directeur général et sa volonté de trouver une solution permettant la mise en œuvre pratique du contrôle de ce critère défini à Madrid en 1995.

La critique des éléments paradigmatiques jusqu'ici en vigueur est ainsi très rapidement suivie par la défense d'un nouvel élément paradigmatique qui se traduit par de rapides changements de personnes au sein de la DGIA. En effet, après une courte période d'interim suite au départ de S. Brouwer, Catherine Day est affectée au poste de directeur de la Direction B précédemment détenu par celui-ci. Elle est aussitôt chargée par François Lamoureux de trouver une façon de définir et de mettre en œuvre la nouvelle stratégie envisagée. C. Day est assistée dans un premier temps par Carolyn Leffer-Roth, fonctionnaire Suisse-allemande

⁴⁰⁴ Entretien avec Bob Bonwitt, directeur du programme SIGMA, 3 juin 2004, OCDE, Paris.

⁴⁰⁵ Sur le rôle croissant de la Cour des Comptes européenne, voir : LAFFAN Brigid, « Becoming a 'Living Institution' : The Evolution of the European Court of Auditors », *Journal of Common Market Studies*, 37 (2), juin 1999, pp. 251-68.

⁴⁰⁶ Entretien avec Bob Bonwitt, directeur du programme SIGMA, 3 juin 2004, OCDE, Paris.

employée sur contrat dans une unité sectorielle de la DGIA, chargée de rendre compte de l'expérience allemande de coopération à l'Est (programme « Transform ») qui accordait une place importante au renforcement institutionnel des PECO selon le principe de l'économie sociale de marché. François Lamoureux et Catherine Day se tournent dans le même temps vers les membres du programme SIGMA de l'OCDE pour demander leur avis sur les moyens de réaliser des jumelages institutionnels entre Etats membres et candidats dans le domaine administratif et judiciaire. Ils chargent les experts de SIGMA de définir plus précisément le contenu des capacités institutionnelles et d'élaborer un ensemble d'indicateurs permettant d'évaluer l'état de ces capacités. Le rapport n°27 de SIGMA, élaboré en coopération avec d'éminents spécialistes européens du droit administratif (surtout allemands et français), précise ainsi ce que l'Union européenne entend par « principes européens d'administration publique » en s'appuyant principalement sur la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes⁴⁰⁷. Le rapport reconnaît que **l'absence de législation communautaire générale dans les domaines de l'administration publique et du droit administratif** « pose un problème aux pays candidats, qui sont tenus de se doter de systèmes administratifs et d'institutions d'administration publique capables de transposer, de mettre en œuvre et de faire respecter l'*acquis* conformément au principe de l'obligation de résultat »⁴⁰⁸. Il précise que les Etats candidats :

« doivent satisfaire aux critères d'adhésion à l'UE tels qu'ils ont été adoptés par le Conseil européen à Copenhague, à Madrid et à Luxembourg. En outre, les progrès qu'ils réalisent sont évalués par rapport à ces critères, autrement dit, selon la phraséologie des rapports réguliers de la Commission européenne, en termes de « capacité administrative et judiciaire de ces pays d'appliquer l'*acquis* », ce qui signifie implicitement que leurs progrès seront évalués par rapport aux normes administratives européennes. C'est dans cette optique que le présent document décrit l'Espace administratif européen (EAE) en tant que composante spécifique du droit communautaire. L'EAE est une métaphore ayant des implications pratiques pour les Etats membres et consacrant notamment des principes de droit administratif sous la forme d'un ensemble de critères à appliquer par les pays candidats dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour acquérir la capacité administrative qu'exige l'adhésion »⁴⁰⁹.

⁴⁰⁷ OCDE, « Principes européens d'administration publique / European principles for Public Administration », *SIGMA Paper*, (27), 1999. Les remerciements du rapport réalisé par M. Francisco Cardona, conseiller en gestion du service public, mentionnent les noms suivants : « pour leurs précieuses contributions », Prof. Denis Galligan, Directeur du Centre for Socio-Legal Studies au Wolfson College, Université d'Oxford, Royaume-Uni ; Prof. Jacques Ziller, Faculté de droit de l'Institut universitaire européen de Florence, Italie ; Prof. Jürgen Schwarze, Directeur de l'Institut de droit public de l'Université Albert-Ludwigs de Fribourg, Allemagne ; et M. Jacques Fournier, ex-membre du Conseil d'Etat et membre actuel du Conseil supérieur de la Magistrature, France. Et « pour leurs judicieuses observations », Dr. Helmut Kitschenberg, ex-Directeur de l'Académie fédérale d'Administration publique, Allemagne ; et Dr. Wolfgang Rusch, Institut d'Administration publique du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Allemagne.

⁴⁰⁸ OCDE, « Principes européens d'administration publique / European principles for Public Administration », *SIGMA Paper*, (27), 1999, p. 6.

⁴⁰⁹ OCDE, « Principes européens d'administration publique... », *op. cit.*, 1999, p. 6.

Sur ce fondement, le rapport définit l'« Espace administratif européen » comme :

« un processus évolutif de convergence accrue entre les ordres juridico-administratifs nationaux et les pratiques administratives des Etats membres. Cette convergence est favorisée par plusieurs facteurs, notamment les pressions économiques des particuliers et des entreprises, les contacts réguliers et suivis entre responsables des Etats membres et, enfin et surtout, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes »⁴¹⁰.

Un rapport fourni par SIGMA en 1999 tente également de préciser la notion de « capacités institutionnelles horizontales » permettant de renforcer le rôle de l'Etat et identifie six secteurs clés de la gestion administrative : les mécanismes d'élaboration et de coordination des politiques ; la fonction publique ; la gestion financière ; l'approvisionnement public ; le contrôle financier interne ; et l'audit externe⁴¹¹.

S'agissant de l'instrument des jumelages, les experts de SIGMA mettent la Commission en garde contre plusieurs obstacles, notamment liés au statut des fonctionnaires, et recommandent les services d'un conseiller de la Cour des Comptes française, Claude Cornuau, qui venait de participer à la restructuration de l'agence de coopération extérieure du ministère des Finances français, l'ADETEF. Par ailleurs, cet expert possédait à son actif une expérience de travail avec la Banque mondiale et l'agence américaine USAid dans le cadre d'un projet de jumelage institutionnel au Vietnam réalisé au début des années 1990. La DGIA n'ayant pas de budget propre pour engager un expert extérieur, Claude Cornuau fut employé comme consultant sur frais par SIGMA et mis à disposition de la Commission. Il existe toujours un conflit entre Catherine Day, Carolyn Leffler-Roth et Claude Cornuau afin de savoir qui détient le titre de « parrain/marraine » des jumelages : le croisement de plusieurs interviews met en valeur le rôle central de l'arrivée de Claude Cornuau, expert extérieur à la Commission, dans l'élaboration de la structure et des procédures de jumelage (manuel, formulaires, documents divers...) ⁴¹². Plus tard, cette équipe fut complétée par Alain Van Hamme, fonctionnaire de la Commission chargé de gérer les jumelages au sein de la DGIA/Elargissement. Malgré les difficultés techniques identifiées dès le début par l'OCDE (comment intégrer la contractualisation dans une logique de marché ? Comment mettre tous les Etats membres sur un pied d'égalité ?...), les jumelages furent jugés comme représentant le meilleur moyen de résoudre certaines contradictions de la politique d'élargissement, c'est-

⁴¹⁰ *Ibid*, p. 6.

⁴¹¹ OCDE, « Control and Management System Baselines for European Union Membership », SIGMA, oct. 1999. Plus de détails sur ce point : VERHEIJEN Tony, « Les critères administratifs d'adhésion sont-ils voués au placard ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), 2002, pp. 87-90.

⁴¹² Entretiens à la DG Elargissement de la Commission, à l'OCDE et avec Claude Cornuau.

à-dire de concilier l'accord politique sur la conditionnalité, notamment la reprise de l'acquis, et les défis techniques soulevés par cette politique. Ainsi, le « changement de troisième ordre » relevé par l'approche de politique publique n'est, dans notre cas, véritablement concrétisé qu'en 1998 avec la création d'un nouveau cadre d'action au sein du programme PHARE, les jumelages institutionnels (*Twining* en anglais).

Ainsi, pour résumer, les critères d'adhésion à l'Union européenne, tels que définis au cours des années 1990 pour les Etats candidats, peuvent être compris comme étant imbriqués comme suit :

T 12. L'imbrication des éléments cognitifs de la conditionnalité

Institutionnel horizontal	Institutionnel vertical				
	Politique	Economique	Juridique		
			1^{er} pilier (communautaire)	2^{ème} pilier (intergouv.)	3^{ème} pilier (intergouv.)

Source : Notre schéma.

Afin de comprendre quelle place a été accordée à la mise en œuvre de mesures de respect des critères d'adhésion dans la politique d'élargissement de l'Union européenne, il importe de rappeler le contexte de formation des cadres d'action de cette politique, et d'en retracer l'évolution. La suite de l'analyse devrait ainsi permettre de dégager les éléments de cohérence et/ou de décalage entre les référentiels véhiculés dans les discours et la mise en œuvre pratique, c'est-à-dire sur la manière dont les cadres cognitifs de la politique d'élargissement ont été interprétés puis mobilisés par les acteurs de cette politique.

Section 2 – Réformes et innovations dans la redéfinition des cadres d’action : la fin de l’esprit de la méthode communautaire en matière d’élargissement ?

L’évolution du cadre cognitif (ou référentiel global) de la politique d’élargissement s’est traduite par une redéfinition des cadres d’action de cette politique. Les critiques récurrentes dont la politique d’élargissement a fait l’objet jusqu’au milieu des années 1990 et la fenêtre d’opportunité politique ouverte par le début des négociations en 1998, ont conduit la Commission à tenter d’accroître sa légitimité en innovant dans la définition de ces cadres. On constate, en 1997-98, le passage d’une politique purement unilatérale et asymétrique à une politique qui se veut fondée sur le contrat et le partenariat.

Plusieurs auteurs se sont intéressés à la réforme de la politique d’élargissement à l’Est en 1997 – sans vraiment la nommer comme telle – et indiqué avoir du mal à qualifier la nouvelle méthode employée par la politique du cinquième élargissement de l’UE⁴¹³. Alors que Christopher Preston⁴¹⁴ annonçait en 1995 la fin du recours unique à la finalité de la méthode communautaire (reprise de l’acquis) pour les élargissements à venir, cette méthode fut nommée « gouvernance de l’élargissement » en attendant d’en cerner la réelle nature⁴¹⁵. Alors que certains auteurs ont contesté l’existence d’une gouvernance horizontale au sein de la politique d’élargissement à l’Est comprise comme la réalisation d’interaction entre acteurs publics et privés⁴¹⁶, il convient en premier lieu de questionner l’existence d’un « nouveau » mode de gouvernance en matière d’élargissement.

Pour ce faire, nous étudierons ici l’évolution des cadres d’action de l’élargissement. Les travaux d’Ulrich Sedelmeier ont montré qu’il s’agit d’une « politique composite » qui touche différents secteurs et recourt à différentes méthodes de mise en œuvre⁴¹⁷. Nous indiquerons dans quelle mesure ces divers éléments ont été remis en question de manière incrémentale et

⁴¹³ ENGERT Stefan, KNOBEL Heiko, SCHIMMELFENNIG Franck, “Costs, commitment and compliance : the impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey”, *Journal of Common Market Studies*, 41 (3), juin 2003, pp. 495-518; DIMITROVA Antoaneta L., “Enlargement Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe : The Case of the European Union’s administrative capacity requirement”, *Paper presented at the UCPR*, Turin, 2002, p. 8. <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/WS4/dimitrova.pdf>

⁴¹⁴ PRESTON Christopher, “Obstacles to EU Enlargement : The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe”, *Journal of Common Market Studies*, 33 (3), Sept. 1995, pp. 451-463.

⁴¹⁵ S. Engert, H. Knobel et F. Schimmelfennig, ainsi que A. Dimitrova utilisent en particulier ce terme.

⁴¹⁶ DAKOWSKA Dorota, « Usages et mésusages du concept de gouvernance appliqué à l’élargissement de l’Union Européenne », *Politique Européenne*, (10), 2003, pp. 99-120.

⁴¹⁷ SEDELMEIER Ulrich, « Sectoral Dynamics of EU Enlargement : Advocacy, Access and Alliances in a Composite Policy », *Journal of European Public Policy*, 9 (4), août 2002, pp. 627-649.

« accumulés » au cours des années 1990. Nous montrerons dans un premier temps que l'UE a eu recours à des instruments fondés sur l'économie pour définir ses relations avec les PECO (assistance, accords d'association), puis sur le droit (Livre blanc), avant l'affrontement d'une période critique en 1997. Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons à l'introduction d'un mode de gestion des relations par la connaissance (négociation, co-gestion des programmes, MOC) comme moyen cumulatif de remédier aux critiques de la politique d'élargissement.

A – Une définition incrémentale et cumulative des cadres d'action : la gestion par l'économie et le droit

Pour certains auteurs, les Etats membres et la Commission, après avoir posé les conditions d'adhésion, se trouvèrent pris au piège de leur propre rhétorique⁴¹⁸. La définition des critères de Copenhague avait permis de résoudre les désaccords politiques sur la formulation d'une politique d'élargissement. Il revenait désormais à la Commission de définir les moyens concrets de vérifier le respect des critères d'adhésion. Autrement dit, la Commission estimait nécessaire de modifier les cadres d'action auxquels elle avait jusqu'ici eu recours pour donner corps au cadre cognitif de la politique d'élargissement. Ce cadre a été élaboré de façon incrémentale, par petites touches, et officiellement présenté en 1994 lors de la présidence allemande de l'UE.

1) Assistance financière et technique. L'évolution d'une politique d'aide élaborée dans l'urgence

La Communauté/Union européenne a fourni plus de la moitié du total de l'assistance accordée à l'Europe centrale et orientale par les pays de l'OCDE sous la forme de quatre types d'assistance⁴¹⁹ :

- un soutien à la balance des paiements dans le cadre du G24 ;
- des prêts à l'investissement par la Banque européenne d'investissement (BEI), et à partir de 1991, de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD)⁴²⁰ ;

⁴¹⁸ Sur la question du piège rhétorique, voir: SCHIMMELFENNIG Franck, "The Community Trap: Liberal Norms, rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union", *op. cit.*, 2001; RISSE Thomas, ROPP Stephen, SIKKINK Kathryn (eds.), *The Power of Human Rights...*, *op. cit.*, 1999.

⁴¹⁹ MAYHEW Alan, « L'assistance financière à l'Europe centrale et orientale : le programme Phare », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, (4), déc. 1996, p. 139.

- une assistance humanitaire dans les premières années de transformation des PECO ;
- une assistance technique (programme PHARE).

Répondant aux besoins les plus urgents, notamment pour assurer l’approvisionnement des populations en produits alimentaires durant la période d’hiver et en médicaments, la Communauté axe dans un premier temps son assistance sur des aides alimentaires sous forme de dons. En 1989-90, certains crédits sont prélevés sur les fonds FEOGA (section « garanties »). Les dons de la CE/UE aux PECO, particulièrement importants, sont principalement véhiculés par le biais du programme PHARE. A l’origine nommé « opération PHARE », ce programme est donc né dans un contexte caractérisé par l’urgence. Comme l’indiquent F. Deloche-Gaudez et C. Lequesne, un rappel des principales actions et réunions que préside la Commission de juillet à décembre 1989 permet d’en prendre la mesure :

« Dès le 19 juillet 1989, ses services proposent un plan d’aide alimentaire en faveur de la Pologne mis en œuvre après adoption formelle par le Conseil le 24 juillet 1989. Le 1^{er} août 1989, le directeur général de la DG1A préside à Bruxelles la première réunion des Etats ayant décidé d’apporter une aide coordonnée à la Hongrie et à la Pologne. Aux représentants du G7 se joignent alors les dix-sept autres membres de l’OCDE, formant le Groupe des 24 (G24). Lors d’une deuxième réunion qui se tient à Bruxelles le 26 septembre 1989, la Commission fait approuver par les membres du G24 un ‘Plan d’action pour une aide coordonnée à la Hongrie et à la Pologne’, préparé par une ‘task-force’ qui repose sur cinq domaines d’action prioritaires : l’approvisionnement alimentaire et la restructuration de l’agriculture, l’amélioration de l’accès aux marchés, la promotion des investissements, la formation professionnelle et l’action en faveur de l’environnement. Cette décision constitue l’acte de naissance formel de (...) PHARE »⁴²¹.

Créé à l’origine pour soutenir la transition vers la démocratie et l’économie de marché en Hongrie et Pologne (d’où l’acronyme PHARE « Pologne-Hongrie : Assistance à la Restructuration des Economies »), PHARE a progressivement été étendu à partir de 1990 à neuf autres PECO engagés dans le même processus : République tchèque, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie, Albanie, Estonie, Lettonie, Lituanie et Slovénie⁴²².

⁴²⁰ Réuni le 8-9 décembre 1989 à Strasbourg, le Conseil européen approuve à cette date la proposition française de créer la BERD. Les statuts sont signés le 30 mai 1990 à Londres, son siège. La Banque est devenue opérationnelle à partir du 1^{er} avril 1991.

⁴²¹ DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian, « Le programme PHARE: mérites et limites de la politique d’assistance de la Communauté européenne aux pays d’Europe centrale et orientale », *Politiques et management public*, 14 (1), mars 1996, p. 147. Les auteurs s’appuient sur la source suivante : *Bulletin des Communautés européennes*, 10-1989, point 1.1.1., p. 8.

⁴²² La Croatie a également été reconnue pays PHARE par le Conseil en juin 1995, mais cette décision a été suspendue en août 1995 suite à l’intervention des troupes croates en Krajina.

T 13. Fonds PHARE par pays, 1990-1998, million EUR

Pays	Fonds engagés	Contrats	Fonds déboursés
Bulgarie	746,94	518,13	479,44
République tchèque	389,73	246,12	196,46
Estonie	162,83	116,76	95,48
Hongrie	864,04	586,59	566,92
Lettonie	206,57	149,56	115,07
Lituanie	272,03	197,33	146,46
Pologne	1 731, 51	1 386,04	1 251,30
Roumanie	971,85	675,75	598,13
Slovaquie	253,23	149,45	132,95
Slovénie	131,29	95,65	77,67
Ex-Tchécoslovaquie	232,71	228,85	229,17
Fonds multi-pays	880,69	701,07	544,67
Prog. horizontaux	1 104,68	963,51	593,81
Total	7 948,10	6014,81	6365,83

Source : COMMISSION EUROPEENNE, *The Phare Programme. Annual Report 1998*, COM(2000) 183 final, Bruxelles, 31 mars 2000, p. 84.

Doté en 1989 d'un budget de 300 millions d'Ecus, cette dotation a été augmentée pour atteindre une enveloppe annuelle d'environ un milliard d'Ecus en 1992. Entre 1990 et 1994, 4,25 milliards d'Ecus ont été engagés par le budget de la CE au titre de PHARE, faisant de la CE l'un des premiers pourvoyeurs d'aide non-remboursable au sein du G24⁴²³.

T 14. Budget annuel du programme PHARE (1990-1998), millions d'Ecus/Euros

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
493	758,9	996,2	998,4	966,9	1 153,3	1 222,5	1 147,7	1 153,9

Source : COMMISSION EUROPEENNE, *The Phare Programme. Annual Report 1998*, COM (2000) 183 final, Bruxelles, 31 mars 2000, p. 21.

Le programme PHARE a pour base légale unique le règlement n°3906/89 du 18 décembre 1989, qui définit les objectifs du programme et les règles fondamentales qui le régissent. Ce règlement a été modifié à plusieurs reprises (1990, 1991, 1992, 1995) afin d'être étendu aux autres PECO. L'objectif initial était d'aider ces pays à faire face aux besoins financiers des réformes économiques et sociales qu'il leur fallait entreprendre. Le caractère flexible du programme, qui doit s'adapter aux besoins particuliers de chaque pays et fonctionne en quelque sorte à la demande, est également inscrit dans le règlement. Pour Alan Mayhew, « cela signifie que les pays bénéficiaires peuvent contrôler beaucoup plus étroitement

⁴²³ DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian, « Le programme PHARE: ... », *op. cit.*, 1996, p. 149.

l'utilisation du financement de PHARE que dans le cas de l'assistance bilatérale d'Etats donateurs »⁴²⁴.

Cependant, une condition préalable a été fixée par la Communauté européenne pour bénéficier de cette assistance : les gouvernements concernés doivent respecter les valeurs démocratiques, c'est-à-dire principalement avoir des élections libres et respecter les droits de l'homme. On voit ici apparaître la première référence à la conditionnalité dans la politique de la CE/UE vis-vis des PECO. Le programme PHARE a également mis en avant une série de priorités autour de secteurs clés comme la privatisation, l'établissement d'un secteur bancaire, l'énergie, l'agriculture et la formation professionnelle. L'environnement est également inscrit à l'ordre du jour lors des premières années de mise en œuvre du programme.

T 15. Fonds PHARE par secteur, 1990-1998, million EUR

Secteur	Fonds engagés	Contrats	Fonds déboursés
Administration et institutions publiques	761,23	395,35	291,58
Restructuration de l'agriculture	562,60	459,01	438,57
Société civile et démocratisation	104,84	79,79	64,95
Education, formation et recherche	1 012,09	959,93	867,51
Environnement et sécurité nucléaire	753,12	544,62	447,19
Secteur financier	268,68	257,82	248,76
Aide humanitaire, nourriture et aide d'urgence	533,02	521,07	501,52
Infrastructures (énergie, transport, télécommunication)	2 145,59	1 298,24	958,04
Rapprochement de la législation	84,07	73,81	19,66
Protection des consommateurs	12,91	12,63	8,97
Secteur privé, privatisation et restructuration, PME-PMI	1 156,02	924,98	815,81
Mesures régionales intégrées	340,15	124,91	83,34
Développement social et Emploi	272,84	233,64	202,37
Santé publique	105,57	98,92	88,46
Autres (assistance technique gén., etc.)	778,15	712,59	552,39
Total	8 890,88	6 697,30	5 589,10

Source : COMMISSION EUROPEENNE, *The Phare Programme. Annual Report 1998*, COM(2000) 183 final, Bruxelles, 31 mars 2000, p. 85.

Plusieurs travaux ont montré la fonction centrale de la Commission dans la politique d'assistance à l'Est. A plusieurs égards, la Commission a largement interprété le mandat du G7 de coordonner l'aide des pays du G24 à l'Est. En 1996, F. Deloche-Gaudez et C. Lequesne écrivent en effet que « dans une publication très officielle, on lit ainsi de manière

⁴²⁴ MAYHEW Alan, « L'assistance financière à l'Europe centrale et orientale : le programme Phare », *op. cit.*, 1996, p. 140.

révélatrice que ‘la Commission a estimé que son rôle dans l’opération PHARE ne se limitait pas à la coordination, mais impliquait également qu’elle exerce son pouvoir d’initiative au sein de la Communauté’ »⁴²⁵. La Commission va utiliser ce pouvoir d’initiative pour définir d’autres aspects de la « politique composite » d’élargissement.

2) Accords d’association ou accords européens

Les accords d’association, ou accords européens, ont fait suite aux négociations commerciales et aux premiers accords économiques négociés entre 1988 et 1991 pour encadrer les relations entre les Communautés et les PECO⁴²⁶. La déclaration commune du 25 juin 1988 avait ouvert la voie pour conclure des accords de commerce et de coopération avec les PECO désireux d’améliorer leur accès au marché communautaire. Suite aux directives de négociation reçues par le Conseil, la Commission avait commencé à négocier dès 1988 une série d’accords avec cinq pays de l’ex bloc soviétique et la République démocratique d’Allemagne (RDA).

T 16. Premiers accords de commerce et de coopération avec la Communauté européenne

	Accord signé le	Entré en vigueur le
Hongrie	26 sept. 1988	1 ^{er} déc. 1988
Pologne	19 sept. 1989	1 ^{er} déc. 1989
Tchécoslovaquie	7 mai 1990	1 ^{er} nov. 1990
Bulgarie	8 mai 1990	1 ^{er} nov. 1990
Roumanie	22 oct. 1990	1 ^{er} mai 1991
République démocratique d’Allemagne (RDA)	Négociations commencées, non abouties	

Source : Adapté à partir de : RYBA Barbara-Christine, « L’Union européenne et l’Europe de l’Est. L’évolution des relations de la Communauté (...) avec l’Europe de l’Est et les perspectives d’avenir », *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, (382), nov. 1994, p. 572.

Ces accords étaient complétés par des accords sectoriels, notamment dans le domaine de la sidérurgie et des textiles. Basés sur les articles 113 et 235 du Traité CE, ils comprenaient un volet commercial et un volet coopération, ainsi que l’institution d’une commission mixte. La référence aux droits de l’homme étant grandissante dans la rhétorique européenne, la Communauté n’hésita pas à jouer sur ces accords pour des raisons politiques. Ainsi, elle fit

⁴²⁵ DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian, « Le programme PHARE: ... », *op. cit.*, 1996, p. 147. Les auteurs s’appuient sur la source suivante : *Bulletin des Communautés européennes*, 10-1989, point 1.1.1., p. 8. Ce point a également été développé en détail dans la thèse de Cécile Robert sur le programme PHARE : ROBERT Cécile, *La Fabrique de l’action communautaire ...*, *op. cit.*, 2001.

⁴²⁶ Pour une analyse détaillée de l’historique des relations entre la Communauté européenne et les pays d’Europe centrale et orientale jusqu’en 1991, voir par exemple : BEDARFF Hildegard, *Die Osteuropapolitik der Europäischen Gemeinschaft 1975-1991. Zur Institutionalisierung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen*, Münster/Hamburg, Lit, 1992. Voir aussi : RYBA Barbara-Christine, « L’Union européenne et l’Europe de l’Est. L’évolution des relations de la Communauté – devenue Union européenne – avec l’Europe de l’Est et les perspectives d’avenir », *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, (382), nov. 1994, pp. 564-581.

suspendre en avril 1989 les négociations entamées avec la Roumanie pour la révision de l'accord conclu en 1980, et celles avec la Bulgarie en mai 1989 afin de protester contre la politique d'assimilation forcée de la minorité turque du gouvernement communiste de Sofia⁴²⁷. Ces accords furent cependant vite dépassés suite à l'accélération des événements en Europe. **Les pays d'Europe centrale et orientale formulèrent des critiques récurrentes à l'encontre des accords, les qualifiant d'accords asymétriques définis pour les pays en développement.** Ces critiques poussèrent la Commission à envisager une nouvelle génération d'accords sur la base de l'article 238 du Traité CE, dont le volet « commerce » visait à terme une zone de libre échange et offrait aux pays contractants la perspective d'adhésion⁴²⁸. Des accords similaires existaient avec Chypre et Malte, et avec la Grèce avant que celle-ci devienne membre de la CE. Conclus entre 1991 et 1995 avec la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, les « accords européens » (ou « accords de 2^{ème} génération ») constituaient le cadre juridique de l'association entre les pays candidats et la CE/Union européenne. Ils traitaient des relations politiques et économiques entre les partenaires et ont comme objectif de créer un cadre pour l'intégration progressive des pays candidats dans la Communauté/Union. Ces accords visaient à instaurer un dialogue politique, à établir une zone de libre-échange à l'horizon 2002 et prévoyaient ainsi la libéralisation rapide des échanges de produits industriels et la coopération économique dans un grand nombre de domaines. Ils permettaient de discuter au niveau ministériel des progrès de la préparation à l'adhésion, plus précisément au sein des conseils d'association. Les accords d'association couvrant la plupart des domaines liés à l'acquis communautaire, ils ont peu à peu été utilisés pour aider les pays candidats à établir leur programme national de reprise de l'acquis et à intégrer les règles juridiques communautaires avant leur adhésion. Les accords d'association avec Chypre, Malte et la Turquie couvrent les mêmes domaines que ceux des pays de l'Europe centrale et orientale (à l'exception du dialogue politique) et ont pour but l'établissement d'une union douanière⁴²⁹.

⁴²⁷ DE LA SERRE Françoise, « A la recherche d'une *Ostpolitik* », in : DE LA SERRE Françoise, LEQUESNE Christian, RUPNIK Jacques, *L'Union européenne : ouverture à l'Est ?*, Paris, PUF, 1994, p. 21.

⁴²⁸ RYBA Barbara-Christine, « L'Union européenne et l'Europe de l'Est. L'évolution des relations de la Communauté (...) avec l'Europe de l'Est et les perspectives d'avenir », *op. cit.*, 1994, pp. 572-573.

⁴²⁹ SCADPlus, « Introduction: Elargissement », <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/e40001.htm>

T 17. Pays associés et candidats à l'adhésion à l'Union européenne en 1996

Pays	Signature de l'accord d'association	Date de candidature à l'adhésion	Date de l'adhésion à l'Union européenne
Bulgarie	1 ^{er} mars 1993	14 décembre 1995	prévision pour 2007
Chypre	19 décembre 1972	3 juillet 1990	1 ^{er} mai 2004
Estonie	12 juin 1995	24 novembre 1995	1 ^{er} mai 2004
Hongrie	16 décembre 1991	31 mars 1994	1 ^{er} mai 2004
Lettonie	12 juin 1995	13 octobre 1995	1 ^{er} mai 2004
Lituanie	12 juin 1995	8 décembre 1995	1 ^{er} mai 2004
Malte	5 décembre 1970	3 juillet 1990	1 ^{er} mai 2004
Pologne	16 décembre 1991	5 avril 1994	1 ^{er} mai 2004
République tchèque	6 octobre 1993	17 janvier 1996	1 ^{er} mai 2004
Roumanie	8 février 1993	22 juin 1995	prévision pour 2007
Slovaquie	6 octobre 1993	27 juin 1995	1 ^{er} mai 2004
Slovénie	10 juin 1996	10 juin 1996	1 ^{er} mai 2004
Turquie	12 septembre 1963	14 avril 1987	(en discussion)

Source: SCADPlus, « Introduction: Elargissement », <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/e40001.htm>

Plusieurs personnalités des PECO ont indiqué que les accords européens représentaient, à plusieurs égards, une avancée de la politique européenne vis-à-vis des PECO. Les développements positifs pouvaient être identifiés à trois niveaux : dans le domaine commercial, celui des investissements étrangers et celui des consultations politiques⁴³⁰. Au niveau commercial, plusieurs produits est-européens ont obtenu grâce aux accords un meilleur accès au marché de la Communauté européenne (CE). Le recours aux tarifs préférentiels de douane et l'augmentation des quotas d'importation ont contribué à doubler les exportations vers la CE en l'espace de trois ans. Sans le marché européen, les économies d'Europe centrale et orientale n'auraient pas résisté à la baisse de la consommation nationale et à l'effondrement du commerce avec les pays de l'ex-Union soviétique. Au niveau des investissements, l'ouverture et l'élargissement du marché communautaire, ainsi que la perspective donnée aux PECO à partir de 1993 de pouvoir adhérer dans un avenir proche à l'Union européenne, ont attiré de nombreux investisseurs étrangers, en particulier dans les pays de Visegrád. Enfin, troisième point positif, les contacts réguliers entretenus avec les institutions communautaires ont soutenu le dialogue politique et permis aux pays d'Europe centrale et orientale de se familiariser avec la complexité des mécanismes de coordination européens et avec les instruments d'harmonisation des intérêts nationaux et régionaux.

⁴³⁰ INOTAI András, „Auswirkungen der europäischen Integration auf die Entwicklung Ostmittel- und Südosteuropas“, in: NÖTZOLD Jürgen (dir.), *Wohin steuert Europa?...*, op. cit., 1995, pp. 209-233.

Cependant, **ces accords étaient économiquement déséquilibrés**, comme l'attestent de nombreux travaux sur le sujet⁴³¹. Plusieurs personnalités d'Europe centrale et orientale, bien que reconnaissant les avantages apportés par les accords, les ont aussi vivement critiqués. Pour András Inotai, directeur de l'Institut d'économie mondiale de l'Académie des Sciences hongroise à Budapest, qui a publié plusieurs articles critiques à ce sujet, « le concept général souffr[ait] de graves erreurs de construction »⁴³². En effet, ils ne répondaient que de façon limitée à la recherche de la part des PECO de stabilité politique, de modernisation économique et de soutien psychologique⁴³³. De l'avis des pays bénéficiaires, le défaut majeur de ces accords résidait dans les possibilités trop limitées d'accès au marché communautaire, car des protocoles et arrangements spécifiques des secteurs sensibles faisaient l'objet de concessions communautaires très limitées : produits agricoles, textiles, sidérurgiques, etc⁴³⁴. Or ces secteurs représentaient, selon les cas, entre 40 et 60% du commerce extérieur des PECO avec l'Union européenne⁴³⁵. Parallèlement, le développement des PECO demandant d'importants financements extérieurs, il a été reproché aux accords de ne pas comporter de protocoles financiers pluriannuels qui autoriseraient une meilleure prévisibilité. Enfin, de nombreux gouvernements d'Europe centrale ont reçu avec susceptibilité le traitement différencié proposé par l'Union européenne qui risquait d'agrandir le fossé déjà existant entre certains PECO⁴³⁶.

Ainsi, à plusieurs égards, les accords d'association ont été qualifiés d'« asymétriques » dans le sens où ils ont été conclus au profit des Etats membres de la Communauté/Union européenne. **Cette asymétrie a été renforcée par le manque de transparence et d'aspect démocratique du processus décisionnel européen.** Les accords d'association étant des accords intergouvernementaux, leur moindre modification requiert, normalement, leur acceptation officielle par le Conseil. Cependant, le personnel de la Commission européenne, agacé par les nombreuses modifications techniques à apporter quasiment chaque semaine lors

⁴³¹ PHINNEMORE David, *Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership?*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1999; MAYHEW Alan, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1998; PRESTON Christopher, *Enlargement and Integration...;op. cit.*, 1997.

⁴³² INOTAI András, „Auswirkungen der europäischen Integration...“, *op. cit.*, 1995, p. 219.

⁴³³ Pour un argumentaire détaillé sur ce point : INOTAI András, « Assoziierungsabkommen : Schritte zur Reintegration ostmitteleuropäischer Staaten », *Integration*, 1^{er} janvier 1992.

⁴³⁴ INOTAI András, „Auswirkungen der europäischen Integration...“, *op. cit.*, 1995, pp. 209-233.

⁴³⁵ RYBA Barbara-Christine, « L'Union européenne et l'Europe de l'Est. L'évolution des relations de la Communauté (...) avec l'Europe de l'Est et les perspectives d'avenir », *op.cit.*, 1994, p. 576.

⁴³⁶ NYSSSEN Laszlo, « L'Ostpolitik de l'Union européenne à la lueur de l'Accord d'association avec la République tchèque », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 27 (4), déc. 1996, p. 20-21.

les premières années des accords (qui contiennent des pages et des pages de détails techniques), s'est souvent permis d'insérer des modifications demandées soit par certains Etats membres – eux-mêmes soumis à la pression de leurs groupes d'intérêt –, soit par les Etats candidats sans les faire valider par le Conseil⁴³⁷. Ils se sont ainsi contentés d'obtenir l'accord du directeur de leur Direction sur les modifications techniques apportées aux documents⁴³⁸. Ces points ont notamment été détaillés par U. Sedelmeier dans sa thèse sur les négociations des accords d'association au cours des années 1990⁴³⁹.

3) *L'élaboration d'une stratégie de pré-adhésion*

S'appuyant sur les premières critiques formulées à l'égard des accords d'association, et suite au lancement officiel de la politique d'élargissement de l'UE à Copenhague en 1993, le Conseil européen d'Essen élabore en décembre 1994, sous présidence allemande, une stratégie de pré-adhésion ayant pour objet de rapprocher davantage les pays ayant signé un accord d'association avec l'Union européenne⁴⁴⁰. Cette stratégie de pré-adhésion repose sur:

- le programme PHARE, principal instrument financier de soutien aux stratégies de pré-adhésion ;
- les accords européens (ou accords d'association) ;
- le dialogue structuré sur le plan institutionnel et politique ;
- le Livre blanc sur le marché intérieur (1995)⁴⁴¹, qui désigne les mesures clés dans chaque secteur du marché intérieur et définit des priorités dans le rapprochement des législations.

Ainsi, progressivement, l'Union s'engage à mettre en place un espace d'intégration avec les PECO permettant de passer de la zone de libre-échange à l'intégration au Marché unique. Les Etats candidats n'ont plus seulement accès au marché communautaire, la Communauté leur offre également la possibilité d'ajuster leurs législations aux normes du Marché unique. Pour ce faire, le **Livre blanc sur le marché intérieur** présenté par la Commission en juin 1995 identifie les principaux obstacles à la reprise de l'acquis communautaire par les candidats

⁴³⁷ Entretien avec un fonctionnaire de la Commission européenne autrefois chargé des accords d'association, DG Elargissement, Bruxelles, avril 2002.

⁴³⁸ *Ibid.*

⁴³⁹ SEDELMEIER Ulrich, « Sectoral Dynamics of EU Enlargement: Advocacy, Access and Alliances in a Composite Policy », *op. cit.*, 2002, pp. 627-649.

⁴⁴⁰ SCADPlus, « Introduction: Elargissement », <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/e40001.htm>

⁴⁴¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Preparation of the Associate Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, COM(95) 163 final, 3 et 10 mai 1995.

dans ce domaine. Il insiste sur la nécessaire harmonisation des législations par le biais de la méthode du *screening* (contrôle de la reprise des règlements et directives communautaires) et sur la mise en place des infrastructures. Peter-Christian Müller-Graff, s'appuyant sur les travaux de M. Maresceau et E. Montaguti, indique que le Livre blanc a représenté, à cet égard, un cadre de préparation et de transition vers le statut de membre relativement comparable à l'accord sur l'Espace économique européen passé avec les membres de l'Association européenne de libre échange (Autriche, Finlande, Suède)⁴⁴². Une des raisons pour lesquelles la Commission n'a pas opté pour cet accord avec les PECO est sans doute liée au fait que le Livre blanc laisse une marge de manœuvre et de contrôle beaucoup importante à la Commission, et que son contenu est beaucoup plus précis que les critères généraux de marché définis dans les accords européens. Pourtant, par définition, le Livre blanc n'a pas de caractère contraignant, puisqu'il s'agit d'une initiative de la part de la Commission qui ne lie pas les PECO à de quelconques obligations. Certes, le Livre identifie des mesures clés dans chaque secteur du marché intérieur et propose des scénarios de reprise de l'acquis, mais ces éléments ont plutôt une valeur indicative. Aucune date précise n'est fixée pour la mise en œuvre des recommandations de la Commission, aucune sanction n'est prévue en cas de leur non-respect⁴⁴³. Les Etats candidats ont, de leur côté, la possibilité d'établir leurs propres priorités et de déterminer leurs délais de mise en œuvre en fonction de leurs affaires intérieures politiques, économiques et sociales. Ils sont, d'une certaine manière, libres de suivre ou non les propositions de la Commission. Dans ce contexte, la Commission, qui n'est pas habilitée à intervenir dans les affaires intérieures des pays candidats, ne peut finalement recourir qu'à une certaine pression morale à travers les recommandations qu'elle adresse, et à une pression discursive ou rhétorique dans les messages que les hommes politiques européens relaient. La priorité absolue avancée par la Commission est la reprise de l'acquis communautaire avant l'adhésion, en insistant sur le fait que chaque candidat est libre de suivre son propre rythme dans la mise aux normes.

La Commission précise également à cette époque le contenu du **dialogue structuré**. Ce dialogue lancé à Copenhague prévoit la mise en place de réunions à différents niveaux (chefs d'Etat, ministres) en vue d'aborder les questions d'intérêt commun et d'assurer la

⁴⁴² MÜLLER-GRAFF Peter-Christian, "Legal Framework for Relations between the European Union and Central and Eastern Europe : General Aspects", in: MARESCEAU Marc (ed.), *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, London/New York, Longman, 1997, pp. 29-40.

⁴⁴³ GAUDISSART Marc-André, SINNAEVE Adinda, "The Role of the White Paper in the Preparation of the Eastern Enlargement", in: MARESCEAU Marc (ed.), *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, London/New York, Longman, 1997, pp. 45-46.

participation des PECO à certains programmes communautaires. Le dialogue structuré, en prévoyant un planning régulier de rencontres entre ministres est- et ouest-européens, a accru les possibilités d'échanges par rapport au dialogue politique, dont les réunions étaient plutôt rares⁴⁴⁴. Cependant, la structure mettait fortement en valeur la distinction entre ceux qui font partie du club (*insiders*) et ceux qui n'y sont pas encore (*outsiders*)⁴⁴⁵.

Enfin, la **coopération transfrontalière**, notamment par le biais des Eurorégions et des programmes PHARE et Interreg est renforcée. Considéré comme un élément essentiel de la stratégie de pré-adhésion, le programme de coopération transfrontalière Interreg encourage la coopération entre Etats, régions et groupes d'intérêt le long des frontières de l'Union européenne et des pays d'Europe centrale.

Toujours définie et redéfinie dans l'urgence et coordonnée par un personnel restreint, la politique menée par l'Union européenne a continué à faire l'objet de critiques récurrentes. Face à la méthode communautaire de rapprochement des législations uniquement dans le domaine économique et suite à l'échec constaté du dialogue structuré, la politique d'élargissement de l'Union européenne n'a cessé d'être qualifiée de « politique asymétrique ».

4) *Des critiques récurrentes*

Le programme PHARE a constitué une des principales cibles des nombreuses critiques formulées à l'encontre de la politique de la CE/UE en Europe centrale et orientale. A ses débuts, il lui a été reproché de trop s'apparenter à une politique de développement peu propice à s'adapter au contexte local des PECO. Entre 1989 et 1993, ce programme s'est en effet largement inspiré de la politique de développement de la Communauté européenne. Les premiers postes clés du programme étaient détenus par des fonctionnaires issus de la DG Développement et les procédures de PHARE ont été conçues sur la base de celles du Fonds européen de développement (FED) dont bénéficient les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique

⁴⁴⁴ LIPPERT Barbara, "Shaping and Evaluating the Europe Agreements – The Community Side", in: LIPPERT Barbara, SCHNEIDER Heinrich, *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States*, Bonn, Europa Union Verlag, pp. 217-49.

⁴⁴⁵ FRIIS Lykke, MURPHY Anna, "The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries", *Journal of Common Market Studies*, 37 (2), juin 1999, p. 222.

(ACP)⁴⁴⁶. Les travaux de Véronique Dimier ont notamment mis en valeur l'influence du passé colonial et néo-colonial de certains pays européens dans l'institutionnalisation d'une politique de coopération extérieure de la Communauté européenne⁴⁴⁷. F. Deloche-Gaudez et C. Robert ont montré dans leurs thèses de doctorat les liens existant entre la politique de coopération extérieure et le programme PHARE, elles ont également insisté sur le caractère incrémental de la politique d'assistance de la CE/UE à l'Est⁴⁴⁸. Par ailleurs, en raison du manque de personnel au sein de la Commission, la majorité des activités liées à ce programme étaient déléguées à des experts extérieurs (voir Chap. II). Ainsi, le manque de contrôle des activités exercées par les conseillers sur le terrain, le peu de souci accordé aux préoccupations locales des PECO et les dysfonctionnements dans la gestion du programme ont prêté le flanc à de nombreuses critiques de la part des Etats candidats, de représentants des Etats membres, et surtout du Parlement européen et de la Cour des Comptes européenne.

Depuis 1991, il n'existe en effet pas un rapport de la Cour des Comptes européenne qui n'ait pointé les dysfonctionnements du programme PHARE⁴⁴⁹. En effet, chaque année, la Cour des Comptes, traditionnellement critique vis-à-vis de la Commission, a consacré un passage assez long dans ses rapports aux programmes PHARE et TACIS et n'a cessé de dénoncer les dysfonctionnements auxquels ces derniers donnaient lieu⁴⁵⁰. En 1994 et 1997, le Parlement européen dénonce à son tour la gestion particulièrement centralisée du programme PHARE, entièrement aux mains des bureaux de la Commission à Bruxelles⁴⁵¹. A la même époque, la Cour des Comptes et le Parlement pointent du doigt le recours massif aux entreprises de conseil dans la préparation et surtout la mise en œuvre des projets. A la suite de la publication

⁴⁴⁶ DELOCHE-GAUDEZ Florence, *La Politique de la Communauté européenne à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale de juin 1988 à juin 1993. Une réflexion sur le caractère pluraliste de la construction européenne*, Thèse de doctorat en Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, octobre. Dir : Jacques Rupnik, 1998, p. 250.

⁴⁴⁷ DIMIER Véronique, « L'institutionnalisation de la Commission européenne (DG Développement) : du rôle des leaders dans la construction d'une administration multinationale 1958-1975 », *Etudes internationales*, 34 (3), sept. 2003, pp. 401-427.

⁴⁴⁸ ROBERT Cécile, *La fabrique de l'action publique communautaire. Le programme PHARE (1989-1998)*, ..., *op.cit.*, 2001 ; DELOCHE-GAUDEZ Florence, *La Politique de la Communauté européenne à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale ...*, *op.cit.*, 1998.

⁴⁴⁹ Le premier rapport mentionnant PHARE date de 1992: COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport relatif à l'exercice 1991 », *Journal Officiel des Communautés européennes*, C 330, 15.12.1992.

⁴⁵⁰ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport relatif à l'exercice 1991 », *Journal Officiel des Communautés européennes*, C 330, 35^{ème} année, 15 déc. 1992 ; « Rapport relatif à l'exercice 1993 », *JOCE*, C 327, 37^e année, 24 nov. 1994 ; « Rapport relatif à l'exercice 1994 », *JOCE*, C 303, 38^e année, 14 nov. 1995 ; « Rapport relatif à l'exercice 1996 », *JOCE*, C 348, 40^e année, 18 nov. 1997 ;

⁴⁵¹ PARLEMENT EUROPEEN, « Committee on external economic relations/ Committee on budgetary control, Joint public hearing, 9-10 June 1993 », *Info Mémo*, (88), 11 June 1993; « CE/Pays de l'Est: critiques au fonctionnement des programmes PHARE et TACIS au cours de l'audition du Parlement européen », *Europe*, (5998), 11 juin 1993.

d'un rapport spécial de la Cour dénonçant les dysfonctionnement de la gestion décentralisée de PHARE⁴⁵², la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen saisit l'occasion pour produire un rapport à ce sujet et inviter le Commissaire van den Broeck à répondre aux éléments de critique⁴⁵³. Le rapport sous la direction de la députée danoise Eva Kjær Hansen dénonce en particulier le caractère centralisé des décisions financières, les insuffisances du système décentralisé et des responsabilités dévolues aux délégations de la Commission dans les PECO, le fait que 50% seulement des engagements prévus au titre du programme PHARE depuis ses débuts aient donné lieu à des paiements effectifs, dus à l'insuffisance de la planification et aux pressions politiques visant à obtenir l'exécution intégrale du budget PHARE⁴⁵⁴. Le rapport soutenait en outre le début de réformes engagées par la Commission au moment de la diffusion du rapport, en particulier l'approche plus ciblée, orientée vers l'adhésion, le renforcement des capacités de planification, de passation des marchés et de gestion financière du programme⁴⁵⁵. Par ailleurs, le rapport relève que « les délégations de la Commission (...) souffrent d'un manque chronique de personnel statutaire suffisamment qualifié », « estime que la rapide rotation du personnel [de la DGIA] contribue à l'absence perceptible de direction politique du programme PHARE ainsi qu'à un manque d'expérience et de mémoire institutionnelle », et surtout « déplore que (...) l'attribution des contrats d'assistance technique se [fasse] trop souvent sans qu'il y ait une réelle mise en concurrence des entreprises »⁴⁵⁶. Sur ce dernier point, la Commission du budget du Parlement demande que la Commission publie la liste des 50 entreprises consultées le plus souvent pour les années 1994-1996 et d'indiquer le volume des contrats attribués à chacune de ces firmes afin d'évaluer l'étendue du népotisme développé au sein de PHARE. Pour finir, le rapport propose à la Commission d'accroître la responsabilité des Etats candidats dans la gestion du programme et qu'un mécanisme de gestion décentralisée étendue soit mis en œuvre avec un contrôle non plus *ex ante*, mais *ex post* de l'utilisation des fonds par les pays adhérents. L'ensemble de ces critiques a été pris en compte par la Commission dans la réforme de 1997.

L'ensemble de ces malversations a donc contribué à ce que le milieu académique qualifie à plusieurs reprises la politique de l'Union européenne à l'égard des PECO de politique

⁴⁵² COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) accompagné des réponses de la Commission », n°C 175, *JOCE*, 9 juin 1997, pp. 4-47. (rapport adopté le 19 mars 1997)

⁴⁵³ Entretien avec Bob Bonwitt, directeur du programme SIGMA de l'OCDE, Paris, juin 2004.

⁴⁵⁴ PARLEMENT EUROPEEN, "Programme PHARE", débats du Parlement européen, session 1997-98, compte-rendu in extenso des séances du 5 et 6 novembre 1997, *Journal Officiel des CE*, n°4-508, 1997, pp. 43-47.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 5.

asymétrique ou unilatérale. En premier lieu au niveau du cadre cognitif de la politique, c'est-à-dire en raison des critères d'adhésion formulés à partir de 1993 et de leur constante redéfinition ; en second lieu en raison de la nature asymétrique du cadre d'action, c'est-à-dire de la stratégie de pré-adhésion et en particulier des accords d'association ; enfin, en raison de l'aspect hiérarchique caractérisé par cette période dans le sens où les normes proposées dans le Livre blanc de 1995 n'étaient pas négociables et la date d'adhésion a constamment été repoussée dans les déclarations politiques (1998, puis 2000 et 2002). Les travaux défendant cette approche datent souvent d'avant 1998 ou s'appuient sur des terrains empiriques antérieurs à la réforme de 1997-98. Ils proviennent en général de chercheurs spécialistes de l'Union européenne ayant tenté d'analyser l'élargissement à travers le regard est-européen⁴⁵⁷.

A la suite de diverses critiques formulées à l'encontre de la politique de l'UE, la Commission présenta au Conseil de Luxembourg de 1997 une nouvelle « stratégie d'élargissement » dans le document baptisé « Agenda 2000 ». Cette stratégie peut être interprétée comme une réponse anticipée aux rapports des experts indépendants⁴⁵⁸ qui ont précipité la crise de la Commission Santer en 1999⁴⁵⁹. En 1997, la Commission a introduit au sein de la DGIA une unité d'évaluation indépendante chargée de contrôler de manière *a posteriori* la mise en œuvre des programmes qui traduisent des réformes internes. S'agissant des Etats candidats, l'« Agenda 2000 » a prévu une vaste réforme en deux volets de la politique européenne vis-à-vis des Etats candidats : d'un côté, l'ouverture de négociations d'adhésion pour la reprise de l'acquis communautaire divisé en 31 chapitres, de l'autre, une stratégie de pré-adhésion renforcée incluant une vaste réforme de gestion des politiques d'assistance.

⁴⁵⁷ GRABBE Heather, "Europeanisation goes East : Power and Uncertainty in the EU Accession Process", in: FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2003, pp. 303-327 ; MICHALSKI Anna, WALLACE Helen, *The European Community. The Challenge of Enlargement*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1992.

⁴⁵⁸ COMITE D'EXPERTS INDEPENDANTS, « Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne », Bruxelles, 15 mars 1999 ; LEQUESNE Christian, RIVAUD Philippe, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *Revue française de science politique*, 51 (6), déc. 2001, pp. 867-880.

⁴⁵⁹ TULMETS Elsa, « Les programmes d'assistance de l'Union européenne à l'Est : analyser l'impact des réformes », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 34 (3), sept. 2003, pp. 5-36.

B – De l'unilatéralisme au partenariat : la réforme de 1997, fenêtre d'opportunité pour la redéfinition des cadres d'action

Le 16 juillet 1997, la Commission européenne publie son « Agenda 2000 », un document en trois parties qui évoque l'avenir des principales politiques communautaires, les perspectives financières de l'Union pour les années 2000 à 2006 et l'élargissement de l'Union européenne. L'ouverture alors imminente des négociations offre à la Commission une large fenêtre d'opportunité pour redéfinir la stratégie européenne d'élargissement et les instruments de coopération⁴⁶⁰. La difficulté de façonner des instruments fiables à cet égard est sans aucun doute la raison pour laquelle les négociations d'adhésion, et les programmes d'assistance les accompagnant, se sont essentiellement concentrés sur la reprise de l'acquis communautaire comme moyen de tendre vers une certaine « convergence » institutionnelle, en particulier au sein du pilier communautaire. A partir de 1998, c'est une approche cumulant l'économie, le droit et le management que la Commission développe afin de pouvoir mieux contrôler le respect des critères de Copenhague et faire respecter les conditions d'adhésion.

Le Conseil européen de Berlin de mars 1999 marque la réalisation d'un accord global sur l'Agenda 2000. La présidence allemande entérine l'adoption, en juin 1999, des règlements établissant deux nouveaux instruments financiers, l'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) et l'instrument agricole de pré-adhésion (SAPARD)⁴⁶¹, ainsi que du règlement portant sur la coordination générale de l'aide de pré-adhésion⁴⁶², et confirme le lancement du « programme PHARE rénové » en tant qu'instrument principal d'intervention, axé sur deux priorités liées à la reprise de l'acquis communautaire, à savoir les capacités institutionnelles (30%) et le financement des investissements (70%). L'ensemble de ces changements a ainsi occasionné l'élaboration de nouveaux cadres d'action dans la politique européenne à l'Est.

1) Négociations d'adhésion et nouvelle méthode de contrôle de la conditionnalité : le recours à la méthode ouverte de coordination (MOC)

⁴⁶⁰ Entretien avec Edigio Canciani, DG Elargissement, Commission européenne, Bruxelles, 25 mai 2004 ; voir aussi : AVERY Graham, CAMERON Fraser, *The Enlargement of the European Union*, op. cit., 1998.

⁴⁶¹ ISPA : *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*, Instrument pour les politiques structurelles de préadhésion, règlement 1267/99 ; SAPARD : *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*, Programme spécial d'assistance pour l'agriculture et le développement rural, règlement 1268/99.

⁴⁶² COMMISSION EUROPÉENNE, *Guidelines for Phare Programme Implementation in Candidate Countries*, 1998-99, Brussels, 27 March 1998.

Conformément aux précédents élargissements, l'ouverture des **négociations d'adhésion** a été conditionnée par la publication d'un Avis positif de la part de la Commission. En 1997, la Commission a, en effet, émis une série d'Avis par pays sur la base des critères d'adhésion de Copenhague, publiés dans l'Agenda 2000, dont l'issue a engagé l'ouverture des négociations d'adhésion par vagues successives : la première six mois après la fin de la Conférence intergouvernementale, soit le 30 mars 1998 avec l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovénie et Chypre (groupe de Luxembourg) ; la seconde en 1999 avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et Malte (groupe d'Helsinki). Les négociations avec les dix pays adhérents au 1^{er} mai 2004 se sont déroulées de 1998 à 2002 dans le cadre de conférences intergouvernementales bilatérales, avec des réunions tous les six mois au niveau ministériel et tous les mois au niveau des ambassadeurs. Closes en décembre 2002 à Copenhague, les négociations furent suivies de la signature des traités de négociation en avril 2003 et du traité d'adhésion officielle le 1^{er} mai 2004. Des négociations se poursuivent sur l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, prévue en 2007, et ont été entamées avec la Turquie et la Croatie.

La procédure des négociations d'adhésion, définie par décision du Conseil, n'a pas fondamentalement évolué depuis sa première formulation en 1970, malgré quelques changements mineurs introduits à la suite de la signature des Traités de Maastricht et d'Amsterdam. En décembre 1997, le Conseil approuve un nouveau texte définissant la procédure à suivre pour les négociations ouvertes en 1998.

T 18. La procédure de négociation d'adhésion à l'Union européenne

1. The accession negotiations will be conducted by the European Union according to a uniform procedure at all levels and in relation to all problems.
2. Accordingly, the Council will determine the common position of the European Union on all problems posed by the accession negotiations.
3. In order to determine the common positions of the European Union, the Commission is invited to make proposals on all the problems posed by the accession negotiations in those areas which relate to the Treaties establishing the European Communities.

Concerning matters related to CFSP and cooperation in the field of justice and home affairs, proposals will be made by the Presidency, as a general rule, in close liaison with Member States and the Commission. It is also open to Member States to make proposals, and to the Commission to make proposals in the areas covered by Article J and Article K.1(1) to (6) of the Treaty on European Union.

4. In accordance with Article 151 of the EC Treaty, Coreper will have overall responsibility for preparing the deliberations of the Council concerning the establishment of the common positions.

The Political Committee and the Coordinating Committee referred to in Article K.4 will act as consultation and coordination bodies, contributing to the definition of the common positions for matters relating to CFSP and to cooperation in the field of justice and home affairs respectively, the results of their works being submitted to Coreper.

5. On the European Union side, the negotiations meetings between the European Union and the applicants will be chaired at all levels by the Presidency-in-Office of the Council.
6. The common position of the European Union will be set out and upheld in the negotiations with the applicant countries either by the President of the Council or, where the Council decides, by the Commission, particularly if existing Community policies are concerned.
7. When negotiations are conducted at the level of Permanent Representatives and in the working parties that will be established, the rules set out in paragraphs 5 and 6 above will apply.
8. In addition, the Council declares itself ready to give the Commission the task to seeking possible solutions, in contact with the applicant countries, to certain problems arising in the course of negotiations and reporting to the Council, which will give it the necessary guidance for the subsequent continuation of this task in order to identify points of agreement to be submitted to the Council.
This arrangement will apply in particular when existing common policies are concerned.

Source: *Agence Europe*, 9 décembre 1997.

L'objet des négociations d'adhésion – l'admission à l'Union – se différencie quant à lui d'autres types de négociations : il ne s'agit pas d'un accord entre l'Union d'un côté et un partenaire extérieur de l'autre, comme c'est souvent le cas dans les négociations internationales, mais sur la façon dont l'Etat candidat deviendra membre de l'Union européenne. L'ensemble des critères et de l'acquis a été divisé en 31 chapitres pour rythmer et concentrer les négociations sur des thématiques et des secteurs précis.

T 19. Liste des chapitres de négociation

Chap. 1 – Libre circulation des marchandises	Chap. 18 – Education et formation
Chap. 2 – Libre circulation des personnes	Chap. 19 – Télécommunications et technologies de l'information
Chap. 3 – Libre prestation des services	Chap. 20 – Culture et audiovisuel
Chap. 4 – Libre circulation des capitaux	Chap. 21 – Politique régionale et coordination des instruments structurels
Chap. 5 – Droit des sociétés	Chap. 22 – Environnement
Chap. 6 – Politique de concurrence	Chap. 23 – Protection des consommateurs et de la santé
Chap. 7 – Agriculture	Chap. 24 – Coopération en matière de justice et affaires intérieures
Chap. 8 – Pêche	Chap. 25 – Union douanière
Chap. 9 – Politique des transports	Chap. 26 – Relations extérieures
Chap. 10 – Fiscalité	Chap. 27 – Politique étrangère et de sécurité commune
Chap. 11 – Union économique et monétaire	Chap. 28 – Contrôle financier
Chap. 12 – Statistiques	Chap. 29 – Dispositions financières et budgétaires
Chap. 13 – Affaires sociales et emploi	Chap. 30 – Institutions
Chap. 14 – Energie	Chap. 31 – Autres
Chap. 15 – Politique industrielle	
Chap. 16 – Petites et moyennes entreprises	
Chap. 17 – Science et recherche	

Puisqu'« il s'agit de savoir comment [techniquement] l'externe' deviendra 'interne' »⁴⁶³, la Commission a dû affiner, voire inventer, les méthodes utilisées pour perfectionner le contrôle *a priori* du respect des critères d'adhésion et le renforcement des capacités administratives. Fait innovant dans la stratégie d'élargissement de 1997, la Commission mentionne

⁴⁶³ AVERY Graham, CAMERON Fraser, *The Enlargement of the European Union, op. cit.*, 1998, p. 31.

explicitement l'élaboration d'une **véritable « méthode » de contrôle du respect de la conditionnalité** effectué de manière *a priori*, c'est-à-dire avant l'adhésion :

« Conformément à cette méthode, les rapports réguliers évaluent les progrès accomplis en matière de législation et de mesures effectivement adoptées ou mises en œuvre. Cette démarche garantit l'égalité de traitement pour tous les candidats et permet une évaluation objective de la situation dans chaque pays. Les progrès réalisés en vue du respect de chaque critère sont appréciés sur la base d'une liste de contrôle standard détaillée, qui permet de prendre en considération les mêmes aspects pour chaque pays et garantit la transparence de l'exercice ». ⁴⁶⁴.

Dans l'« Agenda 2000 », la Commission s'était en effet engagée à rendre annuellement un rapport au Conseil européen sur les progrès réalisés par chacun des candidats sur la voie de l'adhésion. Au vu des progrès réalisés, la Commission peut ainsi soit recommander au Conseil l'ouverture de négociations pour les Etats candidats, soit proposer la réduction ou la suppression d'une aide de pré-adhésion⁴⁶⁵. Les rapports, dont le premier a été rendu le 4 novembre 1998, détaillent pour chaque candidat l'état des réformes discutées dans les différents chapitres de l'acquis.

Comment expliquer l'origine de cette nouvelle méthode ? En 1997, la Commission réalise que l'unique moyen de sanction prévu par la stratégie de pré-adhésion en cas de non-respect des critères de Copenhague est la suspension pure et simple de l'assistance technique⁴⁶⁶ et la menace de non-adhésion, position politique difficile à tenir dans la pratique. Officiellement, la Commission ne peut se permettre d'élargir son domaine de compétences, ni le mandat qui lui a été assigné au sein de la politique d'élargissement, par essence intergouvernementale. Bien qu'elle reste gardienne de la conditionnalité, pas plus ne peut-elle se permettre d'intervenir dans les affaires intérieures d'Etats qui ne sont pas encore, formellement, membres de l'UE et qui protègent leur souveraineté : la Commission ne peut faire usage des mécanismes de sanction internes à l'UE pour non-respect de l'acquis. Les membres de la DG Elargissement craignent surtout que les Etats candidats ne répondent pas entièrement, dans la pratique, aux

⁴⁶⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion* (COM (2002) 700 final ; SEC (2002) 1400-1412), Bruxelles, 9 octobre 2002, p. 8 (souligné dans le texte).

⁴⁶⁵ SCADPlus, « Introduction: Elargissement », <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/e40001.htm>

⁴⁶⁶ Les lignes directrices de la Commission pour la mise en œuvre du programme PHARE en 1998-1999 (COMMISSION EUROPEENNE, *Guidelines for Phare Programme Implementation in Candidate Countries, 1998-99*, Bruxelles, 27 mars 1998) précisent les éléments suivants : « Comme le stipule l'article 4 du Règlement 622/98, lorsqu'il manque un élément essentiel pour continuer à octroyer une aide de pré-adhésion, en particulier, le non-respect des obligations inscrites dans l'Accord d'association et les faibles progrès enregistrés dans l'application des critères de Copenhague ou dans la mise en œuvre des Partenariats pour l'adhésion, le Conseil prendra, sur la base d'une proposition de la Commission, les mesures appropriées au sujet de toute aide de pré-adhésion octroyée à un pays candidat » (p. 17).

engagements souscrits par ailleurs et qu'on leur impute l'éventuel échec des négociations⁴⁶⁷. Christopher Preston, responsable du programme Pologne du Know-How Fund britannique, indiquait en 1995 que dans le cadre de la politique à l'Est, il était nécessaire de trouver une méthode spécifique et annonçait ainsi la fin du recours exclusif aux instruments de la méthode communautaire pour les élargissements à venir. En 1997, la Commission se trouve donc face au dilemme suivant : par quels moyens peut-elle remplir sa tâche administrative de vérification du respect des critères d'adhésion par les Etats candidats ?

En premier lieu, s'agissant des procédures formelles de négociations et contrairement à l'élargissement de 1995, le renforcement de la stratégie de pré-adhésion, demandé par le Conseil européen de Dublin en décembre 1996, reposait à la fois sur des dispositifs existants (les accords européens, le Livre blanc sur le marché intérieur et le programme PHARE) et sur un nouvel instrument, axe essentiel de la stratégie renforcée de pré-adhésion : les « Partenariats pour l'adhésion ». L'ouverture des négociations est, en effet, depuis 1998 accompagnée de la signature de ces partenariats, véritables fiches individuelles ou « cartes routières » indiquant les avancées accomplies dans le cadre de la reprise de l'acquis communautaire, lui-même sujet à évolution. « Document miracle » d'après plusieurs fonctionnaires de la Commission⁴⁶⁸, les partenariats détaillent pour chaque pays les étapes des réformes à entreprendre afin de se rapprocher des exigences requises. Ces accords se sont en grande partie inspirés du « Livre blanc sur la préparation des pays associés d'Europe centrale et orientale à l'intégration au marché intérieur de l'Union » présenté à Cannes en mai 1995, qui avait déjà introduit une procédure dite de *screening*, c'est-à-dire de suivi de la reprise de l'acquis communautaire par la Commission sur les questions liées au marché intérieur. Véritables instruments d'accompagnement des négociations, les Partenariats pour l'adhésion, dont les premiers furent signés le 15 mars 1998, rassemblent dans un document unique trois éléments fondamentaux⁴⁶⁹ :

- les domaines prioritaires pour intégrer l'acquis communautaire;
- la programmation de l'assistance financière de l'Union;
- les conditions de l'aide, fondée sur le respect des obligations découlant des accords européens d'association et sur les progrès dans la réalisation des critères de Copenhague.

⁴⁶⁷ Entretiens, DG Elargissement, Bruxelles, avril 2003, mars 2004.

⁴⁶⁸ Entretiens DG Elargissement, avril 2003, mai 2004.

⁴⁶⁹ SCADPlus, « Introduction: Elargissement », <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/e40001.htm>

Ces Partenariats précisent comment vont s'ordonner tous les instruments destinés à aider les candidats dans leur préparation à l'adhésion, en particulier :

- un programme national d'adoption de l'acquis communautaire (PNAA), dans lequel chaque candidat doit préciser les mesures législatives et réglementaires, les réformes de structures institutionnelles et administratives, les ressources humaines et budgétaires qu'il compte mettre en œuvre dans chaque domaine prioritaire identifié par le partenariat pour l'adhésion;
- une évaluation conjointe des priorités en matière de politique économique;
- un pacte contre le crime organisé;
- des « cartes routières » du marché intérieur, élaborées en 1997 par le Commissaire européen chargé du marché intérieur, pour permettre aux candidats de se conformer à l'acquis communautaire.

En second lieu, la « nouvelle stratégie pour l'élargissement » de la Commission de novembre 2000, approuvée par le Conseil européen de Nice (décembre 2000) consacre l'introduction d'une « feuille de route » qui indique les progrès réalisés par chaque candidat dans les négociations d'adhésion et permet aux candidats les mieux préparés de progresser plus rapidement. Cette dernière, établie par la Commission, fixe le programme des chapitres négociés et à négocier, elle n'a donc pas la même fonction que les « cartes routières » qui établissent des priorités de réforme et des listes de normes. La définition des positions de négociation est réalisée après une procédure d'évaluation en détail (« screening ») de la situation de chaque pays candidat par rapport à la législation communautaire et aux dispositions relatives aux deuxième et troisième piliers. Les positions communes de négociation sont définies par la Commission pour chacun des chapitres de compétence communautaire et approuvées à l'unanimité par le Conseil. Les négociations peuvent se conclure même si la reprise complète de l'acquis n'est pas achevée grâce à l'application de mesures transitoires négociées avant l'adhésion et qui s'étendent de quelques mois à plusieurs années après l'adhésion. Ces périodes doivent, du point de vue de la Commission, être les plus courtes possibles et ne concerner qu'un nombre limité de secteurs. Une fois les chapitres de négociation clos, les résultats des négociations sont incorporés dans un projet de traité d'adhésion qui scelle l'accord passé entre les Etats membres de l'Union et l'Etat demandeur. Logiquement, à l'adhésion de chaque pays candidat correspond un accord et une ratification par l'Etat candidat et les Etats membres de l'UE. Pour éviter de procéder à dix ratifications distinctes, les accords individuels ont été rassemblés dans un document unique, comme cela a

été le cas précédemment avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995. Le traité doit être approuvé par l'Union européenne et ratifié par les Etats membres et les pays candidats.

En troisième lieu, une enceinte du dialogue politique et stratégique destinée à accompagner l'élargissement, la Conférence européenne, fut créée le 6 octobre 1997 en parallèle des négociations d'adhésion. Elle s'inspire en partie du projet de confédération défendu par François Mitterrand au début des années 1990. La Conférence européenne s'est réunie pour la première fois à Londres le 12 mars 1998 avec les Etats membres de l'Union ainsi que tous les pays européens ayant vocation à adhérer à l'Union et liés à elle par un accord d'association. Elle forme une enceinte multilatérale où se déroulent des consultations politiques, notamment dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de la justice et des affaires intérieures ainsi que de la coopération économique et régionale. La Conférence, auquel la Turquie n'a pas souhaité participer, se réunit chaque année en présence des chefs d'Etat ou de gouvernement et du Président de la Commission et, si besoin est, au niveau ministériel⁴⁷⁰.

Notons ainsi les éléments importants et innovants dans la stratégie d'élargissement : les **Partenariats d'adhésion**, les **Rapports annuels** de la Commission, l'élaboration par chaque gouvernement d'Europe centrale et orientale d'un **Programme national pour l'adoption de l'acquis** (NPAA) et de sous-programmes par secteur et, enfin, la participation au dialogue politique. En outre, l'assistance fait l'objet de **Programmes par pays** réunissant l'ensemble des projets pour l'année en cours, discutés lors des comités de gestion PHARE. Nous avons mentionné plus haut qu'en attendant de cerner la véritable nature de cette « nouvelle méthode », plusieurs auteurs l'ont nommée « gouvernance de l'élargissement »⁴⁷¹. Cette méthode n'est en fait pas si nouvelle que cela. En effet, plusieurs éléments empiriques et les entretiens que nous avons réalisés avec des fonctionnaires européens⁴⁷² confirment que **la Commission s'est inspirée d'une méthode spécifique axée sur la négociation, l'apprentissage et la contrainte morale (*shaming*) : la méthode ouverte de coordination**

⁴⁷⁰ SCADPlus, « Introduction: Elargissement », <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/e40001.htm>

⁴⁷¹ ENGERT Stefan, KNOBEL Heiko, SCHIMMELFENNIG Franck, "Costs, commitment and compliance...", *op. cit.*, 2003; DIMITROVA Antoaneta L., "Enlargement Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe...", *op. cit.*, 2002, p. 8.

⁴⁷² Entretiens au sein de la DG Elargissement, avril 2003, avril et mai 2004.

(MOC)⁴⁷³. Cette méthode, qui tire ses origines des réformes de la politique monétaire et de la politique sociale, a été discutée lors du Sommet de Luxembourg en 1997 et officiellement nommée ainsi lors du Sommet de Lisbonne en 2000 consacré aux politiques sociales. Elle entraîne l'élaboration de lignes directrices européennes et de buts à atteindre (*benchmarks*) élaborés sur la base des expériences nationales et soutient les processus d'apprentissage par la mise en réseau d'acteurs. Les progrès dans la mise en œuvre sont évalués et réajustés en fonction des résultats atteints⁴⁷⁴. Dans l'esprit de la « nouvelle gestion publique », la MOC promeut ainsi l'échange des meilleures pratiques (*best practices*) entre Etats membres afin d'encourager la convergence des systèmes nationaux à partir des expériences les plus efficaces et les plus éprouvées. On retrouve des éléments caractéristiques de la nouvelle gestion publique et de la méthode ouverte de coordination dans la stratégie d'élargissement de 1997, en particulier dans les procédures de suivi des négociations d'adhésion et de respect des critères d'adhésion, et dans les politiques d'assistance aux pays candidats.

En effectuant un parallèle avec les instruments mis en place pour les politiques économique, monétaire et sociale, on réalise que la stratégie d'élargissement énoncée lors sur Sommet de Luxembourg du 12-13 décembre 1997 reprend en quasi-totalité les critères de la méthode ouverte de coordination (MOC), aussi bien dans le cadre des négociations d'adhésion (1998-2002), que des programmes de coopération PHARE, ISPA et SAPARD⁴⁷⁵. Quelques semaines auparavant, le Conseil européen extraordinaire sur l'emploi du 20-21 novembre 1997 avait inauguré le recours à « une méthode novatrice » pour la politique de l'emploi, telle que prévue par l'article 128 du Traité d'Amsterdam. Ainsi, en croisant les conclusions de novembre et décembre 1997⁴⁷⁶, ainsi que la littérature sur la MOC⁴⁷⁷, les similitudes sont frappantes.

⁴⁷³ Sur la MOC, voir par ex. : DE LA PORTE Caroline, POCHET Philippe (dir.), *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Bruxelles, Peter Lang, 2002; RODRIGUES Maria J., "The Open Method of Coordination as a New Governance Tool", in: TELO Mario (ed.), Special issue "L'Evoluzione della governance europea", *Europa/Europe*, (2-3), 2001, pp. 96-107; GOETSCHY Janine, "The European Employment Strategy : Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, 5 (2), 1999, pp. 117-37; MOSHER James "Open Method of Coordination: Functional and Political Origins", *ECSA Review*, 13 (3), 2000, pp. 2-7.

⁴⁷⁴ MOSHER James, "Open Method of Coordination...", *op. cit.*, 2000, p. 3,

⁴⁷⁵ TULMETS Elsa, "The Introduction of the Open Method of Coordination in the European Enlargement Policy : Analysing the Impact of the PHARE/Twinning Instrument", *European Political Economy Review*, 3 (1), 2005. www.eper.org

⁴⁷⁶ Conclusions du Conseil européen extraordinaire sur l'Emploi du 20-21 novembre 1997 à Luxembourg ; Conclusions du Conseil européen de Luxembourg du 12-13 décembre 1997. Rappelons que le Sommet de Luxembourg est un Sommet clé dans la politique d'élargissement à l'Est, puisqu'il marque l'ouverture officielle des négociations d'adhésion.

⁴⁷⁷ TRUBEK David, "The Open Method of Coordination : Soft Law in the New Architecture for Governance of Social Policy in the EU", *Outline of Research*, 18.2.2002.

T 20. Comparaison avec la MOC Emploi (1997)

Politique de l'emploi (Luxembourg, 1997)	Politique d'élargissement (« Agenda 2000 », 1997)
Objectifs européens	Partenariat pour l'adhésion
Plans d'action nationaux	Plan national d'adoption de l'acquis (PNAA), Plan d'action pour le renforcement des capacités administratives et judiciaires
Cycles de politique annuels ou bi-annuels	Cycles de négociation, programmation de l'assistance
Buts à atteindre / échange de bonnes pratiques	<i>Benchmarks</i> dans le PNAA et les contrats de jumelage / échanges de bonnes pratiques par les jumelages
Consultation des partenaires sociaux	Consultation des partenaires sociaux au niveau national et de l'UE (Commission)
Rapports de progrès par la Commission	Rapports annuels par la Commission
Indicateurs lorsque l'acquis ne le précise pas	Listes des DG de la Commission (« cartes routières »), contrats de jumelage

Sources : Notre schéma. Conclusions du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi du 20-21 novembre 1997, « Agenda 2000 » et documents de stratégie de la Commission.

- Tandis que la MOC Emploi prévoit « l'existence d'objectifs européens », l'adhésion est soumise à la conditionnalité dans tous les domaines d'activité communautaire, les objectifs individuels de réformes sectorielles sont fixés dans le Partenariat pour l'adhésion ;
- Les « plans d'action nationaux » sont remplacés par un Plan national d'adoption de l'acquis (PNAA) que les Etats candidats élaborent eux-mêmes ;
- On retrouve « les cycles de politique annuels ou bi-annuels » dans le cadre des cycles de négociation d'adhésion et de programmation de l'assistance PHARE, ISPA et SAPARD ;
- Les « buts à atteindre et l'échange des meilleures pratiques » sont présents à travers les *benchmarks* définis dans les PNAA et les « bonnes pratiques » présentées dans les contrats de jumelages institutionnels ;
- Les « consultations des partenaires sociaux et de la société civile » sont menées dans les Etats candidats pour la réalisation de stratégies et de plans de gestion sectorielle, mais aussi avec la Commission dans certains secteurs comme l'environnement ;
- Les « rapports de progrès réalisés par la Commission » s'appellent Rapports annuels de la Commission sur les progrès réalisés par chaque candidat ;
- Enfin, « les indicateurs communs » sont fournis dans le partenariat d'adhésion et le manuel des jumelages lorsque l'acquis n'est pas précis.

Par ailleurs, la MOC définit des objectifs permettant une meilleure coordination, sans jamais indiquer le chemin à suivre pour atteindre ces buts, qui relève des affaires intérieures du pays participant au processus. Parmi les résultats attendus, on trouve l'accroissement de la

coordination entre les agences gouvernementales, l'élaboration de règles permettant de résoudre les difficultés existantes et de renouveler les connaissances, le renforcement d'initiatives locales par la délégation de compétences, le renforcement des relations publiques-privées, le développement de nouveaux discours, une participation croissante de la société aux décisions pour en accroître la légitimité, et surtout la coordination des politiques des Etats membres au niveau européen pour obtenir des politiques plus durables⁴⁷⁸. Comme nous le constaterons dans d'autres chapitres, l'ensemble de ces éléments est présent sous une forme ou une autre dans la politique d'élargissement de l'UE. Leur développement est en particulier soutenu par les programmes de coopération européens, qui définissent divers cadres d'action pour la réalisation de ces objectifs. Nous verrons plus loin dans quelle mesure cet ensemble a servi de base à la socialisation des acteurs est- et ouest-européens dans la compréhension, voire l'élaboration de normes communes.

2) L'introduction du partenariat dans la politique de coopération technique : une priorité accordée à la co-gestion des investissements et du renforcement des capacités institutionnelles

En 1997, la Commission européenne propose dans son « Agenda 2000 » de restructurer également l'aide de pré-adhésion accordée aux pays candidats d'Europe centrale et orientale. Sa proposition est acceptée lors du Conseil européen de Berlin en 1999. Comportant trois grands chapitres, l'aide européenne s'élève à 21 milliards d'euros pour la période 2000-2006 répartie de la façon suivante⁴⁷⁹ :

- programme PHARE : 10,5 milliards d'écus (1,5 milliard d'euros par an). A compter de 1997, il est axé sur les deux priorités essentielles liées à la reprise de l'acquis communautaire ;
- une aide au développement agricole de 3,5 milliards d'euros (500 millions d'euros par an) (SAPARD);
- une aide structurelle d'un montant de 7 milliards d'euros (1 milliard d'euros par an) dont l'objectif premier est d'aider les pays candidats à se rapprocher des normes communautaires en matière d'infrastructures, notamment dans les domaines des transports et de l'environnement, et de permettre en outre de familiariser ces pays avec les modalités de mise en oeuvre des actions structurelles (ISPA).

⁴⁷⁸ *Ibid.*

⁴⁷⁹ SCADPlus, « Introduction: Elargissement », <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/e40001.htm>

En introduisant également des méthodes de co-gestion de l'assistance, la DG Elargissement a voulu anticiper, d'une certaine façon, la suite d'événements et d'accusations qui ont conduit à une perte de légitimité progressive de la Commission Santer et à la démission collective des Commissaires en 1999⁴⁸⁰. La méthode ouverte de coordination n'a pas seulement inspiré la création d'une nouvelle méthode de négociation à l'adhésion, elle a donc aussi influencé la manière de gérer l'assistance technique européenne à l'Est. La réforme des cadres d'action s'est concentrée sur le programme PHARE et a été initiée en 1997 par une équipe d'une dizaine de fonctionnaires constituée par François Lamoureux⁴⁸¹. Quelques fonctionnaires de la Commission, à l'époque chargés des relations avec la Pologne, ont rédigé un programme d'action en 10 points (« Les 10 commandements de PHARE ») qui a inspiré la réforme inscrite dans l'« Agenda 2000 » (voir annexes). L'idée principale consistait à ne plus programmer l'assistance en fonction de la demande (*demand driven*), mais des besoins de l'adhésion (*accession driven*). Les « 10 commandements de PHARE » ont servi de base à la réforme du programme notamment en matière de priorités politiques, de programmation et de gestion financière du programme. Ils suggéraient déjà d'introduire le changement de logique de la transition vers l'intégration des PECO en remplaçant l'approche par la demande (*demand driven*) par une approche orientée vers l'adhésion (*accession driven*). Prenant modèle sur les politiques bilatérales de coopération des Etats membres, les buts à atteindre ont été pré-définis par la Commission dans le cadre des comités de gestion et des diverses DG. Ils ont été discutés avec les Etats candidats et agréés en commun avant la définition de programmes et projets d'assistance techniques sur cette base. Nous ne détaillerons pas ici l'ensemble des procédures techniques et de gestion introduites par la réforme de 1997, qu'il est possible de consulter dans le Manuel des procédures PHARE⁴⁸². L'introduction concomitante de la notion de partenariat comme moyen de justifier la nouvelle stratégie de pré-adhésion nous paraît bien plus intéressante à analyser⁴⁸³.

⁴⁸⁰ Une partie de cette réforme a fait l'objet d'une évaluation ultérieure de la Cour des Comptes : COUR DES COMPTES EUROPEENNE, *Rapport spécial n° 21/2000 sur la gestion des programmes d'aide extérieure de la Commission (en particulier la programmation pays, la préparation des projets et le rôle des délégations)*, 2000. <http://eca.eu.int>

⁴⁸¹ Nous avons mené des entretiens semi-directifs avec un peu plus de la moitié des membres de cette équipe. Entretiens, DG Elargissement, EuropeAid, avril 2003, février 2004 et juin 2004, Bruxelles.

⁴⁸² COMMISSION EUROPEENNE, *Practical Guide to PHARE, ISPA and SAPARD, Contract Procedures*, déc. 2000. http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/gestion2001/pg/pg_phare_en.pdf (9.10.2004)

⁴⁸³ Sur l'introduction de la notion de partenariat dans la politique d'élargissement, voir par exemple : BELLIER Irène, « Le concept de partenariat et le dialogue politique. La Commission européenne et l'élargissement de l'Union », *Anthropologie et Sociétés*, 26 (1), 2002, pp. 139-157 ; MARCOU Gérard, « Introduction », dossier sur

Pour appuyer les nouvelles priorités, la **notion de partenariat** a en effet été mise en avant dans l'ensemble de la stratégie rénovée et répondu à la nécessité de mieux comprendre les besoins locaux suite aux échecs constatés des programmes de coopération comme PHARE⁴⁸⁴. Telle que conçue dans le domaine de la coopération extérieure, la notion de partenariat implique une relation de coopération fondée sur les principes de la mutualité et de l'égalité qui peuvent couvrir différents aspects de la relation de coopération depuis la décision politique et la planification jusqu'à la mise en œuvre et l'évaluation. C'est singulièrement au niveau stratégique que les principes du partenariat trouvent leur raison d'être en développant dans le pays partenaire le sentiment d'une appropriation des stratégies de développement et la diffusion de formes de décision pluralistes et participatives⁴⁸⁵. Cette notion est également présente dans les politiques internes de l'UE, comme la politique des fonds structurels, et a été réaffirmée comme notion clé lors de la réforme récente de cette politique⁴⁸⁶. La prise en compte de la notion de partenariat dans la politique européenne de coopération s'est traduite par diverses mesures de politique publique. Ainsi, la nouvelle stratégie de pré-adhésion a introduit un renforcement de la décentralisation et de la déconcentration de la politique de coopération. La réforme du programme d'assistance PHARE, telle qu'esquissée dans l'« Agenda 2000 », a restructuré la coopération européenne à l'Est autour de deux priorités : la capacité institutionnelle (30 % du budget) et l'investissement (70 % du budget). Les modalités de la réforme ont été inscrites dans les lignes directrices de mise en œuvre⁴⁸⁷ portant modification du règlement PHARE n°3906/89 de 1989, élaborées par la Commission conformément au règlement n°622/98 du 16 mars 1998 qui fixait le cadre de l'assistance de pré-adhésion. Le volet financier pour la période 2000-2006 n'ayant été négocié qu'au Sommet de Berlin de 1999, les instruments de pré-adhésion n'ont commencé à être utilisés dans leur version actuelle qu'à partir de 2000⁴⁸⁸.

« L'élargissement de la Communauté européenne : aspects administratifs et juridiques », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), sept. 2002, pp. 5-10.

⁴⁸⁴ COMMISSION EUROPEENNE, "Agenda 2000, Pour une Union plus forte et plus large" (COM (97) 2000 final), *Bulletin de l'UE*, Supplément 5/97, Luxembourg, OPOCE, 1997. COMMISSION EUROPEENNE, *Annual Report 2001 from the Commission to the Council and the European Parliament on the EC Development Policy and the Implementation of the External Assistance* (COM(2002) 490 final), Bruxelles, 12 September 2002 (<http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index-en.htm>).

⁴⁸⁵ HOLDEN Patrick, "The European Union's MEDA Aid Programme: What Kind of Development Partnership?", 2003, p. 1 (<http://www.edpsg.org>).

⁴⁸⁶ Voir par exemple : HOOGHE Liesbet, « EU cohesion policy and competing models of european capitalism », *Journal of Common Market Studies*, 36 (4), déc. 1998, pp.457-477.

⁴⁸⁷ COMMISSION EUROPEENNE/DGIA, *Guidelines for Phare Programme Implementation in Candidate Countries, 1998-99*, Bruxelles, 27 mars 1998.

⁴⁸⁸ COMMISSION EUROPEENNE, *REVUE 2000 du Programme PHARE, Renforcer la préparation de l'adhésion* (C(2000) 3103/2), Communication de M. Verheugen, Bruxelles, 2000, (<http://europa.eu.int/enlargement>).

- décentralisation et déconcentration de la politique à l'Est

Le processus de **décentralisation** prévoyait la création de nouvelles institutions dans les pays receveurs permettant à ces derniers de participer à la définition et à la gestion des politiques européennes leur étant destinées. Dans le cas des pays candidats, le processus a été poussé à son extrême. D'après les lignes directrices PHARE de 1998⁴⁸⁹, la décentralisation a impliqué le transfert au pays receveur de la responsabilité de l'autorité contractante de la Commission, notamment par le passage d'une procédure *ex ante* à une procédure *ex post* de contrôle de l'utilisation des fonds communautaires. Une fois devenu membre, chaque pays candidat devait en effet disposer d'institutions préposées à la gestion des fonds communautaires (fonds structurels, de cohésion, FEOGA). Le Coordonnateur national de l'aide, responsable de la coordination lors de la programmation et du suivi des programmes, était généralement un haut fonctionnaire nommé par le gouvernement. L'Office national des autorisations, le plus souvent rattaché au ministère des Finances, était responsable de la gestion du Fonds national qui draine les fonds européens depuis 1998. Les agences de mise en œuvre étaient, quant à elles, situées dans un ministère ou une administration et avaient vocation à exister même après l'élargissement. Enfin, l'Unité centrale de financement et de passation des contrats (CFCU) et quelques agences de mise en œuvre (développement régional, transport et environnement) étaient chargées des appels d'offre et des éléments contractuels des programmes. D'après la Commission, le processus devait permettre d'accroître la transparence des opérations, d'éviter la dispersion des fonds et, surtout, de s'appuyer sur des institutions et agences de mise en œuvre qui deviendraient responsables de la gestion et de la mise en œuvre des programmes européens une fois le pays devenu membre. Cependant, le saut vers une décentralisation totale représentant un long processus d'adaptation, la phase de sortie des procédures PHARE s'est prolongée au moins trois ans après l'élargissement dans le cadre de la « facilité de pré-adhésion ». En s'appuyant sur l'expérience des précédents élargissements où des pays comme l'Espagne et le Portugal, et même l'Autriche, avaient mis du temps à trouver leur « vitesse de croisière », il était déjà prévisible que les PECO mettent plusieurs années à assimiler les mécanismes internes de l'Union européenne, en particulier dans le domaine de la gestion des politiques redistributives (fonds de cohésion, FEOGA). Lors de cette phase d'adaptation aux règles de fonctionnement de l'UE, un rôle central est revenu aux délégations de la Commission dans les pays candidats et aux experts des Etats membres.

⁴⁸⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *Guidelines for Phare Programme Implementation in Candidate Countries, 1998-99*, Bruxelles, 27 mars 1998, pp. 14-15.

Il est possible d'interpréter l'accélération de la **déconcentration** comme une autre conséquence de l'irruption de la notion de partenariat dans la coopération européenne. Bien que les précédentes réformes aient également prévu ce mécanisme de déconcentration, il manquait jusqu'en 1997 d'envergure. La réforme de 1997, couplée à la crise de 1999, a eu raison des résistances des services centraux de la Commission, peu désireux de céder certaines de leurs prérogatives aux délégations. En effet, les lignes directrices PHARE de 1998⁴⁹⁰ définissaient la déconcentration comme un processus nécessitant le transfert de compétences des services centraux à Bruxelles vers les délégations de la Commission à l'étranger, compétences qui se situaient essentiellement au niveau des procédures. En 1999, le plafond jusqu'auquel les délégations étaient compétentes pour approuver les appels d'offres et les contrats à la place de la Commission est passé de 500 000 euros à 5 millions d'euros. En octobre 2000, les délégations sont devenues responsables de l'ensemble des appels d'offres et des contrats standards quel que soit leur montant. Cependant, les services centraux de la Commission détenaient encore de vastes pouvoirs. Dans le cadre de PHARE, la DG Elargissement restait compétente pour la politique générale et de programmation ainsi que pour les transferts financiers vers le Fonds national. Les budgets des programmes de pré-adhésion ne sont pas directement gérés par les délégations, sauf pour quelques lignes budgétaires mineures.

En résumé, la décentralisation a principalement eu pour but de « responsabiliser » le pays receveur en lui permettant d'accroître sa participation à l'élaboration et à la gestion de la politique entreprise, la déconcentration de répartir les centres de pouvoir de la Commission et de rapprocher les institutions européennes du « terrain » afin de mieux communiquer avec le partenaire et de comprendre ses besoins. Déjà présentes dans de précédentes réformes, ces idées n'avaient pas trouvé jusqu'ici de réelle traduction pratique, notamment en raison du rôle centralisateur de la Commission à Bruxelles, tel que le Parlement européen et les rapports de la Cour des Comptes européenne l'ont mis en valeur.

- De nouveaux programmes de coopération axés sur les besoins de l'adhésion

Alors que le volet « investissement » des programmes a continué à fonctionner selon les règles du marché (appel d'offres), la partie « renforcement institutionnel » s'est uniquement

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 14.

concentrée sur la reprise effective des critères d'adhésion et en particulier de l'acquis en recourant notamment aux instruments de la Méthode ouverte de coordination (MOC).

En 1997, l'Agenda 2000 avait proposé la création de deux nouveaux instruments financiers, ISPA et SAPARD, pour compléter le **volet investissement**. Ces deux instruments financiers, agréés en 1999, avaient pour but de soutenir la réalisation d'investissements dans les secteurs de l'agriculture (SAPARD) et des transports et de l'environnement (ISPA). Chaque programme devait permettre d'assurer la transition du statut de candidat vers celui d'Etat membre dans le sens où il devait promouvoir la construction d'institutions nécessaires au fonctionnement du système de redistribution européen. Ainsi, ISPA a participé à la création de structures en anticipation des fonds de cohésion, SAPARD en anticipation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Le tableau ci-dessous présente les correspondances approximatives entre les instruments de pré-adhésion et les structures redistributives de l'Union européenne. Le budget pour la période 2000-2006 avait pratiquement triplé par rapport aux 6,7 milliards d'euros accordés au programme PHARE à Cannes pour la période 1995-1999.

T 21. Les instruments de pré-adhésion (2000-2006)

Avant l'adhésion	Après l'adhésion
<p>PHARE (env. 1,5 Md d'euros/an)</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Institution building</i>, investissements liés à l'acquis communautaire – Investissements pour la cohésion régionale – Investissements pour la cohésion sociale, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> – Capacités institutionnelles, administrative et judiciaires – Fonds européen pour le développement régional (FEDER) – Fonds social européen (FSE), etc.
<p>ISPA (env. 1,04 Md d'euros/an)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Environnement – Transports 	<ul style="list-style-type: none"> – Fonds de cohésion, environnement et transport
<p>SAPARD (env. 520 M d'euros/an)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Agriculture 	<ul style="list-style-type: none"> – Fonds agricoles FEOGA (PAC)

Source : Indications du coordinateur du programme PHARE en Allemagne, entretien, 30 janvier 2003. Tableau traduit et adapté par nos soins.

La Commission européenne, chargée de surveiller le respect des critères de Copenhague et responsable de la mise en œuvre des réformes administratives dans le cadre du programme PHARE, n'était pas entièrement préparée pour ces nouvelles tâches en particulier sur le plan

institutionnel. Comme vu plus haut, la législation communautaire ne conférait à l'échelon supranational aucun pouvoir particulier s'agissant de l'administration publique et de la mise en œuvre de l'acquis. A quelques restrictions près, l'administration publique relevait donc de la responsabilité des Etats membres⁴⁹¹. La Commission n'ayant donc qu'une expérience restreinte en matière d'application directe du droit communautaire et de compétences administratives nécessaires à cet égard, il n'est pas surprenant de constater qu'avant 1997 les aides de pré-adhésion de l'UE et ses Etats membres accordées dans le domaine des réformes administratives dans les PECO ne répondaient à aucune stratégie supranationale et restaient peu coordonnés⁴⁹². En 1998, la Commission a inscrit à l'agenda la question des réformes administratives – « bien qu'il n'y ait pas de stratégie clairement définie [dans ce domaine] »⁴⁹³ – pour répondre à un rapport critique de la Cour des Comptes européenne. Mais un autre obstacle de taille se posa à la Commission : juridiquement, elle n'était pas en mesure de vérifier si les Etats candidats étaient capables de mettre en œuvre l'acquis tant que ces Etats disposaient du statut de candidat. Tant que les Etats candidats restaient des Etats tiers et souverains, les institutions européennes n'avaient aucun moyen d'user des mécanismes classiques de sanction, ni d'intervenir dans les affaires intérieures de ces Etats, pas même par le biais des accords d'association, ni des accords de partenariat à l'adhésion, qui ne sont juridiquement que des accords internationaux. A la fin des années 1990, la Commission et les Etats membres commencèrent à recourir à l'argument de la confiance : en 2002, la Commission qualifia par exemple la question des capacités institutionnelles de « préalable essentiel à l'indispensable esprit de confiance mutuelle dans lequel devra s'inscrire l'adhésion »⁴⁹⁴. Plusieurs fonctionnaires de la DG Elargissement ont confirmé ce point par entretien et insisté sur la crainte de voir les Etats candidats ne pas remplir leurs engagements définis dans ces accords⁴⁹⁵. C'est aussi une des raisons pour laquelle les mécanismes de contrôle *a priori* de l'acquis ont été renforcé en accordant près d'un tiers de la politique d'assistance au renforcement des capacités institutionnelles à partir de 1998. La nécessité de trouver des solutions avant l'adhésion a inauguré une réflexion sur l'élargissement du champ de la coopération et sur ses outils ainsi que « sur les moyens de se doter d'une expertise

⁴⁹¹ HATJE Armin, SCHWARZE Jürgen (dir.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, 2000. Voir Art. 10, marginal n°34, p. 307.

⁴⁹² COMMISSION EUROPÉENNE, *An Evaluation of PHARE Public Administration Reform Programmes : Final Report*, 1999. <http://europea.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/PHARE/951465.pdf>

⁴⁹³ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport annuel relatif à l'exercice 1999 : rapport sur les activités relevant du budget général accompagné des réponses des institutions », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 342, 1^{er} décembre 2000, p. 154.

⁴⁹⁴ *Ibid*, p. 10.

⁴⁹⁵ Entretiens DG Elargissement, avril 2003, juin 2004.

adaptée et de travailler en réseau »⁴⁹⁶ (cf. Chap. II), ce qui n'a pas été sans susciter de nombreuses réticences du côté des candidats⁴⁹⁷ (cf. Chap. IV et V).

L'inscription de la conditionnalité administrative, sorte de quatrième critère d'adhésion inscrit en 1995 dans la nouvelle stratégie d'élargissement, mais qui n'a trouvé sa légitimité qu'en 1997, s'est traduite par la naissance d'un nouvel instrument ayant pour but le **renforcement des capacités institutionnelles** des pays candidats : les jumelages administratifs, plus connus dans leur version anglaise sous le nom de *Twinning*⁴⁹⁸. Les jumelages avaient précisément pour but d'aider les Etats candidats à reprendre l'acquis communautaire par l'envoi d'experts de long terme issus des Etats de l'UE dans les institutions analogues des Etats tiers. Sous la pression des experts du programme SIGMA (OCDE), les capacités administratives horizontales, nécessaires à l'entière participation des futurs membres aux politiques internes de l'UE, ont suscité pour la première fois l'attention de la Commission, qui avait jusqu'ici privilégié une approche verticale de ces capacités. En 1998, les premiers accords de jumelage étaient passés entre ministères, agences gouvernementales, organisations professionnelles, autorités à vocation européenne, régionale ou locale, permettant la mise à disposition de longue durée de fonctionnaires des Etats membres dans l'organisation homologue des pays candidats. L'expérience des jumelages institutionnels avec les pays candidats a donc constitué un des principaux éléments de la réforme de la coopération en terme de partenariat.

Les jumelages institutionnels ont des origines multiples⁴⁹⁹. Leur principal concepteur, Claude Cornuau, affirme s'être inspiré de son expérience de travail avec la Banque mondiale et de sa participation à la réforme interne du ministère français des Finances de 1998 et de ses

⁴⁹⁶ RICHARD J., « La place de la réforme de l'Etat dans la coopération administrative internationale », numéro spécial « La coopération administrative internationale », *Revue française d'administration publique*, n° 100, oct.-déc. 2001, p. 669.

⁴⁹⁷ Parmi les « questions fréquemment posées », un des premiers fascicules de présentation des jumelages mentionne, par exemple, celle qui suit : « Y a-t-il un risque d'impérialisme culturel ? ». La réponse insiste de nouveau sur la notion de partenariat en indiquant que « les pays candidats sont associés à toutes les étapes du processus de jumelage, de l'évaluation des besoins et de l'élaboration d'un programme de travail suivi des progrès réalisés. En outre, le jumelage ne consiste pas à coupler le système d'un seul Etat membre au ministère d'un pays candidat. Au contraire, il encourage la diversité, dans des limites raisonnables. (...) » ; COMMISSION EUROPEENNE, *Jumelage : un instrument d' 'institution building'*, fascicule d'information, déc. 1998, p. 5.

⁴⁹⁸ Il existe très peu de travaux sur les jumelages : BAFOIL François (dir.), « Les instruments de l'élargissement de l'Union européenne », *Critique internationale*, (25), oct. 2004 ; GALBACH Susanne, *Twinning-Konzepte in den EU-Förderprogrammen. Konzepte, Beurteilung und Zukunftsperspektiven partnerschaftlicher Zusammenarbeit*, Diplomarbeit, Freie Universität Berlin, mai 2003. Dir.: Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Erstgutachter), Prof. Dr. Werner Vöth (Zweitgutachter).

⁴⁹⁹ Entretiens avec différents fonctionnaires de la DG Elargissement, avril 2003.

capacités de coopération extérieures par le biais l'agence ADETEF⁵⁰⁰. Les priorités de la méthodologie développée par ADETEF au milieu des années 1990 concordent en effet en plusieurs points avec l'esprit des jumelages qui promeut la mise en réseau entre praticiens. En 1996, Jean-Luc Pain, directeur du Budget, affirmait vouloir défendre « une nouvelle approche méthodologique des actions de coopération internationale » autour des cinq points suivants : développer la coopération entre collègues, approfondir la relation de coopération en adaptant les solutions au terrain, insérer la coopération dans la longue durée, diversifier les interventions et les rendre complémentaires et, enfin, savoir élaborer et conduire des projets⁵⁰¹. Désormais, comme l'explique Claude Cornuau :

« avant toute considération sur les moyens, il faut s'interroger sur ce que doit être aujourd'hui l'assistance technique. Il n'est plus question d'arriver avec des modèles qui fonctionnent en France et de vouloir les transposer dans les pays bénéficiaires sans chercher à les adapter au contexte local »⁵⁰².

Consacrée idée directrice de la politique d'élargissement, comme l'atteste le nom donné aux « Partenariats d'adhésion », le partenariat est censé promouvoir une prise en considération accrue des nécessités du terrain par le biais de mécanismes d'apprentissage mutuels. Nous verrons plus loin si cette évolution des idées a traduit une réelle évolution des pratiques et quelle a été son efficacité concrète.

Comment le recours au partenariat et à la MOC s'est-il traduit dans le processus décisionnel des jumelages ? Instrument innovant de la coopération extérieure européenne, les jumelages s'appuient, dans leur programmation comme dans leur mise en œuvre, sur de nouvelles formes et méthodes de gouvernance ayant servi à réformer certaines politiques intérieures à l'Union européenne et à produire des éléments de *soft law* dans des secteurs peu communautarisés. Les méthodes mobilisées pour la programmation et la mise en œuvre des jumelages relèvent tant de la « gouvernance par la persuasion » (recours à l'expertise) que de celle « par la diffusion des meilleures pratiques »⁵⁰³. L'introduction de nouvelles procédures

⁵⁰⁰ Entretien à l'Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière (ADETEF), ministères des Finances et de l'Industrie, Paris, avril 2002.

⁵⁰¹ PAIN Jean-Luc, « Une profonde évolution méthodologique dans la coopération : l'exemple de l'assistance à la mise en place de Trésors publics en Hongrie et Slovaquie », *Politiques et Management Public*, 14 (1), mars 1996, pp. 55-66.

⁵⁰² Entretien avec Claude Cornuau, Paris, avril 2002 et EGIDE, "Assistance technique : une réforme qui s'impose", *La Lettre d'Egide*, n° 26, avril 2002. (<http://www.egide.asso.fr/fr/services/actualités/lettre/L26/dossier126jhtml>).

⁵⁰³ Pour reprendre la classification de Mario Telò, qui distingue trois types de « soft governance » : par la persuasion, par la consultation, par la diffusion des meilleurs pratiques. TELO Mario, « Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversités nationales », *Jean Monnet Working Paper*, (6), 2001.

sous l'impulsion de François Lamoureux, vice-directeur général à la DGIA de la Commission, a entraîné le recours systématique à des documents qui servent de guide à l'action et aux évaluations. L'ensemble de ces procédures est défini dans le « Manuel des jumelages »⁵⁰⁴ pour permettre aux Etats membres et candidats d'assimiler la démarche à suivre, mais aussi d'identifier les secteurs et chapitres de l'acquis nécessitant la réalisation de partenariats. Au niveau de la définition des normes, la Commission a eu en particulier recours aux résultats de la MOC dans des domaines où l'acquis communautaire était jusqu'ici quasi-inexistant comme la gestion publique, les affaires sociales, justice et affaires intérieures, etc.⁵⁰⁵ : l'annexe 2 du Manuel des jumelages liste par exemple les « mesures communes » de la politique de cohésion économique et sociale. En sus, à diverses reprises au cours de la procédure, les Etats membres sont amenés à présenter leur « modèle » juridique et leur expérience d'application de l'acquis dans un domaine précis. En premier lieu dans la proposition de jumelage qui indique le contenu détaillé de la coopération juridique et administrative envisagée et l'expérience des experts auxquels la mission sera confiée. En second lieu à travers leur présentation par les experts, qui est évaluée par les représentants des pays candidats et sert de fondement à la décision finale. Surtout, la Commission actualise régulièrement des données statistiques, qu'elle rend publiques sur le site internet de la DG Elargissement, et met en valeur les résultats des pays membres pour chaque appel à contribution. Ainsi, les jumelages contribuent à dégager les bonnes (*good practices*), voire les meilleures pratiques (*best practices*) des Etats membres qui serviront d'exemple aux réformes institutionnelles des Etats candidats dans un secteur particulier ou pour la transposition d'une directive précise. Comme nous le verrons dans le chapitre IV, les Etats candidats peuvent ainsi « faire leur marché » en fonction des affinités, des similitudes observées avec leur propre système ou tout simplement de la renommée des solutions présentées. Le nouvel instrument des jumelages institutionnels PHARE employé à partir de 1998 constitue un sujet d'étude fort intéressant dans le sens où **son introduction a exercé un impact aussi bien sur les Etats candidats (Chap. IV) que sur les Etats membres (Chap. II) chargés de présenter leurs modèles nationaux. Il constitue une traduction directe du changement de méthode mentionné plus haut** en insistant sur la mise en réseau et le partenariat entre professionnels.

⁵⁰⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Preparing Candidate Countries for the Accession to the EU – Institution Building – A Reference Manual on “Twinning” Projects*, manuel en ligne sur le site de la DG Elargissement. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/htm>. (fév. 2002)

⁵⁰⁵ Entretien, service des jumelages à la DG Elargissement, Commission européenne, avril 2003.

En résumé, l'inscription en 1997 de la notion de partenariat dans la réforme de la coopération européenne à l'Est a conduit à la mise en place d'une politique de décentralisation/déconcentration qui permet de rapprocher l'action communautaire du terrain et de multiplier les lieux d'exercice du pouvoir par le biais des délégations de la Commission. Elle a également occasionné des innovations par l'élaboration de nouveaux instruments de coopération destinés à renforcer les capacités institutionnels (jumelages PHARE) et les investissements (ISPA et SAPARD). Ces éléments ont été juridiquement acceptés par le règlement de coordination de 1999 (1266/99) qui approuve officiellement les détails de la réforme de l'assistance européenne à l'Est⁵⁰⁶. Les chapitres suivants détailleront de quelle manière l'introduction de cette politique et de ces instruments a conduit les Etats membres à transformer leur politique de coopération pour permettre une mise en réseau de leurs experts et de leur savoir (Chap. II), et les Etats candidats à élaborer de nouveaux moyens de gérer l'action communautaire (Chap. III-IV).

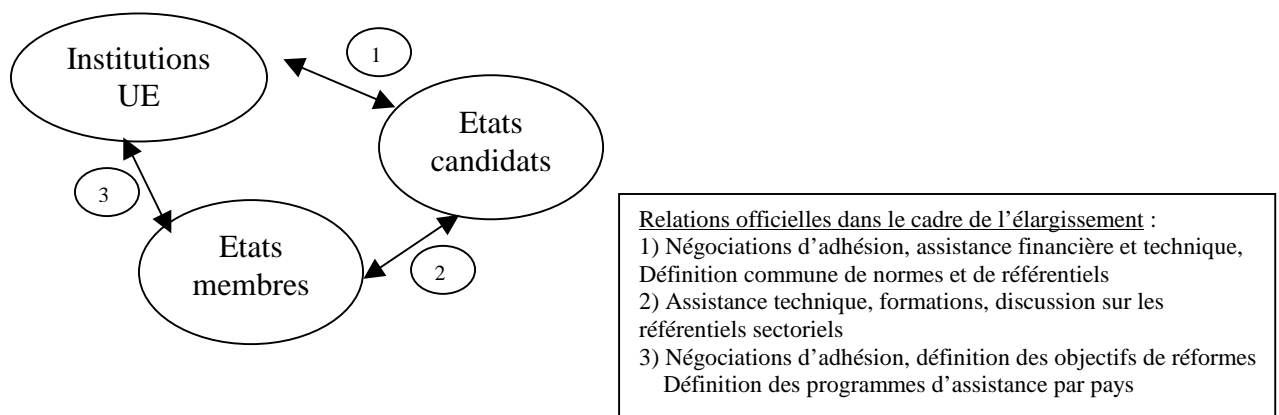
3) Un « nouveau » mode de gouvernance dans la politique d'élargissement

La réforme de 1997 et les innovations introduites au niveau des cadres d'action ont inauguré un « nouveau » mode de gouvernance au sein de la politique d'élargissement inspiré des méthodes de la nouvelle gestion publique et en particulier de la méthode ouverte de coordination (MOC). La relation unilatérale ou bilatérale entre l'UE et les Etats candidats, qui caractérisait la gouvernance par l'économie et par le droit, a été complétée par une approche circulaire qui intègre les Etats membres dans le processus de coopération avec les Etats tiers. Ce dernier point est justifié par la nécessité d'accroître et d'organiser l'échange de connaissances pour favoriser la convergence cognitive des acteurs autour de valeurs et de référentiels communs. En raison du statut juridique d'Etat tiers et souverains des candidats, la MOC a dû être adaptée au contexte spécifique de l'élargissement : dans ce cadre, la relation entre l'UE et les Etats candidats reste centrale est complétée par l'échange de bonnes pratiques entre les Etats membres et les Etats candidats ainsi que par une coordination accrue entre l'UE et les Etats membres, qui représentent trois étapes à part entière et étroitement liées dans ce processus.

⁵⁰⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *Commission Decision on the Review of the Guidelines for Implementation of the Phare Programme in Candidate Countries for the Period 2000-2006 in Application of Article 8 of Regulation 3906/89*, 6 septembre 2002.

Conformément à l'approche constructiviste de l'action communicative, le passage d'une situation de négociation à une situation d'argumentation est rendue nécessaire pour dépasser les situations de crise dans les négociations⁵⁰⁷. La négociation est conçue comme une relation entre deux parties : il s'agit d'une procédure séquentielle menée sur un mode dyadique où seule compte la reconnaissance mutuelle entre ces deux parties. Dans le cas de l'argumentation, la procédure est séquentielle et la structure de communication triadique : les orateurs et les auditeurs doivent se référer à une autre sorte d'autorité pour rendre ses arguments valides. Dans le cadre de l'élargissement, la procédure triangulaire a été créée grâce à la mise en complémentarité de plusieurs instruments : l'assistance technique (PHARE, jumelages, ISPA, SAPARD), les accords d'association et les structures de négociation d'adhésion.

T 22. La réforme de 1997 : un mode de gouvernance circulaire en matière d'élargissement

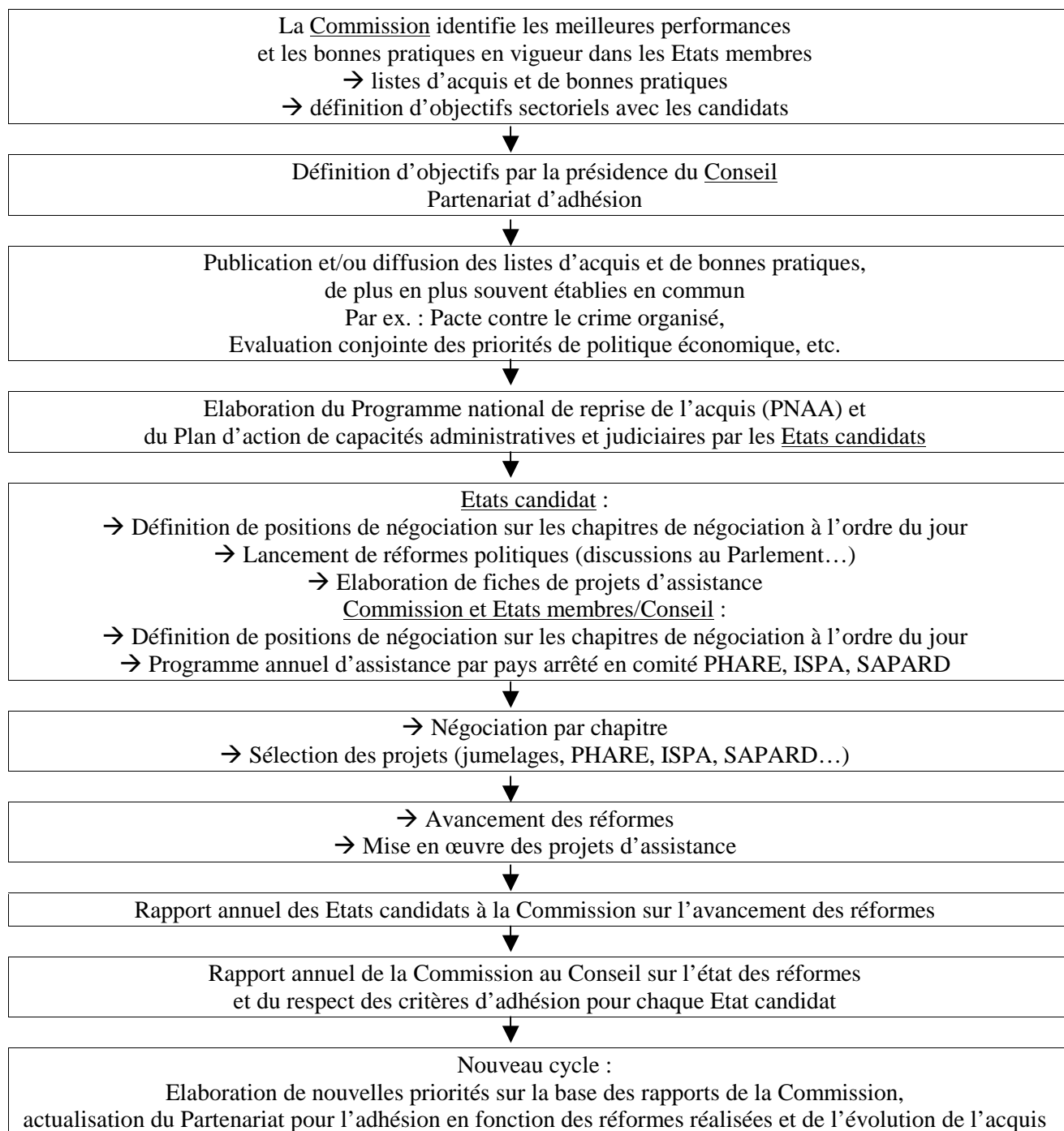


Source : Notre schéma.

Chaque pôle d'acteur est en contact avec l'espace public européen et, dans le cas des Etats membres et candidats, avec leur espace public national (par exemple groupes d'intérêts, ONG, associations). Les communications entre chaque espace public national (Etat membre ou candidat) peuvent avoir lieu directement avec les institutions européennes (en particulier la Commission), mais aussi de façon horizontale entre chaque espace public national. Le plus souvent, cependant, les relations restent structurées par des coalitions entre acteurs publics (ministères, agences gouvernementales) et privés (entreprises, régions, ONG). La procédure inspirée de la méthode ouverte de coordination instaurée entre ces trois pôles se déroule par étapes et peut être schématisée comme suit :

⁵⁰⁷ RISSE Thomas, "Global Governance and Communicative Action", *op. cit.*, 2004.

T 23. Mode de gouvernance au sein de la politique d'élargissement après la réforme de 1997 (négociations d'adhésion et assistance)



Source : Notre schéma, réalisé en comparant la procédure de MOC Emploi (1997) avec les documents de stratégie de la Commission, complété par les informations obtenues par entretiens.

En résumé, la procédure de la MOC telle qu'introduite dans la politique d'élargissement se différencie de la MOC à l'intérieur de l'UE à plusieurs niveaux :

- les Etats candidats participent de plus en plus à la définition des objectifs sectoriels, mais cette participation n'est pas automatique (cela dépend des secteurs) ;
- l'échange de bonnes pratiques est *a priori* effectué dans un sens unique, des Etats membres vers les Etats candidats ;
- les évaluations de la Commission ne concernent que les Etats candidats.

Ce constat montre que la relation circulaire de la MOC (échange de connaissances) est complétée par l'approche horizontale des relations économiques (accords d'association, assistance financière et technique) et l'approche verticale par le droit (reprise de l'acquis et des objectifs définis pour l'ensemble des critères). Le mode de gouvernance de l'élargissement est donc fondé sur un processus cumulatif de réformes des cadres cognitif et d'action de cette politique.

Conclusion

Nous avons montré dans ce chapitre de quelle manière les cadres cognitif et d'action de la politique d'élargissement à l'Est ont été définis et ont évolué au cours des années 1990. Nous avons analysé comment les hommes politiques européens, notamment français et allemands, ont tenté d'influencer la définition des relations de l'UE avec l'Europe centrale et orientale en fonction de leurs intérêts (*arguing*) puis, après avoir trouvé un compromis sur la définition d'une politique d'élargissement, ont avancé divers arguments pour négocier les termes de cette politique européenne (*bargaining*). Face aux différends entre la France et l'Allemagne en particulier, nous avons défendu l'idée selon laquelle les propositions de la Commission ont permis de mettre fin aux désaccords politiques sur la manière de gérer les relations de la CE/UE avec l'Europe centrale et orientale. En définissant un cadre cognitif (ou référentiel global) commun aux Etats membres par l'élaboration de critères d'adhésion à l'UE, ces propositions ont donné corps à la politique de l'élargissement de l'UE à l'Est. Nous avons montré que, loin de rester statique, le contenu de ce cadre cognitif a évolué au cours des années 1990 pour répondre aux évolutions des PECO et du contexte international. Par ailleurs, la Commission a saisi l'ouverture de diverses fenêtres d'opportunité pour perfectionner et créer ses propres méthodes et instruments de négociations et de coopération avec les Etats candidats. Ainsi, la Commission a joué plusieurs rôles dans les phases de définition et de mise

en œuvre de la politique d'élargissement : (a) elle a représenté un médiateur entre les différentes préférences politiques des Etats membres ; (b) ses services ont concrétisé la politique annoncée par des mesures de mise en œuvre ; (c) ils ont anticipé les décalages probables entre la rhétorique politique et les difficultés techniques de l'élargissement. Dans ce sens, la réforme de 1997 a permis à la Commission de reconstruire la légitimité de son rôle central dans la politique d'élargissement après une période de crise. Nous avons surtout montré que la réforme de 1997 a pris pied sur un glissement de paradigme et donné naissance à un nouveau mode de gouvernance en matière d'élargissement inspiré de la méthode ouverte de coordination (MOC). Dans le chapitre suivant, nous verrons qu'afin d'accroître la cohérence de l'action extérieure de l'UE, de renforcer sa légitimité dans ce domaine et de répondre aux besoins de la MOC, la Commission a également saisi l'occasion de développer de nouveaux réseaux d'expertise, en particulier d'expertise publique. Elle a ainsi multiplié les opportunités de s'appuyer tant sur des organisations internationales que sur un ensemble d'acteurs issus des Etats membres afin de cumuler les sources de connaissances sur les PECO et de perfectionner, par la même occasion, les outils de mise en œuvre de la politique européenne d'élargissement.

CHAP II – LA STRATEGIE D'ELARGISSEMENT, UNE TENTATIVE RENOUVELEE DE COORDONNER L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE ?

A partir de 1998, la Commission lance une stratégie d'élargissement qui définit de nouveaux cadres d'action pour cette politique. Comme nous l'avons vu dans le chapitre I, ces nouveaux cadres s'inspirent de la méthode ouverte de coordination et tendent ainsi à développer une manière de gérer la politique d'élargissement dans l'interaction. Nous partons donc de l'**hypothèse** selon laquelle *plus le cadre d'action s'appuie sur un mode de gouvernance circulaire, plus le cadre cognitif fait l'objet d'une convergence susceptible d'augmenter la cohérence et la légitimité interne de la politique*. Par quels moyens les institutions européennes ont-elles tenté d'accroître la coordination de la politique pour en assurer la cohérence ? Quelles ressources ont-elles mobilisé pour vérifier la conformité des Etats candidats aux critères d'adhésion et mettre en œuvre les projets d'assistance ? Nous montrerons dans ce chapitre que la Commission, après avoir tenté d'accroître cette cohérence en précisant constamment le contenu de la conditionnalité et de l'acquis (cf chapitre I), a cherché à coordonner différentes ressources expertes externes à ses services pour répondre aux exigences d'une conditionnalité plus large que la simple reprise de l'acquis. Cette démarche avait notamment pour but de mobiliser les acteurs disposant d'une expérience et d'une expertise spécifique pour permettre leur mise en réseau et ainsi la diffusion des bonnes pratiques dans un secteur précis. Pour ce faire, la Commission a mobilisé une nouvelle forme de pouvoir, la connaissance, en s'appropriant des instruments de coopération développés par d'autres organisations régionales et par les Etats membres afin de regagner la légitimité de son mandat de coordination de l'assistance européenne à l'Est et d'accroître l'efficacité de son action⁵⁰⁸.

Nous nous intéresserons donc ici en particulier à la phase de mobilisation des ressources pour préparer la mise en œuvre de la politique d'élargissement. Dans cette phase, la Commission joue un rôle central en raison du mandat explicite qu'elle a reçu en 1989 de coordonner les

⁵⁰⁸ Christopher Lord et Paul Magnette identifient quatre sources de légitimité au sein de l'Union : indirecte, parlementaire, technocratique et procédurale. Il s'agit ici du troisième point, qui renvoie au recours à l'expertise pour atteindre une plus grande efficacité d'action. LORD Christopher, MAGNETTE Paul, « E Pluribus Unum ? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU », *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 2004, pp. 183-202.

politiques d'assistance à l'Est⁵⁰⁹. A ce niveau, les outils d'analyse de la politique étrangère, développés à l'origine pour appréhender la prise de décision tant en matière de politique nationale qu'europpéenne⁵¹⁰, s'avèrent peu utiles pour comprendre la phase de mise en œuvre d'une politique extérieure⁵¹¹. En effet, les objets d'analyse ne sont pas les mêmes : dans la prise de décision, il s'agit généralement des grands rendez-vous, en l'occurrence des Sommets européens et Conseils des ministres, du rôle des personnalités politiques et administratives, tandis que l'analyse de la mise en œuvre s'attarde plus sur les relations entre les organisations de la politique extérieure, qui interviennent indirectement pendant la prise de décision et surtout activement après la décision. Les travaux sur la mise en œuvre des politiques extérieures de l'UE restent encore rares⁵¹², tout comme ceux qui s'intéressent au partage de compétences et à la subsidiarité dans la gestion des relations extérieures de l'Union européenne. Or le rôle de la Commission s'est étendu à un nombre croissant de politiques internes et externes de l'UE, dont les limites sont de plus en plus floues comme dans le domaine environnemental ou agricole. La question est de savoir si la Commission dispose de suffisamment de ressources humaines et financières pour jouer un rôle important de mise en œuvre⁵¹³. C'est la raison pour laquelle nous recourons ici aux outils de politique publique et de la sociologie politique pour appréhender la question de la mise en cohérence dans la mise en œuvre d'une politique européenne extérieure.

En politique publique, la découverte de l'importance de la phase de mise en œuvre est souvent caractérisée comme une des innovations les plus importantes de l'analyse des politiques publiques⁵¹⁴. Après plusieurs années de recherche sur les *inputs* (élections, partis

⁵⁰⁹ Sur ce point, voir ROBERT Cécile, « La Commission européenne face à l'élargissement de l'Union européenne à l'Est : la construction d'un leadership », *Politique européenne*, (3), 2001, pp. 38-60.

⁵¹⁰ Par ex.: KNOTT Michèle, PRINCEN Sebastian (Hrsg.), *Understanding the European Union's External Relations*, London/New York, Routledge, 2003; WHITE Brian, *Understanding European Foreign Policy*, London/New York, Palgrave, 2001; FORSTER Anthony, WALLACE William, "Common Foreign and Security Policy: From Shadow to Substance?", in: WALLACE Helen, WALLACE William (eds.), *Policy-Making in the European Union*, (4th ed.), Oxford, Oxford Univ. Press, 2000, pp. 461-491; CARLSNAES Walter, SMITH Steve (Hrsg.), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, London, Sage, 1994; ALLISON Graham T., *The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston (Mass.), Little Brown, 1972.

⁵¹¹ WHITE Brian, *Understanding European Foreign Policy*, *op. cit.*, 2001, pp. 39-44 et pp. 53-54.

⁵¹² Sur ce point, voir par ex.: WHITE Brian, *Understanding European Foreign Policy*, *op. cit.*, 2001; RICHARDSON Jeremy J., "Eroding EU Policies: Implementation Gaps, Cheating and Re-steering", in: RICHARDSON Jeremy J., (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, London: Routledge, 1996, pp. 278-294; PETERSON Jeremy J., "Decision-Making in the European Union: Towards a Framework of Analysis", *Journal of European Public Policy*, 2 (1), 1995, pp. 69-93; SMITH Steven M., CLARKE Michael. (eds.), *Foreign Policy Implementation*, London, Allen & Unwin, 1985.

⁵¹³ WHITE Brian, *Understanding European Foreign Policy*, *op. cit.*, 2001, p. 55.

⁵¹⁴ JANN Werner, WEGRICH Kai, "Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle", in: SCHUBERT Klaus, BANDELOW Nils C. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien, Oldenburg, 2003, pp. 71-104; MAYNTZ Renate, „Die Implementation politischer Programme : Theoretische Überlegungen zu einem neuen

politiques, groupes d'intérêt, Parlement, culture politique), l'accent a été mis sur l'influence des politiques ou *outputs* (lois, programmes, budgets, mesures politiques et administratives). Dans le domaine des politiques européennes, cette tendance a été confirmée par le renouvellement des recherches dans les années 1990 que la question de l'impact de ces politiques en terme d'eupéanisation des politiques nationales⁵¹⁵. Cependant, à quelques exceptions près, l'ensemble de ces travaux s'est limité à l'analyse de l'impact des politiques internes à l'UE sur celle des Etats membres et s'est encore peu intéressé à l'impact de la formation d'une politique extérieure européenne sur celle des Etats membres⁵¹⁶. L'analyse de la phase de mise en œuvre prenant en particulier pour objet l'aspect institutionnel et organisationnel d'une politique, les outils de l'institutionnalisme sociologique et de la sociologie des organisations tels que mobilisés pour l'analyse des politiques et des organisations européennes s'avéreront ici particulièrement utiles⁵¹⁷.

Bien que le mandat de coordination des politiques d'assistance à l'Est soit explicite, la question de la répartition des compétences dans la mise en œuvre de ces politiques a rarement été claire. La Commission s'étant inspirée, à l'origine, de la coopération au développement pour créer le programme PHARE, elle s'est appuyé sur les articles 130U et 130X TUE (art. 180, 181 Traité de Nice) relatifs à la politique de coopération au développement pour développer son rôle de coordination⁵¹⁸ :

« Art. 130U : 1. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement (...) est complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres (...) »⁵¹⁹.

Forschungsgebiet“, *Die Verwaltung*, 1, 1977, p. 55 et s.; PRESSMAN Jeffrey L., WILDAVSKY Aaron D., *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, Univ. of Calif. Press, 1973; EASTON David, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall, 1965.

⁵¹⁵ MÉNY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis (eds.), *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, London Routledge, 1996.

⁵¹⁶ Sur l'impact des politiques extérieures européennes sur la politique extérieure des Etats membres, voir: SMITH Michael, “Conforming to Europe: The Domestic Impact of EU Foreign Policy Co-operation”, *Journal of European Public Policy*, 7 (4), oct, 2000, pp. 613-631 ; TONRA Ben, “The Europeanisation of Irish Foreign Affairs”, *op. cit.*, 1999.

⁵¹⁷ GEORGAKAKIS Didier (Hrsg.), *Les Métiers de l'Europe politique: acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002 ; BELLIER Irène, WILSON Thomas M., *An Anthropology of the European Union: Building, Imagining and Experiencing the New Europe*, Oxford, New York, 2000.

⁵¹⁸ Comme le précise Brian White, la Commission n'a de compétence exclusive que lorsque la politique de développement concerne la politique commerciale (art. 113 Traité de Rome). Le *policy-making* de la politique d'aide est par contre partagé avec les Etats membres. WHITE Brian, *Understanding European Foreign Policy*, *op. cit.*, 2001, p. 52.

⁵¹⁹ LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, *L'Union européenne élargie. Les Traités de Rome et de Maastricht, Textes comparés*, Paris, la Documentation française, 1995, p. 135.

« Art. 130X : 1. La Communauté et les Etats membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les Etats membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide communautaires.

2. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination visée au paragraphe 1 »⁵²⁰.

Ainsi, la politique de la Communauté est seulement « complémentaire » à celles des Etats membres qui peuvent, « si nécessaire », contribuer à la mise en œuvre des programmes d'aide communautaire. Il n'existe donc pas de subsidiarité⁵²¹ en matière de coopération extérieure. Or pour que la politique d'élargissement fasse preuve de crédibilité, « le recours cohérent à la conditionnalité par l'UE suppos[ait] que les décisions prises dans différents cadres, ainsi que les actions de l'UE et des Etats membres, ne se contredisent pas les unes les autres »⁵²². Les termes des Traités étant relativement flous, tout comme la mention selon laquelle ces deux niveaux « coordonnent leurs politiques », il s'agit donc d'une « zone grise » que la Commission a su exploiter à diverses reprises dans le cadre de la politique d'élargissement. Le point 2 de l'art. 130X attribue notamment un pouvoir d'initiative à la Commission auquel celle-ci peut recourir lorsqu'elle l'estime nécessaire. Nous montrerons dans ce chapitre de quelle manière la Commission a utilisé son droit d'initiative et s'est appuyé à partir de 1997 sur un nouveau mode légitime de pouvoir, la connaissance, pour renforcer la coordination verticale avec les Etats membres et créer des réseaux d'expertise entre les Etats membres et les pays d'Europe centrale et orientale.

La MOC ayant pour but la convergence cognitive, la dimension participative des acteurs de tous les niveaux de la société est donc centrale. Ce point est également présent dans la MOC adaptée à l'élargissement. La Commission, dans la recherche d'un mode de gouvernance multi-niveaux, s'est en effet appuyée sur d'autres acteurs nationaux que les gouvernements pour mettre en œuvre les programmes de coopération à l'Est. La littérature actuelle en relations internationales a mis en avant le rôle croissant des acteurs sub-nationaux et non-

⁵²⁰ *Ibid*, p. 137.

⁵²¹ L'art. 3B du Traité sur l'UE définit la subsidiarité comme suit : « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité » ; LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, *L'Union européenne élargie. Les Traités de Rome et de Maastricht, ...*, op. cit., 1995, p. 20.

⁵²² SMITH Karen, "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries...", op.cit., 1997, p. 3. (notre traduction)

gouvernementaux sur la scène internationale⁵²³ qui ajoute un défi supplémentaire en terme de cohérence et de coordination de la politique extérieure européenne. Dans le cas de la politique de développement européenne, c'est seulement au moment des négociations sur la Convention de Lomé IV au début des années 1990 que l'Union européenne reconnaît le rôle de ces autres acteurs comme les collectivités territoriales, les groupes d'intérêt et les organisations non-gouvernementales dans la mise en œuvre de la politique de coopération internationale sous l'expression « coopération décentralisée pour le développement ». Dans un document interne, la Commission indique en 1992 que la coopération décentralisée :

« a pour objet d'entrer en relation directe avec des organismes locaux représentatifs et de renforcer leurs capacités de concevoir et de mener des actions de développement impliquant directement les populations concernées et représentant leurs intérêts et leur approche du développement »⁵²⁴.

Ainsi, la Commission a adopté une définition extensive, inspirée de l'approche anglo-saxonne, de la coopération décentralisée, contrairement à l'approche restrictive défendue par exemple par la France. Cette conception extensive accorde la qualité d'agent de coopération décentralisée à tous les acteurs infra-étatiques, c'est-à-dire à toutes les organisations et personnes morales qui ne relèvent pas directement du gouvernement, qu'elles soient de statut public ou privé. Il peut s'agir de la sorte aussi bien de collectivités et autorités territoriales, que de chambres consulaires et de métiers, d'universités, de centres de recherche, d'associations, d'ONG, etc. Dans cette conception, les associations et organisations de solidarité internationale sont censées jouer un rôle central dans les relations de coopération décentralisée⁵²⁵. Tous ces acteurs publics et privés se sont principalement appuyés sur leurs compétences dans ce domaine pour développer des relations de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale. Peu à peu se sont construits de véritables réseaux⁵²⁶ de la coopération internationale européenne qui mobilisent, au sein d'un même secteur d'activité, des acteurs tant nationaux que communautaires, tant publics que privés. Pour Steve Jacob,

« l'intégration d'acteurs non-étatiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'action participe de l'émergence d'une **nouvelle subsidiarité** (...) Différente de la notion de

⁵²³ Par ex. BADIE Bertrand, SMOUTS Marie-Claude, *Le Retournement du monde...*, op. cit., 1999 ; KEOHANE Robert, NYE Joseph, *Power and Interdependence*, (2^e ed.), Boston (MA), Little Brown, 1988 ; YOUNG Oran, « The Actors in World Politics », in: ROSENAU James N., DAVIS Vincent, EAST Maurice A. (eds.), *The Analysis of International Politics*, New York, Free Press, 1972, pp. 125-44.

⁵²⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *La Coopération décentralisée: objectifs et méthode*, DG Développement, Unité coopération décentralisée et cofinancement avec les ONG, Bruxelles, 1992, p. 1.

⁵²⁵ BEKKOUCHE Adda, GALLET Bertrand, « La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale », *Annuaire français de relations internationales*, II, 2001, pp. 376-392.

⁵²⁶ LE GALES Patrick, THATCHER Mark (dir.), *Les Réseaux de politique publique, débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995 ;

désengagement de l'Etat prônée par les théoriciens néo-libéraux, cette situation repose sur le principe selon lequel l'Etat prépare et coordonne, c'est-à-dire pilote et évalue les politiques publiques que les associations de terrain peuvent plus facilement mettre en œuvre auprès des groupes cibles. Les principes de cette nouvelle subsidiarité nécessitent la constitution de réseaux associant les services administratifs, les organisations privées concernées et les experts (consultants privés, universitaires, etc.) »⁵²⁷.

Ainsi, dans quelle mesure l'inclusion de la MOC dans la politique d'élargissement a-t-elle permis de faire naître cette « nouvelle subsidiarité » ? Comment la Commission a-t-elle géré la répartition de ses prérogatives avec celles des Etats membres ? Par quels moyens la coordination entre institutions européennes et Etats membres a-t-elle été accrue ? Dans quelle mesure cette coordination s'est-elle étendue aux régions, aux groupes d'intérêts et à la société civile engagés en Europe centrale et orientale ? Nous montrerons que c'est en particulier par le biais de la recherche d'expertise⁵²⁸ sur un pays ou dans un secteur de coopération précis que la Commission a utilisé son pouvoir d'initiative pour assurer la cohérence de la politique européenne d'assistance et au passage renforcer sa légitimité dans le domaine de la coopération extérieure. La situation d'expertise peut alors être définie comme « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé » et la délégation d'expertise peut être perçue comme un mode de régulation politique⁵²⁹.

Section 1 – L'expertise comme ressource : renouvellement des pratiques d'extériorisation et élargissement du cadre d'action communautaire

Depuis 1989, et surtout après le changement de paradigme en 1997-98, plusieurs fonctionnaires européens chargés de coordonner l'aide du G24 et la politique européenne avec les Etats membres, se sont appuyés sur l'expertise d'autres organisations régionales pour perfectionner l'action communautaire et en accroître la légitimité. Ils se sont inspirés du travail mené par l'OCDE, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et des institutions internationales comme la Banque mondiale et le FMI, mais aussi, dans le plein respect de la subsidiarité, de l'expérience des Etats membres en matière de mise en œuvre de l'acquis communautaire et

⁵²⁷ JACOB Steve, « L'accroissement du rôle de l'Etat et la mutation des savoirs experts. Perspective historique », in : JACOB Steve, GENARD Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2004, pp. 15-28 (23). (Nous soulignons)

⁵²⁸ Sur l'expertise et le conseil en général, voir : MELTSNER Arnold J., *Rules for the Rulers : The Politics of Advice*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1990 ; BENVENISTE Guy, *The Politics of Expertise*, London, Croom Helm, 1973.

⁵²⁹ RESTIER-MELLERAY Christiane, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, 40 (4), août 1990, pp. 546-585. Voir aussi : LASCOURMES Pierre, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, (103), déc. 2002, pp. 396-378

des capacités administratives. En 2002, la Commission écrivait dans son document annuel de stratégie :

« Les rapports [annuels par pays] se fondent sur des sources multiples, avec lesquelles des vérifications croisées sont effectuées : informations fournies par les pays candidats eux-mêmes, mais également nombreuses autres sources, telles que les rapports du Parlement européen, les évaluations des Etats membres ou les travaux d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales »⁵³⁰.

A ce niveau, nous nous concentrerons moins sur les relations entre institutions européennes – bien que la question des rapports entre la Commission et le Parlement soit intéressante à analyser – afin de mieux détailler l'état des relations avec les entreprises de conseil, les organisations internationales, les Etats membres, les groupes d'intérêts économiques et les organisations non-gouvernementales. Nous nous demanderons surtout dans quelle mesure la recherche externe d'expertise et l'externalisation⁵³¹ des activités de mise en œuvre ont apporté une réponse aux critiques formulées à l'encontre de la gestion des programmes de coopération extérieure par la Commission.

A – Les fondements hétérogènes de l'expertise européenne

Plusieurs travaux ont mis en avant l'évolution du rapport historique de l'Etat à l'expertise en Europe. Pour Steve Jacob, l'expertise était au service du contrôle de l'Etat libéral du XIXème siècle et répondait aux ambitions technocratiques de l'Etat organisateur de la période 1918-1970. L'expertise sur laquelle l'« Etat réflexif » s'appuie désormais est polymorphe et fragmentée :

« La figure de l'expert contemporain est profondément différente de celle des années soixante-dix. En effet, différents types d'experts sont concernés par l'élaboration de réformes. Certains sont internes à l'administration, d'autres sont des spécialistes extérieurs disposant d'une compétence particulière dans le domaine en cause, enfin, il y a des 'sages', c'est-à-dire des personnalités investies d'une autorité morale incontestable capables d'énoncer des solutions acceptables pour le plus grand nombre »⁵³².

⁵³⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion* (COM (2002) 700 final ; SEC (2002) 1400-1412), Bruxelles, 9 octobre 2002, p. 8.

⁵³¹ JACOB Steve, GENARD Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, op. cit., 2004, Partie I « L'Etat et l'externalisation de l'expertise ».

⁵³² JACOB Steve, « L'accroissement du rôle de l'Etat et la mutation des savoirs experts. ... », op. cit., 2004, p. 23.

De nombreuses études ont indiqué l'aspect limité et fragmenté des ressources internes de la Commission en terme d'expertise technique, sectorielle et par pays ou régions⁵³³. La Commission ne disposant pas d'expertise dans un domaine de compétences partagées – la coopération extérieure – qui porte plus précisément sur la mise en œuvre de l'acquis, elle a donc confié ses projets à des entreprises de conseil par le biais d'appels d'offre. Les Etats membres sont devenus particulièrement critiques sur ce point, arguant du fait qu'eux seuls disposent du savoir-faire dans ce domaine, et « certainement pas des entreprises de conseil détachées des préoccupations journalières sur le respect de l'acquis »⁵³⁴. Le rapprochement des politiques européennes et nationales pour la mise en œuvre de projets de coopération sur l'acquis datant de la fin des années 1990, les travaux de science politique ne se sont pas encore penchés sur un nouveau type d'expertise auquel la Commission recourt en politique extérieure et qu'elle a elle-même nommé « **expertise publique** ». Nous détaillerons donc ici en particulier **le processus par lequel la Commission s'est constitué un nouveau vivier d'experts**. Pour C. Restier-Melleray, l'expert présente les caractéristiques suivantes :

« c'est un individu ou un groupe d'individus ; il ne tient pas de lui-même sa légitimité, celle-ci lui est conférée par une instance d'autorité qui le mandate ; il est choisi en fonction de la compétence qui lui est reconnue (détention d'un savoir ou d'un savoir-faire qui sont, au sens étymologique, éprouvés) ; son activité, faite d'examen, de constats, de vérifications, d'appréciations, d'estimations, est destinée à apporter à son mandataire des éléments permettant la formulation d'un jugement ou d'une décision ; enfin, (...) le mandataire est extérieur à l'instance commanditaire de la mission et indépendant de celle-ci »⁵³⁵.

Selon cet auteur, l'analyse des situations d'expertise doit prendre en compte les deux partenaires, l'expert et son commanditaire, et s'attacher à cerner les termes du contrat.

1) 1989-1997 : l'externalisation des activités par le biais des entreprises de conseil

La destination principale des crédits PHARE restant l'assistance technique, cette forme d'aide a favorisé dès 1989 la production de nombreuses études de consultants. « Imputés sur les

⁵³³ ROBERT Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, (11), aut. 2003, pp. 57-78 ; MEININGER Marie-Christine (dir.), « Dossier : L'administrateur et l'expert », *Revue française d'administration publique*, (103), 5 déc. 2002 ; SAURUGGER Sabine, « L'Expertise, un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52 (4), août 2002, pp. 375-401 ; LEQUESNE Christian, RIVAUD Philippe, « Les comités d'experts indépendants: l'expertise au service d'une démocratie supranationale », *Revue française de science politique*, 51 (6), décembre 2001, pp. 867-880 ; RADAELLI Claudio, « The Public Policy of the EU : Whither Politics of Expertise ? », *Journal of European Public Policy*, 6 (5), 1999, pp. 757-774.

⁵³⁴ Entretien SEQUA, Bonn, 28 novembre 2002.

⁵³⁵ RESTIER-MELLERAY Christiane, « Experts et expertise scientifique. ... », *op. cit.*, 1990, pp. 550-551.

crédits de PHARE, les honoraires des consultants ont pu atteindre exceptionnellement en 1991 plus de 2000 Ecus par jour et par homme »⁵³⁶. C'est notamment ce qu'énonce le rapport d'expertise de la Cour des Comptes européenne en 1991⁵³⁷. En 1996, Alan Mayhew, chargé pendant plusieurs années de coordonner le programme PHARE, écrivait que :

« la majeure partie de l'aide bilatérale étant liée, cela signifie que l'argent a été dépensé pour rémunérer des consultants originaires des pays donateurs. Comme le montant des fonds disponibles était élevé par rapport à l'offre de consultants de haut niveau, une proportion non négligeable de cette assistance technique était de mauvaise qualité et une petite partie un pur et simple gaspillage »⁵³⁸.

De manière croissante, des consultants locaux ont été appelés à intervenir dans le programme PHARE, mais ont été souvent employés par les filiales des groupes de conseil « occidentaux »⁵³⁹. Les informations recueillies par entretiens, ainsi que la lecture de rapports d'activité et d'évaluation, permettent de classer l'expertise des entreprises de conseil mobilisée par la Commission en quatre groupes : l'expertise managériale⁵⁴⁰, l'expertise juridique⁵⁴¹, l'expertise scientifique et technique⁵⁴² et l'expertise d'audit⁵⁴³.

Au début des années 1990, les plus grandes entreprises de conseil arrivaient à réunir l'ensemble de ces compétences. Parmi les entreprises les plus connues au début des années 1990, citons les huit plus importantes sur le marché européen : Arthur Andersen, Coopers &

⁵³⁶ DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian, « Le programme PHARE: mérites et limites de la politique d'assistance de la Communauté européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Politiques et management public*, 14 (1), mars 1996, p. 149.

⁵³⁷ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport relatif à l'exercice 1991 », *Journal Officiel des Communautés européennes*, C 330, 15.12.1992, point 14.49.

⁵³⁸ MAYHEW Alan, « L'assistance financière à l'Europe centrale et orientale : le programme PHARE », *op. cit.*, 1996, p. 138.

⁵³⁹ DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian, « Le programme PHARE: ... », *op. cit.*, 1996, p. 149, note 5.

⁵⁴⁰ Sur le rôle des consultants dans la réforme des administrations publiques : SAINT-MARTIN Denis, *Building the New Managerialist State. Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2000 ; BEC Jacques, GRANIER François, SINGERY Jacky, *Le Consultant et le changement dans la fonction publique*, Paris, L'Harmattan, 1993 ; SAVALL Henri (dir.), *Qualité du Conseil et mutation du secteur public. Le professionnalisme des consultants*, Paris, Economica, 1992 ; HENRY Odile, « Consultants : des métiers en devenir », *Revue de l'IREES*, (5), hiver 1991.

⁵⁴¹ Sur l'expertise juridique, voir : DEZALAY Yves, « Vers une sociologie de l'internalisation du champ d'expertise : du marché du droit à la politique du droit », rapport de recherche, juillet 1994 ; DEZALAY Yves, « Des notables aux conglomérats d'expertise : Esquisse d'une sociologie du 'big-bang' juridico-financier », *Revue d'économie financière*, (25), été 1993, pp. 23-38.

⁵⁴² Sur l'expertise scientifique et technique, voir : MEININGER Marie-Christine (dir.), « Dossier : L'administrateur et l'expert », *op. cit.*, 2002 ; AUER Matthew R., « Experts or Combatants ? Experts as Environmental Diplomats », *International Negotiation*, 3 (2), 1998, pp. 267-287 ; VOS Ellen, JOERGES Christian, LADEUR Karl-Heinz, *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making: National Traditions and European Innovations*, Baden-Baden, Nomos, 1997 ; RESTIER-MELLERAY Christiane, « Experts et expertise scientifique... », *op. cit.*, 1990, pp. 550-551.

⁵⁴³ Sur l'audit : MIKOL Alain, « Dans la jungle des audits », *Annales des Mines*, déc. 1991, pp. 4-10 ; DAIRIN René, *Les Cabinets français d'expertise comptable et d'audit, enjeux et concurrence étrangère*, Eurostaf, 1989.

Lybrand, Ernst & Whinney, Arthur Young, KPMG Peat Marwick, Deloitte, Haskins & Sells, Touche Ross et Price Waterhouse (PW). En 1992, ces entreprises étaient principalement situées en Grande-Bretagne (25,4%), en Allemagne (21,6%) et en France (14%)⁵⁴⁴. Face à la concurrence accrue sur le marché du conseil, nombre d'entre-elles ont fusionné, se sont spécialisées dans un domaine précis et ont changé de nom (Andersen s'est transformé en Accenture, Deloitte en Braxton, PW en PriceWaterhouseCoopers, etc...). Comme l'indiquent de nombreux articles de presse, il s'agit d'un marché très mouvant qui fonctionne beaucoup à la renommée⁵⁴⁵.

Jusqu'en 1997, avant la réforme de la gestion du programme PHARE, la procédure d'élaboration et de sélection des projets permettait aux entreprises de conseil d'intervenir à différentes étapes du processus de programmation et de gestion de projets :

« En application du principe dit de 'demand driven' inspiré de la politique d'aide au développement, les fonctionnaires de la DG IA demandent aux gouvernements des pays bénéficiaires d'indiquer les secteurs qui pourraient être financés en priorité dans le cadre de l'enveloppe annuelle. En fait, cette répartition sectorielle est le résultat d'une négociation entre les responsables géographiques de la DG IA et les collaborateurs du coordinateur national de l'assistance qui est le plus souvent un ministre du pays bénéficiaire. (...) A ce stade, l'intervention des consultants – communautaires et locaux – dans le processus de négociation est déjà active ; ceux-ci cherchent à faire reprendre par la Commission des projets qu'ils ont identifiés. Les résultats de cette négociation sont consignés dans un 'programme indicatif annuel' qui est co-signé par un représentant de la Commission et le coordinateur national. (...) La phase de programmation des projets prend fin avec la signature d'une 'convention de financement' entre la Commission et le gouvernement du pays bénéficiaire qui récapitule les projets sélectionnés dans les programmes sectoriels et les enveloppes financières correspondantes »⁵⁴⁶

La phase de mise en œuvre des projets est déconcentrée (une partie des fonctions est confiée aux Délégations de la Commission sur place) et décentralisée (une partie des fonctions de gestion est confiée aux administrations locales), en particulier depuis la publication du Manuel des procédures PHARE en 1994. Cependant, plusieurs travaux ont mis en avant le caractère centralisé des procédures qui restent contrôlées par les services de la Commission à Bruxelles⁵⁴⁷. Dans la pratique, la mise en œuvre résulte de l'action conjointe des fonctionnaires de la DG IA, de ceux des délégations de la Commission dans les pays bénéficiaires et des structures *ad hoc* appelées « Unités de gestion de programme » (UGP).

⁵⁴⁴ SAINT-MARTIN Denis, « Les consultants et la réforme managériale de l'Etat en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une 'consultocratie'? », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 32 (1), mars 1999, pp. 41-74. (50-51).

⁵⁴⁵ « Die Beraterbranche durchlebt ein Jahr der Namenwechsel », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, (173), 29. Juli 2002, p. 21.

⁵⁴⁶ DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian, « Le programme PHARE: ... », *op. cit.*, 1996, p. 151.

⁵⁴⁷ ROBERT Cécile, *La Fabrique de l'action communautaire...*, *op.cit.*, 2001 ; DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian, « Le programme PHARE: ... », *op. cit.*, 1996, p. 152.

Ces Unités sont localisées dans les ministères sectoriels des pays bénéficiaires et représentent une structure hybride composée de fonctionnaires de ces ministères et de consultants communautaires ou locaux rémunérés directement sur les crédits du programme PHARE. Dans son rapport de 1993, la Cour des Comptes européenne soulignait des tensions entre ces différents statuts, principalement dues à des différences de rémunération⁵⁴⁸. Lorsque les programmes de travail étaient approuvés en comité PHARE, les UGP procédaient à la sélection des contractants qui suit, en général, les lois du marché, sauf pour les projets inférieurs ou égaux à 50 000 Ecus. Les appels d'offres, publiés au Journal Officiel de la Communauté européenne, étaient ouverts à toutes les entreprises des pays de la CE et des pays bénéficiaires. Cependant, en pratique, il existait divers moyens de contourner ces appels d'offre :

« Les entreprises de consultants bien 'introduites' auprès des [UGP], mais aussi auprès des délégations et de la DG IA, augmentent leurs chances d'être retenues sur une 'short list' d'entreprises auxquelles est ensuite demandé de soumissionner pour obtenir les contrats d'assistance technique »⁵⁴⁹.

Plusieurs fonctionnaires nationaux chargés de gérer des projets PHARE ont expliqué lors d'entretiens qu'il existait plusieurs manières de favoriser certaines entreprises⁵⁵⁰. Un opérateur pouvait par exemple estimer que telle entreprise proposait des services de bonne qualité, mais était trop chère et que la proposition de telle autre était certes financièrement intéressante sur le marché, mais que ses services étaient de mauvaise qualité. Ainsi, il suffisait de dire que l'entreprise favorite remplissait aussi bien les critères de compétitivité par rapport à l'offre du marché que ceux de qualité au sujet de la réalisation attendue pour que l'entreprise en question remporte le projet. Plus généralement, par manque de ressources et de temps, la Commission privilégiait les cabinets de conseil qu'elle connaissait⁵⁵¹. En 1996, F. Deloche-Gaudez et C. Lequesne mettaient en avant la structure en réseau générée par les procédures PHARE et l'évincement des Etats membres de l'ensemble du processus :

« l'étude du processus de programmation et d'attribution des aides PHARE permet de prendre la mesure de la structure décisionnelle en réseau que le programme a engendrée. Les fonctionnaires de la DG IA, des délégations et des pays bénéficiaires mais aussi les consultants interagissent tout au long du processus dans une négociation permanente. En revanche, les fonctionnaires des Etats

⁵⁴⁸ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport relatif à l'exercice 1993 », *Journal Officiel des Communautés européennes*, C 327, 24.11.1994, point 12.16.

⁵⁴⁹ ROBERT Cécile, *La Fabrique de l'action communautaire...*, *op.cit.*, 2001 ; DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian, « Le programme PHARE: ... », *op. cit.*, 1996, p. 152.

⁵⁵⁰ Entretien avec le coordinateur allemand du programme PHARE, Berlin, janvier 2003. Entretiens avec des fonctionnaires de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, mars 2004.

⁵⁵¹ Merci à Laure Delcour pour cette précision.

membres de la Communauté occupent une place plus marginale dans l'ensemble du dispositif »⁵⁵².

Ces critiques rejoignent celles formulées plusieurs années durant par le Conseil, le Parlement européen et la Cour des Comptes qui ont fustigé la Commission pour la centralisation de la gestion du programme PHARE, son recours aux entreprises de conseil et pour l'aspect peu démocratique et transparent des procédures qu'elle développe. Ainsi, dans leurs recommandations et résolutions accompagnant la décharge 1994, le Conseil et le Parlement européen ont insisté sur le renforcement du rôle des Délégations à l'étranger dans la gestion des programmes de coopération. Dans ses rapports annuels, la Cour des Comptes européenne n'a cessé de mettre en avant la nécessité de confier plus de responsabilité aux Etats bénéficiaires⁵⁵³. La pratique du népotisme a été vigoureusement dénoncée par la Cour des Comptes européenne dans un rapport de juin 1997⁵⁵⁴. Ce rapport sur la procédure DIS (système décentralisé de mise en œuvre) a particulièrement influencé la réforme du programme PHARE en 1997, notamment en terme de déconcentration. A l'origine, la Commission ne parlait que de « décentralisation » :

« Le DIS comporte deux niveaux de décentralisation : au sein même de la Commission : son rôle de supervision est partiellement confié aux délégations ; dans les pays bénéficiaires où les fonctions de passation de contrat et de paiement sont confiées à des unités de gestion sectorielles »⁵⁵⁵.

En 1997, la Commission a introduit le terme de déconcentration pour distinguer le rôle des délégations de la décentralisation dans les administrations locales.

2) Un élargissement du réseau d'activité de la Commission à l'étranger : les délégations comme source d'expertise

A la suite du lancement du programme PHARE en Pologne et en Hongrie, les premières délégations chargées de gérer le programme sur le terrain ont été ouvertes dans ces deux pays respectivement en 1990 et 1991 puis, à partir de 1992, dans les autres pays PHARE.

⁵⁵² ROBERT Cécile, *La Fabrique de l'action communautaire...*, *op.cit.*, 2001 ; DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian, « Le programme PHARE: ... », *op. cit.*, 1996, p. 152.

⁵⁵³ Rapports annuels de la Cour des Comptes : JOCE, C 330, 15 déc. 1992, JOCE, C 327, 24 nov. 1994 ; JOCE, C 303, 14 nov. 1995 ; COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) accompagné des réponses de la Commission », *Journal Officiel des CE*, C 175/4, 9 mars 1997, pp. 4-47. (rapport approuvé en mars 1997)

⁵⁵⁴ COUR DES COMPTES DES CE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé ... », *op. cit.*, 1997, pp. 4-47. (rapport approuvé en mars 1997)

⁵⁵⁵ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé ... », *op. cit.*, 1997, p. 6.

Cependant, le Parlement européen et la Cour des Comptes européenne ont régulièrement critiqué la Commission pour le manque de déconcentration de la mise en œuvre de PHARE, c'est-à-dire pour la faiblesse de la responsabilité et des compétences accordées aux délégations⁵⁵⁶. Une première réforme a été initiée en 1994 et a notamment conduit à l'ouverture de délégations dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale après l'élargissement du mandat PHARE. Un manuel PHARE a également été publié la même année afin d'expliquer les règles d'appel d'offre et de gestion des projets et de rendre les procédures plus transparentes. La délégation en République tchèque a reçu des tâches supplémentaires jusqu'au milieu des années 1990 puisqu'elle a assuré le secrétariat des réunions de coordination en séance plénière du G 24 qui ont eu lieu à Prague en 1992, 1993, 1994 et 1995. Les tâches des délégations ont été définies pour la première fois dans une note interne de la Commission d'avril 1991 qui donna la responsabilité à chaque délégation de mettre en œuvre les projets et les programmes dans leur pays d'accueil. L'article 3 de l'accord cadre conclu entre la Commission et les pays bénéficiaires de PHARE met ainsi en valeur le rôle des délégations :

“Pour les activités liées aux mesures de financement dans le cadre de cet Accord, la Commission est représentée par (...) ses délégations (...) qui doivent assurer, pour le compte de la Commission, que les mesures sont exécutées conformément aux pratiques de financement et de gestion technique”⁵⁵⁷.

Jusqu'à 1994, la Commission s'est appuyée sur des conseillers appelés « experts long terme » pour compenser l'absence de délégations dans certains PECO ou le manque de personnel dans les bureaux existants. Des « experts court terme » étaient également présents en Europe centrale et orientale pour gérer les projets PHARE. La réforme de 1994, initiée après les critiques récurrentes du Parlement et de la Cour des Comptes, attribua une plus grande responsabilité aux délégations dans la gestion des appels d'offre PHARE en élevant le seuil des projets gérés sur place à 500 000 ECU. Cependant, ces tâches supplémentaires n'ont fait qu'accroître la charge de travail du personnel des délégations et la longueur des procédures d'attribution et de mise en œuvre des projets. En 1995, la Commission a également établi un système de suivi et d'évaluation (*Monitoring and Assessment System*) fonctionnant sur une base régionale. Par conséquent, la charge de travail fut encore accrue. Par ailleurs, les relations entre le personnel des délégations et les fonctionnaires des PECO étaient

⁵⁵⁶ The European Parliament as well as the European Court of Auditors criticised the lack of deconcentration (management competencies given to the delegations abroad) and of decentralisation (management competencies given to the CEECs).

⁵⁵⁷ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé ... », *op. cit.*, 1997, p. 9.

relativement tendues, les administrations locales voyant d'un mauvais oeil les contrôles permanents effectués sur leurs activités.

Après les critiques et la réforme formulées en 1997, des changements ont été introduits à plusieurs niveaux, principalement sur les points suivants :

- Jusqu'en 1997, les délégations ne pouvaient pas gérer les contrats de plus de 500 000 ECU, qui étaient gérés à Bruxelles. En 1999, le plafond est passé de 500 000 € à 5 million €. En octobre 2000, la limite du plafond a été entièrement levée, rendant les délégations responsables de l'ensemble des appels d'offre et des contrats, quel que soit leur montant. La charge financière des délégations devint donc particulièrement élevée et les enveloppes PHARE équivalaient dans certains pays jusqu'à trois fois le revenu intérieur brut de ce pays⁵⁵⁸.

- La Commission a également été critiquée sur la faiblesse des évaluations réalisées entre 1990 et 1995. En 1998, la DG Elargissement créa une unité interne spécialisée dans l'évaluation des programmes de pré-adhésion. De nouveaux mécanismes d'évaluations ont été introduits et les procédures d'audit ont gagné en importance. Pour améliorer ce genre d'activité, la Commission a passé des contrats de sous-traitance avec des entreprises spécialisées dans l'évaluation et l'audit, connues sous le nom de consortium OMAS, et avec des évaluateurs extérieurs résidants directement dans les PECO (entreprise EMS).

Ainsi, à partir de 1997, la procédure de déconcentration a été particulièrement concrétisée, non sans résistances de la part des Directions Générales techniques. Cependant, la crise en 1999 de la Commission Santer a mis fin à ces résistances et le rôle des délégations fut particulièrement renforcé aussi dans le but d'améliorer l'image et la légitimité de la Commission à l'étranger⁵⁵⁹. Après le Sommet de Berlin en 1999 sur le budget 2000-2006, les fonds attribués au fonctionnement des délégations ont également augmenté. Le tableau ci-dessous montre que l'importance des délégations était proportionnel à la taille et aux besoins des PECO : les plus grandes délégations se trouvaient en Pologne, Hongrie, République tchèque et Roumanie.

⁵⁵⁸ Discussion avec un fonctionnaire de la DG Elargissement, Bruxelles, 12 mai 2005. Le cas mentionné dans la discussion était la Bulgarie.

⁵⁵⁹ Entretiens DG Elargissement, Commission européenne, Bruxelles, avril et mai 2004. Entretiens dans les délégations en Hongrie, Budapest, septembre 2003, et en Estonie, Tallinn, septembre 2002.

**T 24. Répartition des fonds par délégation dans les Etats candidats,
d'après le règlement PHARE (EC 3906/89)**

Délégation	Budget (€)		
	2000	2001	2002
Bratislava	400 000	650 000	660 000
Bucarest	500 000	850 000	950 000
Budapest	638 000	1000 000	1 170 000
Ljubljana	365 000	720 000	870 000
Prague	530 000	900 000	1 100 000
Riga	390 000	670 000	550 000
Sofia	370 000	550 000	620 000
Tallinn	325 000	611 000	560 000
Vilnius	375 000	680 000	700 000
Varsovie	600 000	1 559 000	1 700 000
Total	4 500 000	8 200 000	8 880 000

Le processus de déconcentration a surtout permis à la Commission – par le biais des délégations – de se rapprocher des PECO pour mieux identifier leurs besoins, obtenir plus d'expertise à leur sujet et mieux contrôler la manière dont l'assistance était mise en œuvre sur le terrain. En effet, **la fonction d'expertise des délégations s'est développée progressivement** à travers l'envoi de revues de presse et de rapports *ad hoc* pour la DG I (relations extérieures, *Task Force* Elargissement, puis DGIA) sur les réformes législatives et politiques des PECO. Mais jusqu'en 1997, la politique d'élargissement et la gestion de PHARE sont restées relativement centralisées à Bruxelles. A la suite des critiques renouvelées du Parlement et de la Cour des Comptes en 1997, la politique de déconcentration a véritablement pris corps dans l'« Agenda 2000 » de la Commission, approuvé par le Conseil de Luxembourg en 1997. Dans les lignes directrices PHARE de 1998, la Commission écrivait que le contrôle de la Commission s'exercerait de plus en plus par le biais de ses délégations sur le terrain :

« Ceci prend compte en particulier des observations formulées par la Cour des Comptes européenne et le Parlement européen réclamant un rôle accru des délégations notamment en vue de réduire les doublons des contrôles et des procédures de prise de décision »⁵⁶⁰.

La Commission étant officiellement responsable du contrôle des critères d'adhésion en tant que gardienne des Traités, sa responsabilité a particulièrement augmenté au moment de l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998. Cependant, elle manquait d'expertise à Bruxelles et c'est aussi une des raisons pour laquelle elle accepta de confier plus de

⁵⁶⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *Guidelines for Phare Programme Implementation in Candidate Countries, 1998-99*, Bruxelles, 27 mars 1998, p. 14. Les délégations ont acquis un rôle central dans la gestion des nouvelles priorités définies par la réforme de 1997, 30% du budget PHARE étant accordé au renforcement des capacités institutionnelles des pays candidats et 70% aux investissements.

compétences aux délégations sur le terrain. Dans cette optique, **le Parlement et la Cour des Comptes ont recommandé à la Commission de revoir sa politique de gestion du personnel**, en particulier pour face à l'augmentation des tâches suite à la création des jumelages et des programmes ISPA et SAPARD, où les délégations jouent un rôle important de suivi.

La question de la gestion du personnel représente une critique récurrente dans la gestion du programme PHARE par la Commission. Les premières délégations ouvertes en Pologne en 1990 et en Hongrie en 1991 sur le modèle de celles créées dans les pays en développement, ne disposaient que de très peu de fonctionnaires, de deux à cinq au maximum durant les premières années d'activité. Les fonctionnaires de la Commission étaient envoyés dans les délégations dans le but de les administrer (Chef de délégation), de gérer les appels d'offre et la mise en oeuvre des projets PHARE (chargés d'affaire) et de remplir des tâches administratives (secrétariat). Ce personnel avait très souvent une expérience comme Chef de délégation ou chargé d'affaire dans un pays africain ou asiatique. Mais comme la Cour des Comptes européenne indiquait pour la période 1990-1995, « les délégations, une fois mises en place, souffraient d'un manque de personnel disponible pour s'occuper du programme PHARE »⁵⁶¹. Par exemple, la délégation ouverte en mars 1995 en Slovaquie avait seulement 2 postes d'expatrié permanent: le Chef de délégation et un conseiller économique. En Roumanie, il n'y avait que trois postes à partir de 1994. En Pologne, la délégation n'a pas reçu de conseiller en agriculture avant 1994, bien que le poste ait été ouvert en 1990 et malgré l'importance du secteur agricole dans ce pays qui avait reçu, par ailleurs, une allocation de fonds de 100 millions d'ECU entre 1990 et 1993⁵⁶². Même lorsque les postes existaient dans les plans de création des délégations, les délais pour les occuper étaient particulièrement longs. En Pologne, le poste de conseiller pour l'agriculture a été créé en juillet 1994 en supprimant en contrepartie le poste chargé de la presse et de l'information, mai n'a été occupé qu'à la fin de 1995. Le poste de Chef de délégation dans le même pays est resté libre pendant plus de dix mois de juillet 1994 à avril 1995, celui de conseiller économique de mai à septembre 1994 et celui d'attaché administratif de juillet à novembre 1994. En Roumanie, la délégation a été ouverte en octobre 1993 mais n'a pas accueilli ses deux conseillers avant

⁵⁶¹ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé ... », *op. cit.*, 1997, p. 10, 2.16.

⁵⁶² *Ibid.*

1994⁵⁶³. En fait, les PECO ont rarement représenté des pays attrayants pour les fonctionnaires de la Commission habitués aux pays d’Afrique et d’Asie. Le nombre de personnes ayant des connaissances sur ces pays au début des années 1990 était également très restreint⁵⁶⁴.

T 25. Année d’ouverture des délégations dans les pays PHARE

Pays	Année d’ouverture délégation
Bulgarie	1993
République tchèque	1992
Estonie	1996
Hongrie	1991
Lettonie	1996
Lituanie	1996
Pologne	1990
Roumanie	1993
Slovaquie	1995
Slovénie	1996

Source: Recherche sur les sites internet des délégations et COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé ... », *op. cit.*, 1997, p. 10.

Reconnaissant la faiblesse des ressources des délégations, la Commission décida en mars 1996 d’attribuer de nouveaux postes, de redéployer le personnel de la DG Relations extérieures vers les services extérieurs et de donner la priorité aux premières délégations ouvertes à l’Est. De plus, l’allocation des ressources 1996 a permis d’augmenter le recrutement d’agents locaux et de faire passer le nombre de personnel de 65 à 80 personnes (+20% en 1996). Afin de renforcer la capacité de gestion, d’évaluation et de contrôle des services de la Commission, aussi bien à Bruxelles que dans les PECO, l’Autorité budgétaire de la Commission a modifié les règles budgétaires PHARE. Ainsi, entre 20 et 25 nouveaux postes d’ALAT (*Agents locaux d’assistance technique*) responsables de la gestion des programmes PHARE ont été ouverts dans les délégations en 1997.

⁵⁶³ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé ... », *op. cit.*, 1997, p. 10, 2.17. Il est par ailleurs intéressant de noter que les délégations de la Commission ont toujours été ouvertes dans les meilleurs quartiers de leur ville d’accueil et sont très souvent situées sur une hauteur – une colline ou un promontoire, comme s’il s’agissait de montrer son importance – avec une vue imprenable sur la ville. C’est par exemple le cas à Tallinn (Toompea), à Budapest (Mont Gellert) et à Prague (Malá Strana).

⁵⁶⁴ Le même argument a été évoqué lors d’un entretien avec le directeur du programme SIGMA de l’OCDE, co-financé par PHARE, Paris, juin 2004.

T 26. Personnel de catégorie A en poste dans les délégations des pays PHARE au 31 décembre 1995

Pays	Fonctionnaire (cat. A)	Personnel recruté localement (cat. A)	Total
Bulgarie	4	4	8
République tchèque	4	6	10
Hongrie	5	10	15
Pologne	5	10	15
Roumanie	3	5	8
Slovaquie	2	7	9
Total	23	42	65

Source: COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé ... », *op. cit.*, 1997, p. 10.

En 2000, le Commissaire pour l'Elargissement Günther Verheugen reconnaissait qu'« à la lumière des larges réformes de la Commission, la division des responsabilités entre les QG et les délégations avaient besoin d'être revue en fonction du développement du statut de chaque pays candidat. Un état des lieux des besoins en personnel et en formation (...) [était] en cours »⁵⁶⁵. Des formations du personnel du quartier général à Bruxelles et des délégations ont été organisées en 2001 et le recrutement de personnel supplémentaire inscrit à l'ordre du jour en fonction des différents types de tâches à assumer dans le cadre du système de décentralisation de la mise en œuvre et en prévision de la version étendue de cette décentralisation (EDIS) : gestion des informations, audit, contrôle, suivi et évaluations⁵⁶⁶.

Les Chefs de délégation et de certaines sections (coordination de la pré-adhésion, PHARE, ISPA...) étaient généralement des fonctionnaires de la Commission recrutés sur concours ayant déjà une expérience d'activité dans une délégation à l'étranger, souvent en Afrique ou en Asie. Quelques chargés d'affaire PHARE, ISPA ou SAPARD étaient de jeunes professionnels des Etats membres ayant la volonté de travailler pour la Commission et souvent employés comme ALAT. Plusieurs chargés d'affaire PHARE étaient recrutés dans le cadre d'un programme spécifique de la Commission pour de "jeunes experts" géré par le ministère des Affaires étrangères de leur pays d'origine⁵⁶⁷. Ces jeunes experts devaient avoir deux à trois ans d'expérience à leur actif dans le domaine de la gestion de projets ou dans un secteur technique et parler anglais et au moins une autre langue officielle de l'UE. Toutefois, cette politique de gestion du personnel s'est avérée insuffisante pour faire face à l'ensemble

⁵⁶⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Communication Strategy for Enlargement*, SEC (737) 2000, 2000.

⁵⁶⁶ *Ibid.*

⁵⁶⁷ Entretiens avec deux charges d'affaire PHARE, délégation de la Commission en Estonie, Tallinn, 12 septembre 2002.

des tâches attribuées aux délégations à partir de 1997, comme l'indiquaient les rapports de la Cour des Comptes européenne⁵⁶⁸.

Ainsi, après 1998, plus de trois quart du personnel des délégations provenait du pays hébergeant la délégation, ce qui a permis à la centrale à Bruxelles d'obtenir des informations de première main et de disposer d'une expertise nouvelle sur les PECO. En République tchèque, par exemple, la délégation de la Commission disposait de 75 personnes, parmi lesquelles seulement un quart étaient des fonctionnaires de la Commission. La plupart de ces agents locaux avaient une bonne connaissance du fonctionnement de leurs administrations et avaient parfois déjà travaillé plusieurs années dans un ministère ou une agence de mise en oeuvre de leur pays⁵⁶⁹. Ils connaissaient donc bien les personnes travaillant dans un secteur donné puisqu'il s'agit de leurs anciens collègues. Nombre d'entre eux ont étudié au moins un an à l'étranger⁵⁷⁰, en général en économie, science politique ou études européennes. Ils avaient généralement une très bonne connaissance des politiques européennes et des langues étrangères, en particulier l'anglais, le français et/ou l'allemand. Certains interlocuteurs ont indiqué que ces agents locaux étaient d'ailleurs parfois plus sévères dans leurs évaluations de projets et du respect de la conditionnalité à l'adhésion que les fonctionnaires des Etats membres⁵⁷¹. Un des facteurs d'explication peut être la volonté d'aider leur pays à remplir les critères d'adhésion à l'UE aussi rapidement que possible, un autre celui de prouver leur loyauté vis-à-vis de leur nouvel employeur dans l'espoir d'être recruté un jour à Bruxelles.

Bien que le rôle de contrôle du respect des critères d'adhésion par la Commission ait augmenté avec l'ouverture officielle de la politique d'élargissement lors du Sommet d'Essen en 1994, **les tâches des délégations sont restées relativement techniques jusqu'en 1995.** La publication du Livre blanc sur la "Préparation des Etats associés d'Europe centrale et orientale pour l'intégration au marché intérieur de l'Union" en mai 1995 – approuvé lors du Conseil de

⁵⁶⁸ COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, *Special Report No 6/2003 (pursuant to Article 248(4), second subparagraph, EC) concerning Twinning as the main instrument to support institution-building in Candidate Countries together with the Commission's replies*, juin 2003.

⁵⁶⁹ Entretiens aux délégations de la Commission en Estonie et en Hongrie, 2002-2004; entretiens à la Commission européenne (DG Regio, DG Elargissement), Bruxelles, mars et mai 2004.

⁵⁷⁰ Les personnes interrogées aux délégations en Estonie, Hongrie et République tchèque ont par exemple étudié au moins un an aux Etats-Unis, au Collège de Bruges (Belgique) ou de Natolin (Pologne), en Grande-Bretagne (par ex. Oxford, London School of Economics (LSE)) ou à Sciences Po Paris (France), et parfois dans deux de ces pays ou écoles.

⁵⁷¹ Entretiens au ministère hongrois de l'Environnement et de la Gestion de l'eau, Budapest, septembre 2003.

Cannes en juin 1995 – a donc augmenté le rôle des délégations dans le cadre de la procédure de *screening*. Après l'introduction en 1997 de méthodes de gestion identiques à la méthode ouverte de coordination, les tâches des délégations ont de nouveau augmenté. Elles n'ont jamais officiellement consisté à contrôler directement le respect des critères d'adhésion, mais plutôt leur mise en œuvre effective. Cependant, la fonction accrue d'information sur l'état des réformes réalisées par les PECO a conféré un caractère plus politique aux activités des délégations. Les règles de communication entre la Commission et ses délégations ont été définies en décembre 1995 : elles prévoyaient une communication officielle entre le Chef d'unité de la DG IA/Elargissement et le Chef de délégation. L'ensemble du personnel de la délégation ainsi que les conseillers rendaient compte de leurs activités au Chef de délégation. A cette époque, la communication consistait principalement en un échange d'informations sur les aspects opérationnels et de mise en œuvre de PHARE, ainsi que sur l'actualité politique et économique des PECO par le biais de revues de presse journalières et de rapports *ad hoc* occasionnels. Ainsi, pendant les négociations des **Accords d'association**, la Commission à Bruxelles (*Task Force* Elargissement, plus tard DGIA), responsable du suivi des discussions avec les négociateurs et de l'actualisation des accords, était régulièrement informée par les délégations sur la situation politique, économique et sociale des PECO ainsi que sur la manière dont les négociations étaient préparées dans ces pays.

Les tâches d'information sur l'actualité des PECO ont augmenté avec la publication du Livre blanc de 1995. Les délégations devaient rendre compte de la manière dont la procédure de *screening* était suivie et mise en œuvre dans les PECO. Cette technique a été introduite pour évaluer l'état de la législation des PECO dans les domaines de la première liste de priorités identifiées par le Livre blanc. Les délégations concentraient donc leurs efforts sur la manière dont les réformes étaient menées dans les domaines de la politique de concurrence, sur les standards liés aux produits ou encore le domaine des télécommunications.

Les délégations ont de nouveau acquis un rôle plus important pendant les négociations d'adhésion ouvertes en 1998 en Estonie, Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie (et Chypre). Elles ont fourni des informations sur l'état des réformes dans l'ensemble des domaines liés aux critères politique, économique, juridique et institutionnel d'adhésion. Elles ont informé les fonctionnaires responsables d'un pays spécifique au sein de la DG Elargissement à Bruxelles sur la manière dont les négociations d'adhésion étaient préparées dans leur pays d'accueil, sur l'évolution de la procédure de *screening* qui a eu lieu dans tous

les domaines de la conditionnalité entre 1998 et 1999 pour la première vague de pays candidats, sur les débats politiques liés à certaines positions de négociation et sur la manière dont les positions de certains Etats membres sur des chapitres spécifiques étaient perçues.

Les délégations ont envoyé des informations précieuses et utiles aux fonctionnaires chargés à Bruxelles de rédiger les Rapports annuels que la Commission commença à publier à partir de 1998. Le papier de stratégie de 2002 mentionne qu'une nouvelle méthode d'évaluation a été introduite par l'« Agenda 2000 », les Rapports annuels (ou Rapports réguliers), fondée sur le croisement de plusieurs sources d'informations⁵⁷². Les fonctionnaires de la DG Elargissement responsables d'un pays ont en effet indiqué par entretien avoir eu recours à un ensemble de documents et de compte-rendus pour rédiger ces rapports, provenant en premier lieu des délégations, mais aussi d'organisations internationales ou régionales, des Etats membres et d'ONG⁵⁷³. Les rapports de la Commission se sont révélés être des documents très politiques, tout comme les Partenariats pour l'adhésion approuvés par le Conseil à partir de 1997. Un rôle particulier a été accordé aux termes employés pour l'évaluation des 31 chapitres de négociation de l'*acquis* et dans les parties des rapports consacrées aux critères politique, économique et institutionnel d'adhésion.

Ainsi, au cours d'une dizaine d'années de gestion de l'assistance à l'Est, les délégations de la Commission ouvertes pendant les années 1990 en Europe centrale et orientale ont gagné en compétences techniques et en responsabilité dans le contrôle des programmes. **A l'origine purement technique, le rôle des délégations est cependant devenu de plus en plus politique.** A partir de 1998, les délégations ont en effet participé à élargir le réseau d'expertise de la Commission et donc à renforcer le rôle de cette organisation dans l'action extérieure de l'UE. Leur activité d'information a surtout contribué à perfectionner les mécanismes de contrôle du respect de la conditionnalité à l'adhésion par les Etats candidats. Après avoir demandé à la Commission de confier plus de pouvoir à ses délégations, le rapport de la Cour de 1997 a également sommé la Commission d'accroître la cohérence de la politique européenne avec les Etats membres et la coordination avec les activités d'autres organisations régionales et de renoncer au recours des entreprises de conseil.

⁵⁷² COMMISSION EUROPEENNE, *Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, COM (2002)700 final, SEC (2002)1400-1412, 9 oct. 2002, p. 8.

⁵⁷³ Entretiens avec des fonctionnaires de la DG Elargissement responsables de l'Estonie et de la Hongrie, Bruxelles, avril et juin 2004.

3) *L'expertise extérieure comme ressource et source de légitimité*

A partir de 1997, et surtout après la crise de la Commission Santer de 1999, la Commission a considérablement élargi sa définition de l'expertise extérieure. En effet, les critiques formulées à l'encontre de la programmation de l'assistance extérieure à l'Est et du recours abusif aux entreprises de conseil pour la mise en œuvre des projets a conduit à un changement de pratiques au sein de la Commission. A la DG IA, François Lamoureux, vice-directeur général, a insisté pour trouver une manière de faire reprendre l'acquis par les Etats candidats sans recourir aux entreprises de conseil. En 1999, la Commission a adopté une définition de l'expertise qui ne s'appuie pas sur la qualité du mandataire, mais sur celle du contrat passé :

« En raison de l'étendue des secteurs et des priorités touchées par le programme PHARE dans l'ensemble des pays partenaires, il n'y a pas d'expert-type mais, à la place, un contrat-type pour la fourniture de l'expertise requise dans chaque pays. L'expertise est fournie par des entreprises internationales et des organisations, des fédérations européennes, des instituts nationaux, des universités, des entreprises de conseil, des ONG et des individus. Il n'y a pas plus d'avantage à être une structure importante ou petite, ni à avoir une forme corporative quelconque »⁵⁷⁴.

Le recours à l'expertise par la Commission a eu lieu à différentes étapes dans le cadre de la politique de coopération à l'Est :

- dans l'élaboration des stratégies de la politique d'élargissement ;
- dans la programmation et la gestion des projets de coopération ;
- dans la mise en œuvre des projets sur le terrain ;
- dans l'évaluation des projets mis en œuvre et des progrès réalisés par les pays candidats pour respecter les critères d'adhésion, en particulier après 1997.

En effet, dans la phase d'élaboration des stratégies d'élargissement, la Commission a eu recours aussi bien à des experts extérieurs, issus d'entreprises de conseil que d'organisations publiques (administrations nationales, OCDE). Les stratégies ont été surtout discutées au sein du comité PHARE où siègent les représentants des Etats membres. En préparation des discussions en comité, chaque Etat membre a élaboré une position sur les lignes directrices de la stratégie d'élargissement. Lors du 72^{ème} comité PHARE, les Etats membres ont par exemple indiqué leur avis sur les lignes directrices PHARE 2000-2006 par le biais de la structure chargée de la coordination interministérielle (le SGCI en France, le ministère des

⁵⁷⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, *How to work with Phare*, Brussels, May 1999, p. 6. (notre traduction)

Finances et le ministère des Affaires étrangères en Allemagne), qui consultent au préalable les experts nationaux des divers ministères concernés⁵⁷⁵.

La Commission a surtout eu recours à l'expertise extérieure pour l'ensemble du cycle de projets de coopération – la programmation, la gestion, la mise en œuvre et l'évaluation – afin d'introduire en son sein les méthodes de la nouvelle gestion publique. La DG IA/Elargissement a fait appel à des cabinets de consultants pour introduire des méthodes de management public (expertise managériale) et de gestion de projet, en particulier des cabinets britanniques spécialisés dans la nouvelle gestion publique. Lorsque certaines DG techniques (environnement, écofin, régio...) ne disposaient pas des informations suffisantes sur l'état d'un secteur dans un pays précis, elles s'inspiraient volontiers des rapports d'information rédigés par des organisations non-gouvernementales, des groupes d'intérêt, des multinationales et des fondations privées (expertise technique). Afin de connaître l'état d'avancement en terme de reprise de l'acquis communautaire, les DG et en particulier la DG Elargissement ont contacté des juristes des Etats membres et de cabinets de conseil envoyés comme experts dans un pays pour avoir leur avis sur l'élaboration d'une loi ou sur l'état de la législation dans un secteur spécifique (expertise juridique). Cette consultation, effectuée par contrat mais aussi de manière informelle, a également eu lieu de manière intensive lors de la phase d'évaluation des projets et de la rédaction des rapports annuels par pays⁵⁷⁶. Pour l'évaluation officielle de l'activité PHARE, jumelages, ISPA et SAPARD, évaluations destinées à être rendues publiques, la Commission a eu recours aux services d'un consortium d'entreprises de conseil spécialisées dans l'évaluation de projets, le consortium OMAS (audit). L'évaluation se situait donc après 1998 au cœur des préoccupations de transparence mis en avant par les principes de la nouvelle gestion publique, donc de la méthode ouverte de coordination (MOC).

Cet enchaînement d'exemples indique clairement que la Commission dépendait étroitement de l'expertise extérieure comme source d'information, expertise qui était jusqu'en 1998 presque entièrement issue du milieu du conseil privé. Les personnes qui travaillaient pour ces entreprises faisaient figure de passeur dont l'expertise se justifiait autant par la capacité de naviguer entre des espaces sociaux très différents que par la détention classique de

⁵⁷⁵ PREMIER MINISTRE / SGCI, « Instructions pour le 72^{ème} comité PHARE », document interne, 26 mai 1999. (non publié)

⁵⁷⁶ Entretiens DG Elargissement, Bruxelles, mars et juin 2004.

compétences rares et pointues⁵⁷⁷. La réforme de 1997 a pris en compte les critiques formulées par les administrations des Etats membres et ouvert la possibilité à ces dernières de participer plus activement à la mise en œuvre des projets européens dans le domaine de la reprise de l'acquis et des capacités administratives. En effet, les fonctionnaires de la Commission ont réalisé que seuls les Etats membres détenaient, dans la pratique, l'expertise sur la mise en œuvre de l'acquis. En évinçant progressivement les entreprises de conseil des activités de coopération⁵⁷⁸, la réforme de 1997 a entraîné une restructuration des réseaux PHARE par l'engagement progressif de fonctionnaires des Etats membres et d'organisations internationales régionales dans la mise en œuvre des projets.

B – Une nouvelle forme d'expertise : l'« expertise publique »

Comme analysé dans le chapitre précédent, la Commission a réalisé en 1997 un changement de philosophie et de méthode pour mieux vérifier le respect des critères d'adhésion de manière *a priori* et légitimer ses activités. A partir de ce moment, la Commission a commencé à s'appuyer de manière croissante sur l'expérience des organisations internationales et des Etats membres, conformément aux recommandations de la Cour des Comptes européenne.

1) Une appropriation de l'expertise et des méthodes de gestion des organisations régionales et internationales

En 1998, Graham Avery (DG Elargissement) et Fraser Cameron (Commission et Centre de Politique européenne de Bruxelles) écrivaient que la Commission n'a pas officiellement consulté le Conseil, le Parlement, les Etats membres ou d'autres organisations pour élaborer les Avis qui conditionnèrent l'ouverture des négociations d'adhésion avec cinq PECO en 1998. « Les textes préparatoires étaient gardés bien secrètement jusqu'à leur approbation finale (...) car il s'agissait des Avis propres à la Commission relevant de sa propre responsabilité ». Pourtant, quelques lignes plus loin, le lecteur apprend que pour l'élaboration de ces documents, la Commission a pris « naturellement (...) en compte les informations et

⁵⁷⁷ GENARD Jean-Louis, JACOB Steve, « En guise de conclusion. Les métamorphoses de l'expertise », in : JACOB Steve, GENARD Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2004, p. 152.

⁵⁷⁸ Plusieurs discussions avec des personnes employées dans des entreprises et cabinets de conseil à Bruxelles, Paris et Berlin ont mis en valeur la tendance de la Commission à ne plus recourir à leurs services à partir de 1998-99, ce qui par conséquent a produit une crise économique dans le domaine du conseil, en particulier après la démission de la Commission Santer en 1999.

représentations de plusieurs partis »⁵⁷⁹. Si la Commission n'annonçait pas haut et fort de quelle manière elle a réalisé ses divers rapports depuis le début de l'élargissement, c'est pour masquer le fait qu'elle s'était appuyée sur diverses sources extérieures de connaissance pour élaborer ses documents clés. Afin de définir le critère économique, la DG II Affaires économiques et financières de la Commission a par exemple recouru aux documents d'organisations comme la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), la Banque mondiale, l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE), s'est appuyée sur des sources académiques et sur son dialogue permanent avec les pays candidats et les Etats membres. Au sein de la Commission, près de vingt services différents ont effectué une évaluation de la situation et des attentes envers les dix Etats candidats dans leurs domaines de compétence en s'inspirant des travaux et de l'expertise d'organisations et institutions internationales.

Nous détaillons ici deux exemples – la politique de minorités (critère politique) et les capacités administratives et judiciaires (critère institutionnel) – qui permettent d'illustrer l'idée selon laquelle dans les domaines où la conditionnalité était peu définie, où les modèles nationaux des Etats membres restaient très hétérogènes et où la Commission ne disposait pas d'expertise interne, la Commission s'est appuyée sur l'expertise d'organisations internationales.

La politique de minorités : le recours à l'expertise du Conseil de l'Europe et de l'OSCE

En 1993, le Conseil européen réuni à Copenhague énonçait clairement que, pour devenir membre, un Etat candidat à l'adhésion à l'UE doit, entre autres conditions, « avoir des institutions stables garantissant (...) les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection »⁵⁸⁰. Cependant, dans les déclarations ultérieures, les institutions européennes ont apporté peu d'éclaircissements sur ce qu'elles entendaient par « respect des minorités et leur protection » ni sur la façon de définir une minorité⁵⁸¹. La Commission ne disposant, par

⁵⁷⁹ AVERY Graham, CAMERON Fraser, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998, p. 39-40.

⁵⁸⁰ CONSEIL EUROPEEN DE COPENHAGUE, « Conclusions de la présidence », 21-22 juin 1993, p. 25 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport sur les progrès ...*, op. cit., 2002, p. 7.

⁵⁸¹ La littérature critique sur la politique européenne de minorités mentionne ce point à plusieurs reprises: HUGHES James, SASSE Gwendolyn, « Monitoring the Monitors : EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs », *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1, 2003, en ligne sur <http://www.ecmi.de> ; RIEDEL Sabine, « Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme : un enjeu pour l'élargissement », *Politique étrangère*, (3), juill.-sept. 2002, pp. 645-664 ; HEIDENHAIN Stephan,

ailleurs, d'aucune expérience en matière de politique des droits de l'homme, ni d'instrument de soutien et de contrôle du respect des minorités, elle s'appuya dans un premier temps entièrement sur les conventions internationales de respect des droits de l'homme et sur les organisations régionales dont l'activité est reconnue dans ce domaine, soit le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération européenne (CSCE devenue OSCE)⁵⁸².

Une analyse détaillée de J. Hugues et G. Sasse affirme que la Commission européenne s'est inspirée des normes établies par le Conseil de l'Europe et l'OSCE pour définir en 1993 le critère politique de respect des droits de l'homme et des minorités car elle « considérait [ces normes] comme représentant les meilleures pratiques de 'standards internationaux' »⁵⁸³. Avant l'énonciation des critères de Copenhague, la Communauté européenne (CE) avait instauré un mécanisme de contrôle antérieur à l'adhésion à la CE qui s'appuyait déjà sur les institutions du Conseil de l'Europe : la déclaration tripartite Conseil-Commission-Parlement européen sur les droits de l'homme de 1977 exigeait en effet que tout Etat candidat à l'adhésion à la CE ait préalablement signé la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, c'est-à-dire soit déjà membre du Conseil de l'Europe. Ne disposant pas de ses propres normes, ni d'instruments d'évaluation, la CE se dégageait ainsi de toute responsabilité de contrôle du respect des droits de l'homme et des minorités et laissait au Conseil de l'Europe le soin d'opérer ce contrôle.

C'est donc toujours dans la lignée de cette politique que la Commission a demandé aux Etats candidats de signer et de ratifier la Convention européenne des Droits de l'Homme avant de déposer leur candidature d'adhésion à la CE/UE. En 1995, elle a également exigé que ces Etats signent la Convention cadre sur la protection des minorités nationales du Conseil de

„Ausgewählte Minderheitenfragen in Litauen, Lettland und Estland seit 1991 und der Einfluss internationaler Organisationen und Einzelstaaten auf die Rechtsentwicklung“, *Osteuropa Recht*, 50. Jhrg., 4, août 2004, pp. 317-342 ; CUMPER Peter, WHEATLEY Steven, (eds.), *Minority Rights in the 'New' Europe*, The Hague/London/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1999 ; DEGEND Valérie, *Les Droits des minorités en Europe. Vers un régime transnational*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; BENOIT-ROHMER Florence, *La Question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Strasbourg, Institut national de la démocratie, Ed. du Conseil de l'Europe, 1996.

⁵⁸² Discussions avec Stephan Heidenhain, ancien membre de la représentation de l'OSCE à Tallinn, décembre 2003 et mars 2004, et avec Margus Särglepp, diplomate estonien en charge des relations avec l'OSCE, Tallinn, août 2004. Entretiens à la DG Elargissement, avril 2003.

⁵⁸³ HUGHES James, SASSE Gwendolyn, « Monitoring the Monitors : EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs », *op. cit.*, 2003, p. 6.

l'Europe de 1995, alors que certains Etats membres de l'UE, comme la France et la Grèce, ne l'avaient pas signée ou ratifiée.

A partir de 1997, la Commission s'est engagée auprès du Conseil à rendre des rapports réguliers sur l'état d'avancement des Etats candidats en terme de respect des critères d'adhésion. Interrogés sur la manière dont le critère politique était contrôlé dans la pratique, les fonctionnaires de la DG IA (DG Elargissement) chargés de suivre certains pays et de rédiger une partie des rapports réguliers, ont expliqué s'être principalement inspirés des travaux du Conseil de l'Europe et des missions de l'OSCE⁵⁸⁴, ainsi que des déclarations du Haut Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE⁵⁸⁵ afin d'évaluer l'état d'avancement du respect des droits de l'homme et des minorités⁵⁸⁶. C'est d'ailleurs ce que confirment G. Avery et F. Cameron lorsqu'ils précisent au détour d'une page que pour évaluer le critère politique, la Commission obtint « des informations et des rapports très utiles de la part des Etats membres, du Conseil de l'Europe, et du Haut Commissaire pour les Minorités de l'Organisation de la Sécurité et de la Coopération en Europe (OSCE) »⁵⁸⁷.

Cependant, l'exigence du respect de critères plus sévères que ceux appliqués aux Etats membres (pratique du double standard) et l'absence évidente d'instruments de contrôle propres à l'Union européenne – points que nous détaillerons dans les chapitres III et IV – ont fait l'objet de **nombreuses critiques formulées lors de conférences, de rencontres bilatérales ou dans les couloirs des institutions européennes en particulier par des représentants politiques et des fonctionnaires des Etats candidats**. Le nombre des débats à ce sujet a conduit à inscrire cette question à l'agenda européen afin que l'UE dispose de sa propre définition des droits de l'homme et des minorités. Enfin, l'ensemble du processus a abouti à lancer la discussion pendant la Conférence Intergouvernementale sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne jusqu'à son adoption à Nice le 7 décembre 2000⁵⁸⁸.

⁵⁸⁴ Sur les missions de l'OSCE à l'étranger, voir par ex. : BIRCKENBACH Hanne-Margret, "Half Full or Half Empty? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet 1993-1999", *ECMI Working Paper*, (6), fév. 2000, <http://www.ecmi.de>.

⁵⁸⁵ Sur le Haut Commissaire, voir par ex. : KEMP Walter A., *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 2001.

⁵⁸⁶ Entretien avec M. Canciani, anciennement chargé du suivi de la Hongrie, et avec M. Avigdor, anciennement chargé du suivi de l'Estonie, DG Elargissement, mai 2004.

⁵⁸⁷ AVERY Graham, CAMERON Fraser, *The Enlargement of the European Union*, *op.cit.*, 1998, p. 39-40.

⁵⁸⁸ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_fr.html; Sur le sujet, voir par ex. : BARRIGA Stefan, *Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union : eine Analyse der Arbeiten im Konvent*

Sur le plan des outils, l'UE est encore loin de disposer d'instruments fiables de contrôle du respect des minorités. Les entretiens réalisés à la DG Elargissement indiquent qu'aucun instrument n'a été développé par la Commission autre que les partenariats pour l'adhésion et les rapports réguliers par pays. Ainsi, la Commission a continué jusqu'en 2002 à recourir à des outils rhétoriques pour faire pression sur les candidats, en particulier dans le cadre des négociations d'adhésion, et en insistant sur le poids des mots contenus dans les documents qu'elle diffusait. Inspirés des pratiques du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, les rapports réguliers représentaient donc l'instrument le plus fiable aux mains de la Commission : c'est en effet par le biais de la publicité de ses évaluations qu'elle pouvait provoquer un sentiment de honte (*shaming*) chez les candidats peu avancés dans le respect des droits de l'homme et ternir ainsi leur réputation. Les entretiens réalisés à la DG Elargissement ont permis de constater quelle confiance et quel espoir les fonctionnaires européens ont placé dans ces instruments de la Commission. D'après un fonctionnaire de la DG Elargissement, les jugements portés sur la situation d'un pays permettaient parfois d'ouvrir des portes que même l'OSCE n'arrivait pas à forcer. Pour cet interlocuteur, les rapports de la Commission pouvaient aussi faciliter le travail d'autres organisations internationales sur le terrain :

« Le rapport annuel sur la Turquie de 2003 mentionnait pas exemple que ce pays devait désormais laisser l'OSCE envoyer des représentants sur place et avoir accès aux informations qu'ils demandent. Une simple mention écrite dans le rapport de la Commission a suffi pour obtenir ce que l'OSCE n'arrivait pas à réaliser depuis plusieurs années »⁵⁸⁹.

Ainsi, d'après les fonctionnaires de la Commission, mais aussi d'après certains analystes de l'élargissement⁵⁹⁰, les rapports annuels par pays ont constitué un véritable levier politique. Cependant, comme nous le verrons plus loin, ces instruments n'ont pas toujours été aussi efficaces qu'ils voulaient l'être.

und kompetenzrechtlicher Fragen, Baden-Baden, Nomos, 2003 ; HUMMER Waldemar, *Der Status der "EU-Grundrechtecharta" : politische Erklärung oder Kern einer europäischen Verfassung?*, Bonn, Europa-Union-Verlag, 2002 ; BRAIBANT Guy, « La Charte des droits fondamentaux », *Droit social*, 1 (1), 2001, pp. 69-75 ; DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (443), déc. 2000, pp. 674-680.

⁵⁸⁹ Entretien avec un fonctionnaire de la DG Elargissement, Commission européenne, Bruxelles, mai 2004.

⁵⁹⁰ RAIK Kristi, *Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities? Estonia's Democracy and Integration into the European Union*, Tartu, Tartu University Press, 2003.

Les capacités administratives et judiciaires : le recours à l'expertise de l'OCDE

En 1995, la Commission européenne n'était pas outillée pour faire face à la réforme de l'administration des pays candidats. Il n'y avait pas d'acquis communautaire sur le sujet, ni de DG pour l'administration publique et pas plus d'administrations de mise en œuvre à l'étranger, puisque la gestion administrative des politiques européennes relève exclusivement des Etats membres. Par ailleurs, les relations avec les administrations compétentes des Etats membres étaient distendues. Les désormais traditionnelles réunions des directeurs généraux de la fonction publique datent seulement du milieu des années 1990 et il n'existait aucune base juridique solide pour permettre à la Commission d'étendre l'activité de l'UE en matière de coopération administrative internationale. La Commission s'appuya sur une jurisprudence de la Cour européenne de Justice (CJCE) et sur quelques normes qui couvrent des domaines particuliers (par exemple les marchés publics font l'objet de réglementation à cause du marché intérieur) pour justifier en 1995 le respect des capacités institutionnelles et, dès 1997, la création d'un instrument d'*institution-building*, les jumelages administratifs. Au début des années 1990, la seule source d'expertise qui s'offrait ouvertement à la Commission était la collaboration avec l'Institut européen d'administration publique (EIAP) à Maastricht. Cependant, les tentatives de mise en place d'un partenariat avec l'EIAP ont échoué⁵⁹¹. C'est finalement à l'initiative de deux personnes de la DG IA que la Commission s'est tournée en 1997 vers l'OCDE. Au milieu des années 1970, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), mise en place pour gérer le Plan Marshall américain, avait commencé à étudier les questions de gouvernance et d'administration publique et orienté ses activités en particulier en direction des pays du Sud de l'Europe, la Grèce, le Portugal, l'Espagne, la Turquie, mais aussi l'Italie. Elle avait mis sur pied un Programme d'action et de coopération (TECO) ayant pour but de créer des mécanismes de stabilisation des pays d'Europe du Sud membres de l'Organisation et de soutenir leur processus de démocratisation pour accroître leur adhésion aux valeurs européennes. La Yougoslavie, devenue membre associé de l'OECE en 1961, a également bénéficié de ce programme. Au cours des années 1970-80, TECO, géré jusqu'en 1990 par le secrétariat général de l'OECE, a développé plusieurs idées sur la façon de mener des réformes administratives et de mettre en place un réseau de praticiens dans l'ensemble des pays de l'OECE, en particulier depuis le choc pétrolier de 1973. Programme à

⁵⁹¹ Entretien avec Bob Bonwitt, directeur du programme SIGMA, 3 juin 2004, OCDE, Paris. OCDE/SIGMA, « Le Programme SIGMA : historique et réalisations », Note du programme SIGMA à l'intention de la DG Elargissement, Commission de gestion du programme PHARE, Ta 13913, 5/6/2002-25/6/2002, p. 5.

part dans les activités de l'OECE, il avait pour ambition d'étendre l'approche par « la gestion administrative centrale et horizontale » à d'autres pays et, de l'avis du directeur de SIGMA :

« de trouver des interlocuteurs qui n'avaient pas encore été 'colonisés' par les autres sections de l'OECE ; il s'agissait de toucher des secteurs encore peu internationalisés comme l'administration du budget et des finances et de développer une relation autre que celle de type donneur/bénéficiaire »⁵⁹².

La philosophie poursuivie était donc déjà celle de **la mise en réseau entre praticiens**, si possible entre professionnels d'un Etat membre de l'Union européenne et d'un Etat en voie de démocratisation (c'était notamment l'exemple de la Belgique et du Portugal). La fin des régimes autoritaires en Grèce, au Portugal et en Espagne a permis, par la suite, d'introduire des méthodes de gestion de l'administration publique (*business plans*) et de créer des instances de régulation sectorielles sur la base des informations collectées au sein des Etats membres de l'OECE et de la CE. C'est donc en grande partie en raison de cette expérience passée, du large réseau de fonctionnaires et d'experts de l'administration publique constitué par le programme TECO, et surtout de la base de données accumulées en matière d'administration publique et judiciaire, que la Commission européenne a eu recours à partir de 1997 aux services de l'OCDE. Ainsi, d'après le directeur de SIGMA :

« la Commission a 'acheté' à l'époque une base de données sur les Etats membres de l'UE et un réseau constitué de personnes qui savaient comment faire des réformes de l'administration publique et qui avaient une idée claire de la manière de travailler avec des pays tiers en qui on peut avoir confiance dans le sens où ils défendent les mêmes valeurs »⁵⁹³.

Comme le précise un rapport de SIGMA à la DG Elargissement :

« Lorsque le programme PHARE a été en quête d'un partenariat, l'OCDE était à même d'offrir :

- Une stratégie de l'assistance technique pour les pays européens fondée sur le partenariat et les relations entre pairs ;
- Des réseaux de praticiens dans les domaines de l'élaboration et de la coordination des politiques, de la gestion du personnel et du budget ;
- Un corps de données comparables ;
- Un secrétariat qualifié ;
- Une approche de la réforme de l'administration publique fondée sur la pratique de ses membres »⁵⁹⁴.

Alors que le programme SIGMA relève à la fois de l'OCDE et de la Commission européenne, la Commission est aujourd'hui toujours responsable des projets et détermine les tâches devant effectivement être réalisées :

⁵⁹² Entretien avec Bob Bonwitt à l'OCDE, *op. cit.*

⁵⁹³ Entretien avec Bob Bonwitt à l'OCDE, *op. cit.*

⁵⁹⁴ OCDE/SIGMA, « Le Programme SIGMA : historique et réalisations », *op. cit.*, p. 5.

« Au début, la priorité était accordée aux questions générales telles que la constitution et l'architecture globale de l'administration ainsi qu'aux principes de base justifiant la mise en place d'une fonction publique professionnelle. A mesure que les progrès dans les pays candidats ont avancé, l'intérêt s'est porté sur des questions techniques plus précises, notamment les moyens à mettre en œuvre pour structurer une fonction publique professionnelle »⁵⁹⁵.

Après 1998, le contenu du programme a été réorienté par la Commission qui a de nouveau mis l'accent sur l'approche sectorielle, alors que la priorité du programme SIGMA portait à l'origine sur les systèmes horizontaux de gestion. D'après un rapport de SIGMA à la Commission :

« Avec l'approche axée sur l'adhésion, le contenu du programme a été mis en conformité avec les priorités définies par la Commission et s'est centré notamment sur les systèmes destinés à protéger les intérêts financiers de la Communauté et sur la fonction publique »⁵⁹⁶.

Après avoir tiré les leçons de SIGMA – le programme jouissant d'une grande autonomie pour le choix de ses partenaires avec obligation stricte de rendre des comptes⁵⁹⁷ –, **la Commission a cherché à s'autonomiser de SIGMA pour créer sa propre politique de soutien des capacités institutionnelles** à travers les jumelages PHARE. Une note interne à la Commission de juin 1999, non publiée et rédigée par François Lamoureux, mettait en valeur non seulement le glissement de paradigme de 1997, dont nous avons expliqué les origines dans le chapitre I, mais aussi les ressources sur lesquelles la DG IA/Elargissement s'est appuyée pour trouver l'expertise nécessaire à la mise en œuvre des jumelages institutionnels et de la nouvelle stratégie de pré-adhésion :

« Comme vous le savez, l'initiative du programme [SIGMA] et le co-financement par PHARE datent de 1992. Depuis lors, SIGMA a contribué de manière importante à sensibiliser les gouvernements des PECO à l'importance de la réforme administrative. Je vous rappelle que **dans le contexte de l'époque ce thème n'était pas considéré comme prioritaire, alors qu'au contraire il est de la première priorité dans le contexte actuel.** La préparation du terrain faite par SIGMA peut être aujourd'hui considérée comme très utile. Cependant, le nouveau contexte de la pré-adhésion rend nécessaire une réorientation du programme dans le sens d'une concentration des efforts dans les domaines liés à l'acquis communautaire »⁵⁹⁸.

A partir de cette date, la Commission a également voulu récupérer les bénéfices de cet investissement dans les activités de l'OCDE en mettant en avant le cofinancement de l'UE à SIGMA. La même note précisait en effet :

« En ce qui concerne la visibilité de SIGMA dans les documents de l'OCDE, la préoccupation de la Commission s'est plus concentrée sur l'image du programme vers les bénéficiaires, qui n'ont

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁹⁸ Archives de la Commission, DG Elargissement, note interne du 14 juin 1999 signée par François Lamoureux. [nous soulignons en gras]

souvent pas fait le lien avec le programme PHARE. Nos services ont donc systématiquement demandé à M. Bonwitt de bien mettre en évidence la contribution prépondérante de PHARE à SIGMA. Je vous rappelle aussi qu'il s'agit du co-financement d'un programme avec l'OCDE et non pas d'une contribution au budget de l'organisation. Je ne tiens donc pas à ce que SIGMA occupe une place importante dans les communications de l'OCDE. Ceci n'empêche évidemment pas qu'il est souhaitable de promouvoir une coordination et recherche de synergies avec d'autres actions de l'OCDE dans la même région »⁵⁹⁹.

Inspiré des pratiques de l'OCDE et élément central de la méthode ouverte de coordination (MOC), un mécanisme d'«évaluation par les pairs» (*peer review*), c'est-à-dire par des experts d'organismes homologues, a par ailleurs été introduit dans les pratiques de l'UE pour assurer le «renforcement des capacités administratives et judiciaires» des douze pays engagés dans les négociations. Outre les rapports de projets de jumelages, plus de 200 évaluations ont été effectuées par le Bureau d'échange d'informations sur l'assistance technique (TAIEX, DG Elargissement) dans 17 secteurs, mobilisant ainsi plus de 800 experts. D'autres évaluations ont été réalisées par le biais du programme SIGMA de l'OCDE. La Commission a largement utilisé ces divers textes pour rédiger ses Rapports réguliers et les Etats candidats y ont recouru pour améliorer leurs stratégies de reprise de l'acquis. Ces documents, enfin, ont constitué une base pour l'échange des meilleures pratiques (*best practices*) «tant au cours de la période précédant l'adhésion que pour la suite»⁶⁰⁰.

Il est intéressant de remarquer que ce mécanisme d'évaluation par les pairs, à l'origine confié par l'UE à l'OCDE, a été «copié» par le Bureau TAIEX de la DG Elargissement chargé d'envoyer des experts pour de courtes durées à l'étranger. Ce Bureau, créé en 1995 au moment de la publication du Livre blanc sur le marché intérieur pour fournir une expertise aux candidats, puis développé en 1998, s'est ainsi peu à peu approprié cet instrument pendant les années de coopération avec l'OCDE. Il a en suite développé ses propres pratiques d'évaluation de la reprise de l'acquis par le biais d'experts des Etats membres mandatés par l'Union européenne. Les avis recueillis par entretien au sein de la DG Elargissement et à l'OCDE concordent à ce sujet⁶⁰¹.

Cependant, la Commission ne s'est pas seulement appuyée sur l'expertise et l'expérience des organisations internationales et régionales pour vérifier le respect des critères d'adhésion et s'approprier leurs instruments de contrôle, comme l'ont montré ces deux exemples. Elle a

⁵⁹⁹ Archives de la Commission, DG Elargissement, *op. cit.*.

⁶⁰⁰ Commission européenne, *Vers l'Union élargie. Document de stratégie ...*, *op.cit.*, 2002, p. 10.

⁶⁰¹ Entretien avec plusieurs fonctionnaires de la DG Elargissement, Bruxelles, février 2004. Entretien à l'OCDE, programme SIGMA, Paris, juin 2004.

aussi invoqué l'absence de subsidiarité en matière de coopération extérieure pour utiliser son droit d'initiative et recourir à l'expertise des Etats membres dans le domaine de la reprise de l'acquis.

2) La MOC comme palliatif à l'absence de subsidiarité : de nouvelles procédures de coordination avec les Etats membres

La recherche d'expertise en matière de mise en œuvre de l'acquis communautaire et de capacité institutionnelle a conduit la Commission à se tourner vers les entités chargées de la mise en œuvre, les Etats membres et parfois leurs collectivités territoriales, et introduit ainsi l'idée de subsidiarité en matière de relations extérieures. L'étude de la pratique des jumelages, qui promeut la coopération entre institutions d'un pays donneur et d'un pays receveur, a notamment revalorisé un certain type de coopération, la coopération administrative internationale, qui mobilise des acteurs tant publics que privés. La réforme de 1997, en particulier le renforcement de la coopération administrative par le biais des jumelages institutionnels, a nécessité la mise en place de nouveaux canaux de communication entre la Commission et les Etats membres et le recours à des techniques de management inspirés de la « nouvelle gestion publique »⁶⁰². Ainsi, la Commission use de son pouvoir d'initiative prévu à l'article 130X, 2 TUE pour mettre pression sur les Etats membres par le biais de nouvelles procédures. Afin d'accroître la coordination de la politique d'élargissement, les fonctionnaires de la DG Elargissement invoquent notamment le principe de subsidiarité pour obtenir l'expertise nécessaire à la mise en œuvre de la politique européenne.

Il est indispensable de rappeler que les jumelages institutionnels ont aussi été conçus pour répondre aux critiques contre le recours excessif aux entreprises de conseil privées, notamment pour des projets de renforcement des capacités administratives et judiciaires. Plusieurs personnes engagées dans le processus de réforme en 1997-1998 se souviennent de la ténacité dont F. Lamoureux a fait preuve pour que l'expertise provienne des administrations des Etats membres⁶⁰³. Cependant, l'équipe de la DG IA se heurta, dans un premier temps, aux résistances d'autres DG, très réticentes à l'idée de perdre un certain nombre de compétences au profit des Etats membres, ainsi qu'à celle des administrations nationales peu désireuses de

⁶⁰² Pour une analyse critique du *New public management*, voir par exemple KÖNIG Klaus, "On the Critique of New Public Management", *Speyer Forschungsberichte n°155*, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, 1996.

⁶⁰³ Entretien avec un ancien fonctionnaire de la DG Elargissement, EuropeAid, Bruxelles, avril 2003.

se séparer de leurs meilleurs experts et de devoir les remplacer pour gérer les affaires courantes. La crainte existait également que les administrations des pays candidats soupçonnent les fonctionnaires détachés pour une période assez longue de venir en quelque sorte les « espionner » au quotidien. Par ailleurs, il a fallu plusieurs mois de bricolage administratif pour faire accepter aux Etats membres que leurs fonctionnaires puissent durablement travailler dans un pays candidat comme si celui-ci était déjà membre de l'UE. Le statut de la « mise à disposition » fut finalement retenu pour encadrer juridiquement ce quasi-tour de force et l'ensemble des procédures relatives à la mise à disposition des experts nationaux pour les jumelages a fait l'objet d'une convention-cadre bilatérale entre les Etats membres et la Commission européenne⁶⁰⁴. La Commission a, par ailleurs, mené une politique de publicisation du nouvel instrument des jumelages et envoyé le concepteur principal des procédures, Claude Cornuau, et quelques fonctionnaires de la Commission dans l'ensemble des pays membres et des pays candidats pour convaincre ces pays de l'utilité des jumelages et expliquer la façon dont les procédures fonctionnent⁶⁰⁵. Elle a surtout exigé des Etats membres comme des Etats candidats de créer un Point de Contact National (PCN) pour échanger les informations relatives aux jumelages, point qui sera détaillé dans la section 2.

Le recours croissant à des experts des réformes administratives et de la fonction publique issus des Etats nationaux et d'organisations internationales a ainsi conduit la Commission à développer une nouvelle forme d'expertise qu'elle nomme « **expertise publique** ». Rapidement, elle a cependant été confrontée à une question inattendue : comment mobiliser ce type d'expertise dans des pays où les activités de service public sont de plus en plus « privatisées », c'est-à-dire confiées à des organismes privés disposant de l'expertise technique nécessaire à l'élaboration des dossiers ?

A défaut de définir le terme « expertise publique », la Commission demanda à l'ensemble des Etats membres de dresser une liste des « organismes mandatés » (*mandated bodies*) s'acquittant de missions de service public. L'élaboration de cette liste et le statut des experts ont fait l'objet de longues discussions entre les représentants des Points de contact nationaux des Etats membres et les fonctionnaires de la DG Elargissement. Les négociations les plus difficiles ont eu lieu avec le gouvernement britannique – dont la plupart des activités sont

⁶⁰⁴ Par exemple, la convention-cadre d'avril 1999 entre la France et la Commission a été signée par le représentant permanent auprès de l'UE, Pierre de Boissieu, et le directeur général adjoint de la DGIA, François Lamoureux.

⁶⁰⁵ Entretien avec Claude Cornuau, Paris, 19 mars 2003.

assurées par des acteurs privés⁶⁰⁶ – et abouti à une définition extensive de l’expertise publique. En effet, après avoir fait l’objet d’un contrôle très serré de la Commission dans les premières années du jumelage, la liste des organismes mandatés a pris des proportions démesurées au fil des ans⁶⁰⁷. La consultation de cette liste sur internet fait ressortir la nature arbitraire de la sélection des acteurs, qui laisse désormais douter de l’existence d’une nette séparation entre expertise publique et privée. Les ministères recourent, par exemple, à des montages administratifs pour pouvoir envoyer les experts dont ils ne disposent pas en interne (signature d’un contrat pour la durée du jumelage) et qui, par ce biais, deviennent des représentants de l’Union européenne. La liste traduit finalement les différences notables observées dans la répartition de l’expertise des Etats membres sur la mise en œuvre de l’acquis : les Etats fédéraux comme l’Allemagne et l’Autriche reconnaissent plus facilement cette expertise aux acteurs régionaux, ce que font rarement les Etats centralisés comme la France ou la Grande-Bretagne. Les pays dont les services publics ont été confiés à des entreprises, comme en Grande-Bretagne, disposent d’une longue liste d’institutions de statut privé, alors que des Etats moins avancés dans ce processus, par exemple la France, s’adressent automatiquement à des agences de statut public.

Enfin, la Commission a fini par adopter une conception large de l’expertise publique. La « Convention-cadre concernant la mise à disposition d’experts nationaux dans les jumelages appliqués au renforcement institutionnel, financés par le programme PHARE », convention bilatérale-type signée entre la Commission et chaque Etat membre de l’UE, mentionne par exemple que :

« L’Etat membre peut proposer, et la Commission peut accepter, que des organismes non administratifs soient habilités à conduire des jumelages dans les mêmes conditions que s’ils étaient des administrations. Pour bénéficier de cette habilitation, un organisme doit présenter une compétence reconnue pour la mise en œuvre de l’acquis communautaire. Les organismes principalement visés par cette possibilité sont les organismes sans but lucratif ayant reçu une délégation de puissance publique. Certains organismes ne répondant pas totalement à cette définition peuvent néanmoins être habilités à conduire des jumelages dans un domaine donné au même titre qu’une administration, à condition que cette habilitation n’entraîne aucune distorsion de concurrence, c’est-à-dire ne confère à l’organisme habilité aucun avantage commercial direct ou indirect, immédiat ou différé. Pour l’application de ce principe, la Commission pourra subordonner le financement d’un jumelage à une restriction temporaire des activités commerciales

⁶⁰⁶ Entretiens au ministère britannique des Affaires étrangères et au ministère britannique du Développement, Londres, mai 2003.

⁶⁰⁷ Ce point ressort de nombreux entretiens réalisés dans les Points de contact nationaux et du Rapport de la Cour des Comptes de 2000 sur les jumelages ; COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Special Report No 6/2003 concerning Twinning as the main instrument to support institution-building in Candidate Countries together with the Commission’s replies », juin 2003.

de l'organisme habilité. Ces éventuelles restrictions ne porteront cependant pas sur des activités de coopération administrative et d'assistance technique aux personnes publiques ». ⁶⁰⁸

Alors que la réforme de 1997 avait, à l'origine, écarté les entreprises de conseil des projets de jumelage, ces dernières sont finalement « revenues par la fenêtre ». La nature des réseaux PHARE se trouve toutefois modifiée dans le sens où cohabitent désormais des acteurs publics et privés. Que les acteurs soient issus d'organismes publics ou privés, les spécialistes d'une question sont en général en nombre restreint dans les Etats membres et dans l'Union européenne. Les rencontres fréquentes entre professionnels d'un même secteur les conduisent à se connaître, du moins à savoir dans quel pays et dans quel genre d'organisme ils évoluent. La sectorisation accrue de l'expertise européenne participe à renforcer la constitution de communautés épistémiques européennes dans le sens employé par Peter Haas⁶⁰⁹. La réforme de 1997 a finalement contribué à ce que les acteurs publics prennent conscience de l'expertise dont ils disposent et à ce qu'ils acceptent les possibilités d'échange avec les acteurs privés spécialistes des mêmes questions.

La coopération extérieure constituant un domaine de compétences partagées entre la Commission et les Etats membres, nous verrons dans la section 2 que l'amélioration des mécanismes de coordination, notamment en terme de coopération administrative internationale, représente un élément central de la réforme. Elle entraîne, en premier lieu, la création de nouvelles institutions de communication entre ces deux niveaux et, en second lieu, elle conduit les Etats membres à mettre leur expertise nationale à la disposition de Bruxelles. Mais peut-on pour autant parler d'« européanisation » de la politique de coopération extérieure des Etats membres ?

Section 2 – La conditionnalité à l'origine de l'« européanisation » de la politique extérieure des Etats membres ? Le cas de l'assistance technique française et allemande en Europe centrale et orientale

Jusqu'en 1997, il est possible de constater l'absence de coordination réelle entre les actions de la Communauté/Union européenne à l'Est et les politiques nationales d'assistance en Europe

⁶⁰⁸ MINISTERE FRANÇAIS DES AFFAIRES ETRANGERES ET COMMISSION EUROPEENNE, "Convention-cadre concernant la mise à disposition d'experts nationaux dans les jumelages appliqués au renforcement institutionnel, financés par le programme PHARE", 12-13 avril 1999, p. 1. (non publié).

⁶⁰⁹ HAAS Peter M., "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46 (1), hiver 1992, pp. 1-35.

centrale et orientale. Dans quelle mesure la formulation d'un cadre d'action commun a-t-elle conduit à « européaniser » les politiques d'aide des Etats membres à l'Est ? Il convient de définir en premier lieu ce que nous entendons par « européanisation »⁶¹⁰. James Caporaso, Maria Green-Cowles et Thomas Risse définissent l'européisation comme :

« l'émergence et le développement au niveau européen de structures de gouvernance distinctes de nature politique, légale et sociale, associées à la résolution de problèmes politiques formalisant les interactions entre acteurs, et composées de réseaux de politique publique spécialisés dans la création de lois européennes qui font autorité »⁶¹¹.

En reprenant cette définition, les « lois européennes qui font autorité » sont, dans notre cas, la conditionnalité à l'adhésion (et toutes les règles primaires et secondaires qu'elle contient) qui représente le produit d'un consensus entre Etats membres de l'UE sur une politique à mener et dont nous avons analysé la formulation dans le chapitre I. Même si la définition proposée rejoint la conception de l'intégration européenne telle que définie par Ernst Haas ou Leon Lindberg⁶¹², les auteurs précisent dans leur ouvrage qu'ils s'intéressent plus à l'impact de ces « lois » sur le niveau national qu'au processus de leur formation. D'autres définitions de l'européanisation mettent également en valeur la notion d'impact de l'intégration européenne sur les acteurs, les structures et les processus nationaux. Ainsi, pour Rainer Eising, « l'intégration européenne devient la condition nécessaire de l'européanisation »⁶¹³. Robert Ladrech définit par exemple l'européanisation comme « un processus incrémental réorientant la direction et la forme de la politique (*politics*) de telle façon que les dynamiques politiques et économiques de la CE deviennent partie intégrante de la logique organisationnelle de la politique (*politics*) et du processus politique (*policy-making*) national » ou encore comme « un ensemble de processus à travers lesquels les dynamiques politique, sociale et économique de l'UE s'intègrent aux logiques des discours nationaux, des identités, des structures politiques et des politiques publiques »⁶¹⁴.

⁶¹⁰ Pour une revue de la littérature sur le sujet, voir: EISING Rainer, „Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung“, in: JACHTENFUCHS Markus, KOHLER-KOCH Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2. Aufl. (1ère éd. 1996), Opladen: Leske+Budrich, 2003, pp. 387-416; FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio (eds.), *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2003; FEATHERSTONE Kevin, KAZAMIAS George (eds.), *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Cass, 2001.

⁶¹¹ CAPORASO James, GREEN-COWLES Maria, RISSE Thomas, *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, London, Cornell University Press, 2001, p. 3. (notre traduction)

⁶¹² EISING Rainer, „Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung“, *op. cit.*, 2003, p. 393.

⁶¹³ *Ibid.*, p. 394.

⁶¹⁴ LADRECH Robert, “Europeanization of Domestic Politics and Institutions : The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), mars 1994, pp. 69-88 (p. 69). (notre traduction). A partir de la définition de R. Ladrech, Claudio Radaelli définit ainsi l'européanisation comme : « un processus (a) de construction, (b) de diffusion, et (c) d'institutionnalisation de règles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles et de “savoir-faire” officiels et non officiels, ainsi que des croyances partagées et des normes qui sont dans un premier temps définies et consolidées au sein du processus décisionnel de l'UE et ensuite incorporées aux logiques des discours

Ces définitions, à l'origine conçues pour analyser l'impact des politiques internes à l'Union européenne sur les Etats membres, ont également inspiré plusieurs travaux portant sur la politique extérieure des Etats membres de l'UE. Selon Michael Smith, le développement de la coopération européenne et l'institutionnalisation de la PESC se sont accompagnés de changements internes, qui se traduisent par la socialisation des élites, la restructuration des ministères des Affaires étrangères, les changements constitutionnels et la perception qu'ont les opinions publiques de la légitimité et du caractère souhaitable de cette coopération⁶¹⁵. Cependant, cet auteur se concentre essentiellement sur les intérêts des élites, et ne prend pas en considération les normes et croyances qui poussent ces acteurs à changer leurs stratégies. Pour ce faire, Ben Tonra recourt aux théories du *polity-process* et s'appuie sur les travaux de Wolfgang Wessels⁶¹⁶ afin d'analyser l'impact de l'adhésion de l'Irlande à l'Union européenne sur la politique extérieure de ce pays⁶¹⁷.

Nous mobilisons une autre série de travaux pour analyser les mécanismes d'eupéanisation de la coopération extérieure des Etats membres suite à l'introduction d'un nouveau mode de gouvernance au sein de la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est⁶¹⁸. Vivien Schmidt recourt aux travaux de Peter Hall et Hugh Hecló⁶¹⁹ pour spécifier l'objet d'analyse de l'eupéanisation, c'est-à-dire les variables dépendantes soumises à la pression des normes européennes qui représentent, quant à elles, la variable indépendante : il s'agit des intérêts, des institutions et des idées propres aux Etats membres. La dynamique des changements à ces trois niveaux est fondée sur la capacité des acteurs à se remettre en question et à apprendre des expériences passées et présentes⁶²⁰. **Etant donné les sources de pouvoir identifiées en**

nationaux, des identités, des structures politiques et des politiques publiques » ; RADAELLI Claudio, "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Changes", *European Integration Online Papers*, (4) 8, 2000, pp. 3-4. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (notre traduction)

⁶¹⁵ SMITH Michael, "Conforming to Europe : The Domestic Impact of EU Foreign Policy...", *op. cit.*, 2000.

⁶¹⁶ WESSELS Wolfgang, "An ever closer Fusion ? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes", *Journal of Common Market Studies*, 35 (2), juin 1998, pp. 267-299 (p. 267).

⁶¹⁷ TONRA Ben, "The Europeanisation of Irish Foreign Affairs", *Irish Studies in International Affairs*, 10, 1999, pp. 149-165 (151).

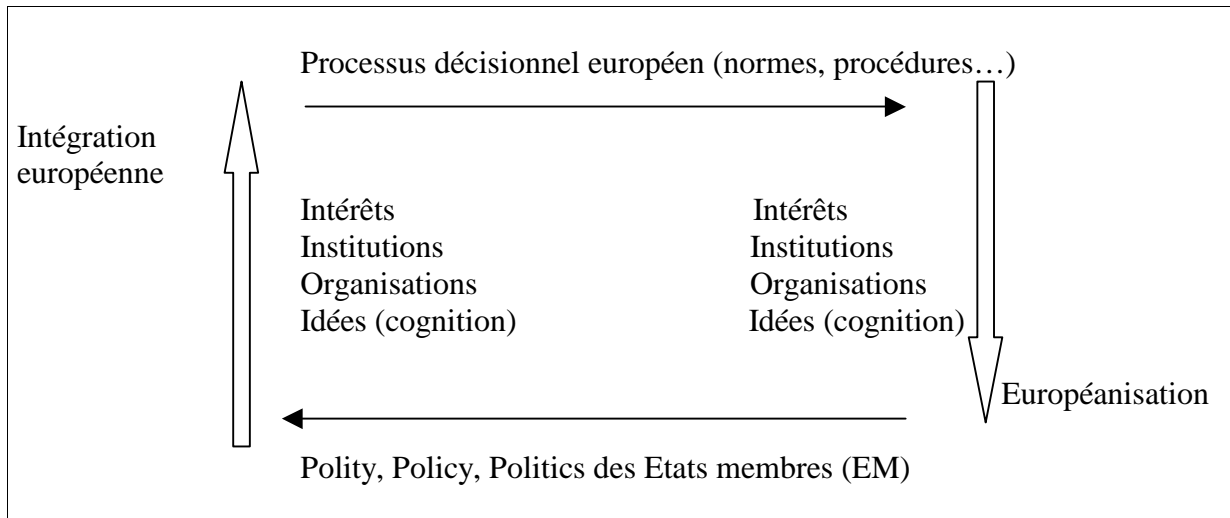
⁶¹⁸ SCHMIDT Vivien, « Europeanization and the Mechanics of Economic Policy », in : LEQUESNE Christian, SUREL Yves (dir.), *L'Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 185-216.

⁶¹⁹ Sur l'approche par les 3 I : HECLÓ Hugh, "Ideas, Interests, and Institutions", in : DODD Lawrence C., JILLSON Calvin C. (eds.), *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press, 1994; HALL Peter, « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in : LICHBACH Mark Irving, ZUCKERMAN Alan S. (dir.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1997, pp. 174-207. Voir aussi : SUREL Yves, "Idées, Intérêts et institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, 1998.

⁶²⁰ Sur l'apprentissage en politique publique : SABATIER Paul A., JENKINS-SMITH Hank C. (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993; HALL Peter, "Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policy-making in Britain", *Comparative Politics*,

introduction – économie, droit, connaissance – nous redéfinissons les objets de l’analyse de la façon suivante : intérêts (valeurs), institutions (droit), organisations (économie) et cognition (connaissance).

T 27. Logique de l’intégration européenne et de l’européanisation



Source: Adapté à partir de : SCHMIDT Vivien, « Europeanization and the Mechanics of Economic Policy », in: LEQUESNE Christian, SUREL Yves (dir.), *L’Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l’Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 189.

Afin d’analyser l’impact de la politique d’élargissement sur la politique de coopération à l’Est de deux Etats membres, la France et l’Allemagne, nous privilégierons la démarche analytique suivante : nous analyserons dans quelle mesure la conditionnalité (cadre cognitif) a été reprise dans les discours de l’élite politico-administrative de ces pays et a eu un impact institutionnel (normes, lois, règles) sur les politiques nationales pour voir, ensuite dans quelle mesure les cadres d’action ont entraîné des modifications dans l’organisation de ces politiques (organisations). En raison de l’importance de la structuration des acteurs au niveau national à la suite de l’introduction en 1997 d’une méthode fondée sur la participation, nous lui consacrerons des développements plus importants dans la section 3. Nous passerons dans un premier temps en revue la politique nationale d’assistance allemande et française en Europe centrale et orientale telle qu’elle a été définie jusqu’en 1997, afin de mieux identifier dans un second temps l’impact exercé sur ces politiques par la réforme de la politique d’élargissement en 1997.

25 (3), April 1993, pp. 275-296; BENNETT C., HOWLETT M., “The Lessons of Learning. Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change”, *Policy Sciences*, 25 (3), 1992, pp. 275-294; LINDBLOM Charles E., “The Science of Muddling-Through”, *Public Administration Review*, 19, 1959, pp. 79-83.

A – Des politiques gouvernementales à l’origine conçues pour le transfert des normes nationales

Notre choix s’est porté sur les cas allemand et français en raison de la représentativité des structures nationales et des positions politiques de ces Etats membres de l’UE : la France, pays centralisé, s’est élevée pendant plusieurs années contre l’élargissement ; l’Allemagne, Etat fédéral, s’est présentée dès le début des années 1990 comme avocat de l’élargissement de l’UE à l’Est. Par ailleurs, nous avons fait le choix de détailler ici le cas de l’assistance technique, bien que nous ayons également pu inclure l’assistance financière dans notre analyse. Or l’assistance technique consistant à réaliser des formations de fonctionnaires ou de formateurs, à envoyer des experts à l’étranger ou à fournir les équipements techniques nécessaires au bon fonctionnement de l’administration, son étude met en avant la question des transferts de normes, de valeurs et de technologies⁶²¹. La France et l’Allemagne⁶²² ont mené à ce sujet d’importantes politiques d’aide parallèlement à leur participation aux programmes de coopération européens. La large part de l’engagement allemand en Europe centrale et orientale à plusieurs niveaux (politique d’aide financière, technique, investissements, exportations...) n’est pas sans avoir suscité de nombreuses inquiétudes parmi ses partenaires européens et américains sur la place à accorder à l’Allemagne dans le nouvel espace européen, comme l’indiquent le nombre d’articles publiés à ce sujet entre 1989 et 1996⁶²³. Plusieurs études sérieuses ont cependant prouvé l’inscription de la politique allemande dans le cadre européen et montré que ce débat est désormais moins pertinent que par le passé⁶²⁴. C’est la raison pour laquelle nous ne l’aborderons pas ici⁶²⁵.

⁶²¹ Sur le transfert d’éléments de politique publique, voir : DOLOWITZ David P., MARSH David, “Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 343-57.

⁶²² Sur la coopération allemande à l’Est, et en particulier : TULMETS Elsa, « La Coopération allemande en Europe centrale et orientale : entre régionalisme et mondialisation. Le cas du programme gouvernemental *Transform* », Mémoire de DEA de Relations Internationales, dir. M-C Smouts, IEP Paris, juin 2000; BAFOIL François (dir.), *Les Stratégies allemandes en Europe centrale et orientale. Une géopolitique des investissements directs*, Paris, L’Harmattan, 1997.

⁶²³ ROYEN Christoph, « Reunited Germany and Its East Central European Neighbours », *Polish Quarterly of International Affairs*, 6 (1), hiver 1997, pp. 27-40 ; HAGLUND David G., « L’Allemagne face à l’énigme centre-européenne », *Revue d’Allemagne et des pays de langue allemande*, 27 (3), 1995 ; PETERS Susanne, « Deutschlands neue Ostpolitik : aufgeklärte Machtpolitik mit alten Mitteln ? », *Revue d’Allemagne et des pays de langue allemande*, 27 (3), 1995 ; KOSZEL Bogdan, “Deutschland und die Transformationsprozesse in den postkommunistischen Ländern Mittel- und Südosteuropas“, *WeltTrends*, 1 Sept. 1993, pp. 103-114; PRADETTO August, SIGMUND Petra, „Deutschland und Osteuropa in der Ära des Postkommunismus“, *Deutschland-Archiv*, 26 (8), août 1993, pp. 890-904 ; CARROUE Laurent, « L’Allemagne réunifiée dans l’économie de l’Europe centrale: une hégémonie renouvelée », *Hérodote*, (68), 1993, pp. 83-111 ; STARK Hans, « L’Est de l’Europe et l’Allemagne : des rapports complexes », *Politique étrangère*, 56 (4), hiver 1991, pp. 859-871.

⁶²⁴ RITTBERGER Volker (ed.), *German Foreign Policy since Unification : Theories and Case Studies*, Manchester, Manchester Univ. Press, 2001; PHILIPPS Ann L., “The Politics of Reconciliation: Germany in Central-East Europe”, *German Politics*, 7 (2), août 1998, pp. 64-85; KATZENSTEIN Peter J. (ed.), *Mitteleuropa*,

1) La politique allemande à l'Est, une politique omniprésente

De 1989 à 1997, le gouvernement allemand a mobilisé l'ensemble de ses ressources pour mettre en place une assistance englobant aussi bien l'aide à la démocratisation et l'aide technique au soutien de l'économie de marché, que l'aide financière. L'assistance allemande représente la plus importante en terme de volume parmi celles accordées par les membres de l'OCDE et du G7 aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et aux nouveaux Etats indépendants (NEI). De 1990 à 1996, le gouvernement allemand a fourni près d'un tiers de l'aide du G24, soit 55 milliards de DM (28,2 milliards d'euros). En 1994, cette aide représentait la moitié de celle du G7⁶²⁶.

T 28. Budget annuel du programme *Transform* (1990-2000), millions DM (1,95 DM = 1 Euro)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
112	212,5	299,4	300	300	300	285	178	150	130	110	90	70

Sources : BMWi, *Fünf Jahre TRANSFORM, Beratung für Mittel- und Osteuropa, Bilanz und Ausblick*, Bonn, BMWi-KfW, juin 1998; Interviews BMWi, BMZ, BMF, 2000, 2001, 2002.

La coopération allemande des années 1990 se caractérise par une extrême diversité des acteurs et des secteurs d'activité. De sa structure fédérale résulte une nette division entre la politique du *Bund* et celle des *Bundesländer* et des grandes villes, que l'immixtion croissante des *Bundesländer* au sein des politiques européennes et la réforme du programme européen PHARE en 1997 ne manquent pas de remettre en question, comme nous le verrons plus loin. Après 1989, le gouvernement allemand fut pris en étau entre la responsabilité historique envers les pays de l'ancien bloc communiste fortement exprimée dans les discours politiques⁶²⁷, les demandes massives d'assistance venues des PECO et NEI, et la nécessité de protéger les intérêts d'industriels faisant face à la corruption locale. Depuis les accords Kohl-Gorbatchev de 1988, la plupart des ministères allemands avaient développé des projets d'assistance sur leurs propres lignes budgétaires, à mi-chemin entre philanthropie et intérêts économiques. Face aux nombreuses critiques formulées notamment contre les abus dans l'utilisation des fonds mobilisés à cet effet, le gouvernement élaborait en 1992 un « *concept*

Between Europe and Germany, Providence/Oxford, Berghahn Books 1997; TEWES Henning, "The Emergence of a Civilian Power : Germany and Central Europe", *German Politics*, 6 (2), août 1997, pp. 95-116.

⁶²⁵ Nous avons déjà largement traité cette question dans la première partie de notre mémoire de DEA, « La Coopération allemande en Europe centrale et orientale : ... », *op. cit.*, 2000.

⁶²⁶ OCDE/CAD, *Série des examens en matière de coopération pour le développement : Allemagne*, Paris, OCDE, 1998. Documents internes du ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (BMBF), août 1999.

⁶²⁷ GUILLEN Pierre, « L'Allemagne unie et l'Europe de l'Est : 1990-1995 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 42 (4), oct.-déc. 1995, pp. 677-686.

général de conseil à la construction de la démocratie et de l'économie sociale de marché dans les Etats d'Europe centrale et orientale et de la CEI », baptisé en 1993 « programme *Transform* »⁶²⁸. Le concept développé par une équipe de quatre personnes du ministère de l'Economie disposait d'une « marque » ou logo (des flèches noires et une ligne rouge allant vers l'Est) qui, comme s'il s'agissait d'un produit à exporter, permettait d'identifier les activités allemandes de conseil en Europe centrale et orientale et d'en faire la publicité⁶²⁹.

Le Conseil des ministres fédéral identifia en 1992 huit points forts ou « avantages comparatifs » allemands sur la scène européenne du conseil à la démocratisation et la construction d'une économie de marché :

« Les avantages comparatifs allemands sont : (1) le modèle d'économie sociale de marché, (2) un haut standard de structures économiques, politiques, administratives, publiques, sociales et scientifiques, (3) un réseau étendu de relations avec tous les NEI et PECO dans tous les domaines, (4) une bonne connaissance des langues et des pays [de l'Est] dans les nouveaux *Bundesländer*, (5) une forte préférence pour la langue et la culture allemande dans les NEI et les PECO, (6) un haut standard en matière de protection de l'environnement et de sécurité des techniques nucléaires, des nouvelles techniques de l'environnement et des infrastructures, (7) l'exemple du fédéralisme et de structures décentralisées dans tous les domaines, (8) une expérience dans les nouveaux Länder de passage de l'économie planifiée à l'économie sociale de marché, en particulier pour les privatisations, ainsi que la reconstruction et la restructuration de l'administration »⁶³⁰.

Il est possible de résumer ces huit points autour de trois normes qui constituent l'identité allemande d'après-guerre : (a) l'économie sociale de marché, et ses dimensions connexes économique, financière, sociale et environnementale ; (b) le pluralisme politique et l'exemple fédéral (principe de subsidiarité) ; (c) l'expérience de démocratisation et de construction de l'Etat allemand depuis les années 1950 et l'expérience de la réunification au début des 1990. La définition fluctuante de cet ensemble de normes sociétales laisse une large marge de manœuvre aux acteurs de la mise en œuvre pour élaborer le contenu des projets.

Le gouvernement allemand a développé une approche par pays à travers son programme d'assistance, en privilégiant cependant les PECO et NEI les plus avancés dans le processus de

⁶²⁸ BUNDESKABINETT, “Gesamtkonzept zur Beratung beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft in den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der GUS”, Kabinettsbeschluss, 18 mars 1992. (non publié); BUNDESKABINETT, “Änderung des Kabinettsbeschlusses vom 18. März 1992 zum Gesamtkonzept zur Beratung beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft in den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) sowie in den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS)”, Kabinettsbeschluss, 13 juillet 1993. (non publié); BMWi, *Transform : Die Beratung Mittel- und Osteuropas beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft – Konzept und Beratungsprogramme der Bundesregierung*, (350), Bonn, BMWi-KfW, 1994, BMWi-Dokumentation; BMZ, *Transform, Beratung für Mittel- und Osteuropa, Fortschreibung 1999*, (104), Bonn, BMZ aktuell, août 1999.

⁶²⁹ Entretien avec Mme Horn, ministère fédéral de l'Economie, Berlin, 15 février 2001.

⁶³⁰ BUNDESKABINETT, “Gesamtkonzept zur Beratung ...”, *op.cit.*, 1992.

transformation en fonction de la classification de l'OCDE, les pays de l'Europe du Sud-Est faisant l'objet, quant à eux, d'autres mesures gouvernementales. La répartition du budget *Transform* reflète les priorités politiques de la politique étrangère allemande :

- plus d'un tiers de l'assistance fut attribuée à la Russie (en particulier Moscou, Saint-Petersbourg, Tjumen' et Vladimir), à l'Ukraine (régions de Poltava, Zaporozhe) et à la Biélorussie ;
- le reste du budget a été alloué, dans l'ordre décroissant, à la Pologne, la Bulgarie, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie ;
- la Bulgarie fut exclue du programme *Transform* en 1998 « en raison de ses caractéristiques de pays en développement »⁶³¹ et remplacée par la Slovénie, pour des questions de répartition de compétences entre le ministère fédéral de l'Economie (BMWi) et le ministère fédéral de la Coopération économique (BMZ), mais surtout en raison de la nomination de la Slovénie dans la première « vague d'adhésion » à l'Union européenne en 1997.

Entre 1992 et 2002, le budget était voté au *Bundestag* de façon annuelle. Avant d'être réparti par ministère, il transitait par la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), une banque publique financée à 80% par le *Bund* et à 20% par les *Bundesländer*, créée à l'origine pour gérer les Fonds du Plan Marshall. Celle-ci s'occupe depuis les années 1970 des prêts et crédits accordés dans le cadre de l'aide au développement.

⁶³¹ BMZ, *Transform, Beratung für Mittel- und Osteuropa...*, op. cit., 1999.

T 29. Répartition par pays du budget *Transform* (1994-2001) en DM (1,95 DM = 1 EUR)

	1994	1995	1996	1997*	1998	1999	2000	2001	1994-2001	%
Fédération de Russie	74 650	75 300	72 400	46 800	41 450	34 743	27 975	19 621	392 939	25,7%
Ukraine	25 350	29 400	28 500	30 350	25 650	18 590	15 322	13 562	186 724	12,2%
Biélorussie	13 350	16 300	16 300	9 800	5 650	4 141	3 889	2 960	72 390	4,7%
Pologne	30 550	31 700	28 050	11 500	9 150	7 179	5 564	3 955	127 648	8,4%
Hongrie	20 650	19 100	19 000	6 950	4 300	2 651	1 484	650	74 785	4,9%
Bulgarie	16 350	18 000	18 000	11 250	8 350	0	0	0	71 950	4,7%
Rép. tchèque	12 700	13 000	11 000	2 200	1 400	411	0	0	40 711	2,7%
Slovaquie	10 700	11 300	11 550	6 000	5 600	4 906	4 310	2 740	57 106	3,7%
Slovénie	0	0	0	0	1 950	2 630	1 392	600	6 572	0,4%
Estonie	9 300	8 400	3 200	3 200	1 600	605	136	80	29 721	1,9%
Lettonie	9 800	11 650	4 650	4 650	4 300	4 886	4 354	3 050	51 490	3,3%
Lituanie	9 400	7 800	5 150	5 150	5 150	4 880	4 244	2 110	46 934	3%
Coordination générale	67 200	58 050	39 650	39 650	35 450	44 378	41 281	30 465	373 274	24,4%
TOTAL	300 000	300 000	285 000	177 500	150 000	130 000	109 950	79 793	1 532 243	100%

Source : Ministère fédéral de l'Economie (BMWi), 15 février 2001.

* A partir de 1997, sans les fondations politiques, ni les associations religieuses.

Les « intérêts allemands », tels que définis par le Conseil des ministres en 1992, se construisent autour de quatre points : il s'agit (a) de développer les relations économiques bilatérales, (b) de gérer la question des flux migratoires (minorités allemandes incluses) afin d'éviter leur arrivée sur le territoire national, (c) de développer la présence allemande en dehors des cadres institutionnalisés de la coopération multilatérale, et enfin (d) de veiller à la non-prolifération des armes et des techniques nucléaires (sécurité environnementale) sur le territoire national⁶³². Cette définition des « intérêts » allemands établit un consensus entre des positions d'acteurs parfois très contradictoires : groupes industriels, mouvements écologiques, associations d'allemands expulsés (*Vertriebenenverbände*), cabinets de conseil et groupes de recherche universitaires. Aussi n'est-il pas possible de parler d'un intérêt national⁶³³, mais d'un ensemble d'intérêts particuliers agrégés au sein d'un même document.

D'après le ministère fédéral de l'Economie (BMWi), près de 1500 projets ont été menés entre 1992 et 2000, en particulier dans le secteur commercial qui mobilisait à lui seul 46% du budget fédéral en 1998. Les activités de conseil et de formation portaient sur les sujets suivants : (a) Conseils macro-économiques et politiques sur la création des conditions-cadre d'une économie sociale de marché, et des structures de soutien aux PME-PMI, (b) Aide à la restructuration des entreprises, privatisation et décentralisation, (c) Construction d'un système

⁶³² BUNDESKABINETT, "Gesamtkonzept zur Beratung ...", *op.cit.*, 1992.

⁶³³ Pour une analyse critique de l'intérêt national, voir NYE Joseph S., "Redefining the National Interest", *Foreign Affairs*, 78 (4), juil.-août 1999, pp. 22-35.

fiscal, douanier et budgétaire, ainsi que bancaire, boursier et d'assurances, (d) Conseils dans le secteur agricole, (e) Education et formation complémentaire dans le secteur économique (formation à la gestion, éducation et formation professionnelle, mesures de qualification), (f) Conseils pour la direction d'entreprises, conseils juridiques, avec un accent sur le droit commercial, (g) Aide à la construction et à la transformation de structures administratives, (h) Conseils complémentaires dans les domaines de la politique sociale et de l'emploi, de la protection de l'environnement, de la construction de logements et de l'aménagement urbain⁶³⁴. On retrouve derrière chaque domaine d'activité un ensemble d'acteurs reliés à un ministère en particulier.

La gestion du programme *Transform* était caractérisée par de larges difficultés en terme de coordination des activités. En effet, la coordination de l'aide a fait l'objet de luttes de pouvoir entre les acteurs responsables de la coordination du programme – ministère de l'Economie (BMWi), de la Coopération (BMZ) et des Affaires étrangères (AA), leurs agences et les groupes d'intérêt économiques et sociaux qui y sont rattachés – sans oublier les autres acteurs jusqu'ici peu engagés dans les politiques de coopération internationale (ministère de l'Intérieur, de l'Environnement, des Affaires sociales par exemple, mais aussi les *Länder* et les Communes). Le BMWi, le BMZ et le ministère des Affaires étrangères se rencontraient régulièrement au sein d'un comité de gestion, ou « *Lenkungsausschuss* », concentrant à eux seuls plus de 70% du budget (90% en 2000). Jusqu'en 1998, le BMWi avait la direction de ce comité et le programme possédait un coordinateur localisé dans ce même ministère en la personne du secrétaire d'Etat Walter Kittel, un ami d'Helmut Kohl issu du ministère de l'Agriculture (BML). Avec l'arrivée de Gerhard Schröder au pouvoir, la fonction de W. Kittel a été supprimée et la direction du Comité de gestion confiée au BMZ⁶³⁵.

La coopération allemande à l'Est présente l'originalité de s'appuyer sur trois groupes de réseaux d'expertise : celle de l'assistance aux pays en développement née dans les années 1970, celle de la coopération économique liée à l'*Ostpolitik* des années 1970 et une expertise plus récente développée dès la fin des années 1980 pour répondre aux demandes des PECO et NEI et qui reflète la réalisation d'une coopération étroite entre milieux politique et économique, dont parlerons plus loin. Les structures classiques de la coopération économique

⁶³⁴ BMZ, *TRANSFORM, Beratung für Mittel- und Osteuropa, Fortschreibung 1999, BMZ aktuell*, Nr. 104, Bonn, BMZ, August 1999, p. 13-14.

⁶³⁵ BUNDESKANZLERAMT, "Organisationserlass vom 27. Oktober 1998", Bonn. (Non publié)

allemande sont la GTZ (*Gesellschaft für technische Zusammenarbeit*), reliée au ministère fédéral de la Coopération économique (BMZ), la CDG (*Carl Duisberg Gesellschaft e.V.*) qui dépendait du ministère fédéral des Affaires étrangères (AA), et la KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) principalement rattachée au ministère fédéral de l'Economie (BMWi/BMWA) et au ministère fédéral des Finances (BMF). Au niveau de la promotion de la démocratie, les fondations politiques allemandes, chacune reliée à un parti politique, sont particulièrement actives à l'étranger, malgré les moyens financiers limités dont elles disposent. Les cinq fondations portent généralement les noms de personnalités représentatives des partis politiques qu'elles représentent : Fondation Konrad Adenauer pour la CDU (Union des Chrétiens démocrates), Fondation Friedrich Ebert pour le SPD (Parti social-démocrate allemand), Fondation Friedrich Naumann pour le FDP (Parti libéral allemand), Fondation Rosa Luxemburg pour le PDS (Parti communiste allemand) et Fondation Heinrich Böll pour Die Grünen/Bündnis 90 (Parti des Verts allemands). Chaque fondation politique a envoyé dès les années 1980 des représentants chargés de trouver des partenaires sur le terrain.

T 30. Les principaux acteurs de la coopération allemande ayant bénéficié de *Transform*

Ministère	Agences gouvernementales et maîtres d'œuvre (hors entreprises de conseil privées)
BMZ – Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement	GTZ – Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH, créée en 1974 KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau, créée en 1948, Frankfurt / Main CIM – Centrum für internationale Migration und Entwicklung, créé fin 1980 par la GTZ et la Bundesanstalt für Arbeit, Frankfurt / Main DSE/InWent – Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung CIM – Centrum für internationale Migration und Entwicklung, créé fin 80 par la GTZ et la Bundesanstalt für Arbeit, Frankfurt / Main SEQUA – Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung e.V., fondée en 1991 par le DIHT, le ZDH et le BDA, Bonn SES – Senior Experten Service, créé en 1983 par le BDI, le DIHT, le Carl Duisberg Förderkreis et le ZDH, Bonn DGRV – Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V., Bonn Fondations politiques (KAS, FES, ...), Fondations religieuses (EZE, KZE, ...) Syndicats, chambres professionnelles et de commerce, ...
BMWi / BMWA – Ministère fédéral de l'Economie et des Technologies / de l'Economie et du Travail	KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau, créée en 1948, Frankfurt / Main BfAI – Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Köln DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin IW – Institut der deutschen Wirtschaft
AA – Ministère fédéral des Affaires étrangères	CDG/InWent – Carl Duisberg Gesellschaft, créée en 1949 IEP – Institut für Europäische Politik, Berlin DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst Fachhochschule Dortmund, Hochschule Bremen
BMF – Ministère fédéral des Finances	KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau, créée en 1948, Frankfurt / Main GTZ – Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH, créée en 1974 DSGV – Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Bonn FB-MOE – Fördergesellschaft für Börsengesellschaft in MOE, Frankfurt SfIK e.V. , Sparkassenstiftung für internationale Kooperation e.V., créée en 1992 TOB – Treuhand Osteuropa Beratungsgesellschaft mbH, Berlin
BMI – Ministère fédéral de l'Intérieur	BaköV – Bundesakademie für öffentliche Verwaltung BGS - Bundesgrenzschutz BKA – Bundeskriminalamt FhBund – Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
BMJ – Ministère fédéral de la Justice	IOr e.V. – Institut für Ostrecht e.V., créé en 1957 IRZ-Stiftung – Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V., créée en 1992 par le DIHT et le BMJ, Bonn
BML – Ministère fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts	DLG – Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft, créée en 1885, Frankfurt / Main GfA – Gesellschaft für Agrarprojekte
BMU – Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire	UBA – Umweltbundesamt, Berlin DBU – Deutsche Bundesstiftung Umwelt e.V. Umweltakademie e.V. ITUT – Internationales Transferzentrum für Umwelttechnik GmbH, créé en 1996 par le DIHT (Ost-Ausschuss) et le BMU, Leipzig TÜV Ostdeutschland Universités (Kiel, Bonn, Paderborn...)
BMBF – Ministère fédéral de l'Education et de la Recherche	IB-BMBF – Internationales Büro des BMBF, DLR, Bonn CDG/InWent – Carl Duisberg Gesellschaft, créée en 1949 FhG – Frauenhofer Gesellschaft BiBB – Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin, Bonn
BMA – Ministère fédéral de l'Emploi et des Affaires sociales	Bundesanstalt für Arbeit Stiftung Christlich-Soziale Politik e.V. GVG – Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e.V., Köln DGB-Bildungswerk
BMG – Ministère fédéral de la Santé	GTZ – Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH, créée en 1974
BMBau – Ministère fédéral des Transports, de la Construction et du Logement	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung ZDH – Zentralverband des Deutschen Handwerks, Berlin
BMFSEJ – Ministère fédéral pour la Famille, le Troisième âge, les Femmes et la Jeunesse	Deutsch-Polnische Verständigung e.V. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Sources: Entretiens, sites internet. Deutscher Bundestag, „Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Abgeordneten (...) (Drucksache 13/4033), Entwicklung der Reformprozesse in den MOE-Staaten und den Neuen

Au niveau local, et dans le cadre du programme *Transform*, dix bureaux de représentation (*Koordinierungsstellen* ou *Kost*) ont été ouverts entre 1993 et 1995 pour permettre la coordination institutionnelle dans les pays receveurs de *Transform*⁶³⁶. Ces bureaux, créés dès 1992 et fermés entre 1998 et 2002, composés de un à deux représentants de la KfW, étaient localisés dans les ambassades allemandes et parfois directement intégrés aux instances de coordination des PECO (ministère des Finances, ministère des Affaires étrangères)⁶³⁷. Pour les pays hors programme *Transform*, c'est-à-dire ceux classés « en développement » par l'OCDE, comme la Roumanie, les bureaux de représentation sont ceux de la GTZ. L'originalité de cette construction tient au fait que les représentants, issus de la KfW se situent à l'intersection entre milieux diplomatique, politique et économique. Le fait d'avoir bénéficié du statut diplomatique le temps de leur séjour dans les PECO et NEI leur a ouvert des portes restées fermées aux représentants d'autres économies nationales. Ces agents, qui en général connaissaient bien le terrain, c'est-à-dire la langue, la culture, l'histoire et surtout l'économie du pays, ont représenté des médiateurs essentiels, notamment dans les négociations entre investisseurs allemands et acteurs politico-économiques locaux. Plusieurs entretiens réalisés avec d'anciens experts sur le terrain ont révélé que les agents de ces bureaux avaient à maintes reprises organisé des réunions de coordination entre donneurs bilatéraux à l'image de celles, à une plus grande échelle, de la Banque mondiale. Ces réunions avaient généralement été accueillies avec peu d'entrain par les membres de l'UE et annulées faute de participants. Bien que ce ne soit pas leur vocation première, certains représentants, ainsi que des experts de la *Treuhand Osteuropa* (TOB) spécialisée dans le conseil à la privatisation, ont eu l'occasion de jouer les conseillers du Prince, ce qui a fait l'objet de sérieuses critiques dans le milieu fermé de l'expertise à l'Est⁶³⁸.

⁶³⁶ D'après un rapport du CAD de 1996, seuls l'Allemagne, la France et les Etats-Unis ont ouvert des bureaux de représentation dans les PECO et NEI : 10 bureaux pour l'Allemagne (KfW), 3 pour la France (DREE) et 14 pour les Etats-Unis (USAid). OCDE/CAD, *Les Programmes d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale et à l'ex-Union soviétique*, Paris, OCDE, 1996.

⁶³⁷ Entretien KfW, février 2000, Francfort ; entretien avec Urmas Alber, ancien responsable estonien du Bureau de coordination *Transform* en Estonie, 10 avril 2000, Tallinn.

⁶³⁸ Entretiens à la GTZ, Eschborn en février 2000 et avec Väino Sarnet, ancien directeur de l'agence de privatisation estonienne, Tallinn, avril 2000. Une des personnes les plus fréquemment citées dans les interviews et dans la presse reste Herbert Schmidt, ancien fonctionnaire de la TOB et de la GTZ, institutions chargées des projets de conseil à la privatisation dans les PECO et NEI. Cet expert conseilla personnellement le Premier ministre estonien Tiit Vähi sur les questions de privatisation, en plus de l'aide qu'il apporta en Estonie pour la mise en place d'une agence de privatisation. L'ancien coordinateur du programme *Transform*, Walter Kittel, a également conseillé le Premier ministre lituanien.

Cependant, la presse allemande s'est assez peu intéressée au programme *Transform*. Les quelques articles à ce sujet critiquent surtout le fait que les fonds soient restés dans le circuit de l'économie allemande. Les deniers publics ont à plusieurs reprises été détournés au profit d'intérêts privés et ont servi divers pots de vin, sources de mini-scandales et d'un rapport de la Cour des Comptes fédérale en 1994⁶³⁹, rapport qui reste mystérieusement inaccessible aux chercheurs⁶⁴⁰. Les difficultés résultant de la gestion de ces fonds, et les critiques issues de la Commission du budget au *Bundestag* et de certains secrétaires d'Etat, ont conduit à une baisse constante des fonds disponibles à partir de 1995. Les ministères aux activités moins prioritaires, comme les questions environnementales et sociales, ont vu leurs ressources supprimées au profit des organisations coordinatrices du programme au poids politique plus important. Bien que les ressources financières aient constamment régressé depuis 1995 (300 millions de DM en 1995, 70 millions de DM en 2002), l'apparente maigreur des fonds mobilisés ne reflète pas le poids croissant d'autres constructions financières (co-financements bi-multilatéraux, partenariats publics-privés) impliquant aussi, de plus en plus, d'acteurs issus du secteur privé, ce que nous détaillerons plus loin.

2) *La lente émergence d'une politique française à l'Est*

Le contexte politique national est essentiel pour expliquer les réformes de la coopération des Etats membres. Pour de nombreux analystes, l'accession de la droite au pouvoir en 1995 reste déterminante dans la compréhension des relations entre la France et les PECO, notamment dans le domaine économique. Le peu de cas fait à l'aide française à l'Est dans les rapports dressés sur la coopération française⁶⁴¹ est révélateur du manque d'intérêt politique pour cette partie de l'Europe manifesté jusqu'à récemment par la France et de la confusion régnant toujours dans l'organisation de l'aide qui lui est réservée. Les rapports publics consacrés exclusivement à la coopération française à l'Est et les travaux universitaires sur le sujet sont

⁶³⁹ Un des articles reflétant le mieux ces critiques s'intitule « Gaspillage. Des milliards engouffrés à l'Est. Le programme de conseil de Bonn pour les Etats est-européens se révèle être un gigantesque gaspillage financier. Négligence, incompétence et égoïsme des ministères sont responsables du fait que des faiseurs d'affaire suspects ont, pendant plusieurs années, encaissé des millions de l'argent du contribuable pour des projets d'aide douteux », [„Verschwendung. Milliardengrab im Osten. Das Bonner Beratungsprogramm für die osteuropäischen Staaten entpuppt sich als gigantische Geldverschwendung. Schlamperei, Inkompetenz und Ressort-Egoismus der Ministerien sind schuld, dass dubiose Geschäftemacher jahrelang Steuermillionen für fragwürdige Hilfsprojekte kassieren konnten“], *der Spiegel*, (3), 17 janvier 1994, pp. 18-21.

⁶⁴⁰ En effet, nos tentatives acharnées pour avoir accès à ce rapport ont échoué, le rapport n'étant apparemment pas accessible aux tiers (!). Entretien Cour fédérale des Comptes, mars et avril 2002.

⁶⁴¹ BOISGALLAIS Anne-Sophie, VERSCHAVE François-Xavier, *L'Aide publique au développement*, Paris, Syros, 1994, p. 25.

rares⁶⁴². Ce qui, bien sûr, laisse en suspens toute une série de questions pourtant classiques sur les priorités géographiques de la coopération à l'Est, les mécanismes de coordination mis en place, l'origine de l'expertise et, enfin, le rôle joué par l'élargissement de l'UE dans la réforme de la coopération française.

Les priorités géographiques de la coopération française en Europe de l'Est concernent trois grandes zones qui sont l'Europe centrale et orientale et les Etats baltes (pays candidats), le Sud-Est de l'Europe et la Communauté des Etats indépendants⁶⁴³. Sont privilégiés par la coopération française les pays traditionnellement les plus francophones, parmi lesquels la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Roumanie pour ce qui est de la première zone.

T 31. Répartition régionale en pourcentage (%) des crédits de la MICECO (1990-1992)

	1990	1991	1992
Albanie	1,0	1,8	2,6
Bulgarie	7,7	5,9	5,3
Hongrie	11,4	11,4	10,1
Pologne	33,0	27,4	24,6
Tchécoslovaquie	12,5	15,1	14,7
Roumanie	14,5	16,6	13,2
Ex-URSS	16,2	18,8	26,9
Ex-Yougoslavie	3,7	3,0	2,6
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Sources : Dossier de presse de la MICECO ; BAYOU Céline, « La présence économique française en Europe centrale et orientale au seuil de 1993 », *Courrier des pays de l'Est*, (379), mai 1993, pp. 3-37.

La coordination de la coopération française à l'Est reflète les nombreuses sinuosités de cette politique. Après la chute du mur de Berlin, la France a, dans un premier temps, adopté un « plan de relance » de la coopération avec l'Europe de l'Est qui s'est traduit par la création, en 1990, de la MICECO (Mission interministérielle pour la coopération avec l'Europe centrale et orientale), structure rattachée au Premier ministre et dirigée par Elisabeth Guigou, ministre déléguée aux Affaires européennes⁶⁴⁴. La MICECO avait pour mission :

⁶⁴² HCCI, « La coopération de la France avec les pays de l'Est de l'Europe. La place du secteur non-gouvernemental », *Avis et rapport du Haut Conseil de la coopération internationale*, Assemblée plénière, 24 sept 2002 ; BAYOU Céline, « La présence économique française en Europe centrale et orientale au seuil de 1993 », *Courrier des pays de l'Est*, (379), mai 1993, pp. 3-37.

⁶⁴³ HCCI, « La coopération de la France avec les pays de l'Est de l'Europe... », *op. cit.*, 2002.

⁶⁴⁴ KESSLER Marie-Christine, « La coopération administrative et ses problèmes : réflexions à partir de l'expérience française », *Revue internationale des sciences administratives*, 59 (2), juin 1993, pp. 245-270.

« d'analyser les demandes émanant des pays de l'Est et d'organiser les réponses qui pouvaient y être apportées par les opérateurs français compétents tant publics que privés, en veillant à articuler celles-ci avec les initiatives prises par les nombreuses organisations multilatérales qui elles aussi se mobilisaient face à la situation nouvelle »⁶⁴⁵.

La coopération s'est traduite en 1990 par un triplement des crédits antérieurs portés à 320 millions de francs, et à 550 millions de francs en 1991⁶⁴⁶. Les pays de l'ancien bloc soviétique auraient bénéficié en 1992 de 19 millions de francs au titre de la restructuration économique et financière (qui comporte un lourd volet administratif) et de 5,7 millions pour la coopération juridique et administrative⁶⁴⁷.

T 32. Répartition des crédits de la MICECO par secteur (1990-1992), en FF (6,5 FF = 1 euro)

	1990		1991		1992	
	Millions FF	%	Millions FF	%	Millions FF	%
Aide à l'Etat de droit	16,00	5,00	21,20	4,30	24,20	5,00
Aide à la réforme économique	20,10	6,30	67,50	13,80	40,60	8,40
Domaines ciblés	54,50	17,00	101,00	20,70	88,90	18,40
Présence culturelle	150,30	47,00	181,20	37,10	195,50	40,40
Echanges culturels, scientifiques et techniques	59,00	18,40	103,20	21,20	110,10	22,80
Accompagnement et divers	20,10	6,30	14,20	2,90	24,00	5,00
Total	320,00	100,00	488,30	100,00	483,3	100,00

Sources : Dossier de presse de la MICECO ; BAYOU Céline, « La présence économique française en Europe centrale et orientale au seuil de 1993 », *Courrier des pays de l'Est*, (379), mai 1993, pp. 3-37.

A côté de la MICECO, dissoute en 1993, l'essentiel des soutiens financiers français ont été véhiculés par le biais de deux fondations, la Fondation France-Pologne et Initiatives France-Hongrie soutenues par le ministère des Finances (dons du Trésor français). La Fondation France-Pologne, créée en 1989 pour « soutenir la mise en place de l'Etat de droit, de la démocratie locale et de l'économie de marché en Pologne », a bénéficié d'environ 50 millions d'euros de subventions de la part du gouvernement français entre 1989 et 2001⁶⁴⁸. La relance de la coopération culturelle, scientifique et technique avec la Hongrie à partir de 1990 s'est, quant à elle, traduite « par la mise en place d'une enveloppe annuelle importante (22 millions de FF en 2001) » (3,4 millions d'euros), répartie par l'intermédiaire de l'association Initiatives

⁶⁴⁵ HCCI, « La coopération de la France avec les pays de l'Est de l'Europe... », *op. cit.*, 2002.

⁶⁴⁶ GUIGOU Elisabeth, « Les réponses françaises aux besoins des pays d'Europe centrale et orientale », *Revue politique et parlementaire*, 93 (956), 1991, pp. 8-11.

⁶⁴⁷ KESSLER Marie-Christine, « La coopération administrative et ses problèmes :... », *op. cit.*, 1993, pp. 245-270.

⁶⁴⁸ <http://www.fpenet.org>. Sur la fondation France-Pologne, voir DAKOWSKA Dorota, *Entre Politique et société. La Fondation France-Pologne et les fondations politiques allemandes dans le processus de transitions en Pologne (1989-1999)*, Mémoire de DEA, dir. G. Mink, IEP Paris, 1999.

France-Hongrie (INFH)⁶⁴⁹. Créée en 1994, cette association s'est donné pour but de favoriser la coopération technique et la formation de cadres en Hongrie autour des quatre priorités suivantes : (a) développement de partenariats régionaux et locaux entre les deux pays et aide à l'apprentissage de la démocratie locale ; (b) formation supérieure de gestion ; (c) préparation à l'entrée dans l'Union européenne des cadres hongrois aux niveaux central et régional ; (d) financement de formations demandées par les entreprises françaises pour leur implantation en Hongrie⁶⁵⁰.

Vers la fin du dernier septennat de François Mitterrand, la coopération française à l'Est s'est progressivement institutionnalisée auprès des deux pôles classiques de la coopération avec les Etats tiers : le ministère des Affaires étrangères et celui de la Coopération d'un côté (assistance culturelle et technique), le ministère de l'Economie et des Finances de l'autre (assistance financière et technique). Outre une politique active d'aide au commerce extérieur, le ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI) a mis en place des procédures destinées à soutenir la transition des PECO, notamment par le biais de l'ADETEF (Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière).

⁶⁴⁹ DREE, Fiche de synthèse Hongrie, juin 2002, <http://www.cordexa.org/ftp/fiche%20hongrie.pdf>.

⁶⁵⁰ CENTRE FRANÇAIS DU COMMERCE EXTERIEUR, *Europe centrale et orientale. Guide des Contacts et soutiens aux entreprises*, Paris, Editions du CFCE, 1997, p. 75.

T 33. Acteurs de la coopération française mobilisés pour la coopération à l'Est

Ministère	Agences gouvernementales et maîtres d'œuvre (hors entreprises de conseil privées)
Ministère des Affaires étrangères, coopération et francophonie	AFD – Agence française de Développement IRD – Institut de Recherche pour le Développement IRAM – Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement IBISCUS – Information pour les pays en développement GIP-FCI – France Coopération Internationale (1998), EGIDE
Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	ADETEF – Association pour le Développement des Echanges en Technologies économiques et financières ; GIP ADETEF (1998) Initiatives France-Hongrie, Fondation France-Pologne pour l'Europe COFACE – Compagnie française d'assurance pour le Commerce extérieur CFCE – Centre français du commerce extérieur CFME ACTIM – Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises Banque de France, Commission des opérations de Bourse, Cour des Comptes Partenariat France entreprises pour l'export (1996) ACFCI – Assemblée permanente des Chambres de Commerce et d'Industrie INSEE, EDF CNCC/OEC – ordre des experts comptables Laboratoire central des industries électriques GRET – Groupe de recherche et d'échanges technologiques
Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales	CIVILPOL conseil
Ministère de la Justice	ARPEJE – Association pour le Renouveau et la Promotion des Echanges juridiques internationaux (1992) ACIJURIS – Agence de coopération juridique internationale (1998) ENM – Ecole nationale de la Magistrature
Ministère de l'Agriculture, l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales	ADEPTA – Equipements et technologies agricoles et agroalimentaires françaises CIRAD – Centre de coopération internat. en recherche agronomique pour le développement INRA – Institut national de recherche agronomique Vétérinaires Sans Frontières SOPEXA, ONIVINS, ONIFLHOR, ONILAIT
Ministère de l'Ecologie et du Développement durable	ADEME – Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie Commission de régulation de l'Energie ISTED – Institut des Sciences et des Techniques de l'Equipement et de l'Environnement OIE – Office International de l'Eau Agences de l'Eau (Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie)
Ministère de la Défense et des Anciens combattants	
Ministère de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche	AEFE – Agence pour l'enseignement français à l'étranger AFAA – Association française d'action artistique CNED – Centre national d'Enseignement à distance
Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité	AFPA – Association nationale pour la formation professionnelle des adultes GIP International (1992)
Ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées	INSERM – Institut national de la Santé et de la recherche médicale
Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer	CNES – Centre national d'Etudes spatiales
Ministère de la Culture et de la Communication	La Poste CSA – Conseil supérieur de l'audiovisuel
Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire	DATAR ENA – Ecole nationale d'Administration IIAP – Institut international d'administration publique Centre national de la fonction publique territoriale

Sources: Entretiens, sites internet. Documents SGCI.

Site ministère des Affaires étrangères : <http://www.france.diplomatie.fr/cooperation/partenaire/>

En conclusion, nous constatons que la politique allemande est très présente en Europe centrale et orientale, très souvent sur la base de liens de coopération déjà existants. Malgré les nombreuses luttes interministérielles dont le programme *Transform* a fait l'objet, il s'agit d'une politique dont l'apparente coordination suscite le respect d'autres Etats membres, dont la France⁶⁵¹. Cependant, cette dernière est beaucoup moins active en Europe centrale et orientale et peu coordonnée. L'aspect très sélectif de la politique française conduit en particulier à se demander s'il existe une politique de la France à l'Est⁶⁵².

B – La conditionnalité et ses cadres d'action : source d'ajustements et de réformes dans la politique de coopération des Etats membres ?

Dans quelle mesure la définition de la conditionnalité et en particulier le recours à une méthode proche de la MOC ont-ils conduit à des ajustements institutionnels et organisationnels des Etats membres pour accroître la coordination avec le niveau européen ? Nous montrerons que le processus d'adaptation des politiques nationales s'effectue en deux temps : en premier lieu, les discours politiques évoluent à partir de 1994, traduisant ainsi l'intégration du cadre cognitif européen dans les discours de politique nationale sur la base du pouvoir par le droit; cette intégration également est facilitée par le recours accru à la comitologie. A partir de 1997, les réformes sont menées au niveau organisationnel conformément à l'approche par l'économie : les moyens financiers de la coopération nationale à l'Est se réduisent en effet de façon drastique.

1) Uniformisation des discours et rôle croissant des comités

- La reprise de la conditionnalité européenne dans les discours nationaux

Les normes présentées dans les discours politiques nationaux sur l'aide à l'Est ont significativement évolué depuis la formulation en 1993-94 d'un cadre cognitif donnant naissance à une politique européenne d'élargissement. Ces discours insistent de plus en plus

⁶⁵¹ Entretiens au GIP ADETEF, ministère des Affaires étrangères et au GIP FCI, ministère des Finances, Paris, avril 2003.

⁶⁵² Lors d'une discussion avec le Consul de France à Berlin, celui-ci me demanda avant même de lui exposer dans le détail mon sujet de thèse : « Mais a-t-il jamais existé une politique française à l'Est ? », Ambassade de France à Berlin, sept. 2004.

sur le respect des critères de Copenhague, en particulier sur la reprise de l'acquis communautaire.

En France, Elisabeth Guigou, qui avait notamment défendu l'idée de la MICECO avant de devenir ministre déléguée aux Affaires européennes (1990-1993), détaillait en 1991 les priorités de la coopération à l'Est qu'elle entendait axer sur la promotion des traditions sectorielles françaises⁶⁵³. Plusieurs documents reflètent les premiers changements de discours avec l'arrivée de la droite au pouvoir en 1995, laquelle militait pour une autre conception de l'Europe. L'Officiel de la coopération franco-roumaine 1996 indiquait, par exemple, que « la priorité désormais fixée par les autorités françaises pour 1996 et les années à venir est la préparation de la Roumanie [et des autres PECO] à son entrée dans l'Union européenne »⁶⁵⁴. En 2002, le ministère des Affaires étrangères expliquait qu'« aux objectifs spécifiquement français (diversité culturelle, multilinguisme, politique audiovisuelle), visant à accroître l'influence de la France, s'ajoutent ceux qui visent à appuyer la démarche de pré-adhésion : la préoccupation est de faire évoluer les institutions de ces pays et de leur conférer une capacité de mise en œuvre de l'acquis communautaire »⁶⁵⁵. En 2003, Noëlle Lenoir, ministre déléguée aux Affaires européennes, confirmait « l'efficacité de [la] technique de partenariat » (les jumelages) qui, « loin d'être vécue comme une tutelle, (...) est reçue comme un apprentissage du travail en commun »⁶⁵⁶.

Dans le discours allemand, le programme *Transform* a été créé à l'origine comme un moyen de poursuivre une politique de coopération en parallèle de l'assistance européenne. La décision du Conseil des ministres de 1992 énonce en effet que cette assistance a officiellement été mise en place « pour compenser la faible participation des acteurs allemands aux programmes PHARE et TACIS de l'Union européenne », alors que le gouvernement allemand contribue à près d'un tiers du budget de ces programmes européens⁶⁵⁷. Tandis que les cinquante ans d'expérience de la construction d'un Etat de droit, d'une économie sociale de marché et d'un système fédéral, ainsi que l'expérience acquise suite à la réunification allemande, sont mentionnés dans de nombreux documents officiels

⁶⁵³ GUIGOU Elisabeth, « Les réponses françaises aux besoins des pays d'Europe centrale et orientale », *op. cit.*, 1991, pp. 8-11.

⁶⁵⁴ EUROM ASSOCIATION, *L'Officiel de la coopération franco-roumaine 1996-97*, Paris, 1996, p. 12.

⁶⁵⁵ Site internet du MAE, www.diplomatie.gouv.fr, 2003.

⁶⁵⁶ LENOIR Noëlle, « L'Europe, un espace de créativité démocratique. Au-delà de l'apparence économique et administrative de l'adhésion des futurs pays membres, c'est un enjeu politique qui se joue », *Libération*, 7 novembre 2003.

⁶⁵⁷ BUNDESKABINETT, Kabinettsbeschluss vom 18. März 1992, *op. cit.*

jusqu'en 1995, ces termes sont peu à peu remplacés par des références aux normes européennes et à la reprise de l'acquis communautaire⁶⁵⁸. Les rapports d'activité de nombreuses organisations de mise en œuvre mentionnent qu'à partir de 1994-95, les demandes venues d'Europe centrale et orientale au sujet de la reprise de normes communautaires, notamment liées au Marché unique, se font de plus en plus pressantes. La Fondation IRZ mentionnait par exemple dans son rapport annuel de 1994 que :

« Une nouvelle composante du travail de la Fondation est passée au premier plan en 1994 : la perspective européenne. (...) L'intérêt pour l'harmonisation des ordres juridiques nationaux avec le droit communautaire européen gagne de l'importance chez les partenaires d'Europe centrale et orientale (...). Cela se traduit par l'expression de souhaits provenant de ces Etats pour que la Fondation assure une assistance juridique lors de la reprise des réglementations du marché intérieur dans le droit national »⁶⁵⁹.

A partir de 1998, les projets ne sont plus présentés que dans l'optique d'aider les pays candidats à reprendre l'acquis et à se préparer à l'adhésion. Comme chez de nombreux donateurs européens, les projets allemands permettent désormais soit de préparer une coopération multilatérale par des études de terrain et des rencontres techniques bilatérales, soit de compléter un projet *Twinning* sur des points non-définis par la Convention de jumelage.

– *Comitologie*⁶⁶⁰ et création de points de contacts nationaux : une perte de pouvoir pour les Etats membres ?

Afin de faciliter le contact entre administrations nationales et communautaires au sujet de la gestion et du contrôle des projets de coopération, les lignes directrices du programme PHARE de 1998 prévoient la création d'une nouvelle institution, le Point de contact national (PCN), au sein des pays candidats et des Etats membres⁶⁶¹. Le PCN permet d'assurer le lien entre d'un côté Bruxelles, c'est-à-dire la Représentation permanente de la France et les Comités de coordination auprès de la Commission (PHARE, ISPA, TACIS, etc.), et de l'autre les structures françaises (ministères et leurs agences). Des réunions plénières entre les PCN sont

⁶⁵⁸ Par exemple : BMWi, *TRANSFORM : Die Beratung Mittel- und Osteuropas...*, op.cit., 1994.

⁶⁵⁹ IRZ Stiftung, *Jahresbericht 1994*, Bonn, IRZ, 1994, p. 6. (notre traduction)

⁶⁶⁰ Sur la Comitologie, voir par exemple : CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emil (eds.), *Europe in Change. Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester Univ. Press, 2000; TRONDAL Jarle, VEGGELAND Frode, „Access, Voice and Loyalty: The Representation of Domestic Civil Servants in EU Committees”, *Journal of European Public Policy*, 10 (1), fév. 2003, pp. 59-77; VAN SOLINGE Alain (1989), « La Commission, agent d'exécution du droit communautaire. La Comitologie », in : LOUIS Jean-Louis, WAELBROECK Denis (dir.), *La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes*, Bruxelles: Univ. de Bruxelles. Coll. Etudes européennes, pp. 71-77.

⁶⁶¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Guidelines for Phare programme implementation in Candidate Countries, 1998-99*, Bruxelles, 27 mars 1998, p. 9.

organisées au-moins une fois par an par la Commission pour débattre des procédures et des projets et préparer les rapports annuels. Les représentants des PCN (une à deux personnes en moyenne) participent aux comités de gestion qui élaborent et discutent les Programmes d'aide par pays élaborés sur la base des documents de communication avec les pays receveurs (Partenariats pour l'adhésion, Rapports annuels, Plan national pour la reprise de l'acquis). Situés à Bruxelles, ces comités sont composés de représentants de la Commission, des représentants des quinze Etats membres de l'UE et, depuis 1998, d'un ou deux membres des PCN par pays membre. La gestion de la coopération avec les PECO a lieu au sein des trois comités PHARE, ISPA et SAPARD qui se réunissent tous les mois ou tous les deux mois pour discuter de l'avancement des projets.

En France, le point de contact national a été ouvert au sein du SGCI (Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne) dont la fonction consistait déjà à faire le lien entre Paris et Bruxelles⁶⁶². Les agents du PCN sont chargés de transmettre aux acteurs nationaux compétents (ministères, agences gouvernementales, etc.) les informations envoyées par la Commission et la Représentation française à Bruxelles. Ils participent avec la représentation permanente à l'élaboration d'une position française sur les projets d'aide qui est ensuite défendue lors des réunions des Comités PHARE, TACIS, ISPA, SAPARD ou CARDS⁶⁶³.

Le Point de contact national (PCN) allemand a été établi au sein du ministère des Finances (BMF) peu après le transfert de compétences en matière européenne du ministère de l'Economie (BMWi) à son profit en 1998. Le BMF est par ailleurs doté d'une nouvelle cellule de représentation de la *Gesellschaft für technische Zusammenarbeit* (GTZ), la plus importante agence gouvernementale rattachée au ministère de la Coopération (BMZ), pour gérer les procédures de jumelage. La GTZ constitue le point nodal de la coopération allemande puisqu'elle détient le quasi-monopole de la gestion des ressources consacrées à l'aide. Elle a ouvert un bureau de représentation à Berlin en 1999 alors qu'elle avait toujours été basée à Eschborn, près de Francfort-sur-le-Main, depuis sa création dans les années 1970.

⁶⁶² LEQUESNE Christian, *Paris-Bruxelles : Comment se fait la politique européenne de la France ?*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993.

⁶⁶³ Entretiens SGCI, avril 2003.

La gestion accrue de l'aide par le biais des comités contribue cependant, de l'avis des représentants des Etats membres, à déposséder ceux-ci d'une partie de leurs prérogatives⁶⁶⁴. En effet, ces comités fonctionnant selon les règles de la comitologie, la plupart des décisions sont prises à la majorité qualifiée⁶⁶⁵. Or « les enjeux des discussions ne sont pas suffisamment importants pour autoriser la formation de coalitions entre Etats membres capables de bloquer les décisions prises au sein des comités »⁶⁶⁶. Par ailleurs, les représentants des Etats membres siégeant dans les comités ne disposent pas des compétences techniques suffisantes pour défendre les positions émises par les ministères de leur Etat et sont souvent pris de court par les questions posées par la Commission⁶⁶⁷. Par ailleurs, comme l'indiquaient déjà F. Deloche-Gaudez et C. Lequesne en 1996 au sujet du comité PHARE :

« Le veto des administrations nationales est toutefois rare. (...) Cela s'explique par le fait que les fonctionnaires nationaux – souvent généralistes – ont du mal à apprécier les dossiers très techniques qui leur sont soumis par les fonctionnaires de la DG IA »⁶⁶⁸.

En effet, la présence d'experts nationaux au sein des comités reste plutôt rare. Il arrive que des experts des Etats membres assistent à des réunions à Bruxelles, mais seulement sur des thématiques très techniques, par exemple dans le domaine nucléaire ou agricole⁶⁶⁹. Au bout du compte, les décisions au sein des comités de gestion sont presque toujours prises par la Commission qui conserve ainsi de larges prérogatives, qu'il s'agisse de la mise sur agenda ou de l'élaboration des décisions⁶⁷⁰. Ainsi, la comitologie représente un moyen pour la Commission d'accroître la coordination qu'elle recherche en matière de coopération extérieure. Face au rôle accru des programmes communautaires, les organisations des Etats membres ont également dû s'adapter à l'introduction de nouvelles méthodes de coopération, comme dans le cadre des jumelages institutionnels.

⁶⁶⁴ Entretiens avec les deux représentants allemands au sein du Comité PHARE, ministère des Finances, Berlin, janvier 2003 et Représentation permanente de l'Allemagne, Bruxelles, mars 2004. Entretiens avec les représentants français au Comité PHARE, Représentation permanente de la France, Bruxelles, mars 2004 et SGCI, Paris, mars 2003, ainsi qu'avec le représentant français au Comité ISPA, Représentation permanente de la France, Bruxelles, mars 2004.

⁶⁶⁵ Il est fréquent que la Commission soit assistée de comités, sortes de « forums » de discussion et de prise de décision dans la mise en œuvre des programmes de coopération. Le comité PHARE est par exemple composé des représentants des Etats membres (représentation permanente), des responsables des PCN (coordinateur PHARE national) et est présidé par la Commission (DG Elargissement). Il arrive que quelques experts assistent aux réunions.

⁶⁶⁶ Entretiens avec le coordinateur du programme PHARE en Allemagne, ministère des Finances, Berlin, janvier 2003 et avec le coordinateur PHARE française, SGCI, Paris, mars 2003.

⁶⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁶⁸ DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian, « Le programme PHARE: ... », *op. cit.*, 1996, p. 151.

⁶⁶⁹ Entretiens avec le représentant allemand au Comité PHARE (coordinateur PHARE à Berlin), janvier 2003 et avec la représentante française au Comité PHARE (Représentation permanente française à Bruxelles), mars 2004.

⁶⁷⁰ *Ibid.*

2) Réforme organisationnelle des politiques de coopération et élargissement du champ d'expertise international

Les réformes organisationnelles des politiques de coopération nationales occasionnées à la fin des années 1990 mentionnent toutes l'introduction de nouvelles priorités, mais aussi la nécessité de s'adapter à de nouvelles méthodes et programmes de coopération européens, en particulier les jumelages institutionnels. La méthode européenne s'appuyant sur les techniques du « nouveau management public », qui prône les principes de concurrence et d'efficacité dans l'action publique, on observe que de nombreux acteurs de la coopération française et allemande sont conduits à exploiter un savoir-faire provenant du management privé pour rester performants.

Les statistiques établies par la Commission sur les résultats d'appels à contributions aux jumelages placent la France et l'Allemagne en tête et indiquent que ces pays jouent un rôle déterminant dans les transferts institutionnels à l'Est. L'Allemagne a par exemple remporté près d'un tiers des projets présentés par la Commission européenne, soit 57 sur 103, lors du premier appel à propositions en 1998. Par comparaison, la France et la Grande-Bretagne, les pays les plus actifs dans le cadre de l'assistance à l'Est, ont respectivement remporté 40 et 23 projets⁶⁷¹. Entre 1998 et 2003, l'Allemagne a ainsi obtenu 32,3% et la France 22,1% des projets de jumelage dans les pays candidats à l'UE.

⁶⁷¹ BMF, "Twinning-Verwaltungspartnerschaft mit den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropa", *Monatsbericht des BMF*, mars 2002, pp. 53-56.

T 34. Participation des Etats membres en tant que chef et/ou partenaire de projet (1998-2003)

	A	B	D	DK	E	FIN	F	GR	IRL	I	NL	P	S	UK
1998 (103 projets)	19	-	57	9	9	14	40	7	5	6	11	-	9	23
%	18%	-	55%	9%	9%	14%	39%	7%	5%	6%	11%	-	9%	22%
1999 (122 projets)	14	2	38	12	15	7	32	9	3	13	19	2	27	27
%	11%	2	31%	10%	12%	6%	26%	7%	2%	11%	16%	2%	22%	22%
2000 (146 projets)	8	1	41	8	34	9	33	3	4	12	13	-	16	30
%	5%	1%	28%	5%	23%	6%	23%	2%	3%	8%	9%	-	11%	21%
2001 (131 projets)	11	1	33	14	16	8	22	6	6	9	19	-	16	25
%	8%	1%	25%	11%	12%	6%	17%	5%	5%	7%	15%	-	12%	19%
2002 (191 projets)	17	1	55	11	28	7	26	13	3	14	24	1	5	32
%	9%	1%	29%	6%	15%	4%	14%	7%	2%	7%	13%	1%	3%	17%
Total (693 projets)	69	5	224	54	102	45	153	38	21	54	86	3	73	137
%	10,0%	0,7%	32,3%	7,8%	14,7%	6,5%	22,1%	5,5%	3,0%	7,8%	12,4%	0,4%	10,5%	19,8%

Note : A (Autriche), B (Belgique), D (Allemagne), DK (Danemark), E (Espagne), FIN (Finlande), F (France), GR (Grèce), IRL (Irlande), I (Italie), NL (Pays-Bas), P (Portugal), S (Suède), UK (Royaume-Uni).

Source : COMMISSION EUROPÉENNE, *Statistics Institution-Building Twinning*, DG Enlargement, Twinning Coordination Team, 1er avril 2003.

La répartition des projets par pays est similaire à celle de l'aide bilatérale, qui reflète les priorités politiques des donateurs : les pays de Visegrád pour l'Allemagne, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Roumanie pour la France en raison de la proximité géographique et de traditions historiques.

T 35. Participation des Etats membres aux projets de jumelages par pays candidat (1998-2002)

	A	B	D	DK	E	FIN	F	GR	IRL	I	NL	P	S	UK
BG	8		25	2	9		12	8	2	1	8		4	13
CY				1	1			1						
CZ	7		30	4	9	2	16	2	5	6	14	1	3	27
EE			12	5	1	14	5	2	4	1	5		8	6
HU	11	1	22	6	11	5	16	2	1	4	10		8	13
LV	1	1	9	4	3	5	3	1			2		8	6
LT	3	2	17	12	4	10	7	1		3	3		16	6
MT	1				2		1		2	3				6
PL	8		43	13	20	6	41	2	3	10	20	1	9	30
RO	4	1	23	4	20		32	9		15	11		5	14
SK	13		22	2	8	3	14	7	2	7	8		6	8
SI	13		18		12		5	1	2	2	4	1	6	6
TR			3	1	2		1	2		2	1			2
Total	69	5	224	54	102	45	153	38	21	54	86	3	73	137

Note : Abréviations Etats membres, voir tableau précédent. Pays candidats : BG (Bulgarie), CY (Chypre), CZ (République tchèque), EE (Estonie), HU (Hongrie), LV (Lituanie), LT (Lettonie), MT (Malte), PL (Pologne), RO (Roumanie), SK (Slovaquie), SI (Slovénie), TR (Turquie).

Source : COMMISSION EUROPÉENNE, *Statistics Institution-Building Twinning*, DG Enlargement, Twinning Coordination Team, 1er avril 2003.

Nous recourons aux outils d'analyse de l'institutionnalisme sociologique afin de déterminer dans quelle mesure les réformes européennes ont réellement eu un impact sur la politique d'aide de ces deux Etats membres.

- Une réforme qui maintient les deux pôles de la coopération française

Le gouvernement français opéra en 1998 plusieurs changements organisationnels au sein de sa politique de coopération qui peuvent être rattachés non seulement à des raisons de politique intérieure mais encore à l'évolution du contexte international et des modes de coopération en Europe⁶⁷². Après la réforme qui entraîna la fusion du ministère des Affaires étrangères et du secrétariat d'Etat à la Coopération et à la Francophonie⁶⁷³, le pilotage de la coopération des différents ministères avec les pays est-européens fut assuré au sein de la DGCID (Direction générale de la coopération internationale et du développement) dans le cadre du COCOP (Comité d'orientation, de coordination et de projets), instance interministérielle présidée par le ministre délégué aux Affaires européennes⁶⁷⁴. Pour répondre à l'introduction de procédures internationales et au recours croissant aux techniques du management par l'UE, les deux pôles de la coopération française (ministère des Affaires étrangères et ministère des Finances) constitués après la réforme de 1998⁶⁷⁵ ont créé deux nouveaux organes de coordination : le GIP FCI et le GIP ADETEF. Les grandes lignes de la coopération sont désormais arrêtées par le Conseil interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), présidé par le Premier ministre, dont le secrétariat est assuré conjointement par les deux pôles.

Le Groupement d'intérêt public France coopération internationale (GIP FCI), situé dans les locaux du ministère des Affaires étrangères (MAE), a été créé à l'initiative du MAE (en particulier de son ministre de l'époque Hubert Védrine) et du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat en association avec l'Agence française de développement (AFD), l'ENA et le centre EGIDE. Le GIP dispose de moyens alloués essentiellement par la DGCID (0,75 million d'euros en 2003) et prend pour modèle la GTZ allemande (*Gesellschaft*

⁶⁷² Comité de direction de la coopération technique internationale (CODICTI) du 14 sept. 1999, cité dans : ADETEF, « La coopération technique internationale avec les PECO », *Les Notes Bleues de Bercy*, (239), 16-31 oct. 2002, p. 7.

⁶⁷³ Décret n°98-1124 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères.

⁶⁷⁴ HCCI, « La coopération de la France avec les pays de l'Est de l'Europe... », *op. cit.*, 2002.

⁶⁷⁵ Décret n°98-66 du 4 février 1998 portant création du CICID.

für technische Zusammenarbeit)⁶⁷⁶. Les documents officiels mentionnent explicitement le rôle des jumelages institutionnels pour le développement d'une expertise publique française et, depuis 1998, la DGCID organise régulièrement des rencontres du « Club des jumelages » qui réunit l'ensemble des correspondants ministériels et des organisations engagées dans les projets de jumelage. Des réunions d'une journée ont également lieu au moins une fois par an avec les correspondants de la Commission européenne pour les programmes PHARE, TACIS, CARDS et MEDA afin de faire un bilan de l'expérience française des jumelages⁶⁷⁷.

Le second pôle de la coopération française est proche du ministère de l'Economie, de l'Industrie et des Finances (MINEFI). Institué en avril 2002, le Groupement d'intérêt public ADETEF est devenu opérationnel le 1er octobre 2002. Le GIP, qui s'est également inspiré du modèle de la GTZ allemande, associe les services et opérateurs du MINEFI, le ministère de la Fonction publique, la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence française de développement, l'Ecole nationale supérieure des Mines de Paris et le Groupe des Ecoles des télécommunications. Son budget est passé de 3,5 millions d'euros en 2003 à 4,4 millions d'euros en 2004 et couvre l'aide aux PECO, aux NEI et aux pays du Maghreb⁶⁷⁸. La lecture des comptes rendus d'activité du MINEFI reflète la place majeure occupée par les jumelages administratifs au sein de la coopération du pôle Economie et Finances et les changements qu'ils ont engendrés dans la coordination. En mai 1999, le MINEFI avait amélioré son dispositif en créant le Comité de direction de la coopération technique internationale (CODICTI), « afin de faire face à la demande croissante de coopération, notamment de la part des pays candidats, dans le cadre de l'élargissement de l'UE » et de créer « un pool d'experts au sein de l'ADETEF, pour des missions de durée intermédiaire, par exemple pour l'encadrement des jumelages de l'UE »⁶⁷⁹. On observe ainsi de façon très nette une prise en compte des priorités de l'élargissement et des nouvelles méthodes de coopération européenne dans la définition et l'organisation de la politique de coopération extérieure française.

Plusieurs structures récentes ont également été créées afin de s'adapter à l'internationalisation de la coopération et de développer une « ingénierie administrative » de même que l'expertise publique ou privée. On observe ainsi la création ou l'évolution des départements de relations

⁶⁷⁶ Entretien GIP FCI, ministère des Affaires étrangères, Paris, 24 avril 2003.

⁶⁷⁷ Entretiens, ministère des Affaires étrangères (MAE), Direction Coopération technique et développement, Paris, mars 2003, et MAE, GIP FCI, Paris, avril 2003.

⁶⁷⁸ ADETEF, « La coopération technique internationale avec les PECO », *op.cit.*, 2002, p. 6.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, p. 6.

internationales au sein des ministères, agences gouvernementales, associations ou encore groupes d'intérêt. A titre d'exemple, le ministère de la Justice a créé un GIP constitué d'ARPEJE (relations bilatérales) et d'ACIJURIS (Association pour la coopération juridique et judiciaire internationale), récemment formé pour répondre aux appels d'offres des organisations internationales. Nous verrons plus loin un peu plus en détail de quelle façon les jumelages ont servi à justifier la création de nouvelles organisations pour faire face aux changements introduits par la réforme de Bruxelles⁶⁸⁰.

Les moyens budgétaires de la politique bilatérale française ont considérablement diminué ces dernières années tandis que ceux de l'Union européenne continuent d'augmenter. Actuellement, les ressources consacrées chaque année par le ministère des Affaires étrangères à la coopération bilatérale avec l'Est sont de l'ordre de 80 millions d'euros, soit environ la moitié de l'aide française au Sénégal. COCOP fonctionne avec un « petit » budget de quelque 17 millions d'euros en 2002 (dont la moitié pour les dix pays de l'Est candidats à l'Union européenne). La rationalisation croissante des budgets nationaux a ainsi conduit certains acteurs à jouer sur la complémentarité entre politique bilatérale et politique multilatérale. ARPEJE, par exemple, intervient souvent en amont et en aval de projets multilatéraux menés par ACIJURIS⁶⁸¹. Pour le GIP ADETEF, « il s'agit d'articuler ces deux modalités de coopération, les financements bilatéraux permettant de préparer les projets multilatéraux, d'assurer les actions d'accompagnement ou de suivi, mais aussi de développer des programmes dans des domaines qui ne sont pas couverts par eux »⁶⁸². Le COCOP également estime nécessaire de « prendre en compte les mutations en cours dans cette zone géographique » et d'articuler de manière croissante les actions bilatérales avec les programmes européens et multilatéraux⁶⁸³. Parfois, des organisations créées pour la gestion de fonds bilatéraux se sont restructurées pour accéder aux fonds européens et internationaliser leurs activités.

La mesure dans laquelle la procédure de déconcentration européenne engagée en 1998 a modifié la **coordination sur le terrain** est difficile à évaluer. De nombreuses personnes interrogées témoignent d'une prise de conscience croissante de l'importance des informations

⁶⁸⁰ Entretien ARPEJE, mars 2003.

⁶⁸¹ *Ibid.*

⁶⁸² Entretien ADETEF, avril 2003 ; ADETEF, « La coopération technique internationale avec les PECO », *Les Notes Bleues de Bercy*, (239), 16-31 oct. 2002, pp. 1-16.

⁶⁸³ Site internet MAE/COCOP, 2003, www.diplomatie.gouv.fr.

récoltées au niveau local pour la préparation des réponses aux appels d'offres communautaires. On constate la multiplication de représentations d'acteurs sur le terrain (chambres de commerce, groupes d'intérêt, régions, associations, fondations, etc.), ce qui complique de plus en plus la tâche de coordination dévolue aux ambassades. Par conséquent, les acteurs de la coopération institutionnalisée ont tendance à se replier sur eux-mêmes en insistant sur la nécessité de renforcer les liens entre le niveau institutionnel central (à Paris) et les canaux diplomatiques formels des ambassades ou d'autres représentations françaises comme la DREE en contact permanent avec la délégation de la Commission et les partenaires locaux.

Ainsi, l'introduction de nouvelles procédures par la réforme européenne de 1997 a bien été prise en compte dans la réforme de la coopération française de 1998. Pourtant, cela ne signifie pas que la réforme de la coopération européenne à l'Est ait directement causé celle de la coopération française car, sur ce point, le contexte national reste déterminant. Mais la perspective concrète de l'élargissement, associée à une conjoncture nationale favorable aux réformes (changements de majorité en 1995 et 1997), a incontestablement ouvert une fenêtre d'opportunité politique permettant de justifier des changements organisationnels débattus, du reste, depuis la fin des années 1980. Les jumelages ont apparemment joué un rôle essentiel dans la justification des réformes et dans l'installation de structures de médiation, tant entre acteurs publics (ministères) et privés (groupes d'intérêts, experts...) qu'entre ces acteurs et les organisations internationales (en premier lieu l'UE). Il reste à se demander si le cas de la coopération d'un Etat fédéral, l'Allemagne, vient confirmer ou infirmer l'analyse générale de l'impact organisationnel de la réforme européenne sur la coopération que nous venons de faire pour la France.

- Une réforme qui entraîne un nouvel agencement organisationnel en Allemagne

Le ministère de l'Economie incarne incontestablement l'institution qui possède les compétences les plus anciennes en politique européenne, le ministère des Affaires étrangères n'ayant acquis les siennes qu'à la fin de l'ère Adenauer⁶⁸⁴. Dès son arrivée au pouvoir, Gerhard Schröder (SPD) a voulu marquer le changement de majorité après seize ans d'ère

⁶⁸⁴ BULMER Simon, MAURER Andreas, PATERSON William E., „Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?“, in: SCHNEIDER Heinrich, JOPP Mathias, SCHMALZ Uwe (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen, Problemfelder, Optionen*, Bonn, Europa Union Verlag, 2001, pp. 231-265.

Kohl (CDU) (1982-1998) et a orchestré une importante réorganisation ministérielle⁶⁸⁵. Celle-ci a abouti au transfert des compétences en politique européenne du ministère de l'Economie (BMWi), chargé des Affaires européennes depuis 1957, au ministère des Finances (BMF) dirigé par Oskar Lafontaine, président du SPD et proche du chancelier. La coordination générale du programme *Transform* est, quant à elle, passée du BMWi au ministère de la Coopération (BMZ). Ces remaniements reflètent en partie la lutte acharnée menée par le BMZ et sa ministre, Heidemarie Wiecek-Zeul (vice-présidente du SPD), pour défendre au sein du programme *Transform* une conception de la coopération fondée sur le partenariat. Le ministère des Affaires étrangères (AA) rencontre, de son côté, de nombreuses difficultés à se positionner par rapport au BMF et lutte constamment pour conserver ses compétences dans les domaines de la politique européenne et de la coopération⁶⁸⁶.

Créé dans le but de se démarquer des programmes PHARE et TACIS, l'aide bilatérale *Transform* s'est au fil des ans fondue dans le paysage de la coopération de l'UE. La décision du Conseil des ministres de 1992 stipulait pourtant clairement que *Transform* avait été conçu « pour compenser la faible participation des acteurs allemands aux programmes PHARE et TACIS de l'Union européenne » alors que le gouvernement allemand contribue en moyenne à près d'un tiers de leur budget total⁶⁸⁷. Réagissant à la fermeture officielle du programme allemand pour les pays candidats entre 1998 et fin 2002, de nombreux partenaires de l'Est ont indiqué en anglais que désormais « *Transform transforms into Twinning* »⁶⁸⁸ afin de marquer cette continuité dans les relations bilatérales.

Cependant, le recours aux techniques du management par la Commission a conduit les acteurs de l'assistance à entrer en compétition ou à former des coalitions pour que les PECO adoptent leur expérience nationale de reprise de l'acquis communautaire⁶⁸⁹. Ainsi, le passage d'un programme à l'autre ne s'est pas effectué sans certains changements organisationnels pour les acteurs de la coopération à l'Est. De nombreux entretiens auprès d'organisations allemandes de tailles diverses ont révélé à quel point l'usage par la Commission des techniques de management, comme dans le cas des jumelages, était contraignant pour elles. La plupart des

⁶⁸⁵ BUNDESKANZLERAMT, "Organisationserlass vom 27. Oktober 1998", Bonn, 1998. (non publié)

⁶⁸⁶ Entretiens AA, BMF, BMZ, 2002, 2003.

⁶⁸⁷ BUNDESKABINETT, "Gesamtkonzept zur Beratung beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft in den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der GUS", Kabinettsbeschluss, 18 mars 1992 (non publié).

⁶⁸⁸ Entretien avec Mme Horn, ministère fédéral de l'Economie, Berlin, 15 février 2001.

⁶⁸⁹ Interviews auprès de divers responsables et coordinateurs de PHARE/*Twinning*, Délégation de la Commission à Tallinn, Estonie, septembre 2002. PHARE/*Twinning* National Contact Point, ministère fédéral des Finances (BMF), Berlin, janvier 2003.

acteurs ont dû s'adapter à la création de nouvelles procédures en se servant également, et souvent malgré eux, des techniques du management afin de poursuivre leurs activités⁶⁹⁰. De nombreux rapports d'activité, par exemple ceux de la Fondation IRZ, spécialisée dans le conseil juridique, et de la SEQUA, promouvant la coopération entre Chambres de commerce, mentionnent également les changements organisationnels nécessités par le processus d'élargissement et l'introduction des procédures de jumelage. Les grandes agences gouvernementales ont, quant à elles, adopté des stratégies propres aux entreprises de conseil en recourant de manière croissante à la sous-traitance auprès de petites organisations de la coopération comme l'IRZ et la SEQUA, de cabinets de conseils et d'ONG⁶⁹¹. La Société Carl Duisberg, agence gouvernementale de statut privé spécialisée dans l'éducation et la formation, a par exemple fusionné en 2002 avec la DSE (*Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung*) et adopté un nom digne d'une entreprise de conseil, « InWent ». La GTZ a, pour sa part, renforcé ses départements chargés de répondre aux appels d'offres et recourt, de l'avis d'experts français, à des méthodes similaires à celles des cabinets de conseil sous l'influence du « climat de concurrence qui règne désormais dans le milieu de la coopération internationale »⁶⁹². Le fait que *Transform* ait permis à ces institutions de développer un vaste réseau de contacts à l'Est et que la coopération allemande ait anticipé dans ses structures l'évolution de la politique de développement des années 1980-1990 explique sans aucun doute le fort taux de participation de l'Allemagne dans les jumelages institutionnels (un tiers des projets lors du premier appel à propositions en 1998).

Par ailleurs, le recours aux méthodes de management par la Commission, notamment à travers le système de programmation, de mise en œuvre et d'évaluation des projets a entraîné une adaptation organisationnelle interne et externe de la part des organisations de la coopération bilatérale qui se trouvèrent sollicitées pour la mise en œuvre des projets par les grandes organisations nationales. De nombreuses petites structures, comme l'IRZ ou la SEQUA, dont le personnel représente une vingtaine de personnes, ont effectué des restructurations internes soit en mobilisant du personnel sur quelques projets européens, soit en ouvrant un département spécialement chargé de répondre aux appels à propositions. Les relations de travail et de confiance établies dans le cadre de *Transform* se sont avérées à ce niveau particulièrement bénéfiques : les réseaux de contacts et surtout l'expérience de terrain créés et

⁶⁹⁰ Entretiens IRZ, GVG, SEQUA, 2000-2003.

⁶⁹¹ Entretiens CDG, GTZ, KfW, 2000-2003.

⁶⁹² Entretien GIP ADETEF, avril 2003.

acquis dans le cadre de *Transform*, ont, à bien des égards, permis aux acteurs allemands de s'assurer d'être sélectionnés lors des appels d'offre de la Commission européenne, et avec quasi-certitude d'être choisis par leurs partenaires des PECO pour mener la mise en œuvre des projets. La présence sur le terrain à travers les dix représentations de la KfW a également permis aux acteurs d'identifier les réels besoins des Etats candidats dans le cadre de l'élargissement⁶⁹³. Quelques projets, par exemple sur la façon de rédiger des dossiers pour obtenir des fonds européens ou l'installation de logiciels de gestion des projets PHARE au sein d'un Etat candidat, ont permis d'influencer directement certaines décisions et d'avoir accès à des informations cruciales dans la préparation des appels d'offre. L'intérêt pour les besoins du terrain a ouvert la possibilité aux acteurs allemands de se positionner avantageusement parmi les appels à proposition des jumelages institutionnels.

« Il s'agit en général de secteurs où les experts allemands ont une expérience spécifique à apporter en raison de l'influence qu'ils ont exercée dans l'élaboration des directives européennes, comme dans le domaine environnemental par exemple »⁶⁹⁴.

Pour la préparation des projets de jumelage, les agences gouvernementales recourent généralement aux mêmes réseaux d'expertise que ceux de *Transform*, puisqu'ils ne peuvent présenter qu'une expérience nationale de reprise de l'acquis. Ce constat est net lorsque l'on compare la liste des acteurs *Transform* et celle des organisations accréditées par la Commission pour les projets *Twinning* sur la « liste des organisations mandatées »⁶⁹⁵.

3) *La résistance des identités nationales et des référentiels sectoriels*

L'instrument des jumelages institutionnels a précisément pour objet d'organiser et de faciliter les transferts d'un "modèle institutionnel européen" principalement constitué de l'acquis communautaire⁶⁹⁶, par la mise en concurrence de "modèles" nationaux et sectoriels. La nature des transferts institutionnels est de deux sortes⁶⁹⁷ : (a) formelle, autour de conseils juridiques et organisationnels dont la reprise correspond à une sorte d'isomorphisme nécessaire au respect de la conditionnalité européenne ; (b) informelle, autour de règles

⁶⁹³ Entretiens Fondation IRZ, Bonn, février 2000 et décembre 2002 ; SEQUA, Bonn, novembre 2002.

⁶⁹⁴ Entretiens Umweltbundesamt, Berlin, juin 2002.

⁶⁹⁵ COMMISSION EUROPEENNE, « List of mandated bodies » en ligne sur le site de la DG élargissement: <http://europa.eu.int/Comm/enlargement>

⁶⁹⁶ Rappelons que l'acquis communautaire englobe l'ensemble des normes européennes de droit primaire (Traités communautaires) et de droit dérivé (règlements, directives, jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européenne, etc.).

⁶⁹⁷ NORTH Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, op. cit., 1990 ; DOLOWITZ David P., MARSH David, "Who Learns What from Whom: ...", op. cit., 1996.

diverses comme l'adaptation de solutions techniques, la maîtrise de savoir-faire ou le maniement de façons de penser et d'interpréter les règles formelles, qui correspondent à la phase de mise en œuvre de la conditionnalité au niveau sectoriel. Ainsi, de nombreux projets ont porté sur l'élaboration de lois, de plans nationaux et régionaux dans l'ensemble des secteurs. Dans le secteur environnemental par exemple, le respect de directives nécessite l'élaboration de lois pour leur transposition dans le droit national, la rédaction d'un Plan national environnemental, puis de Plans régionaux par sous-thème (déchets dangereux, qualité de l'eau, etc.). Certains experts interviennent pour les aspects juridiques (consultations lors de l'élaboration de la loi, rédaction des plans nationaux et régionaux), d'autres pour les aspects organisationnels (mise en place d'un Fonds pour l'environnement, renforcement des inspections chargées de contrôler l'état des pollutions), d'autres enfin sur les aspects plus techniques (modernisation des stations d'épuration, mesure de la pollution de l'eau ou de l'air...). Les experts envoyés par les Etats membres dans le cadre des jumelages doivent donc faire preuve de qualités managériales. Ils sont en général chargés de la gestion de plusieurs de ces volets, et doivent donc faire appel à des experts de court terme jugés compétents sur ces différentes questions. Il leur revient donc la responsabilité de gérer l'ensemble des paramètres pouvant mener au succès d'un projet (compréhension des difficultés et des nécessités locales, évaluation de l'expertise disponible et la plus adaptée dans les Etats membres, difficultés linguistiques et techniques, etc.).

Les procédures nées des jumelages institutionnels et les techniques utilisées pour transférer les normes reposent sur le principe de la concurrence. Par conséquent, les acteurs des États membres prennent progressivement conscience de leurs traditions nationales du fonctionnement de leur administration et de la nécessité de développer une expertise publique de ces questions avant que les cabinets de conseils privés ne s'en emparent définitivement. La concurrence des « modèles » entraîne aussi l'échange d'informations entre des bureaucraties où se pratique habituellement le secret.

Le changement de discours officiel et les changements organisationnels constatés plus haut conduisent-ils pour autant à un changement du contenu des projets ? Force est de constater que les éléments véhiculés restent ancrés dans des traditions sectorielles nationales. La France a, de façon générale, misé sur les éléments de formation et de conseil qui caractérisent le mieux le modèle administratif « à la française », qu'il s'agisse de la présentation du fonctionnement d'un Etat centralisé et des politiques de décentralisation ou de la formation de

hauts fonctionnaires et de magistrats dans de grandes Ecoles comme l'ENA et l'ENM⁶⁹⁸. Des interlocuteurs de diverses nationalités insistent sur le succès du « modèle administratif » français dans la mise en place des politiques de décentralisation exigées par Bruxelles. En effet, les structures des pays candidats sont encore plus ou moins imprégnées des traditions centralisées et hiérarchiques de la période soviétique. L'expérience de décentralisation de la France est donc fort appréciée lorsque vient l'heure de créer des structures gouvernementales locales.

Proportionnellement, l'Allemagne a rencontré plus de difficultés à prôner le système fédéral et misé plus volontiers sur l'économie sociale de marché développée pendant les années de crise économique. Le changement de discours mentionné précédemment reflète-t-il, plus que dans le cas français, un changement du contenu transmis sur le terrain ? Les activités de conseil dans le cadre des jumelages attestent généralement d'une continuité des projets menés au niveau bilatéral⁶⁹⁹. Les activités de la fondation IRZ entamées dans le cadre de *Transform* ont bien souvent été suivies de projets de jumelages, parfois à la demande des ministères de pays candidats, par exemple dans les Etats baltes ou en Hongrie, où le code de Commerce allemand a en grande partie été reproduit⁷⁰⁰. Même constat au niveau des coopérations entre chambres de commerce : la SEQUA, spécialisée dans la création et le renforcement de chambres professionnelles, a amorcé plusieurs projets grâce à *Transform* qui ont été prolongés par des projets PHARE et de jumelage. Dans le domaine agricole, la Société allemande pour l'agriculture (DLG) et la Société pour les projets agricoles (GfA) ont également suivi la même logique : les normes allemandes promues dans le cadre de *Transform* ont continué à être présentées dans les projets *Twinning*. Les normes formelles communautaires constituent donc bien des constantes de l'aide européenne, mais leur application sert de base aux transferts de normes informelles reflétant des cultures sectorielles et professionnelles ancrées dans des contextes nationaux. Ainsi, les jumelages, en promouvant le transfert de normes et de modèles européens, favorisent dans les faits la mise en concurrence d'expériences nationales de mise en œuvre de l'acquis. La mise en cohérence de la politique d'élargissement ne signifie donc pas forcément la présentation harmonisée des normes européennes à l'Est.

⁶⁹⁸ Pour une analyse détaillée de la coopération française dans le domaine de la justice, qui montre par ailleurs les liens entre politiques bilatérale et Jumelages institutionnels et, notamment, le rôle de l'ENM, voir : MAITREPIERRE E., « Programmes Phare. La formation des magistrats », Dossier « Réformer la Justice », *Courrier des pays de l'Est*, (1028), sept. 2002, pp. 40-47.

⁶⁹⁹ Entretien au ministère fédéral des Finances, 2002, Berlin.

⁷⁰⁰ Entretien fondation IRZ, décembre 2003, Bonn.

En résumé, les conditions d'adhésion de 1993 ont été rapidement intégrées aux discours nationaux des politiques d'assistance à l'Est. Les administrations nationales et les organisations de mise en œuvre de l'assistance ont cependant mis plus de temps à s'adapter. C'est en particulier vers 1998 à la suite du recours accru aux procédures de la comitologie et à de nouvelles méthodes de coopération (nouveau cadres d'action) par la Commission que les organisations nationales ont été réformées. Dans le cas allemand, l'adaptation aux nouvelles procédures européennes, celles notamment des jumelages, a été facilitée par le fait que le programme gouvernemental *Transform* avait déjà pour priorité le renforcement des capacités institutionnelles. Le renforcement de la communication avec le niveau supra-national a engendré une faible innovation organisationnelle mais ouvert la voie à d'importants transferts de compétences entre ministères et à divers repositionnements entre acteurs de la coopération. En France, l'intégration des nouvelles procédures a occasionné de nombreux changements organisationnels dans la recherche d'une expertise technique sectorielle. Ainsi, une évolution des modes de gestion de l'action extérieure européenne peut être observée dans le sens d'un perfectionnement des moyens de coordination entre, d'un côté, les acteurs nationaux et, de l'autre, les administrations nationales et européennes. A ce niveau, l'étude des cas allemand et français montre que l'introduction de la pratique des jumelages a joué un rôle prépondérant dans l'évolution des discours et des organisations de coopération des Etats membres. Les nouvelles procédures introduites par les jumelages ont fait l'objet de réels processus d'apprentissage institutionnels et organisationnels, comme l'atteste une des réponses de la Commission à la Cour des Comptes en 2003 :

« Pendant la phase de mise en place des jumelages, les administrations des Etats membres ont dû apprendre ce qu'était ce nouvel instrument et ajuster leurs propres structures afin de fournir une assistance efficace. Au fil du temps, les ajustements nécessaires ont été réalisés et la plupart des Etats membres sont en effet devenus très efficaces dans la définition et la mise en œuvre des projets de jumelage »⁷⁰¹.

Pour conclure, la stratégie menée par la Commission pour accroître la coordination avec les Etats membres est fondée, à l'évidence, sur la **combinaison des trois sources de pouvoir** identifiées en introduction. En premier lieu, la Commission invoque dès 1994 la formulation d'un cadre cognitif commun (la conditionnalité à l'adhésion), qu'elle rappelle de manière plus forte en 1997 (reprise de l'acquis) pour contraindre les Etats membres à aligner leur politique nationale sur celle de l'UE. Elle utilise un des outils classiques de la méthode communautaire, la comitologie, pour construire des mécanismes de coordination verticale avec les Etats

⁷⁰¹ COUR DES COMPTES DES CE, « Special Report No 6/2003 concerning Twinning as the main instrument to support institution-building ... », *op.cit.*, 2003, p. 42, point 23 a). (notre traduction)

membres (*le droit comme pouvoir*). En 1997, la Commission inscrit également à l'agenda la question du budget européen pour préparer les élites gouvernementales à accepter la réduction de leurs budgets nationaux au profit de celui de l'Union, qui aboutiront aux négociations relatives à l'« Agenda 2000 » en 1999 (*les finances comme pouvoir*). Elle mentionne enfin les compétences des Etats membres en matière de mise en œuvre de l'acquis pour recourir à leur expertise dans ce domaine. Cette expertise est mobilisée non seulement pour identifier les « meilleures pratiques » au sein des Etats membres, mais aussi pour assurer la mise en œuvre de la politique d'assistance à l'Est (*la connaissance comme pouvoir*). Ainsi, le recours à la MOC, qui entend atteindre les buts de la méthode communautaire (reprise de l'acquis) par d'autres moyens (la convergence cognitive), nécessite une meilleure coordination entre les Etats membres et l'UE, en grande partie dans un souci de cohérence du message transmis et de l'action communautaire menée à l'Est.

Cependant, il ressort de cette analyse de l'eupéanisation des politiques de coopération française et allemande à l'Est que, bien que l'approche par le droit et les finances ait fonctionné, celui par la connaissance n'a pas entièrement atteint ses buts. Au lieu de promouvoir des référentiels sectoriels similaires à l'Est, l'approche par la MOC entretient la diffusion à l'étranger de référentiels nationaux parfois concurrentiels. Dans ce sens, l'eupéanisation est observée seulement au niveau institutionnel et organisationnel, mais touche peu le contenu des transferts institutionnels et reflète ainsi l'absence de réelle convergence cognitive entre les Etats membres sur la façon d'interpréter les conditions d'adhésion. Ce point met donc en valeur une des imperfections du mode de gouvernance introduit en 1997 dans la politique d'élargissement de l'UE. Ce constat ouvre ainsi de nombreuses questions en terme de réception de cette politique que nous analyserons dans les Chap. III et IV. Nous verrons dans la section suivante que ces résultats mettent en avant le rôle des groupes d'intérêt dans la politique de coopération des Etats membres. Nous avons en effet mentionné plus haut un quatrième domaine de l'eupéanisation favorisé par le mode de gouvernance par la connaissance, celui de la participation.

Section 3 – La réforme de la stratégie d'élargissement, un moyen de mieux coordonner l'action des autres acteurs de la coopération européenne ?

La réforme de 1997, qui s'inspire de la MOC, a contribué à accroître la coordination entre les institutions européennes – en particulier la Commission – et les acteurs politico-administratifs

des Etats membres. Dans l'esprit de la MOC, les acteurs régionaux, économiques et non-gouvernementaux doivent aussi être mobilisés pour permettre l'échange de bonnes pratiques entre acteurs et la création de réseaux de professionnels. De quelle manière la réforme de 1997 a-t-elle intégré ces autres niveaux de l'action internationale des Etats membres à celle de l'UE ?

L'étude de l'institutionnalisation de « nouveaux » acteurs et de coopérations entre acteurs publics et privés dans l'assistance européenne se rattache au débat sur le retrait (ou la transformation) de l'Etat et de l'amenuisement de ses ressources. D'après Sabino Casseese et Vincent Wright, les allégations sur le recul de l'Etat peuvent se regrouper autour de trois thèses qui se recoupent⁷⁰² : a) l'Etat est affaibli au profit du marché et des intérêts privés et sociétaux ; b) l'Etat subit une pression tant par les niveaux international et européen, que par les collectivités locales ; c) l'Etat se désagrège de l'intérieur sous l'effet combiné de processus de privatisation et de réformes du secteur public. Les facteurs identifiés sont multiples et interdépendants : récession économique, internationalisation, européanisation, « glissement idéologique de paradigme » tendant à favoriser le marché, etc. Pour de nombreux auteurs, ce processus représente un virage paradigmatique du modèle wébérien vers le modèle post-bureaucratique ou « managerialiste », qui s'est traduit par le recours aux services d'autres acteurs et d'entreprises privées de conseil dans des domaines relevant de l'activité de l'Etat providence⁷⁰³. Ainsi, comment se sont institutionnalisées les relations entre acteurs gouvernementaux et les acteurs non-gouvernementaux dans la coopération extérieure de l'UE et des Etats membres? Cette institutionnalisation a-t-elle conduit à élargir les réseaux d'échange de « bonnes pratiques » aux différents niveaux de la coopération européenne à l'Est ?

A – Le développement d'une para-diplomatie des régions

Jusqu'à la réforme de 1997, les institutions européennes s'intéressaient peu à l'expérience des régions des Etats membres, contrairement à d'autres organisations régionales comme le

⁷⁰² CASSESE Sabino, WRIGHT Vincent, "Introduction. La restructuration des Etats en Europe occidentale", in: CASSESE Sabino, WRIGHT Vincent, *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La découverte, 1996, pp. 7-11.

⁷⁰³ SAINT-MARTIN Denis, « Les consultants et la réforme managériale de l'Etat en France et en Grande-Bretagne... », *op. cit.*, 1999 ; TUREK Jürgen, „Privatisierung von Gesellschaft und Politik. Globalisierung verändert Grundlagen der Staatlichkeit“ (<http://www.dgap.org/IP/ip0107/buch1.html>)

Conseil de l'Europe⁷⁰⁴. Or le changement de paradigme identifié en 1997 accorde un rôle crucial au renforcement des capacités administratives, y compris au niveau régional et local. Alors qu'entre 1998 et 1999, les jumelages institutionnels concernaient principalement les administrations d'Etat, les projets ultérieurs ont eu pour but de mobiliser également les collectivités territoriales et les services décentralisés, en particulier pour les projets liés à la politique régionale, à la gestion des programmes ISPA (préparation à la gestion des fonds structurels) et SAPARD (préparation à la gestion des fonds agricoles). La politique régionale et la gestion des politiques redistributives de l'UE requéraient, en effet, de recourir à une expertise que la Commission (DG Elargissement, DG Regio, DG Agriculture) ne pouvait trouver qu'auprès des collectivités territoriales des Etats membres, en particulier pour la mise en œuvre des projets de jumelage.

Plusieurs auteurs ont nommé l'activité croissante des régions et collectivités locales sur la scène internationale « para-diplomatie des régions et des villes ». Développé en particulier pour étudier l'activité extérieure des régions d'Etats fédéraux⁷⁰⁵, cette approche s'applique également à l'activité internationale des collectivités territoriales des Etats centralisés, généralement nommée « coopération décentralisée »⁷⁰⁶. La coopération décentralisée est alors ici entendue, comme en France, dans un sens restrictif : elle accorde la qualité et le statut d'agent de coopération décentralisée uniquement aux collectivités et autorités territoriales, les organismes qui ne relèvent pas de cette catégorie faisant partie de la coopération non-gouvernementale.

La littérature sur la para-diplomatie des régions suggère deux thèses qui s'opposent au sujet des relations entre entité fédérale / centre, et entité fédérée / région⁷⁰⁷ : la première affirme que le développement de para-diplomaties améliore significativement la politique étrangère

⁷⁰⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, *Les Relations économiques Est-Ouest des régions d'Europe*, Actes du premier Forum économique des régions d'Europe, Genève Suisse, 18-20 janvier 1996, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe, 1997. Etudes et Travaux n°51.

⁷⁰⁵ KEATING Michael, ALDECOA Francisco (de) (dir.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Franck Cass Publishers, 1999; PALARD Jacques (dir.), « Les relations internationales des régions d'Europe », *Etudes internationales*, 30 (4), déc. 1999; HOCKING Brian, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Etudes internationales*, 25 (3), sept. 1994 ; MICHELMANN Hans J., SOLDATOS Panayotis (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990 ; DEHOUSSE Renaud, « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: aux origines de l'action internationale des composantes de l'Etat fédéral », *Revue d'Etudes internationales*, 20 (2), juin 1989.

⁷⁰⁶ PETITEVILLE Franck, *La Coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.

⁷⁰⁷ PAQUIN Stéphane, « La paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid », *Revue Etudes internationales*, 33 (1), mars 2002, pp. 57-90.

des Etats-nations⁷⁰⁸ ; la seconde que le développement de relations internationales au niveau infra-étatique est synonyme de tensions et de luttes de pouvoir⁷⁰⁹. Nous montrerons dans cette sous-partie que la définition de la conditionnalité et de cadres d'action pour la politique d'élargissement a certes permis de renforcer les liens de communication entre ces différents niveaux, mais les spécificités locales subsistent et la seconde thèse prévaut malgré tout.

Les régions et collectivités territoriales des Etats membres se sont appuyées sur la reconnaissance de leurs compétences dans le domaine de la coopération internationale au niveau européen, ainsi que sur leurs compétences en matière d'affaires européennes pour développer leurs relations de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale⁷¹⁰. Depuis 1994, les références à l'élargissement de l'UE sont de plus en plus présentes dans les discours politiques, les comptes-rendus d'activités et autres documents administratifs. Les collectivités territoriales des Etats membres ont ainsi acquis un rôle croissant dans la politique d'élargissement de l'Union européenne au cours des années 1990.

1) Un accommodement au discours européen sans reprise du cadre cognitif

Contrairement au niveau gouvernemental central ou fédéral, les hommes politiques locaux ont accordé peu de fait à la conditionnalité définie en 1993 à Copenhague. Préoccupés par des intérêts politiques, culturels, sécuritaires et économiques locaux, ils ont préféré s'accommoder du discours européen en continuant à mettre en avant les spécificités régionales qui les lient à leurs voisins directs ou à certaines régions des PECO en insistant sur le rôle des coopérations (économiques, culturelles) inscrites dans l'histoire longue et à l'aspect sécuritaire des coopérations sous-régionales.

Bien que les relations entre régions européennes résultent souvent d'initiatives personnelles de la part d'hommes politiques ou de personnel administratif, il est intéressant de constater le rôle que jouent les relations historiques dans le renouvellement des relations politiques, économiques et culturelles dans le contexte de l'élargissement de l'UE à l'Est. La Bourgogne

⁷⁰⁸ PALARD Jacques (dir.), « Les relations internationales des régions d'Europe », *op. cit.*, 1999 ; MICHELMANN Hans J., SOLDATOS Panayotis (dir.), *Federalism and International Relations. ...*, *op. cit.*, 1990.

⁷⁰⁹ DEHOUSSE Renaud, « Fédéralisme, asymétrie et interdépendence: ... », *op. cit.*, 1989.

⁷¹⁰ Ainsi, le rôle croissant des régions s'est manifesté par : a) des changements constitutionnels consacrant des compétences accrues aux régions en matière de coopération internationale ; b) l'ouverture de bureaux de représentation au sein de l'UE et à l'étranger pour défendre les intérêts régionaux et locaux et la création de structures nationales représentant les intérêts des collectivités territoriales ; c) la constitution et la mise en valeur d'une expertise régionale/locale.

a par exemple motivé la reprise de contacts avec la République tchèque en invoquant les relations historiques existant entre la Bourgogne et la Bohême. Dès la fin des années 1980, la Bavière et le Bade-Wurtemberg justifient leurs relations avec la Hongrie en raison du mariage du premier Roi de Hongrie, Etienne Ier et de la Princesse de Bavière pour la première, de l'inclusion du Pays de Bade à l'Empire austro-hongrois pour le second⁷¹¹. Le Schleswig-Holstein et le Mecklembourg Poméranie antérieure, *Länder* du Nord de l'Allemagne, rappellent souvent l'existence d'une appartenance commune aux pays de la Hanse et de jumelages très anciens entre villes comme Lübeck et Tallinn pour justifier les liens particuliers qui les unissent aux Etats baltes.

Ainsi, il serait pratiquement possible de tracer une carte des coopérations entre régions européennes à partir des relations historiques qu'elles exhument ou simplement ravivent depuis 1989 (tableau ci-dessous). Le tableau ci-dessous donne par exemple un aperçu des priorités géographiques des *Länder* allemands en Europe centrale et orientale. Bien que les pays de Visegrád (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie) représentent une priorité nette des *Länder* allemands, notamment en termes économiques, des nuances existent entre chaque *Land* en fonction de sa position géographique et des relations historiques qu'il entretient avec ces pays. Ainsi, les *Länder* du Nord de l'Allemagne sont plus propices à coopérer avec la Pologne et les Etats baltes, ceux du Sud avec les pays du Danube et les *Länder* frontaliers avec leurs voisins directs.

⁷¹¹ Entretien à la représentation du Bade-Wurtemberg à Bruxelles, 5 mars 2004.

T 36. Priorités géographiques des *Länder* allemands en Europe centrale et orientale

Bundesland	Priorité géographique	Ex. d'institution de coopération
Bade-Wurtemberg	Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Lituanie	Commission bilatérale de projets avec la Hongrie
Basse-Saxe	Lettonie, Lituanie, Hongrie, République Slovaquie	
Bavière	République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Lituanie	Chambre de Commerce (IHK) Munich / Hongrie
Berlin	Pologne, Slovaquie, République tchèque, Hongrie	Chambre de Commerce (IHK) Berlin / Pologne
Brandebourg	Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Lettonie	Chambre d'artisanat (HWK) Francfort (Oder) / Lettonie
Brême	Lettonie, Pologne, Hongrie, République tchèque	
Hambourg	Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie	
Hesse	Hongrie, Pologne (Poznan), Lituanie	Chambre de commerce (IHK) Offenbach (Main) / Lituanie, Commission mixte avec la Hongrie
Mecklembourg Poméranie antérieure	Pologne, Estonie, Lituanie, République tchèque, Slovaquie, Hongrie	Bureau de représentation à Tallinn pour les trois Etats baltes
Rhénanie du Nord	Pologne, Lettonie, Hongrie, République tchèque, Estonie, Lituanie	Chambre de commerce (IHK) Duisburg / Bulgarie ; Chambre de commerce (IHK) Hagen / Lettonie
Rhénanie-Palatinat	Pologne, Slovaquie	Chambre d'artisanat (HWK) Trèves / Slovaquie
Sarre	Hongrie, Pologne, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie	
Saxe	Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Lettonie, Lituanie	
Saxe-Anhalt	Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie, Lettonie, Lituanie	
Schleswig-Holstein	Etats baltes (Estonie en partic.), Pologne (Gdansk)	Bureau de représentation à Tallinn pour les trois Etats baltes
Thuringe	Pologne, Hongrie, Slovaquie, Lituanie, Slovaquie, Estonie	Chambre de commerce (IHK) / Lituanie ; Bureau de représentation à Tallinn

Source : Entretiens ; BMZ, *TRANSFORM, Beratung für Mittel- und Osteuropa, Fortschreibung 1999*, BMZ aktuell, Nr. 104, Bonn, BMZ, août 1999.

Ainsi, les hommes politiques allemands du Nord de l'Allemagne ont tendance à invoquer le passé de la Hanse et les normes de coopération du Conseil de la Baltique pour justifier la réalisation de projets européens en parallèle d'initiatives locales. En comparant les discours de Björn Engholm, ministre président du Schleswig-Holstein de 1989 à 1994 qui a lancé le concept de la « Nouvelle Hanse » en 1987, et ceux de Heide Simonis, qui a pris sa succession

aux élections de 1994, la continuité des discours est frappante⁷¹². Les priorités politiques mentionnées sont celles de la coopération économique, culturelle, mais surtout sécuritaire et environnementale telle que définie dans le cadre de la coopération nordique⁷¹³. Certes, les deux personnages politiques mentionnés appartiennent au même parti (le SPD), mais un parallèle similaire avec les représentants conservateurs (CSU) de la Bavière et de la Saxe permet d'identifier la mise en avant de normes de coopération sous-régionales⁷¹⁴, notamment celles des pays du Danube pour la Bavière. La référence aux normes de la coopération sous-régionale reflète surtout des préoccupations liées à la proximité géographique de ces régions à l'égard des Etats candidats. Alors que le Schleswig-Holstein et le Mecklembourg Poméranie antérieure défendent les valeurs de la coopération nordique et mentionnent la nécessité de « promouvoir à long terme la stabilité et la sécurité en Europe, surtout d'un point de vue social et environnemental, en s'attachant plus particulièrement aux droits de l'homme, à la démocratie, aux règles de droit, à l'économie de marché, à la prospérité et à l'emploi, et aussi à la coopération économique »⁷¹⁵, les personnalités politiques bavaroises et saxonnes mettent en avant la nécessité de renforcer les frontières communes (futurs frontières internes à l'UE), d'avoir des partenaires commerciaux fiables à l'Est, de développer la coopération policière transfrontalière et les projets de lutte contre la pollution environnementale⁷¹⁶. Dans leur énoncé, ces valeurs et normes restent proches et compatibles avec les critères de Copenhague. Les hommes politiques allemands poursuivent donc tous le même but politique dans le cadre de l'élargissement : la sécurité par l'intégration dans les structures européennes et aux réseaux de coopération régionale. A défaut d'invoquer spécifiquement les critères d'adhésion, les discours mentionnent tout au plus la nécessité de reprendre l'acquis communautaire.

⁷¹² SIMONIS Heide, "Knowledge Society - a tool for developing the Baltic Sea Region?", Speech to be held by Minister-President Heide Simonis at the conference of the SPD Land Association of Schleswig-Holstein and the SPD Party Leadership: "The Social Democratic Way to the Knowledge Society" Lübeck, 21.10.2001, <http://www.heide-simonis.de/index.php?sp=de&id=54>; ENGHOLM Björn, „Zukunftsregion Ostsee“, in: LANDTAG SCHLESWIG-HOLSTEIN (Hrsg.), *Zusammenarbeit im Ostseeraum*, Kiel, 1990.

⁷¹³ „10 Jahre Ostseekooperation – 5 Jahre SCHIFF, mit Beiträgen des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Heinz-Werner Arens [Der Beitrag der Parlament zur Ostseezusammenarbeit: Rückschau und Ausblick], und des Forschungsdirektors des Södertörn Hochschule, Carl-Einar Stålvant [Zehn Jahre Ostseekooperation: Was wurde erreicht, was bleibt zu tun?]", http://www.schiff.uni-kiel.de/pdf_files/061.pdf, 16 fév. 2005.

⁷¹⁴ Discours d'Ursula Männle, ministre d'Etat bavarois pour les Affaires fédérales, à l'Association d'affaires étrangères, bayerische Landesbank, fév. 1997.

⁷¹⁵ NORDIC COUNCIL, *The 7th Parliamentary Conference on Cooperation in the Baltic Sea Region, Lübeck, 7-8 sept. 1998*, Copenhagen, Nordic Council, 1998, p. 26.

⁷¹⁶ BULLETIN DER BUNDESREGIERUNG, „Rede des Präsidenten des Bundesrates und Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen, Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, zum zehnten Jahrestag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2000 in der Semperoper in Dresden“, Nr. 65-2, 3 oct. 2000.

Les activités de coopération entre les régions / départements français et les collectivités territoriales d'Europe centrale et orientale sont plus récentes et s'inscrivent dans une histoire nettement moins longue, à quelques exceptions près (comme la Bourgogne avec la Bohême). Très souvent, les initiatives de coopération à l'Est résultent d'initiatives personnelles et parfois d'opportunités politiques⁷¹⁷. Les partenariats ont été développés en particulier avec la Pologne, la Roumanie, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie, comme le relatent les titres des cahiers de Cités Unies France (CFU), une organisation qui fédère les intérêts des collectivités territoriales françaises au niveau national et européen : « en général les partenariats datent d'après le tournant de 1990 et ont été motivés par le désir d'entrer en contact avec un pays d'Europe centrale et orientale »⁷¹⁸. Les coopérations répertoriées permettent d'obtenir une représentation plus précise des relations locales entre la France et les PECO, par exemple en matière de coopération entre régions (tableau ci-dessous). Pour donner un ordre d'idée du nombre de partenariats entre la Hongrie et la France, Cités Unies France dénombrait en 2002 environ 60 partenariats de coopération décentralisée, c'est-à-dire que 4 conseils régionaux, 11 départements, 3 communautés de communes et 45 villes françaises étaient engagées dans une coopération décentralisée avec des collectivités équivalentes hongroises⁷¹⁹. CFU recensait en 2002 une cinquantaine de partenariats avec la République tchèque⁷²⁰, et la quasi-totalité des régions polonaises (14 sur 16) entretenaient en 2001 des partenariats de coopération avec 10 régions et 31 départements français, et les villes avec 128 communes françaises⁷²¹.

T 37. La coopération décentralisée des régions françaises (conseils régionaux) à l'Est

Régions françaises	Partenaires des PECO
Bourgogne	Voïvodies en Pologne, Région de Bohême centrale (Rép. tchèque)
Ile-de-France	Ville de Budapest (Hongrie), Ville de Varsovie (Pologne)
Lorraine	Région du Nord (Hongrie), Région de Moravie-Silésie (Rép. tchèque)
Nord-Pas de Calais	Voïvodie de Silésie (Pologne)
Pays de la Loire	Départements de Somogy, Veszprem et Zala (Hongrie), Judet Arad (Roumanie)
Rhône-Alpes	Région Transdanubie du Sud (Hongrie), Voïvodie de Małopolska (Pologne)

⁷¹⁷ Entretien avec le directeur de COLISEE, Plate-forme des ONG françaises actives en Europe centrale et orientale, 23 avril 2003, Paris. Discussions avec un chargé de mission (relations internationales) de la Mairie de la Roche-sur-Yon (Vendée), mai 2004, janvier 2005.

⁷¹⁸ CITES UNIES FRANCE, *La Coopération décentralisée entre la France et la Hongrie*, Cahier de Cités Unies France rédigé par Karine L'Hostis, Andréas Jorb, Aline Audin, déc. 2002, p 19.

⁷¹⁹ *Ibid*, p. 19.

⁷²⁰ CITES UNIES FRANCE, *La Coopération décentralisée entre la République tchèque et la France*, Cahier CUF, rédigé par N. Chauveau, K. L'Hostis, A. Korb, nov. 2002, p. 19.

⁷²¹ CITES UNIES FRANCE, *La Coopération décentralisée entre la Pologne et la France*, Cahier CUF, rédigé par K. L'Hostis, M. Konior, A. Korb, déc. 2002, p. 17.

Sources : CITES UNIES FRANCE, *La Coopération décentralisée entre la Pologne et la France*, Cahier CUF, rédigé par K. L'Hostis, M. Konior, A. Korb, déc. 2002 ; *La Coopération décentralisée entre la République tchèque et la France*, Cahier CUF, rédigé par N. Chauveau, K. L'Hostis, A. Korb, nov. 2002 ; *La Coopération décentralisée entre la France et la Hongrie*, Cahier CUF, rédigé par K. L'Hostis, A. Korb, A. Audin, déc. 2002.

Après 1993, les hommes politiques locaux se sont donc progressivement accommodés de la conditionnalité européenne en continuant à invoquer dans leurs discours les origines historiques des relations entre régions et les normes de coopération sous-régionale (protection de l'environnement, sécurité intérieure...). Ces discours étant compatibles avec les critères de Copenhague, la conditionnalité à l'adhésion a donc été très peu mentionnée dans les discours des hommes politiques locaux et les rapports d'activité des administrations ou gouvernements locaux.

Alors que l'on aurait pu s'attendre à une instrumentalisation du cadre cognitif européen pour justifier des intérêts économiques locaux, le maintien de discours sur les relations historiques entre régions et sur la dimension sécuritaire de la coopération régionale indique l'existence de motivations autres que des avantages purement matériels. La présence de plaques commémoratives comme celle louant les relations culturelles et politiques entre la Bavière et la Hongrie dans un jardin public de Budapest, ne peut ainsi être réduite à sa simple fonction de soutien des échanges économiques. La question de savoir si les normes et valeurs européennes sont désormais des valeurs partagées qui s'ajoutent à ces relations historiques demanderait un travail d'analyse nettement plus détaillé. Il est en tout cas difficile de douter du fait que l'élargissement a représenté une ressource pour les collectivités locales des Etats membres de l'UE et une occasion de renouer avec des partenaires historiques ou de créer de nouveaux contacts à l'Est.

2) *L'élargissement comme ressource et contrainte*

Plusieurs travaux ont montré de quelle manière les régions des Etats membres, en particulier les *Länder* allemands, se sont mobilisés lors des négociations sur le Traité de Maastricht en 1992 pour augmenter leurs prérogatives en matière de participation au processus décisionnel européen et de mise en œuvre des normes communautaires⁷²². En Allemagne, traditionnellement, seul le niveau fédéral (*Bund*) est compétent en termes de relations avec les

⁷²² HRBEK Rudolf, THAYSEN Uwe (Hrsg.), *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, Nomos, 1986; BULMER Simon, JEFFERY Charlie, PATERSON William E., "Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus", in: WEIDENFELD Werner (dir.), *Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn, Europa Union Verlag, 1998, pp. 11-102.

Etats tiers (article 32 Loi fondamentale). C'est en particulier pour répondre à l'absence de législation en matière de participation des *Länder* aux affaires européennes que la Loi fondamentale (constitution) allemande a été modifiée en 1992. L'introduction du nouvel article 23 LF reconnaît désormais la possibilité aux *Bundesländer* de participer à travers le *Bundesrat* (chambre haute) aux affaires de l'Union européenne. Pour Thomas Fischer, les relations extérieures des *Länder* allemands sont désormais l'expression d'une « souveraineté nationale perforée »⁷²³. Comme l'indiquent Simon Bulmer, Charlie Jeffery et William Paterson, ce rapprochement des politiques internes et externes de l'Etat fédéral allemand et d'une Union européenne qui fonctionne à plusieurs niveaux reflète « l'élargissement du fédéralisme coopératif [allemand au domaine de] la politique européenne »⁷²⁴. On voit apparaître ce que Rudolf Hrbek nomme une « double interpénétration politique » (*doppelte Politikverflechtung*)⁷²⁵, marquant ainsi l'interpénétration d'un système fédéral déjà interdépendant au sein d'un autre qui y ressemble.

En France, les traditions jacobines continuent d'influencer la manière dont les régions représentent leurs intérêts à l'étranger, même si de nouvelles formes de représentation par le biais de bureaux à l'étranger ont émergé depuis quelques années. Deux associations, qui ont engagé un processus de rapprochement pour renforcer le poids des régions dans la coopération internationale, se sont particulièrement illustrées dans l'action internationale des collectivités locales françaises⁷²⁶ :

- l'Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE), qui rassemble des communes, des départements et des régions de France. Elle représente la section française du Conseil des Communes et régions d'Europe (CCRE), fondé en 1951 pour représenter les intérêts des collectivités territoriales d'Europe ;
- Cités-Unies France (CUF) fédère, quant à elle, les collectivités territoriales françaises fortement impliquées dans la coopération internationale. Cités Unies France fonde son action sur la promotion de la démocratie, le développement et la solidarité internationale et apporte

⁷²³ FISCHER Thomas, « Die Außenbeziehungen der deutschen Länder als Ausdruck ‚perforierter‘ nationalstaatlicher Souveränität? Transföderalismus zwischen Kooperation und Konkurrenz », in: WEHLING Hans-Georg (dir.), *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*, (2. Auflage), Opladen, Leske + Budrich, 2002, pp. 369-390. L'auteur s'appuie sur les travaux de DUCHACEK Ivo D., « Perforated Sovereignties : Towards a Typology of New Actors in International Relations », in: MICHELMANN Hans J., SOLDATOS Panayotis (dir.), *Federalism and International Relations...*, op. cit., 1990, pp. 1-33.

⁷²⁴ BULMER Simon, JEFFERY Charlie, PATERSON William E., « Deutschlands europäische Diplomatie:... », op. cit., 1998, S. 38.

⁷²⁵ HRBEK Rudolf, « Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration », in: HRBEK Rudolf, THAYSEN Uwe (dir.), *Die deutschen Länder und die EG*, op. cit., 1986, pp. 17-36.

⁷²⁶ BEKKOUCHE Adda, GALLET Bertrand, « La coopération décentralisée : ... », op. cit., 2001. 376-77.

des conseils aux collectivités territoriales françaises dans la conception et la mise en œuvre de leur action internationale dans plusieurs régions du monde. CUF a mis en place des comités d'orientation par pays (Pologne, République tchèque, Hongrie, Roumanie) qui ont pour but de recenser les pratiques et l'évolution de la coopération décentralisée au niveau bilatéral, d'entretenir des échanges réguliers avec les partenaires français (ministère des Affaires étrangères, association France-Pologne, Initiatives France-Hongrie, ambassades de Pologne, Roumanie, etc., universités...), d'identifier des partenaires dans les PECO, d'organiser des séances de travail sur des thématiques précises, de représenter les collectivités locales françaises auprès des instances nationales et européennes, ainsi que du Triangle de Weimar et enfin de valoriser l'expérience de ces coopérations bilatérales⁷²⁷.

Les compétences des collectivités territoriales (communes, départements, régions) en matière de coopération décentralisée ont officiellement été reconnues au début des années 1990 par la loi du 2 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République française⁷²⁸, complétée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire⁷²⁹. Le titre IV de la loi de 1992 présente sous l'intitulé « coopération décentralisée » les dispositions applicables aux formes et contenus différents que peuvent prendre la coopération entre collectivités territoriales françaises et étrangères, du jumelage entre ville ou région à la coopération transfrontière, de l'aide au développement Nord-Sud aux échanges Nord-Nord⁷³⁰. La loi autorise les collectivités territoriales à signer des conventions de coopération décentralisées, ce qui n'exclut pas la possibilité de relations de coopérations non formalisées. L'article 131 de la loi précise que les collectivités territoriales ne peuvent agir que « dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ». Cependant, une collectivité territoriale peut signer une convention en tant qu'opérateur ou maître d'œuvre avec une organisation communautaire (par ex. : Commission européenne) ou internationale (par ex. : Banque mondiale) pour l'exécution de projets précis. Pour A. Bekkouche et B. Gallet, « la capacité à contracter reconnue aux collectivités

⁷²⁷ Entretien Cités Unies France, Paris, 28 mars 2003 ; CITES UNIES FRANCE, *La Coopération décentralisée entre la Pologne et la France*, Cahier CUF, rédigé par K. L'Hostis, M. Konior, A. Korb, déc. 2002, p. 20.

⁷²⁸ Loi n°92-125 du 2 février 1992, codifiée sous les articles L. 1112-1 à L. 1112-3, L. 1112-6, L. 1112-7 et L. 1522-1 (al. 5 et 6) du Code général des collectivités territoriales.

⁷²⁹ Loi n°95-115 du 4 février 1995, codifiée sous les articles L. 1112-4 et L. 1112-5 du Code général des collectivités territoriales.

⁷³⁰ L'interprétation des dispositions du titre IV a été précisée par la circulaire des ministères de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et des Affaires étrangères du 26 mai 1994.

territoriales ne constitue pas une compétence nouvelle mais une modalité d'exercice de leurs compétences. C'est sans doute une des raisons de son encadrement institutionnel »⁷³¹.

Cet encadrement institutionnel relativement centralisé est également reflété par le fait que l'Etat français est officiellement le garant de la légalité des actions menées par les collectivités territoriales, qui sont en contact constant avec la Direction générale des collectivités locales (DGCL) au ministère de l'Intérieur, le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer et la Direction des affaires juridiques au ministère des Affaires intérieures. La cohérence de l'action administrative est assurée par le Délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales, le Préfet Andrieu⁷³², chargé du secrétariat de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), créée par la loi de 1992. Cette commission est présidée par le Premier ministre et composée d'élus territoriaux et de représentants de l'Etat.

La priorité accordée à la mise aux normes des Etats candidats à celles du Marché unique à partir de 1995, et surtout à la reprise de l'acquis dans tous les domaines à partir de 1997, brouille encore plus les frontières entre politiques interne et externe, cette fois non pas entre politique européenne des Etats membres et politique interne à l'UE, mais entre politiques internes et externes de l'UE. Elle ouvre en effet la possibilité aux régions des Etats membres de formuler des projets de coopération extérieure en matière de reprise et de mise en œuvre de l'acquis dans plusieurs domaines de la coopération économique. D'après Pierre Pougnaud, adjoint au Délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales (Préfet Andrieu), les priorités géographiques des collectivités locales françaises restent, dans le cadre des jumelages, principalement la Pologne, la République tchèque et la Hongrie⁷³³. Il existe des projets en Slovénie, mais peu avec les pays baltes et les Balkans. C'est également ce que confirme le personnel de Cités Unies France⁷³⁴.

⁷³¹ BEKKOUCHE Adda, GALLET Bertrand, « La coopération décentralisée : ... », *op. cit.*, 2001, p. 381.

⁷³² Décret du 24 octobre 1994 : Institué en 1983 par le gouvernement, le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales est placé auprès du secrétaire général du ministère des Affaires intérieures. Il exerce différentes missions de recueil et d'analyse d'informations relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales, appelle l'attention du gouvernement sur les problèmes soulevés, apporte son concours aux postes diplomatiques et consulaires français à l'étranger ainsi qu'aux préfetures, conseille les collectivités concernées sur les relations qu'elles se proposent d'établir avec l'extérieur, contribue à l'élaboration des textes juridiques qui, en droit interne ou international, portent sur la coopération décentralisée, transfrontalière en particulier, et participe, comme représentant de la France, aux travaux des commissions de voisinage et du Conseil de l'Europe.

⁷³³ Entretien téléphonique avec Pierre Pougnaud, adjoint au Préfet Andrieu, Paris, juillet 2003.

⁷³⁴ Entretien, Cités Unies France, pôle Europe de l'Est, Paris, mars 2003.

En Allemagne, les *Bundesländer* développent un certain « activisme » pour marquer leur place dans les relations extérieures de l'Allemagne et de l'UE qui se manifeste par une interprétation extensive de la réforme de la Loi fondamentale de 1992, l'ouverture de bureaux de représentation à Bruxelles et dans les pays candidats, et la mise en valeur d'une expérience et expertise spécifiquement locale. Dans le sens où les affaires européennes constituent un domaine central des relations extérieures de l'Allemagne, l'article 23 LF introduit par la réforme constitutionnelle de 1992 ouvre une brèche pour les *Länder* et constitue une entorse à l'article 32 LF qui affirme la détention d'un monopole des affaires extérieures par le *Bund*. Ajoutée à l'article 24-1a LF, qui prévoit la possibilité pour les *Länder* de passer des accords de voisinage et de coopération transfrontière, cette brèche a été largement utilisée par les représentants des *Länder* allemands pour accroître leurs activités de coopération économique et culturelle en Europe centrale et orientale non seulement directement avec les pays voisins (Pologne, République tchèque), mais aussi avec des Etats n'ayant pas de frontière commune avec l'Allemagne. La représentation à Bruxelles, qui permet d'éviter le passage obligé par la représentation permanente, assure par ailleurs aux *Bundesländer* une garantie quasi-certaine de participation au processus de sélection des projets européens⁷³⁵, tout comme les bureaux dans les Etats candidats qui jouent également une importante fonction de relais. Le Schleswig-Holstein et le Mecklembourg Poméranie antérieure, qui ont ouvert une représentation en Estonie dès les premières années d'indépendance des Etats baltes, ont par exemple eu la possibilité de chercher les informations à leur source et de maintenir les contacts locaux nécessaires à la constitution des projets de coopération européens. On observe d'ailleurs qu'entre 1998 et 2002 (phase de pré-adhésion), plusieurs *Länder* notamment de l'ex-RDA ont ouvert des délégations dans les Etats candidats, comme la Saxe et la Thuringe qui ont inauguré un nouveau bureau dans les Etats baltes en 2000 et 2001. Ce processus marque ainsi le développement d'une diplomatie croissante de la part des *Bundesländer* en parallèle de celle du *Bund*. Ceci n'est pas sans générer des frictions locales avec les ambassades, qui voient leurs prérogatives diminuer. Les représentants des *Länder* avouent à mi-mot diriger un bureau dont les compétences ressemblent fort à celles des ambassades nationales, « *mais en plus petit et avec moins de moyens* »⁷³⁶. Ainsi, les diplomates de

⁷³⁵ Pour une analyse historique et juridique de la création et du rôle des bureaux de représentation des *Bundesländer* à Bruxelles, voir : BURGSMÜLLER Christian, *Die deutschen Länderbüros in Brüssel – verfassungswidrige Nebenaußenpolitik oder zeitgemäße Ausprägung des Föderalismus ?*, Diss. Universität zu Köln, Aachen, Shaker Verlag, 2003.

⁷³⁶ Entretien à la représentation du Bade-Wurtemberg auprès de l'UE, Bruxelles, mars 2004. Voir aussi entretiens aux bureaux de représentation du Schleswig-Holstein et du Mecklembourg Poméranie antérieure, avril 2000 et septembre 2003.

l'*Auswärtiges Amt* s'informent régulièrement de la nature des projets des *Länder*, car ils y voient une sorte de concurrence à leurs activités⁷³⁷.

La nécessité de fournir l'expertise liée à la mise en œuvre de l'acquis (projets de jumelages) a cependant poussé le *Bund* et les *Länder* à travailler ensemble et à se répartir les tâches dans la mise en œuvre des projets de coopération. En effet, alors que le *Bund* joue un rôle essentiel dans l'élaboration des lois, ce sont les *Länder* qui disposent de l'expertise nécessaire à leur mise en œuvre (exemple des politiques de l'environnement et de l'agriculture). Dans plusieurs domaines, comme la culture et l'éducation, mais aussi la politique intérieure (police) et surtout l'économie, les *Länder* disposent de compétences exclusives où le *Bund* a peu, voire aucun pouvoir d'intervention. Comme l'indiquait le coordinateur allemand PHARE à Berlin :

« Dans le cadre de PHARE, il n'y a pas de coopération avec les *Bundesländer*. Certains ont mis en place des programmes de politique économique extérieure, mais bon, c'est rien. Par contre, les *Bundesländer* sont plus impliqués dans les projets *Twinning*, parce que dans notre système fédéral, il y a de nombreuses administrations qui n'existent qu'au niveau des *Länder*, et dans certains secteurs, le *Bund* est un peu dépouillé en terme de personnel et de compétences techniques »⁷³⁸.

Ainsi, près de 40% des projets *Twinning* à participation allemande ont été mis en œuvre par les Etats fédérés, en particulier par les nouveaux *Bundesländer* de la Saxe et du Brandebourg, par le *Land* de Berlin et par les deux plus riches *Bundesländer* allemands, le Bade-Wurtemberg et la Bavière⁷³⁹. D'après plusieurs interlocuteurs, la participation de ces *Länder* aux projets de jumelage s'explique par la taille importante de leur administration (par ex. Bavière, Bade-Wurtemberg), par l'expérience de la réunification allemande (par ex. Saxe, Brandebourg, ville de Berlin) et par les avantages économiques que représentent ces coopérations⁷⁴⁰. Il est important de remarquer que les *Bundesländer* ont participé aux jumelages principalement dans leurs domaines de compétence (politique intérieure, justice, économie), et dans les domaines où le *Bund* ne dispose pas d'expérience de mise en œuvre (agriculture, environnement). Mais les jumelages répondent aussi à des motivations diverses. Il s'agit de domaines où les projets de coopération sont susceptibles d'ouvrir des marchés pour l'économie locale, comme dans les domaines environnemental, agricole et économique, ce qui est également plus facile à justifier pour les hommes politiques vis-à-vis de leurs

⁷³⁷ Entretien ambassade d'Allemagne à Tallinn, sept. 2002.

⁷³⁸ Entretien avec le coordinateur allemand du programme PHARE, Berlin, janvier 2003.

⁷³⁹ BMF, „Twinning-Verwaltungspartnerschaft mit den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropa“, *Monatsbericht des BMF*, mars 2002, pp. 53-56.

⁷⁴⁰ Entretien à la Représentation de la Saxe à Berlin, 14 janvier 2003, et avec le directeur de département économie extérieure Europe et ex-URSS, ministère de l'Economie, du Transport et du Développement régional du *Land* de Hesse, Wiesbaden, 4 décembre 2002.

électeurs locaux. Les raisons mentionnées par entretiens et dans les rapports annuels d'activité pour justifier l'engagement à l'Est sont l'existence d'une frontière commune avec les pays candidats (par ex. Brandebourg, Saxe et Bavière) ou la présence d'une immigration massive provenant de ces pays (par ex. Berlin, Bade-Wurtemberg, Hesse). C'est en partie ce qui a poussé les *Länder* à développer des projets de coopération, notamment sur la question des fonds structurels pour favoriser la gestion de projets transfrontaliers (frontière commune) et transfrontières (sans frontière commune). La question de la perte de fonds structurels et de fonds agricoles, en particulier pour les nouveaux *Bundesländer*, au profit des Etats adhérents à partir de 2004 n'est également pas sans peser dans les motivations de coopération⁷⁴¹. Plusieurs interlocuteurs ont ainsi indiqué espérer trouver une compensation à la perte de fonds européens par le biais des projets de coopération transfrontière (Interreg) et de jumelage⁷⁴². C'est notamment la stratégie développée par le *Land* de Brandebourg et le *Land* de Berlin. Il n'est donc pas anodin de constater que la plupart des projets de jumelage ont été réalisés avant tout dans le domaine de l'environnement (anticipation de la perte des fonds structurels) et de l'agriculture (anticipation de la perte des fonds agricoles), mais aussi de l'économie et de la justice.

T 38. Participation des *Bundesländer* aux projets de jumelage comme chef de projet ou partenaire (1998-2003)

<i>Bundesland</i>	Agri-culture	Emploi et social	Polit. intérieure	Justice	Santé	Environnement	Finances	Transport	Economie	Total
Bade-Wurt.	6		6			2			2	16
Basse-Saxe	1			1	1	6				9
Bavière	9		3	2		6			1	21
Berlin	2	2	7	2	1	7			11	32
Brandebourg	4					7			9	20
Brême								1	5	6
Hambourg						5			1	6
Hesse	2				1	7	1		2	13
Meck.-Pomér.	6		2	1		1				10
Rhén. Nord	1		2	3		3	2		2	13
Rhén.-Palat.										0
Sarre	2									2
Saxe	8	4	1	3		15				31
Saxe-Anhalt	2		1			3	2	1		9
Schles.-Hols.	2		1	1		2	1			7
Thuringe				1		1				2
Total	45	6	23	14	3	65	6	2	33	197

Source: Tableau constitué à partir de statistiques du ministère fédéral des Finances, BMF-Ref. E B 3, 19 fév. 2004. Documents internes non publiés. (notre traduction)

⁷⁴¹ Charley Jeffery et Stephen Collins ont également mis en avant des arguments similaires pour comprendre la position pro-élargissement des *Länder* allemands ; JEFFERY Charley, COLLINS Stephen, « The German Länder and EU Enlargement : Between Apple Pie and Issue Linkage », *German Politics*, 7 (2), Août 1998, pp. 86-101.

⁷⁴² Entretiens réalisés en groupe au ministère des Affaires européennes du Land de Brandebourg lors d'un voyage d'étude sur les relations germano-polonaises, avril 2000, Potsdam.

Avec les jumelages, le fédéralisme coopératif paraît donc se renforcer dans sa dimension verticale. En effet, la coordination entre le *Bund* et les *Länder* s'est accrue sur ces questions au sein des Commissions de coordination *Bund-Länder* dans le domaine économique et de coopération au développement, où « le *Bund* domine car il a un appareil administratif plus important »⁷⁴³. Cependant, au niveau horizontal, la compétition suscitée par les projets européens entre les *Länder* a fait évoluer le fédéralisme coopératif vers un fédéralisme compétitif. Elle a eu raison du mécanisme de coordination confié à un *Land* de l'Ouest et un *Land* de l'Est auprès du *Bund*⁷⁴⁴, qui est tombé en désuétude, et le ministère des Finances, chargé de coordonner les projets *Twinning*, avoue avoir parfois du mal à gérer la situation⁷⁴⁵. Quelques coopérations ponctuelles, notamment entre anciens et nouveaux *Bundesländer*, contredisent cette analyse, mais ces exemples restent rares⁷⁴⁶.

Les collectivités locales françaises, quant à elles, sont encadrées au niveau des jumelages par l'ensemble institutionnel relativement centralisé et coordonné à l'échelle gouvernementale. Les collectivités locales sont informées des appels à propositions par les ministères compétents, par le biais de la Commission nationale de la coopération décentralisée ou du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales. L'expertise détenue par les collectivités locales est mise en valeur lors de la sélection de projets par le biais des fonctionnaires des ministères qui coordonnent les projets. A notre connaissance, le gouvernement français n'a tenu aucune statistique sur la participation des collectivités territoriales françaises aux projets de jumelage. Il est donc très difficile à ce niveau d'avoir une idée précise du pourcentage de participation des régions et départements à ces projets européens. En tout état de fait, l'appel à des experts régionaux se fait souvent dans les domaines de compétences des régions et des départements, en particulier sur les questions de décentralisation et de politique environnementale, et surtout de la gestion des fonds structurels et des fonds agricoles.

⁷⁴³ *Ibid.*

⁷⁴⁴ La Saxe était par exemple chargée en 2002 de coordonner la répartition des projets de jumelage et la communication avec le *Bund* (le ministère fédéral des Finances en particulier). Mais son rôle ayant été réduit à celui « d'une simple boîte aux lettres » et la fonction est désormais jugée « inutile ». Entretien à la Représentation de la Saxe à Berlin, 14 janvier 2003.

⁷⁴⁵ Entretiens au Point de contact national *Twinning*, ministère fédéral des Finances, Berlin, janvier 2003 et aux bureaux de représentation du Schleswig-Holstein et du Mecklembourg Poméranie antérieure, avril 2000 et septembre 2003.

⁷⁴⁶ Les gouvernements du Schleswig-Holstein (ancien *Land*) et du Mecklenburg Poméranie antérieure (nouveau *Land*) ont par exemple travaillé ensemble entre 1998 et 2000 sur un projet de jumelage PHARE de formation de juges en Estonie.

Malgré les possibilités ouvertes aux régions, notamment par le biais des jumelages, de participer aux programmes européens, de nombreux interlocuteurs des collectivités locales et des *Länder* mettent en valeur les contraintes des procédures européennes qui limitent leur engagement réel. Certes, les administrations locales ont identifié le potentiel des jumelages en matière de renforcement des échanges économiques et techniques, mais elles mettent aussi en valeur les limites de leur capacité à répondre aux appels à proposition de la Commission. En effet, elles ne disposent généralement pas d'assez d'experts qualifiés et motivés à envoyer sur place, ni de ressources financières et en personnel suffisantes pour répondre à ces appels. Comme l'indique un interlocuteur au ministère de l'Economie, du Transport et du développement régional du *Land* de Hesse :

« Nous essayons de coordonner nos activités au sein du ministère, de travailler aussi avec nos collègues techniciens, car l'obtention d'un projet dépend de nos ressources en terme de techniciens, de personnes qui peuvent ensuite devenir Conseiller pré-adhésion. Mais nous n'avons pas tant de personnel que cela qui puisse faire l'affaire et cela dépend aussi de la motivation du personnel. Si ça les passionne (...) dans ce cas, le projet marche »⁷⁴⁷.

Pour conclure, alors que la coopération allemande était jusqu'à récemment du ressort exclusif du niveau fédéral (*Bund*), un renforcement de la coopération entre *Bund* et *Länder* et de la concurrence entre *Bundesländer* s'observe au cours des années 1990 dans le sens où les régions fédérées, les *Länder*, développent un activisme particulier, sorte de para-diplomatie, à travers l'ouverture de bureaux de représentation à Bruxelles et dans les pays candidats qui fonctionnent comme de véritables mini-ambassades. L'expertise allemande de la mise en œuvre de l'acquis communautaire se situant au niveau des entités fédérées, en particulier dans les domaines relevant de leur compétence exclusive, c'est une des raisons pour lesquelles les *Bundesländer* ont particulièrement été représentés dans la réalisation des projets de jumelages.

L'expertise des collectivités locales françaises est également de plus en plus mise en valeur, cependant de manière moins claire et directe en raison de la structure centralisée des relations entre gouvernement et régions/départements français. Pourtant, on observe dans le cas français une tendance à s'affranchir de la tutelle gouvernementale par l'ouverture de bureaux de représentation à Bruxelles et à l'étranger, en l'occurrence dans les PECO. Ainsi, les régions françaises développent de plus en plus leurs propres activités en Europe centrale et

⁷⁴⁷ Entretien avec le directeur de département économie extérieure Europe et ex-URSS, ministère de l'Economie, du Transport et du Développement régional du *Land* de Hesse, Wiesbaden, 4 déc. 2002.

orientale (essentiellement culture, tourisme et économie) et participent de manière croissante et indirecte à la mise en œuvre des projets européens où l'expertise des régions est requise.

Ainsi, de nombreuses possibilités ont été ouvertes aux collectivités territoriales au cours des années 1990 de participer aux politiques et aux programmes de coopération européens. Cependant, **la combinaison de méthodes utilisée par la Commission au cours des années 1990 a exercé un impact restreint sur les collectivités territoriales des Etats membres, tant au niveau des discours politiques locaux, que des possibilités réelles de participation aux projets de coopération européens, sauf pour les *Länder* et régions aux ressources humaines et économiques importantes**⁷⁴⁸. Il convient surtout de remarquer que les collectivités locales ont été mobilisées non pas par la Commission elle-même, mais par les gouvernements des Etats membres en recherche d'experts sur les problématiques locales (décentralisation, fonds structurels). La conditionnalité énoncée au cours des années 1990 joue donc comme ressource limitée pour les régions qui veulent étendre leurs activités économiques et culturelles à l'Est. En est-il de même pour les acteurs économiques nationaux ?

***B – Les groupes d'intérêt professionnels, « gagnants » de l'élargissement ?
L'institutionnalisation de relations entre acteurs publics et privés***

La chute du Mur de Berlin, couplée à une réflexion lancée dans les années 1980 sur les moyens d'améliorer la politique de développement, a conduit à une redéfinition des relations entre groupes d'intérêt⁷⁴⁹ et acteurs politiques en matière de politique de coopération. L'incapacité des gouvernements à trouver les ressources internes financières et expertes nécessaires à l'élaboration d'une réponse aux attentes des PECO les ont peu à peu conduits à se décharger d'une partie de leurs responsabilités et à chercher de nouvelles ressources. Le processus d'institutionnalisation correspond ici à la création d'organisations chargées de gérer

⁷⁴⁸ Ainsi, « toutes les régions et collectivités locales n'occupent pas de position égale dans ce processus ». Entretien avec M. Helmut Kern, ministère de l'Economie, du Transport et du Développement régional de la Hesse, Wiesbaden, déc. 2002.

⁷⁴⁹ S. Saurugger et E. Grossmann définissent les groupes d'intérêt dans un sens large comme « des entités qui cherchent à représenter les intérêts de sections particulières de la société en vue d'influencer les processus politiques » ; GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine (dir), « Les groupes d'intérêt et l'Union européenne », *Politique européenne*, (7), n° spécial, printemps 2002, p. 5. Voir aussi : EICHENER Volker, VOELZKOW Helmut, *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg, Metropolis Verlag, 1994; RICHARDSON Jeremy J., "Government, Interest Groups and Policy Change", *Political Studies*, 48 (5), 2000, pp. 1006-25 ; ASPINWALL M., GREENWOOD Justin (eds.), *Collective Action in the European Union : Interests and the New Politics of Associability*, Londres Routledge.

la mise en œuvre des politiques d'assistance définies au niveau ministériel⁷⁵⁰. Ces organisations, assimilables à de véritables médiateurs, sont chargées de faire le lien entre leur ministère de tutelle et l'expertise sectorielle, souvent située au niveau d'acteurs privés. Ce processus a particulièrement eu lieu dans des secteurs habituellement peu engagés dans les politiques de développement, mais rattachés d'une façon ou d'une autre au secteur économique, comme les conseils en matière juridique, agricole et environnementale.

En général, l'institutionnalisation de nouveaux acteurs soutient la promotion des petites et moyennes entreprises. En effet, plusieurs entretiens indiquent que les grandes entreprises n'ont pas besoin d'appui gouvernemental puisqu'elles disposent de ressources suffisantes pour mener leurs activités à l'Est et gèrent leurs propres bureaux de représentation à Bruxelles et dans les Etats candidats⁷⁵¹. Mentionnons cependant l'importante différence de perception entre la France et l'Allemagne quant à la question des investissements à l'Est, notamment au début des années 1990. Alors que les marchés est-européens avaient généralement une image plus positive en Allemagne, en raison de longues coopérations économiques et de l'engagement d'entreprises de l'Ouest dans l'*Ostpolitik* des années 1970, ces marchés étaient perçus comme peu attirants en France. En effet, jusqu'au milieu des années 1990, le risque-pays des PECO était évalué au niveau de certains pays africains⁷⁵², ce qui explique en partie que la politique de soutien aux entreprises ait été plus tardive en France qu'en Allemagne, le gouvernement allemand ayant accru le soutien à ses entreprises dès 1990 par le biais des crédits Hermès. Il faut attendre l'arrivée de Jacques Chirac au gouvernement en 1995 pour constater un réel changement de stratégie en France⁷⁵³.

Nous montrerons ici qu'il faut resituer l'institutionnalisation de relations entre milieux politique et professionnels dans le contexte européen de délégitimation des entreprises de conseil en Europe centrale et orientale. Le revirement opéré en 1997-98 en faveur du renforcement des capacités institutionnelles apparaît ici clairement dans la promotion par la Commission de la coopération entre professionnels d'un même secteur d'activité. Cette institutionnalisation est également à situer dans le débat sur les limites financières de l'Etat providence dans la gestion et l'entretien d'infrastructures et de services d'intérêt public. **Nous**

⁷⁵⁰ Sur les groupes d'intérêts dans la politique extérieure, voir : SKIDMORE David, HUDSON Valerie M. (Eds), *The Limits of State Autonomy. Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, 1993.

⁷⁵¹ Entretien avec Mme Ursula Horn, ministère fédéral de l'Economie, Berlin, 15 février 2001.

⁷⁵² Entretien avec Artur Borzeda, La Documentation française, Paris, 22 déc. 2003.

⁷⁵³ *Ibid.*

verrons donc de quelle manière la recherche d'expertise et de ressources financières par la Commission a conduit à légitimer le phénomène d'immixtion croissante de l'économie dans la politique d'assistance des Etats membres. La question du rapprochement entre

acteurs publics et groupes d'intérêt privés met ainsi en valeur deux points :

- d'une part la recherche d'expertise auprès de professionnels d'un secteur d'activité qui entraîne la création d'agences gouvernementales souples disposant souvent d'un statut privé ;
- d'autre part la recherche de ressources financières pour la réalisation d'investissements pour la gestion de services publics.

1) Une forte mobilisation des groupes d'intérêt allemands qui se traduit par d'importantes innovations institutionnelles

En Allemagne, le rapprochement entre acteurs publics et groupes d'intérêts s'est en premier lieu réalisé au niveau économique. Il faut remonter à la mise en place de l'*Ostpolitik* des années 1970 pour comprendre dans quelle mesure s'est institutionnalisé une coopération étroite entre le gouvernement et les groupes d'intérêt économiques allemands. C'est notamment ce que relate Otto Wolff von Amerongen dans ses mémoires sur le Comité Est de la Fédération de l'économie allemande (*Ost-Ausschuß des BDI*) en tant qu'ancien directeur de cette organisation⁷⁵⁴. Cependant, les contacts établis par les entreprises allemandes à l'Est étaient principalement réservés aux grandes entreprises et multinationales, qui très souvent ne visaient que le marché russe. L'accès à ces marchés était par contre limité – car aussi plus risqué et semé d'embûches administratives – pour les petites et moyennes entreprises (PMI) spécialisées dans un secteur précis et sans appui politique.

Ainsi, la politique allemande d'assistance mise en place à partir de 1988-89 a clairement eu pour but de soutenir le commerce extérieur et les investissements, de promouvoir les exportations, les transferts de normes, de savoir-faire et de technologies allemandes à l'Est, mais aussi d'exporter les traditions juridiques « sur la base desquelles il est plus facile de commercer »⁷⁵⁵. Elle a également suivi des visées de politique intérieure afin de maintenir et

⁷⁵⁴ AMERONGEN Otto Wolff (von), *Der Weg nach Osten. Vierzig Jahre Brückenbau für die deutsche Wirtschaft*, München, Knauer, 1992.

⁷⁵⁵ Interviews avec quatre personnes clés dans la gestion de *Transform* : Ulrich Mohrmann (BMW, puis BMZ après 1998), Mme Horn (BMW), Matthias Möller (BMW, puis BMF après 1998), M. Friedrich (BMZ), Bonn, Berlin, 2000-2002. Voir aussi : GTZ, *Privatisierungsberatung und Zusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft*, Eschborn, 1999.

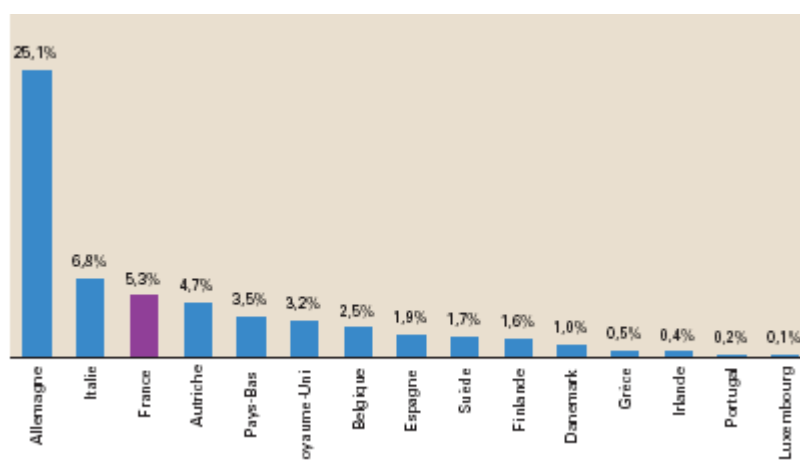
de développer certains secteurs d'activité, de garantir des emplois et de soutenir le *Mittelstand* (PME-PMI) allemand.

T 39. Exportations allemandes en Europe centrale et orientale entre 1993 et 1997
(1,95 DM = 1 euro)

	1993 en milliards de DM	1997 en milliards de DM	Augmentation des exportations allemandes entre 1993/97
Pologne	9 702	21 359	120,2 %
Rép. Tchèque	7 654	16 631	117,3 %
Hongrie	5 158	10 778	109,0 %
Slovaquie	1 403	4 539	223,5 %
Slovénie	2 465	3 541	43,7 %
Roumanie	1 806	3 145	74,1 %
Croatie	1 772	2 832	59,8 %
Lituanie	502	1 678	234,3 %
Bulgarie	905	942	4,1 %
Lettonie	349	806	130,9 %
Estonie	171	654	282,5 %

Source : Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1997.

T 40. Parts de marché de l'Allemagne comparé aux membres de l'UE 15 dans les exportations vers les PECO en 2002



Source: MINISTERE DE L'ECONOMIE, « Elargissement de l'Union européenne : un nouveau marché », DREE Dossier, avril 2004, p. 21. www.dree.org/elargissement (Eurostat, calculs DREE)

Surtout, **la technicité des conseils demandés par l'économie des PECO à partir de 1989 a ouvert la possibilité aux ministères techniques, comme les ministères de l'Agriculture, de l'Environnement, de l'Intérieur ou de la Justice de développer une action internationale dans leur secteur d'activité.** La plupart des ministères ne possédant pas directement l'expertise sur l'Europe centrale et orientale, ils ont pratiqué une politique qualifiée « d'outsourcing » (extériorisation des activités) auprès d'entreprises de conseil et de groupes

d'intérêts économiques et professionnels⁷⁵⁶. La Loi fondamentale étant très stricte quant à la création de nouvelles instances de délégation⁷⁵⁷, les ministères techniques ont accepté d'externaliser leurs activités en créant des liens avec les groupes d'intérêt concernés. Quelques nouvelles structures sont ainsi nées de ces coopérations et se sont institutionnalisées à travers la création d'agences gouvernementales au statut privé (fondation ou association). Travaillant sur fonds publics et privés, elles sont souvent issues d'un compromis entre les ministères et les plus grands groupes d'intérêts économiques ou professionnels allemands. Dans le cas allemand, la légitimation des « nouveaux » acteurs est passée avant tout par la reconnaissance de leur expertise par le milieu politico-administratif, sous la pression des plus grands groupes d'intérêt nationaux. Ainsi, le gouvernement d'Helmut Kohl a institutionnalisé une coopération entre milieu public et privé permettant de trouver l'expertise nécessaire à la mise en œuvre de la politique d'assistance à l'Est. Cette décision politique d'associer plus largement l'économie au politique correspond, de l'avis d'un ancien membre du BDI, à un « changement de paradigme »⁷⁵⁸ initié à la fin des années 1980 sous la pression des présidents des plus puissantes fédérations économiques, la Confédération des chambres de commerce et d'industrie (DIHT), la Confédération de l'industrie allemande (BDI), la Fédération centrale de l'artisanat allemand (ZDH), et l'Association fédérale des fédérations d'employeurs allemands (BDA)⁷⁵⁹. Elle répond ainsi aux pressions de ces groupes – inspirés par les discours sur les difficultés financières de la politique extérieure⁷⁶⁰ – en faveur d'une plus grande participation aux activités de politique de développement touchant à l'économie⁷⁶¹, et propose des solutions sur la base de l'expérience passée de la coopération économique Est-Ouest. Cette percée, si minime soit-elle face à l'imposant monopole des agences gouvernementales (GTZ, KfW), représente pour le gouvernement allemand un changement de paradigme dans le sens où

⁷⁵⁶ Les développements qui suivent reprennent en grande partie un article publié en 2004 : TULMETS Elsa, « L'élargissement à l'Est – ,nouveaux acteurs' et assistance en Europe centrale et orientale », in : JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia (dir.), *Sociologie politique des usages de l'intégration européenne*, L'Harmattan, 2004, pp. 55-84.

⁷⁵⁷ Articles 85 (3), 87 (3) et 108 (3) de la Loi fondamentale allemande. Voir aussi à ce sujet les questions au gouvernement sur la création de nouveaux acteurs de l'assistance aux PECO.

⁷⁵⁸ Entretiens SEQUA, Bonn, 28 novembre 2002. Sur le changement de paradigme : HALL Peter, "Policy paradigms, social learning and the state...", *op. cit.*, 1993, pp. 275-296.

⁷⁵⁹ BDI, *Bundesverband der deutschen Industrie* ; ZDH, *Zentralverband des Deutschen Handwerks* ; BDA, *Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände* ; DIHT, *Deutscher Industrie- und Handelstag*, maintenant DIHK, *Deutscher Industrie- und Handelskammertag*.

⁷⁶⁰ KAUL Inge, „Die Debatte über die Entwicklungsfinanzierung: damals und heute“, in : NUSCHELER Franz (Hrsg.), *Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2000, Schriftenreihe, Band 367, pp. 65-78.

⁷⁶¹ Interview avec un chef de projet de la SEQUA, ancien membre du BDI. Bonn, novembre 2002.

l'administration étatique entrevoit ses propres limites et accepte que d'autres acteurs interviennent dans la politique extérieure de développement⁷⁶².

Dans le cas de l'assistance à l'Est, cette immixtion a principalement été rendue possible grâce à la présence de fonctionnaires du programme *Transform* à l'origine membres du personnel du Comité Est de la Fédération des industriels allemands (*Ost-Ausschuß des BDI*). Plusieurs ministères et nouvelles organisations gouvernementales ont en effet recruté des personnes de l'*Ost-Ausschuß* au début des années 1990 pour pallier le manque d'expertise en interne. Pendant les heures de gloire de *Transform*, le coordinateur principal du programme PHARE, U. Mohrmann, était par exemple un ancien membre de ce Comité, tout comme G. Friedrich, un des co-fondateurs du programme⁷⁶³. Le rôle central accordé à ces personnes est mis en valeur lors des restructurations organisationnelles intervenues en 1998 : ces mêmes personnes sont restées et ont simplement été mutées d'un ministère (le ministère fédéral de l'Economie, BMWi) à l'autre (ministère fédéral du Développement économique, BMZ). M. Möller, autre co-fondateur de *Transform*, plus tard chargé de la coordination des programmes PHARE et TACIS en Allemagne, a indiqué par entretien être en contact constant avec les membres de l'*Ost-Ausschuß* qu'il a régulièrement au téléphone et qu'il connaît personnellement⁷⁶⁴. La SEQUA, une des organisations issues de l'accord entre économie et politique, emploie également d'anciens membres du Comité Est⁷⁶⁵. Il n'est donc pas étonnant de constater l'institutionnalisation de relations entre l'administration gouvernementale et les groupes professionnels allemands puisque de nombreux anciens membres des organisations économiques spécialistes de l'Europe centrale et de la politique de développement travaillent directement dans les ministères qui ont autorisé ces alliances. Il est possible de classer les « nouveaux » acteurs de la coopération allemande à l'Est en deux groupes :

⁷⁶² Ce point semble rejoindre les travaux de PETITEVILLE Franck, « La coopération économique de l'Union européenne, entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, 51 (3), juin 2001, pp. 431-458.

⁷⁶³ Entretiens avec Ulrich Mohrmann, Bonn, 14 février 2000 et 29 novembre 2002, et avec Günter Friedrich, Bonn, 27 novembre 2002.

⁷⁶⁴ Entretiens avec Matthias Möller, ministère des Finances, Berlin, 12 février 2001 et 30 janvier 2003.

⁷⁶⁵ Entretiens avec Jürgen Henkel et Robert Mächtel, SEQUA, Bonn, 28 novembre 2002. Avant d'arriver à la SEQUA, Jürgen Henkel était chargé des relations avec l'Afrique au sein du Comité Est de la Fédération des industriels allemands (*Ost-Ausschuß des BDI*).

- a) Les acteurs issus des institutions créées au moment de la réunification allemande, comme la *Treuhand Beratungsgesellschaft Osteuropa GmbH* (TOB), constituée d'une dizaine d'experts de la *Treuhandanstalt*, entreprise fiduciaire qui a permis de gérer la privatisation Est-allemande. Elle a envoyé plusieurs conseillers au moment des vagues de privatisation dans les PECO et NEI.
- b) Les acteurs issus du milieu économique créés pour conseiller les PECO et NEI dans divers secteurs d'activité (juridique, agricole, environnemental).

Parmi les organisations du deuxième groupe, quatre institutions « nouvelles » ont en commun d'avoir été créées dans les années 1980-90 à l'initiative du DIHT, du BDI, du ZDH et du BDA (voir tableau ci-dessous). Elles disposent toutes d'un statut juridique de droit privé, soit sous forme de fondation (e.V.), soit d'entreprise d'intérêt général (*gemeinnützige GmbH*), et sont rattachées formellement à un ministère fédéral (délégation ou mandat). Leur institutionnalisation présente donc une certaine originalité puisqu'elle se situe à la croisée entre les milieux politique, économique, académique et technique. Ces petites organisations agissent tantôt main dans la main, tantôt en concurrence avec les grosses structures classiques de la coopération allemande.

T 41. Les « nouveaux » acteurs de la coopération allemande à l'Est : quelques exemples

Rattachée au ministère de la Coopération économique et du Développement (BMZ), l'entreprise d'intérêt général **Service des Experts Seniors** (*Senior Experten Service - SES gGmbH*) représente un projet pilote en la matière. Créée en 1983 par le DIHT, le BDI, le ZDH et le Cercle de soutien Carl Duisberg (CDF), ses activités n'ont commencé qu'à partir de 1986 lorsque le SES acquiert le statut de « Service bénévole de l'économie allemande pour la coopération internationale ». L'idée d'envoyer des retraités pour conseiller des entreprises locales est issue de l'expérience américaine de coopération entre milieux politique et économique. Le SES dispose de son propre réseau de correspondants chargés de trouver des entreprises intéressées par cette forme de philanthropie. Il a servi d'exemple à la mise en place de ces structures « mixtes » en Allemagne⁷⁶⁶.

La **Fondation pour le développement et la qualification professionnelle** (*Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung - SEQUA e.V.*) est une filiale du DIHT, du ZDH et du BDA. Créée en 1991, elle est rattachée au ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et travaille en étroite coopération avec des chambres de commerce, d'industrie ou d'artisanat, des groupes d'intérêts (*Verbände*), des agences de développement et de formation internationale allemands. La SEQUA conseille exclusivement sur la construction et le fonctionnement de chambres professionnelles, notamment de commerce, grâce à un vivier d'experts issus des chambres et représentations économiques allemandes IHK/AHK. Elle a peu à peu acquis une sorte de monopole dans ce domaine⁷⁶⁷.

⁷⁶⁶ Entretiens au SES, Bonn, novembre 2002. Documents d'information internes, brochures et rapports d'activité.

⁷⁶⁷ Entretiens à la SEQUA, Bonn, novembre 2002. Brochures et rapports d'évaluation de projets.

La **Fondation pour la coopération juridique internationale** (*Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit - IRZ-Stiftung e.V.*) est rattachée au ministère fédéral de la Justice (BMJ), et a récemment développé des liens avec la plus grande agence de développement allemande, la GTZ. Créée en 1992, ses membres fondateurs se composent de nombreux groupes d'intérêts économiques (DIHT...) et juridiques, parmi lesquels une grande partie de la communauté épistémique des juristes allemands spécialistes de l'Europe centrale et orientale. Elle organise et gère des projets de coopération juridique en matière de droit constitutionnel, commercial et civil⁷⁶⁸. La fondation IRZ mobilise par exemple des associations professionnelles de magistrats, avocats, juristes et professeurs d'université pour assurer des projets de conseils sur la rédaction d'une constitution, de codes (civil, pénal, de commerce) et plus récemment sur la reprise de l'acquis communautaire.

Le Bureau Est de l'Economie allemande pour l'environnement (*Umweltbüro Ost der Deutschen Wirtschaft*) a été créé en septembre 1992 à l'initiative du ministère fédéral de l'Environnement et du DIHT et intégré en 1998 à l'**Association pour le soutien du transfert international de technologies environnementales** (ITUT e.V.). Cette dernière, créée en 1996 et située à Leipzig, regroupe des membres fondateurs issus du DIHT, du BDI et du ZDH, des ministères fédéral et régional (Saxe) de l'Environnement, des plus importantes banques d'investissement public (KfW et DtA), des plus actives fédérations du secteur environnemental (*Bundesverband der deutschen Entsorgungswirtschaft e.V.*, *Verband privater Abwasserentsorger e.V.*, etc...), et d'une partie du milieu de la recherche allemande sur les techniques environnementales (*Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH*, etc...). L'ITUT coordonne des activités de conseil, d'investissement et de recherche dans le domaine environnemental dans l'ensemble des pays de l'ex-bloc communiste⁷⁶⁹.

D'après les membres de ces organisations, l'expertise qu'ils proposent est plus proche du terrain que celle des grandes agences, la *Gesellschaft für technische Zusammenarbeit* (GTZ) ou la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), et répond par ailleurs à une demande de suivi des dossiers qui contraste avec les méthodes des entreprises de conseil qui, de l'avis de la SEQUA, « envoient souvent des experts incapables de conseiller sur le terrain ; il est mieux de recommander une personne qui sait tout de suite identifier les problèmes parce qu'elle vient du même secteur »⁷⁷⁰. A travers ces nouvelles structures émerge ce que l'on pourrait appeler de véritables acteurs « économique-administratifs ».

L'activité de ces organisations s'appuie sur les moyens classiques de l'assistance technique et sur la promotion d'une expertise sectorielle. Elle consiste principalement en l'organisation de conférences réunissant des acteurs-clés par secteur (ministères, groupes d'intérêts, entreprises...), de formations de « multiplicateurs » chargés de transmettre le savoir-faire reçu dans leur pays, ou encore de stages en entreprises permettant l'ouverture sur les marchés de l'Est et des échanges de technologies. Il peut s'agir aussi de visites (*Hospitationen*) permettant de comprendre le fonctionnement des institutions allemandes dans un secteur donné, ou de l'envoi d'experts sur le terrain pour conseiller en interne un ministère, une

⁷⁶⁸ Entretiens Fondation IRZ, Bonn, février 2000 et novembre 2002. Documents d'information internes et rapports d'activité.

⁷⁶⁹ Entretiens *Umweltbundesamt* Berlin, juin 2002, ITUT, Leipzig, avril 2003 ; participation à une conférence organisée par l'ITUT à Tallinn, septembre 2002. Documents d'information.

⁷⁷⁰ Interviews à la SEQUA, Bonn, novembre 2002.

agence gouvernementale, une ONG, un groupe d'intérêt ou une entreprise. Afin de gérer cette expertise, chacune de ces organisations dispose d'une « base de données », que les chargés de projets peuvent consulter à tout moment, et qui contient les noms des membres de l'organisation et la liste des experts qui peuvent être joints ou envoyés en mission. Le **SES** dispose par exemple de plus de 5600 experts retraités ayant travaillé dans diverses entreprises et multinationales allemandes, prêts à partir plusieurs mois sur le terrain conseiller des entreprises (en majorité des PME-PMI). Les transferts de connaissances occasionnés sont donc liés au fonctionnement des entreprises allemandes dans divers secteurs d'activité. La **Fondation IRZ** recourt aux services de ses membres, pour la plupart des fédérations professionnelles dans le domaine juridique (Chambre fédérale des notaires, Chambre fédérale des conseillers fiscaux, Fédération des juges allemands, etc...), d'éminents universitaires (Université de Cologne, Hambourg, Fribourg) et des centres de recherche spécialisés depuis des décennies dans le droit d'Europe de l'Est (Institut für Ostrecht, Munich). La **SEQUA**, de son côté, propose une aide à la construction de chambres de commerce (fonctionnement, règles de cotisation par les membres, etc...) sur le modèle des chambres de commerce allemandes (IHK). Elle organise également des formations complémentaires et des stages en entreprises allemandes et soutient par ce biais les PME-PMI (*Mittelstand*). L'**ITUT** organise quant à elle de nombreuses conférences où l'on retrouve des entreprises allemandes, des groupes de lobby pour la défense de normes et techniques allemandes (par ex. le *Grüne Punkt*) et des représentants des ministères (Environnement, Finances), groupes d'intérêts (Fédération des entreprises de l'emballage, du recyclage, etc...) et associations des pays candidats concernées par les questions discutées. Certains projets reposent également sur des partenariats de longue date. Le projet de coopération entre la chambre de commerce (AHK) de Kiel et celle de Tallinn a dans un premier temps été financé sur une base bilatérale (programme *Transform*) et s'est poursuivi grâce à des fonds PHARE. D'après la Fondation IRZ, l'assistance sert cependant plutôt de guide pour les partenaires est-européens, plus qu'elle n'exige de reprise stricte des normes promues:

« L'aide et les conseils promulgués par l'Allemagne ont une fonction principale de soutien dans le processus de réalisation de réformes menées de façon autonome par les Etats partenaires. En règle générale, on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils reprennent le système juridique allemand sans aucune restriction. Le conseil juridique a au contraire pour but de permettre un transfert de connaissances, d'expériences et de savoir-faire juridique. Les conseils allemands doivent aider les Etats partenaires à s'orienter à l'aide des expériences passées de l'Allemagne »⁷⁷¹.

⁷⁷¹ Fondation IRZ, *Jahresbericht 1997*, Bonn, 1997, p. 10.

En ce sens, la nature des transferts se situe plus au niveau des normes informelles que formelles, sauf pour certains projets qui consistent à préparer des projets de lois ou la rédaction de codes (de commerce, civil...). Les activités de conseil font face à des enjeux importants lorsqu'elles ont lieu au moment de l'adoption d'une loi au Parlement. Elles peuvent alors influencer le contenu des lois, qui contiennent souvent des références techniques et pratiques propres à des traditions sectorielles. Plus les normes inscrites dans le droit du pays receveur sont proches de celles conseillées, plus la probabilité est forte pour que se développent des liens de coopération durables (formations, contrats pour l'importation de techniques...). Les enjeux tournent en général autour du transfert de technologies et de standards d'origine allemande. L'avantage d'une institutionnalisation entre milieux public et économique devient alors très clair : les agences gouvernementales, et en particulier les « nouveaux » acteurs, jouent principalement un rôle d'intermédiaire entre les différents acteurs allemands et Est-européens mobilisés autour d'une question de transfert de norme. Cependant, les projets ne sont pas toujours couronnés de succès. Les conférences organisées par l'ITUT au moment de discussions parlementaires est-européennes sur la transposition d'une directive environnementale ont par exemple pour but de faire accepter les solutions allemandes de transposition de cette directive et de « vendre » les techniques adaptées à sa mise en œuvre. Mais la conférence organisée par l'ITUT à Tallinn en septembre 2003 sur la directive européenne de recyclage des déchets d'emballage a été un échec : les représentants des ministères estoniens de l'environnement et des finances ont clairement refusé la solution de recyclage allemande fondée sur le *Grüne Punkt* (point vert) en indiquant à la fin de la conférence préférer l'approche finlandaise, « plus proches de leur culture et de leur conception du respect de la nature »⁷⁷².

L'évolution entre deux mondes, public et privé, le recours à leurs ressources financières et à leurs savoir-faire respectifs, confère cependant à ces « nouveaux » acteurs une flexibilité dont ne peuvent se targuer les organisations traditionnelles de l'assistance dans un contexte international devenu concurrentiel. Malgré la réduction drastique des budgets, ces petites structures restent encore principalement financées par des fonds publics. La participation financière du milieu privé s'effectue généralement à travers « l'Association des amis et promoteurs » de ces organisations, sorte de fonds de secours alimenté par le BDI,

⁷⁷² Conférence organisée par l'ITUT e.V. en coopération avec les ministères estoniens de l'Environnement, et des Finances, ainsi que de nombreux groupes d'intérêts et groupes professionnels, Tallinn, 24 septembre 2003 (voir Chap. IV).

le DIHT et le ZDH, auquel il est possible de faire appel « pour sauver un bon projet »⁷⁷³. Les méthodes de travail restent mixtes : les organisations doivent respecter les règles de la hiérarchie administrative en rendant des rapports annuels au conseil d'administration et au ministère de tutelle ; mais leur gestion quotidienne s'appuie sur l'approche managériale et l'expertise sectorielle.

L'énonciation de la conditionnalité à l'adhésion en 1993 et sa reprise par les acteurs des Etats membres ouvrent d'autres possibilités de coopération pour les acteurs nationaux de la coopération. Les mécanismes de reconnaissance ou de légitimation de l'expertise au niveau européen restent cependant plus flous qu'au plan national. Ils apportent des contraintes, mais aussi des marges de liberté à ces acteurs qui jouent tantôt sur leurs appuis nationaux, tantôt sur les réseaux européens auxquels ils ont accès et plus souvent sur les deux registres, combinant ainsi les ressources publiques et privées. Les nouvelles procédures européennes impliquent aussi des ajustements entre acteurs nationaux de la coopération. Ainsi, la fondation IRZ, mandatée par le ministère fédéral de la Justice, a développé des contacts avec un de ses concurrents sur le plan national, la Société pour la coopération technique (GTZ) avec qui elle a signé un contrat de sous-traitance. Dans la pratique, la GTZ use de ses réseaux européens et de sa renommée dans le développement pour remporter l'appel d'offre, mais elle réserve la mise en œuvre d'une partie du projet à l'IRZ. L'IRZ se joint parfois à des consortiums européens suite à des contacts noués lors de la réalisation de précédents projets bilatéraux (programme *Transform*) et a multiplié des liens avec ses acteurs d'autres Etats membres, comme Acojuris et l'Ecole nationale de la Magistrature en France ou l'association de juristes de Leiden aux Pays-Bas.

Le même principe vaut pour le SES et la SEQUA, qui présentent la particularité de pouvoir recourir aux contacts de leur fédération européenne respective. Le SES a ainsi fait partie de 1992 à 2000 du Consortium *European Senior Services* et est en contact permanent avec les représentants de la Confédération européenne des services d'experts senior à Bruxelles. Structure fonctionnant sur le mode des organisations non-gouvernementales (ONG), elle retire de nombreuses ressources de son appartenance à des fédérations nationales actives à Bruxelles. La SEQUA est, quant à elle, représentée à Bruxelles à travers la fédération européenne des Chambres de commerce et d'industrie, Eurochambres, grâce à qui elle a réussi

⁷⁷³ Interview au SES, Bonn, novembre 2002.

à participer à de gros projets européens⁷⁷⁴. Cependant, la fonction de « lobbying » des représentations à Bruxelles reste faible : le rôle de ces représentations se limite à celui de simples boîtes aux lettres et à la transmission d'informations auprès des membres nationaux⁷⁷⁵. Pour ces petites structures, le moyen le plus classique de se faire remarquer et d'obtenir des informations consiste à analyser la composition des consortiums mentionnés dans certains appels d'offre, et à les contacter directement pour agir par sous-traitance dans le projet. Ainsi, en règle générale, les ressources expertes et parfois financières de ces organisations restent encore largement implantées au niveau national.

L'introduction des techniques de management dans les programmes d'assistance (nouvelle gestion publique) affecte aussi l'organisation interne de ces organisations et des grosses agences gouvernementales comme la GTZ, la KfW et la CDG⁷⁷⁶, machines lourdes et peu flexibles de la coopération allemande. Ainsi, la SEQUA est en voie de restructuration afin de mieux suivre le rythme effréné de Bruxelles.

« Nous avons besoin de nous professionnaliser, donc une partie de la SEQUA est en train de grossir et de prendre la forme d'une entreprise de conseil, l'autre partie restera telle qu'elle est tant que son activité est financée par le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement. (...) En Allemagne, nous avons maintenant acquis une sorte de monopole dans le conseil aux chambres de commerce et d'industrie... au point que la GTZ a dû fermer un de ses départements chargés auparavant du même type d'activité! »⁷⁷⁷.

Les chefs de projet du SES se plaignent quant à eux d'être parfois trop sollicités en raison de leur longue activité dans les réseaux européens, et avouent manquer de personnel pour continuer à suivre le rythme de Bruxelles qui impose d'agir « toujours à la dernière minute. (...) Il faudrait plus de personnel pour monter un dossier en trois jours comme le veulent les consortiums »⁷⁷⁸.

Ces exemples montrent dans quelle mesure **le recours aux normes européennes**, et par conséquent le passage par les procédures européennes, **transforme les relations de**

⁷⁷⁴ Entretiens à la SEQUA, Bonn, novembre 2002.

⁷⁷⁵ Entretiens aux bureaux de représentation du DIHK et de la KfW, Bruxelles, mai 2004. Entretiens à la SEQUA et au SES, Bonn, novembre 2002.

⁷⁷⁶ La récente fusion entre la Société Carl Duisberg (CDG) et la Fondation allemande de développement (DSE), qui a donné naissance à l'organisation InWent gGmbH (Société pour la formation professionnelle et le développement international), indique très clairement cette tendance des agences gouvernementales à « copier » les entreprises de conseil et à s'inspirer des techniques du management privé (Interview InWent, Cologne, décembre 2002).

⁷⁷⁷ Entretien à la SEQUA, Bonn, novembre 2002.

⁷⁷⁸ Interviews au SES, Bonn, novembre 2002.

coopération et de concurrence entre les acteurs nationaux. Les réponses organisationnelles apportées à l'insertion dans les réseaux européens sont ainsi de deux sortes :

- soit l'organisation se développe sur le modèle d'une entreprise de conseil et s'affranchit progressivement de la tutelle publique ;
- soit l'organisation fonctionne sur le modèle caritatif (ONG) et garde un mode de fonctionnement moins compétitif qui l'oblige à dépendre de son ministère de rattachement.

En général, le fait de participer à des projets européens, de faire partie d'un consortium ou d'une fédération européenne consacre un renforcement de la légitimité experte au sein de la communauté épistémique⁷⁷⁹ de l'assistance nationale. Une légitimité qui se traduit parfois par un renforcement du statut d'autonomie de l'organisation par rapport à son ministère de rattachement⁷⁸⁰ et par des coopérations plus fréquentes avec les grandes agences gouvernementales pourtant considérées comme concurrentes. Ces dernières, en pleine restructuration, recourent de plus en plus à la sous-traitance en déléguant la mise en oeuvre aux petites organisations para-étatiques ou à des ONG : **les ministères deviennent alors un prolongement du milieu politique, les grandes agences une extension des ministères, et les sous-traitants reprennent les fonctions d'origine des agences mandatées**⁷⁸¹. Ainsi, **le fonctionnement des réseaux européens transforme la chaîne verticale de délégation de compétences au niveau national en la rendant plus opaque.** La « privatisation » de la mise en oeuvre met fin à toute transparence sur l'état des activités. La plupart des informations clés étant détenues par une variété d'organisations au statut privé, les informations deviennent de moins en moins faciles d'accès pour le chercheur, sous le prétexte du caractère privé de l'organisation ou de l'absence d'accord de la hiérarchie administrative. Ce phénomène participe au processus que certains analystes appellent la « privatisation » de l'action publique⁷⁸².

En résumé, **le recours à la mixité des registres d'actions et de ressources, issus tant du milieu public que privé, a procuré une certaine flexibilité à ces nouveaux acteurs, permettant à l'économie de participer aux politiques d'assistance, et au gouvernement**

⁷⁷⁹ Sur le concept de communauté épistémique, voir HAAS Peter M., "Introduction: epistemic communities... ", *op. cit.*, 1992.

⁷⁸⁰ La Fondation IRZ est par exemple passée du statut de délégation de compétences à celui de mandaté (plus de responsabilité et d'autonomie).

⁷⁸¹ C'est ce qui ressort d'interviews réalisés entre 2000 et 2003 auprès des ministères, des grandes agences gouvernementales et des petites structures de coopération allemandes et françaises.

⁷⁸² CASSESE Sabino, WRIGHT Vincent, *La recomposition de l'Etat en Europe*, *op. cit.*, 1996.

national de répondre aux exigences des méthodes européennes fondées sur le management. Le passage à l'étape européenne, rendue nécessaire par le recul des budgets nationaux et l'imposition de nouvelles normes de coopération, entraîne donc d'importants changements organisationnels pour que l'assistance nationale reste dans le jeu compétitif européen de l'aide aux pays tiers. L'assise dans les réseaux nationaux passe notamment par l'accumulation de labels européens (projets PHARE, *Twinning*, TACIS) légitimants, sortes de cartes de visite entre acteurs d'un même milieu qui prouvent la détention d'une expérience et d'un savoir-faire spécifiques. Créés au départ pour pallier le manque d'expertise dans l'assistance aux PECO, ces acteurs ont progressivement gagné d'autres sphères que l'assise nationale et régionale en Europe de l'Est, pour peu à peu s'internationaliser en participant à d'autres programmes de coopération comme TACIS (Nouveaux Etats Indépendants), CARDS (Balkans) et MEDA (Méditerranée). Ce constat rejoint par ailleurs la thèse de Sabine Saurugger selon laquelle les groupes d'intérêt auraient servi de source d'expertise pour la Commission, non pas *via* leur représentation à Bruxelles, mais leur mode d'action national⁷⁸³.

L'immixtion du milieu économique dans la sphère politico-administrative a par ailleurs permis de diversifier les formes de la coopération internationale allemande. Les solutions trouvées à la privatisation des politiques locales relatives aux délégations d'activités de service public, en particulier le **partenariat public-privé (PPP, *public private partnerships*)**, ont été adaptées à la politique de développement. Le principe des programmes de PPP est le suivant : le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) signe un contrat avec une entreprise déjà présente sur le terrain pour mettre en œuvre un projet de développement dans un secteur donné. Les financements et les responsabilités se trouvent ainsi partagés, et les acteurs publics sont assurés de fournir aux partenaires locaux l'expertise dont ils ont besoin. Ces projets ne peuvent être menés que sur la base d'un accord bilatéral existant déjà entre les gouvernements. Pour la Ministre fédérale Heidemarie Wieczorek-Zeul,

« ce genre de partenariat présente des avantages pour les deux parties : pour les entreprises, de nouveaux engagements prometteurs qui n'auraient pas été possibles sans partenaire public ; du point de vue de la politique de développement, ce sont de nouvelles possibilités qui s'ouvrent de pouvoir utiliser l'univers des idées, le capital et le savoir technique des entreprises »⁷⁸⁴.

⁷⁸³ SAURUGGER Sabine, *Vers un mode communautaire des représentations des intérêts ? Les groupes d'intérêt français et allemands dans l'Ostpolitik de l'Union européenne*, thèse de science politique, IEP Paris, déc. 2001. Dir. : Christian Lequesne.

⁷⁸⁴ « Warum fördert die Bundesregierung Public Private Partnerships? », interview de la Ministre fédérale Heidemarie Wieczorek-Zeul, document de présentation du PPP, Sequa e.V.

Le but devient ainsi pour le BMZ de proposer une aide au développement en partie financée par le privé, ce qui cause les foudres du ministère de l'Economie et du Travail (BMWA) qui considère les PPP comme de l'argent public mal géré : « Les entreprises qui veulent vraiment investir dans le développement le font de toute façon, avec ou sans soutien public », déclarait lors d'un entretien une personne responsable de la gestion des projets d'assistance aux PECO au BMWA⁷⁸⁵.

2) *Une mobilisation tardive des groupes d'intérêt français*

Contrairement au cas allemand, les groupes d'intérêt français se sont mobilisés assez tardivement en Europe centrale et orientale. Ceci est particulièrement le cas des acteurs économiques. L'entrée tardive des opérateurs économiques français sur les marchés est-européens peut s'expliquer d'une part par l'absence de traditions historiques d'échange comme avec les pays d'Afrique par exemple, mais aussi en raison de la perception que les élites politiques et économiques avaient de ces marchés au début des années 1990. Comme l'indique Artur Borzeda, chargé des relations avec les PECO à la Documentation française, « le risque-pays des pays d'Europe centrale était, à cette époque, au niveau de celui du Burkina-Faso »⁷⁸⁶. Un article de presse paru dans le Figaro titrait par exemple en juin 1991 : « Voyage en Europe Centrale. Pourquoi le président de la République s'obstine-t-il à prendre les pays d'Europe centrale pour des pays du tiers monde ? »⁷⁸⁷. Ainsi, la perception négative que les élites politiques, administratives et économiques françaises avaient de l'Europe centrale et orientale permet d'expliquer en grande partie la frilosité des entreprises françaises à investir à l'Est, dans une région qui n'appartient, qui plus est, pas vraiment aux zones traditionnelles d'influence de la France. La situation a commencé à évoluer à partir de 1993 avec le changement de majorité gouvernementale et surtout après 1995 suite à l'arrivée de Jacques Chirac et d'autres membres du RPR (Rassemblement pour la République) au pouvoir⁷⁸⁸. L'économie française commence à mesurer l'état de ses piètres performances en terme d'investissements à l'Est par rapport à l'Allemagne, qui se targue d'exporter plus en Europe de l'Est qu'aux Etats-Unis. Enfin, le gouvernement français entame une politique active de soutien de l'économie française à l'Est. La presse française relate à force de chiffres

⁷⁸⁵ Interview au BMWi, Berlin, février 2001.

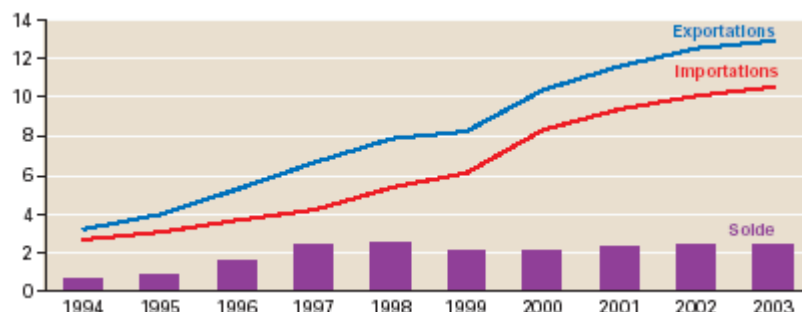
⁷⁸⁶ Entretien avec Artur Borzeda, La Documentation française, Paris, 22 décembre 2003.

⁷⁸⁷ *Le Figaro*, 19 juin 1991.

⁷⁸⁸ *Ibid.*

et d'exemples le retard de la France et consacre de plus en plus d'articles aux pays candidats à l'UE.

T 42. Evolution du commerce français en Europe centrale et orientale entre 1994 et 2003 (M° €)



Source : MINISTERE DE L'ECONOMIE, « Elargissement de l'Union européenne : un nouveau marché », DREE Dossier, avril 2004, p. 17. www.dree.org/elargissement (Douanes, calculs DREE)

Les échanges de la France avec les pays candidats ont été dominés en 2003 par l'industrie (94%), et plus précisément par l'industrie automobile, les biens intermédiaires, les biens de consommation et les biens d'équipement. Comme les exportations et les importations, les investissements français ont rapidement augmenté, mais restent géographiquement sélectifs : entre 1996 et 2002, les flux d'investissements directs se répartissaient principalement entre la Pologne (59,4%), la République tchèque (12,7%), la Slovaquie (11,4%), la Roumanie (7%) et la Hongrie (4,7%)⁷⁸⁹. Les investissements en Pologne ont particulièrement été réalisés dans le domaine des télécommunications, de l'alimentation et de l'automobile.

T 43. Répartition des exportations et des importations françaises par pays en 2003

	Exportations françaises (M €)	Importations françaises (M €)	% des exportations vers la zone	% des importations en provenance de la zone
Pologne	3 899	2 724	30,2%	25,5%
Rép. tchèque	2 110	1 734	16,3%	16,2%
Hongrie	1 953	2 158	15,1%	20,2%
Roumanie	1 414	1 371	10,9%	12,8%
Slovénie	955	701	7,4%	6,6%
Slovaquie	650	708	5,0%	6,6%
Malte	530	194	4,1%	1,8%
Bulgarie	432	420	3,3%	3,9%
Chypre	342	59	2,6%	0,6%
Estonie	189	91	1,5%	0,9%
Lituanie	313	445	2,4%	4,2%
Lettonie	143	77	1,1%	0,7%
Total	12 930	10 682	100%	100%

Source : MINISTERE DE L'ECONOMIE, « Elargissement de l'Union européenne : un nouveau marché », DREE Dossier, avril 2004, p. 18. www.dree.org/elargissement (Douanes, calculs DREE)

⁷⁸⁹ MINISTERE DE L'ECONOMIE, « Elargissement de l'Union européenne : un nouveau marché », DREE Dossier, avril 2004, pp. 18 et 23. www.dree.org/elargissement

Le ministère de l'Économie a ouvert des missions économiques dont le personnel est issu de la Direction régionale des études économiques (DREE). Ces missions, situées au sein des ambassades, sont présentes dans les principaux pays candidats (les premiers bureaux ont été ouverts en Pologne, Hongrie et République tchèque). Dès le milieu des années 1990, leur personnel commence à publier une revue bi-mensuelle, la « Revue Élargissement », et diffuse de courts dossiers d'analyse et des statistiques économiques pour informer les entreprises et administrations françaises de l'évolution de la législation et des marchés est-européens⁷⁹⁰. La liste de diffusion, qui s'est particulièrement élargie au fil des ans, a été nommée « Réseau élargissement ».

Comme dans le cas allemand, l'intérêt des marchés est-européens et l'incapacité des ministères de trouver l'expertise interne a entraîné l'apparition de nouveaux acteurs de la coopération internationale en France. La mobilisation de l'expertise sectorielle rendue nécessaire par les jumelages institutionnels a également entraîné l'institutionnalisation de liens entre acteurs publics (administrations) et privés (groupes d'intérêt, syndicats, etc.). Ces nouveaux acteurs de la coopération française ont parfois été créés sur la base d'organisations ou de réseaux existants.

Le ministère de la Justice, qui ne disposait pas encore de structures de coordination des projets de coopération internationale, s'est par exemple doté en 1992 d'une agence de coopération, **ARPEJE** (Association pour le renouveau et la promotion des échanges juridiques avec l'Europe centrale et orientale). Créée à l'initiative de son Ministre de l'époque, Robert Badinter, président de l'association, et du Garde des Sceaux Henri Nallet, Arpèje est une association régie par la Loi 1901. Elle fonctionne principalement grâce aux cotisations de ses membres (notaires, avocats, juges, juristes d'entreprises, huissiers...) et de subventions du ministère de la Justice, du Barreau de Paris et de l'École nationale de la Magistrature (ENM)⁷⁹¹. Le personnel d'Arpèje a organisé grâce aux fonds nationaux COCOP plusieurs conférences sur des thématiques actuelles de la construction européenne et mobilisé ainsi la plupart des juristes français, d'Europe de l'Est (tous les pays candidats à l'UE plus la Russie) et du Caucase (Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie) spécialistes de ces thèmes. Les conférences ont par exemple porté sur « le droit communautaire de la concurrence » ou encore

⁷⁹⁰ Les numéros de la revue et les dossiers d'analyse de la DREE sont accessibles sur www.dree.org/elargissement.

⁷⁹¹ Entretien avec Axel Gamet, Arpèje, Paris, 31 mars 2003.

sur « la lutte contre la criminalité organisée économique et financière »⁷⁹². Sur la base du réseau constitué par Arpège est créé en 1998 **ACOJURIS** (Agence de coopération juridique internationale), dont la fonction spécifique est d'effectuer le lien entre les experts nationaux et les programmes européens ou internationaux⁷⁹³. Arpège et Acojuris se complètent dans la pratique. Un projet mené sur fonds nationaux peut servir à préparer un projet européen, et les jumelages institutionnels en particulier permettent d'identifier les domaines où prolonger la coopération par de petits projets financés sur des fonds Cocop.

Le ministère de l'Agriculture et celui de l'Environnement disposent, eux aussi, d'agences gouvernementales reliées à un ensemble d'acteurs publics et privés (groupes d'intérêt professionnels, associations). Très souvent, il s'agit d'agences récentes, généralement créées dans les années 1990 pour répondre à des besoins spécifiques de leur secteur d'activité. Le ministère de l'Agriculture mobilise par exemple le savoir-faire et l'expérience d'agences comme **ONILAIT**, **ONIFLOR** ou **ONIVINS**, le ministère de l'Environnement s'appuie sur les **Agences régionales de l'eau** et **ADEME** pour envoyer des spécialistes lors de projets de jumelage en Europe centrale et orientale. Ces agences disposent d'une banque de données qui constitue le vivier des experts de chaque ministère.

Le ministère de l'Intérieur a, quant à lui, créé en 2001 une structure nommée **CIVI.POL Conseil**, société de droit privé dotée d'un capital de 2,6 millions d'Euro, qui a pour vocation de promouvoir auprès des gouvernements étrangers, des organisations internationales, des autorités locales et des sociétés multinationales, l'expertise française en matière d'administration générale et territoriale, de sécurité civile et de sûreté-police.⁷⁹⁴. Grâce à CIVI.POL, le ministère dispose d'un *pool* d'experts mobilisables pour chaque projet européen, notamment pour les jumelages intéressant la formation de policiers, de gardes-frontières ou encore de spécialistes des drogues et stupéfiants. Comme dans le cas allemand, la structure présente l'avantage de fournir une expertise publique tout en ayant la souplesse d'une entreprise de conseil :

⁷⁹² ARPEGE, « Le droit communautaire de la concurrence », Actes du séminaire international associant les pays d'Europe centrale et orientale organisé à la Maison du Barreau, 8 et 9 déc. 1997 ; ARPEGE, « La lutte contre la criminalité organisée économique et financière », Actes du séminaire international associant les pays d'Europe centrale et orientale organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat, 5 et 6 oct. 1999.

⁷⁹³ Entretien avec Axel Gamet, Arpège, Paris, 31 mars 2003.

⁷⁹⁴ Une structure de coopération avait déjà été créée en 1986 à l'initiative du ministère de l'Intérieur, pour renforcer et coordonner l'action de coopération internationale de la France. CIVI.POL Conseil s'inscrit dans le prolongement de cette agence, dont elle a repris et développé, depuis février 2001, les projets en cours.

« Entreprise privée bénéficiant du soutien de l'Etat français, CIVI.POL Conseil allie l'éthique du secteur public à la réactivité d'une entreprise privée. C'est donc un opérateur à la fois performant et fiable, souple et adaptable, parfaitement au fait des réalités administratives françaises et bénéficiant d'une importante expertise internationale, mais qui sait aussi garder son autonomie d'action et sa liberté d'évaluation et de jugement »⁷⁹⁵.

Autre exemple, le ministère de l'Emploi agit depuis 1992 par l'intermédiaire du GIP-International qui réunit la plupart des agents de mise en œuvre de la politique française de l'emploi comme les **Assedic**, les bureaux de l'**Agence nationale pour l'emploi** (ANPE), l'**Association française de formation des adultes** (AFPA), etc. L'exercice d'activités de conseil et l'internationalisation de ces activités est relativement récente, comme l'indique le directeur du département international de l'AFPA⁷⁹⁶. Ces activités ont commencé par le biais de financements français et se poursuivent dans le cadre de programmes européens (jumelages, programmes Euroqualifications, AEFP). De plus en plus, l'AFPA travaille en réseau avec d'autres agences ou associations de formation des adultes situés en Suède, en Allemagne, en Italie et en Grande-Bretagne pour mener des projets adressés aux PECO. La formation de consortiums européens est devenue nécessaire pour échanger des méthodes de travail et des informations entre professionnels, mais aussi pour avoir plus de chances de remporter les projets européens. Ainsi, le département international de l'AFPA s'est particulièrement développé depuis que la Commission européenne défend la « coopération entre professionnels » et a « remis les entreprises de conseil au placard ». L'expertise mobilisée par les agences, systématiquement légitimée dans les discours par une critique des entreprises de conseil, indique que le nouveau paradigme introduit par la Commission en 1998 s'est relativement bien diffusé au sein des Etats membres. Comme l'explique H. Pintiaux, « 60% du personnel [mobilisé pour les projets] est issu du vivier classique de notre activité professionnelle, les entreprises de consulting, elles, emploient des mercenaires »⁷⁹⁷. Les formations effectuées en entreprise permettent, quant à elles, de faire le lien direct avec les entreprises nationales : « 65% des formations se passent dans le cadre d'organisations d'Etat, le reste en relation avec des entreprises comme Carrefour, Auchan, Renault ou Alcatel »⁷⁹⁸. Cet exemple montre qu'indirectement, les projets de renforcement des capacités institutionnelles contribuent à créer des liens entre professionnels d'un même secteur, parfois aussi dans des secteurs proches de celui du jumelage.

⁷⁹⁵ Présentation sur le site internet <http://www.civipol.fr/> (15.03.2005)

⁷⁹⁶ Entretien avec Hugues Pintiaux directeur du département relations internationales de l'AFPA, Montreuil, 25 avril 2003.

⁷⁹⁷ *Ibid.*

⁷⁹⁸ *Ibid.*

Ainsi, au cours des années 1990, des relations de coopération se sont institutionnalisées, comme dans le cas allemand, entre milieux politique et économique, ou milieux politique et professionnel, par le biais des structures les plus souples qu'offrait le droit français, des Groupement d'intérêt public (GIP) ou des associations de Loi 1901. Bien qu'officiellement reconnus comme des agences gouvernementales, les nouveaux acteurs de la coopération extérieure française disposent très souvent d'un statut privé. Ils cumulent cependant aussi bien des fonds publics nationaux et communautaires, que des fonds privés, puisqu'ils perçoivent aussi les cotisations et subventions apportées par leurs membres lorsqu'ils sont régis par la Loi 1901.

Comme en Allemagne, les opérateurs économiques français s'intéressent de plus en plus à la possibilité d'établir des **partenariats publics-privés (PPP)** dans certains pays d'Europe centrale et orientale. Plusieurs conférences ont été organisées ces dernières années par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (par l'intermédiaire de ses missions économiques pour l'Elargissement de l'UE situées en Ambassade) en coopération avec des partenaires de l'économie privée. Une des premières conférence marquantes à ce niveau est celle organisée le 12-13 mai 2004 à Varsovie⁷⁹⁹ en coopération avec le MEDEF (Mouvement des entreprises de France) a réuni des représentants de grandes entreprises et banques françaises (Bouygues construction, Naur Neptune, Suez Environnement, Vinci Concessions, Crédit Lyonnais, Dexia Crédit Local) et de ministères français (de l'Economie, de l'Equipement...), ainsi que des représentants des administrations centrales et locales polonais, hongrois, letton, tchèque, roumain et slovène. Généralement chargés de gérer les projets ISPA (fonds structurels), ces derniers détiennent une fonction clé pour permettre la mise en place de partenariats publics-privés (PPP). Des représentants de la Commission européenne, de la Banque européenne pour l'Investissement (EIB) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) étaient également présents.

Dans le compte-rendu de la conférence – à laquelle ont participé près de 200 personnes –, les rédacteurs de la Revue Elargissement Spécial PPP reprennent ces trois points de façon plus simplifiée⁸⁰⁰ : 1) les PECO s'apprêtent à recevoir des fonds européens « dont il faudra maximiser l'efficacité compte tenu de besoins d'investissements très importants dans la

⁷⁹⁹ Conférence « Partenariats public privé – fonds communautaires : quelle complémentarité ? » organisée par le MINEFI et le MEDEF, Hôtel Sofitel, Varsovie, 13 mai 2003.

⁸⁰⁰ « Spécial PPP », *Revue Elargissement*, dossier 45, juin 2004, www.dree.org/elargissement (20 juin 2004)

région » ; 2) la Commission, avec la publication de son Livre Vert sur les PPP, est « en période de réflexion ouverte » sur l'utilisation plus systématique de ce type de contrat ; 3) l'expérience « semble montrer » que les PPP permettent, lorsqu'ils sont appropriés à la structure et à la finalité d'un projet d'infrastructure, « de dégager des bénéfices mutuels pour le secteur public et le secteur privé ».

Il apparaît donc clairement que les PPP ne répondent pas uniquement à un besoin d'expertise sectorielle, comme dans le cas de l'institutionnalisation de nouvelles agences gouvernementales pour les projets d'*institution-building*. Ces partenariats s'inscrivent surtout dans la logique de promotion des investissements et de la possibilité pour les autorités publiques de l'Union européenne de « coopérer étroitement avec le secteur privé pour la réalisation d'infrastructures ou la gestion de missions d'intérêt général (...) à tous les stades : de sa conception, à son exploitation en passant par son financement »⁸⁰¹. Dans le cas des PECO, il s'agit en particulier d'attirer les experts des fonds structurels et des investisseurs capables de financer des infrastructures et de gérer des activités de service public (transport, environnement). En raison du manque d'expérience dans la gestion des fonds européens et de l'impossibilité actuelle de la plupart de ces pays de financer des infrastructures de services permettant la distribution de l'eau potable, le traitement des eaux usées ou la récolte des déchets ménagers, la gestion des sites par le biais des PPP représente des marchés intéressants pour les grandes entreprises d'Europe occidentale. Cependant, les PPP font l'objet de critiques qui ne tarissent pas de la part d'organisations de la société civile⁸⁰². Ils suscitent en particulier de nombreuses interrogations quant à la privatisation de fait de services publics dont les coûts supplémentaires se reportent automatiquement sur l'utilisateur⁸⁰³.

Pour conclure, la fenêtre d'opportunité politique ouverte après 1989 a clairement permis aux groupes d'intérêt sectoriel d'investir le milieu de la coopération gouvernementale sur le plan national, alors que leurs efforts étaient auparavant restés vains. De l'avis de certains interlocuteurs, il convient cependant de relativiser l'immixtion de l'économie dans la

⁸⁰¹ Intervention de M. Carsin de la DG Intérieur de la Commission européenne, Direction Politique des marchés publics, lors de la conférence « Partenariats public privé – fonds communautaires : quelle complémentarité ? », Varsovie, 13 mai 2003.

⁸⁰² De nombreuses critiques à l'encontre des projets ISPA et des PPP ont notamment été publiées sur le site www.euractive.com.

⁸⁰³ Entretien avec Richard Ferrer, Conseiller développement régional (ISPA), Représentation permanente de la France auprès de l'UE, Bruxelles, 4 mars 2004.

politique de coopération dans le sens où celle-ci reste « *encore relativement limitée* »⁸⁰⁴. Il ressort cependant que sur le plan de la recherche d'expertise, les liens entre administration publique et groupes d'intérêt professionnels se sont renforcés. D'une part, les liens hiérarchiques permettent au niveau administratif de conserver un relatif pouvoir de contrôle sur les projets menés. D'autre part, cette immixtion n'est pas toujours le fait d'acteurs économiques ou de grandes entreprises et multinationales, qui disposent d'un réseau de représentants à Bruxelles et dans les pays candidats, investissent et commercent en général sans le soutien de l'Etat. Au contraire, les activités de conseil que les grandes firmes mènent par le biais de leurs propres fondations privées concurrencent parfois les positions et la politique des Etats membres, comme l'atteste le pouvoir d'influence de la Fondation Bertelsmann auprès de la Commission européenne⁸⁰⁵ et les projets de la Fondation Robert Bosch dans le domaine culturel en Europe centrale et orientale. Face à l'extension des secteurs d'intervention de l'Etat et à l'accroissement de la technicité de ces domaines, on observe dans tous les cas au cours des années 1990 une participation croissante des ministères « techniques » aux questions de coopération internationale alors que cette dernière relevait traditionnellement des ministères des Affaires étrangères, de la Coopération et de l'Economie et des Finances. L'activité de conseil générée par les ministères et les agences que ceux-ci créent au cours des années 1990 mobilisent à leur tour un ensemble de petites et moyennes entreprises et d'experts professionnels.

Au niveau des investissements, le cas des PPP montre clairement que les acteurs publics cherchent de plus en plus à attirer des opérateurs économiques pour financer des projets d'infrastructure et de gestion des services publics. Les difficultés rencontrés à ce sujet par les pays candidats ne font que renforcer la position de dépendance de ces pays vis-à-vis d'investisseurs étrangers. Cependant, ces possibilités d'alliances en Europe centrale et orientale font encore face au scepticisme des investisseurs, notamment français, que les acteurs politico-administratifs s'efforcent de convaincre à force de conférences.

⁸⁰⁴ Interview SEQUA, Bonn, novembre 2002. Voir aussi le dernier papier de position de la Confédération des industriels allemands (BDI) dans le débat sur la réforme du service public appelant à plus de retrait de l'Etat : BDI, « Beitrag des BDI zu dem von der Bundesregierung vorgesehenen 'Masterplan Bürokratieabbau' », 13 janvier 2003. <http://www.bdi.de>

⁸⁰⁵ Discussion avec un membre de la Fondation Bertelsmann responsable de la coopération euro-méditerranéenne, décembre 2001, qui indiquait que la Commission avait repris quasiment mot pour mot de nombreux passages des analyses de la Fondation sur la politique méditerranéenne.

L'imposition par la Commission d'un cadre cognitif (la conditionnalité européenne) et de méthodes permettant de guider l'élargissement à l'Est a surtout eu un impact sur les agences gouvernementales qui ont recouru à une nouvelle référence (l'acquis communautaire) pour légitimer leurs activités. Ces changements ont entraîné des adaptations en termes organisationnel et renforcé la légitimité de l'expertise nationale par secteurs d'activité, mais aussi accru la concurrence entre donneurs nationaux⁸⁰⁶. Les cas allemand et français ont montré que l'insertion dans les réseaux européens des acteurs de l'assistance nationale et la nécessité de trouver une expertise sectorielle pour répondre aux exigences des jumelages ont eu pour conséquence de transformer l'organisation de cette assistance et de renforcer la position de « nouveaux » acteurs plus flexibles que les acteurs traditionnels dans la coopération extérieure. **La recherche d'expertise de la part de la Commission sur les référentiels sectoriels à promouvoir à l'Est a donc entraîné une institutionnalisation croissante des contacts entre les ministères et les groupes d'intérêt, via des agences gouvernementales souples fonctionnant à l'image d'entreprises de conseil.** Comme l'a montré Sabine Saurugger dans sa thèse, les groupes d'intérêt ont parfois fourni l'expertise recherché par la Commission directement auprès de ses Directions Générales⁸⁰⁷, point que nous n'avons pas détaillé ici. Les exemples d'autres Etats membres auraient permis d'arriver à des conclusions similaires et de constater la transformation d'une partie de la politique extérieure aux pays tiers depuis le début des années 1990 par l'immixtion croissante des acteurs économiques en leur sein. Cette courte analyse confirme également **l'extension du paradigme libéral à l'ensemble des domaines d'activité de l'Etat providence.** Il s'agit donc bien d'un processus récent et en cours, qui affecte aussi les acteurs de la coopération non-gouvernementale.

C – ONG et acteurs sociaux : les laissés pour compte de la coopération européenne ?

Dès 1992, le Parlement européen émet de sévères critiques à l'encontre du programme PHARE, qui ne consacrait qu'1% de son budget aux projets de soutien de la démocratie et de la société civile, et promouvait principalement le processus de transition économique et de formation d'une économie de marché. En 1994, l'Union européenne lance le programme « Démocratie », initié pour les pays PHARE et TACIS à la demande du Parlement européen.

⁸⁰⁶ Pour plus de détails sur ce point : TULMETS Elsa (dir.), « Dossier : L'impact des réformes... », *op. cit.*, 2003.

⁸⁰⁷ SAURUGGER Sabine, *Vers un mode communautaire des représentations des intérêts ?...*, *op. cit.*, 2001.

Le programme, qui s'insère dans les programmes PHARE et TACIS mais dépend d'une autre ligne budgétaire (B7-7, « Initiative européenne pour la démocratie et la protection des droits de l'homme »), a principalement pour but de favoriser l'établissement de procédures démocratiques et pluralistes, et de développer la société civile dans les PECO. Un service de la DG IA responsable des programmes concernant les PECO et les nouveaux Etats indépendants assure leur coordination générale par l'intermédiaire d'un groupe interservices⁸⁰⁸, chargé de toucher diverses organisations de mise en œuvre par le biais d'appels à manifestations d'intérêt et de procédures de sélection spécifiques. La plupart des projets sélectionnés concernent les droits de l'homme, le développement des Organisations non gouvernementales (ONG), l'indépendance des médias et la pratique parlementaire.

T 44. Analyse des mesures de soutien en faveur de la démocratie et des droits de l'homme financées au titre des programmes PHARE (1993-1998)

	Type de projet PHARE				
	<i>Ad hoc</i>	Macro	Micro	Principal	Gestion
Sensibilisation	857	5 345			
Egalité des droits	1 498	2 046		1 253	
Droits de l'homme		1 908			
Médias	433	2 214		300	
Développement des ONG		2 141		5 427	
Parlementarisme	402	4 701		2 806	
Administration publique	180	382		6 487	
Forces de sécurité		411			
Soutien aux syndicats		3 110		1 679	
Microprojets			6 970		
Divers	507	4 349		113 078	
Gestion	500	6 500			3 434
Total	4 377	33 107	6 970	131 031	3 434

Source : COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'Union européenne au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers, accompagné des réponses de la Commission », JOCE, C 230, 10 août 2000, Annexe 2, p. 18.

Cependant, de nombreux dysfonctionnements ont été constatés dans la mise en œuvre de ces programmes. Les financements promis n'étaient souvent déboursés que plusieurs années plus tard, ce qui engendrait de nombreuses difficultés non seulement du côté des PECO, mais surtout du côté des ONG d'Europe de l'Ouest, qui étaient dans la pratique les principales bénéficiaires de ces soutiens.

⁸⁰⁸ Dans le cadre de la réorganisation des services de la Commission en 1999, une partie des DG IA et IB a été intégrée dans la DG Relations extérieures, et la DG VIII est devenue la DG Développement.

T 45. Evolution des paiements correspondant aux engagements de chaque exercice pour la période 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998
Engagements	14 886 616	21 977 384	24 679 401	24 464 547	14 731 553
Payé en 1994	1 329 912				
En 1995	5 739 953	6 483 823			
En 1996	4 377 606	6 598 592	9 814 754		
En 1997	1 401 998	4 858 103	3 784 068	636 000	
En 1998	262 968	1 143 932	4 914 005	13 667 138	520 000
Total des paiements effectués	13 112 438	19 084 451	18 512 827	14 303 138	520 000
%	88%	87%	75%	58%	4%
Total	1 774 178	2 892 933	6 166 574	10 161 409	14 211 553

Source : COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'Union européenne au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers, accompagné des réponses de la Commission », JOCE, C 230, 10 août 2000, annexe 1, p. 16.

La primauté accordée à la coopération institutionnalisée a conduit à la mise à l'écart d'un ensemble d'acteurs, en général non gouvernementaux, qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour répondre aux appels d'offres européens ou refusent par principe d'y répondre. Malgré l'annonce officielle selon laquelle les ONG et les acteurs sociaux prennent de l'importance dans la coopération européenne, l'articulation entre politiques bilatérales et multilatérales prend un tour toujours plus sélectif : seuls les projets ayant une chance d'obtenir un financement européen sont retenus et soutenus par le gouvernement, les petits projets étant automatiquement évincés du processus. Le rapport du HCCI sur les ONG françaises à l'Est dénonce vigoureusement cette pratique de plus en plus commune :

« Partant du fait qu'[il] est l'un des principaux contributeurs au budget de l'Union européenne, [le gouvernement français] souhaite que soient mobilisés les financements sur projets communautaires, dont les crédits sont sans commune mesure avec ceux dont [il] dispose. D'où le sentiment parmi les opérateurs non gouvernementaux que la France a transféré l'essentiel de ses compétences au niveau européen pour ce qui est de l'Est de l'Europe »⁸⁰⁹.

En France, bien que les relations entre le gouvernement et les ONG aient été institutionnalisées par le biais de la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG), celle-ci n'alloue qu'un million d'euros par an aux actions concernant les pays de l'Est de l'Europe, un budget particulièrement faible par rapport aux soutiens à l'économie. Dans le cas allemand, de nombreux acteurs non-gouvernementaux ont développé leur propre politique d'assistance à l'Est, parfois en coopération, parfois en concurrence, et plus généralement en complément de l'assistance nationale et européenne. Il s'agit par exemple des fondations politiques reliées aux cinq plus grands partis politiques allemands (Fondation

⁸⁰⁹ HCCI, « La coopération de la France avec les pays de l'Est de l'Europe... », *op. cit.*, 2002.

Konrad Adenauer (CDU), Fondation Hans Seidel (CSU), Fondation Friedrich Ebert (SPD), Fondation Friedrich Naumann (FDP), Fondation Heinrich Böll (Les Verts), Fondation Rosa Luxembourg (PDS)⁸¹⁰, des fondations religieuses (Renovabis, Misereor – catholiques, Diakonisches Werk – protestante, Caritas, Kolping Werk, etc...) et d'initiatives locales (associations d'expulsés et de rémigrés allemands, échanges scolaires, culturels...). Alors que les fondations politiques restent financées exclusivement sur la base du budget fédéral (redistribué par le biais du ministère de la Coopération économique, BMZ), les fondations religieuses combinent généralement divers types de ressources. Mais les financements européens restent rares.

Au niveau syndical, la mobilisation du savoir-faire national par la Commission a été négligée pendant de nombreuses années. La priorité accordée aux projets de jumelage a fait évoluer la situation, cependant, la mobilisation des syndicats dans les projets de formation est restée insuffisante jusqu'à l'adhésion officielle, comme l'attestent de nombreuses analyses indépendantes et les évaluations des projets de jumelage, notamment en matière de formations dans le domaine des négociations tripartites⁸¹¹.

Le rapport du HCCI de 2002 constate que l'europanisation de la politique de coopération écarte les acteurs non gouvernementaux de ressources non négligeables et que s'agissant de l'Europe de l'Est :

« la société civile française rencontre des difficultés de positionnement : d'abord du côté de Bruxelles, où les règles d'accès aux financements européens se font de plus en plus restrictives et où la coopération de la Commission est particulièrement lacunaire, sur le terrain ensuite, malgré une présence multiforme mais dont le développement gagnerait à être appuyé plus directement par les autorités françaises, dans une perspective de "mettre le pied à l'étrier" »⁸¹².

⁸¹⁰ Sur l'action des fondations politiques allemandes en Europe centrale et orientale, voir : DAKOWSKA Dorota, « Les fondations politiques allemandes en Europe centrale », *Critique internationale*, (24), juillet 2004, pp. 139-157 ; BARTSCH Sebastian, « Politische Stiftungen : Grenzgänger zwischen Staaten und Gesellschaftswelt », in : EBERWEIN Wolf-Dieter, KAISER Karl (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Munich, DGAP/Oldenburg Verlag, 1998.

⁸¹¹ Consultation d'évaluations de projets dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi, archives de la Commission, mars 2004. Publications du *European Trade Union Institute* / Institut syndical européen, institut de recherche du Comité économique et social, www.etuc.org/etui.

⁸¹² HCCI, « La coopération de la France avec les pays de l'Est de l'Europe... », *op. cit.*, 2002.

Les entretiens réalisés auprès de la platte-forme d'ONG françaises actives à l'Est COLISEE et d'ONG allemandes fonctionnant sur le mode caritatif confirment également cette tendance⁸¹³, tout comme les prises de position de la fédération des ONG allemandes VENRO.

La Cour des Comptes des CE a particulièrement critiqué la gestion des programmes relatifs aux droits de l'homme et au soutien de la société civile créés en complément du programme PHARE, dont seulement 1% du budget est resté consacré au tiers secteur. En 2000, la Cour des Comptes constate qu'une partie importante de la gestion et du suivi des macro-projets « LIEN » et « démocratie » a été confiée par sous-traitance au Centre européen du volontariat (CEV)⁸¹⁴ et à la Fondation européenne des droits de l'homme (FEDH)⁸¹⁵ respectivement. Ces deux organismes étaient responsables de la présélection des projets, de la préparation des contrats, du suivi et de l'approbation préalable des rapports sur l'état d'avancement des travaux et des rapports finals. La Commission conservant la responsabilité du choix définitif, de la signature des contrats et des paiements après adoption des rapports, la Cour constate les dysfonctionnements suivants :

« Tous les contrats conclus avec la FEDH sur la période l'ont été sans procédure de mise en concurrence, même lorsqu'il s'agissait de prestations de services à caractère quasi commercial. La Commission n'a exécuté aucun audit des dépenses de fonctionnement de la FEDH bien que le statut juridique de cette dernière soit resté peu clair (...). Enfin, la Fondation qui agit quasi exclusivement pour le compte de la Commission n'a pas été soumise à la surveillance régulière de ses organes statutaires d'administration entre 1994 et 1998 laissant une marge de manœuvre excessive à sa direction »⁸¹⁶.

Ainsi, la Cour des Comptes met en avant le manque de transparence des procédures de sélection des organisations de coopération, tant parmi celles des pays membres de l'UE que des pays candidats, qui ont tendance à privilégier les ONG de renommée et celles avec lesquelles la Commission est habituée à travailler. Elle insiste également sur la nécessité de

⁸¹³ Entretien avec le directeur de COLISEE, Platte-forme des ONG françaises actives en Europe centrale et orientale, 23 avril 2003, Paris ; Entretien au Senior Experten Service (SES), Bonn, décembre 2002.

⁸¹⁴ Association internationale créée pour coordonner, au niveau européen, les organisations nationales de volontaires pour l'aide au développement.

⁸¹⁵ Entre 1994 et 1997, la Fondation a perçu 7,8 Mio EUR pour exécuter quatre grandes tâches pour le compte de la Commission : a) l'attribution de petites subventions à des associations de tous pays s'occupant de la question des droits de l'homme ; b) la gestion des macro-projets « démocratie » des programmes PHARE et TACIS ; c) la mise à disposition de bureaux et de personnel en appui aux services de la Commission ; d) le versement de subventions à des ONG actives dans le domaine des droits de l'homme en Bosnie-et-Herzégovine.

⁸¹⁶ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'Union européenne au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers, accompagné des réponses de la Commission », JOCE, C 230, 10 août 2000, pp. 10-11. (nous soulignons)

financer de manière accrue l'activité d'ONG des PECO et non pas celle d'ONG d'Europe de l'Ouest :

« Les services de la Commission ont constaté que le soutien de la société civile locale nécessitait toujours le recours à des ONG partenaires de l'Union européenne pour la mise en œuvre des projets. Mais, bien souvent, le rôle de ces partenaires a été limité et peu clair, et sa valeur ajoutée aux projets n'était pas proportionnelle au coût de leur intervention. C'est pourquoi, compte tenu également du fait que les ONG locales ont acquis de l'expérience, l'intervention directe d'ONG de l'UE devrait désormais être réduite »⁸¹⁷.

Le rapport du HCCI de 2002 qui porte sur le rôle des acteurs non gouvernementaux dans la politique d'aide française à l'Est, et dont les remarques peuvent dans une certaine mesure être généralisées au cas allemand, critique l'évolution de la coopération européenne en insistant sur les points suivants :

- la question du contenu de l'aide relative aux « effets des actions au regard des besoins et des attentes des populations concernées »⁸¹⁸. Pendant plusieurs années, l'attention s'est fixée sur les indicateurs économiques et financiers et il a fallu attendre le milieu des années 1990 pour que l'on s'intéresse à des thèmes comme l'éducation et la santé. Ce type de critique est récurrent dans l'ensemble des politiques, tant bilatérales que communautaires, menées en Europe centrale et orientale ;
- la question de la cohérence des différentes interventions : outre leur nombre prolifique, les organisations se focalisent sur des thématiques souvent très différentes (économie de marché, respect des droits, stratégies de défense) et l'on « voit aisément les obstacles que rencontre une harmonisation des interventions »⁸¹⁹. Ce constat peut être généralisé à l'ensemble des politiques de coopération menées par les Etats membres qu'elles soient bilatérales ou multilatérales ;
- enfin, la question de l'articulation des interventions de la France avec celles des organisations multilatérales et, au premier chef, de l'Union européenne :

« même si la France cherche à développer une “politique d'influence” afin de promouvoir les spécificités françaises (...), la disparité entre son budget de coopération et celui de l'Union européenne constitue un facteur de déséquilibre entre les deux volets, national et communautaire, de la coopération française.(...) Si le domaine dont l'action relève ne fait pas – ou ne fait plus – l'objet d'un programme Phare ou Tacis, [elle] n'a guère de chances d'être financée par la France (...). Si à cela on ajoute l'effet coupeur de seuils minimaux en dessous desquels Phare n'apporte pas de financements, on voit que se retrouvent écartées des financements publics de coopération beaucoup d'actions, de peu d'envergure sans doute, mais par là même bien ajustées aux besoins des partenaires de l'Est, parce qu'ils peuvent mieux se les approprier »⁸²⁰.

⁸¹⁷ *Ibid.*, p. 8, point 29.

⁸¹⁸ HCCI, « La coopération de la France avec les pays de l'Est de l'Europe... », *op. cit.*, 2002.

⁸¹⁹ *Ibid.*

⁸²⁰ *Ibid.*

De nombreux acteurs non gouvernementaux qui interviennent dans les pays de l'Europe de l'Est regrettent l'eupéanisation des politiques nationales de coopération et dénoncent la faible prise en compte par les projets européens des contingences propres aux pays post-communistes :

« le bien-fondé des interventions internationales, et notamment celle de l'Union européenne, ne se mesure pas à l'importance des moyens financiers attribués ou à la complexité des mécanismes institutionnels mis en place. (...) Elle se doit de respecter l'histoire, les coutumes, les structures et les rapports sociaux qui, bien avant la période communiste, ont façonné chacun de ces pays »⁸²¹.

Des critiques du même ordre sont ressassées par les acteurs allemands qui regrettent, entre autres, la nature flexible, rapide et efficace de la coopération bilatérale *Transform*⁸²².

Les critiques majeures s'adressent surtout à la lourdeur des procédures et de la bureaucratie européenne, ainsi qu'à l'obligation d'être accrédité ou de figurer sur une liste des partenaires officiels de la Commission. Or la procédure d'accréditation passe très souvent par le soutien gouvernemental du pays où l'association est enregistrée, ce qui équivaut parfois à un vrai parcours du combattant qui décourage plus d'une organisation. Ce constat rejoint une fois de plus les observations de la Cour des Comptes, lorsque celle-ci mentionne en 2000 que :

« la Commission n'a pas accordé une importance suffisante à son image de donateur important et de bâtisseur, qui soutient activement le processus de démocratisation dans les pays concernés ; elle a souvent donné d'elle une vision caractérisée par l'absence d'organisation et d'efficacité. L'inexistence d'une approche coordonnée et uniforme entre les différents programmes communautaires dans un pays donné, la lenteur et la lourdeur des procédures administratives et l'intervention, à des moments divers, de plusieurs gestionnaires de projets de la Commission sont autant de situations frustrantes pour les organisations partenaires »⁸²³.

Par ailleurs, **la coopération entre milieux politique et économique mentionnée plus haut, sorte de « privatisation » de la coopération**⁸²⁴ **notamment par le biais des PPP, n'est pas sans susciter de vives critiques de la part d'acteurs non-gouvernementaux.** Ces derniers se trouvent en effet exclus de ce mariage entre économie et politique, soit pour des questions d'insuffisance des ressources, voire de légitimité, soit par simple refus pour des questions éthiques. De nombreuses ONG ont récemment lancé une réflexion à travers des conférences et des rapports d'observation sur les conséquences du poids croissant de l'économie dans les politiques de coopération et de développement. Les premiers résultats d'un important consortium d'ONG allemandes plaident pour une réorientation de ces modes de coopération

⁸²¹ *Ibid.*

⁸²² Entretiens GTZ, IRZ, 2000, 2002.

⁸²³ COUR DES COMPTES DES CE, « Rapport spécial n°12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'UE au développement des droits de l'homme ... », *op.cit.*, 2000, pp. 10-11, points 51-52.

⁸²⁴ Sur la privatisation de l'Etat : HIBOU Béatrice (dir.), *La Privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999.

développés en grande partie sous la pression des organisations du Consensus de Washington, et que l'Union européenne contribue, dans son fonctionnement, à entretenir. Ce type de coopération implique en effet une privatisation systématique des politiques relevant du service public dans les pays receveurs⁸²⁵. Une réflexion dont l'évolution demande à être suivie de près.

Pour conclure ce chapitre, la Commission européenne a constamment recherché le savoir extérieur et les connaissances expertes non seulement pour préparer, mettre en œuvre et évaluer les projets de coopération à l'Est, mais surtout pour accroître la cohérence de la politique d'assistance de l'Union européenne. La recherche de l'expertise sectorielle auprès d'acteurs très variés (organisation régionales, administrations des Etats membres, groupes d'intérêts, ONG...) représente ainsi pour la Commission un moyen de faire le lien entre l'énonciation d'un cadre cognitif (référentiel global) et la traduction de ce cadre par la promotion des référentiels sectoriels légitimes des Etats membres vers les Etats candidats. **Cette recherche d'expertise sur l'expérience et les savoir-faire des Etats membres représente une étape préalable à la réalisation de listes de « bonnes pratiques » présentées aux Etats candidats, en particulier dans les domaines où l'acquis reste peu défini.** L'appui sur cette expertise « publique » ou privée a été rendu légitime à la suite des nombreuses critiques formulées à l'encontre du recours accru aux entreprises de conseil pour la mise en œuvre du programme PHARE. Conformément aux principes défendus par la méthode ouverte de coordination (MOC), cette recherche d'expertise par la Commission a également entraîné **une mise en réseaux d'acteurs spécialistes d'un même secteur** par le biais de conférences de représentants d'entreprises sectorielles régulièrement organisées à Bruxelles⁸²⁶.

Dans des domaines où l'Union européenne ne disposait pas de normes précises ni d'expérience de coopération internationale, la Commission s'est inspirée des normes et pratiques en vigueur au sein d'organisations régionales spécialisées dans certains domaines (Conseil de l'Europe, OSCE, OCDE). Nous avons montré qu'à partir de 1997-98, la

⁸²⁵ WEED, "NGO-Strategieworkshop. PPP in der Entwicklungspolitik. Public-Private-Partnerships oder Partnerschaften für Privaten Profit?" [Workshop stratégique d'ONG. PPP dans la politique de développement. Partenariats Public-Privé ou Partenariat pour le Profit Privé ?], Berlin, 11 et 12 juillet 2003. HOERING U. „Entwicklungspartnerschaften – welche Entwicklung, wie viel Partnerschaft?“, in : WEED *et al.*, *Social Watch Report*, Deutschland 2003, pp. 34-38. <http://weed-online.org/unreform/socwatch2003.htm>

⁸²⁶ Entretien avec Andrea Romeis chargée des relations avec les entreprises allemandes, Représentation permanente de l'Allemagne, Bruxelles, 3 mars 2004.

Commission s'est appuyée sur l'expérience et l'expertise du Conseil de l'Europe et l'OSCE pour contrôler le respect du **critère politique** d'adhésion à l'UE, allant jusqu'à imiter, voir s'appropriier les instruments de ces organisations pour les utiliser dans ses relations avec les PECO. A partir de 1992, la Commission a coopéré avec l'OCDE pour définir le critère des **capacités institutionnelles** et dès 1997, elle s'est clairement appuyée sur l'expérience des experts SIGMA pour élaborer ses propres instruments de promotion, de contrôle du respect des capacités institutionnelles et d'évaluation par les pairs.

En demandant aux Etats membres et à leurs groupes d'intérêt de mettre leurs compétences à son service, la Commission a donc directement répondu aux critiques sur la centralisation de son action et son recours abusif aux entreprises de conseil. Les cas allemand et français ont permis de souligner les difficultés que les organisations et groupes d'intérêt nationaux ont rencontré pour s'adapter aux exigences procédurales de la Commission tant pour un Etat fédéral qui suit une ligne politique clairement en faveur de l'élargissement (Allemagne) que pour un Etat centralisé qui peine à s'affirmer en raison d'indécisions politiques (France). **Les deux cas ont surtout mis en valeur le fait que la recherche d'une expertise technique par la Commission dans tous les domaines de la mise en œuvre de l'acquis a donné l'occasion à un ensemble d'acteurs et de ministères (Agriculture, Environnement, Affaires sociales...) d'entrer dans le champ d'activité de la coopération internationale, considéré jusqu'ici comme relevant de la compétence exclusive des ministères « classiques » des Affaires étrangères, de la Coopération ou encore de l'Economie.** Autrement dit, les nouvelles procédures et règles de la coopération européenne ont eu un réel impact en terme organisationnel sur les politiques d'aide des Etats membres, que celles-ci soient organisées de façon centralisée ou fédérale, ce que d'autres études de cas (Grande-Bretagne⁸²⁷, Pays-Bas, Espagne, Grèce ou pays nordiques) confirmeraient assurément. **L'origine de ces changements doit en particulier être attribuée au recours à un mode de gouvernance inspirée de la MOC qui s'appuie sur la connaissance comme pouvoir**, que la création des jumelages institutionnels en 1997 incarne parfaitement. Eu égard à la coopération internationale, les jumelages ont, en premier lieu, entraîné la création de structures de communication et de coordination entre la Commission et les Etats membres à travers les Points de contact nationaux (PCN) qui n'existaient pas avant 1997 et que les

⁸²⁷ Quelques entretiens réalisés en Grande-Bretagne ont notamment permis de confirmer ce point. Entretiens auprès de personnes chargées de la gestion des jumelages au ministère des Affaires étrangères (*Foreign Office*) et au ministère du Développement (DfID), Londres, 8 et 9 mai 2003.

gouvernements ont parfois dû inventer sur le plan national ou exhumer de précédentes politiques extérieures⁸²⁸. En deuxième lieu, en impliquant les acteurs administratifs dans des processus de nature politique grâce à l'exploitation d'un savoir-faire spécifique, cet instrument a permis de revaloriser l'assistance technique dans le domaine de la coopération et contribué à développer une « expertise publique » dont les gouvernements des Etats membres avaient jusqu'ici assez peu conscience⁸²⁹. La promotion de « bonnes pratiques », telle que recommandée par la MOC, et les jumelages ont donc provoqué, au plan national, une réelle prise de conscience de la valeur de traditions administratives et régulatrices considérées comme des « avantages comparatifs » pour développer des partenariats sur la scène internationale.

Cependant, les mécanismes de promotion des expériences allemandes et françaises de reprise de l'acquis ont également mis en valeur les **limites de la méthode employée par la Commission à partir de 1997**. Alors que la MOC est censée promouvoir les bonnes pratiques en vue d'atteindre une harmonisation des politiques nationales, son application à la politique d'élargissement conduit à une **mise en concurrence entre modèles nationaux**. La production de rapports d'évaluation sectoriels par les pays membres aurait pourtant dû permettre à la Commission de constituer une base d'informations utile en vue d'élaborer un « droit administratif européen » fondé sur les pratiques administratives et coutumes des Etats membres (*soft law*). Cependant, cette dernière peine à exploiter cette masse d'informations en raison du manque de temps et de personnel, mais aussi de l'imprécision des rapports.

Remarquons enfin, s'agissant de l'« expertise publique », qu'il n'existe pas de profil-type des personnes que la Commission nomme « experts » : il peut s'agir de consultants, de membres de groupes d'intérêts, d'ONG ou de syndicats. Sous l'étiquette « expertise publique » se trouvent ainsi des fonctionnaires des Etats membres de l'UE, mais aussi de plus en plus, en raison de la porosité de la définition de cette expertise, des consultants privés qui travaillent pour le compte de l'Etat. A ce sujet, il faut se demander dans quelle mesure la Commission use d'une façon trop large du terme d'expert, qu'elle comprend comme toute personne externe à ses services dépendant de ses DG par un contrat formel ou informel de fourniture d'informations. **C'est la raison pour laquelle nous préférons parler d'externalisation des**

⁸²⁸ C'est par exemple le cas de l'organe de coordination espagnol, auparavant chargé de la politique de coopération avec l'Amérique latine.

⁸²⁹ Entretiens en France et en Allemagne, 2002, 2003.

activités d'expertise comme substitut à l'absence de subsidiarité dans le domaine de la coopération extérieure européenne.

L'analyse de la participation des acteurs régionaux, économiques et sociétaux issus des Etats membres dans les projets de coopération européens met en valeur d'autres limites au recours à la méthode de gouvernance horizontale par la Commission. **Les acteurs économiques et les régions à fort dynamisme économique ont saisi l'opportunité ouverte par la coopération européenne en raison de l'élargissement du paradigme libéral à d'autres domaines classiques de l'Etat providence.** Les acteurs régionaux économiquement plus faibles participent indirectement et avec beaucoup de mal aux projets de l'UE, tout comme les acteurs sociétaux, dont un grand nombre se trouve exclu de la coopération avec l'Est à partir de 1998.

L'analyse opérée dans ce chapitre sur les mécanismes de coordination de ressources expertes au sein de la politique européenne d'élargissement de l'UE rejoint **la thèse selon laquelle la construction de la cohérence politique dépend largement de la structuration des acteurs au niveau national et des opportunités d'action ouvertes par le niveau européen⁸³⁰ et conduit ainsi à une européanisation par la différenciation.** L'exportation de ces différences à l'étranger laisse donc plutôt présager de grandes difficultés de mise en cohérence de cette politique donc de mise en œuvre dans les PECO, point que nous détaillerons dans la partie II de ce travail.

Conclusion Partie I

Pour répondre à notre interrogation sur la cohérence de la politique d'élargissement de l'Union européenne, les critères d'adhésion définis à Copenhague en 1993 et précisés lors des Sommets suivants constituent bien – à quelques exceptions près (cas des régions) – le cadre cognitif (ou référentiel global) de la politique d'élargissement. L'analyse des discours des acteurs politico-administratifs et sociétaux des Etats membres met en valeur le fait que ces normes ont été reconnues comme constituant l'identité (de l'Union) européenne et se sont substituées à partir de 1993-94 aux normes nationales promues jusqu'ici à l'Est. Les cadres d'action définis par la Commission à partir de 1993-94 et perfectionnés en 1997 ont, quant à

⁸³⁰ BÖRZEL Tanja, « Towards Convergence in Europe ? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain », *Journal of Common Market Studies*, 1999, 37 (4), pp. 573-596.

eux, créé de nouveaux moyens de coordination entre les institutions européennes et les Etats membres en vue de mettre en œuvre une gouvernance horizontale avec les pays candidats à tous les niveaux de la société. Ainsi, un certain nombre d'acteurs sub-nationaux et non-gouvernementaux sont de plus en plus présents dans le domaine de la coopération extérieure comme les régions, les groupes d'intérêt économiques et les ONG. Si la cohérence et la légitimité représentent l'apport attendu d'une institutionnalisation accrue des politiques européenne et nationales, il n'est cependant pas certain que la réforme européenne de 1997 ait permis d'accroître l'efficacité de la politique d'élargissement. Dans ce sens, la mise en œuvre sur plusieurs niveaux reste encore fragmentée⁸³¹.

Le cas des jumelages institutionnels indique que la coordination horizontale entre Etats membres – deuxième élément de la cohérence européenne – ne s'est pas améliorée, mais a, au contraire, accru la concurrence entre ces pays. Cela signifie que la politique européenne en Europe centrale et orientale présente des « failles » dues à la diversité des traditions et référentiels sectoriels auxquels l'identité européenne renvoie. Malgré l'existence de structures de coordination créées dans les années 1990 pour la coopération décentralisée (régions, villes) et la coopération non gouvernementale (associations, ONG), les liens avec ces acteurs restent à l'évidence très lâches et distants⁸³². Par ailleurs, la participation effective de ces acteurs aux projets européens reste encore limitée et occasionnelle, leurs domaines d'activité (culture, social...) n'étant pas communautarisés.

A ce niveau de l'analyse, il convient de constater que le recours à une nouvelle méthode pour préciser le sens de la conditionnalité n'a pas tout à fait atteint son but : elle n'a pas construit la convergence cognitive attendue entre les Etats membres. Nous avons certes constaté des mécanismes d'internalisation des normes de Copenhague par l'ensemble des acteurs des Etats membres et d'apprentissages organisationnels pour mieux coordonner l'action extérieure de l'UE. Cependant les critères d'adhésion – qui reflètent les valeurs, les normes, bref l'identité européenne – renvoient toujours à des référentiels sectoriels parfois divergents et construits dans un contexte national. Les cadres d'action de l'élargissement entraînent une adaptation organisationnelle de la part des acteurs des Etats membres, mais la coordination entre les Etats membres et la Commission est encore loin d'être optimale. La socialisation des élites

⁸³¹ Ce point rejoint les conclusions des travaux sur la gouvernance multi-niveaux de l'Union européenne. Sur les relations entre Etats et ONG, voir par exemple : COHEN Samy, *La Résistance des Etats. Les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Paris, Seuil, 2003.

⁸³² HCCI, « La coopération de la France avec les pays de l'Est de l'Europe... », *op. cit.*, 2002.

gouvernementales et sectorielles à ces normes n'est pas suivie d'effets dans la pratique. La France continue à promouvoir le système administratif et culturel de son pays, l'Allemagne de vanter le fédéralisme et les principes de l'ordo-libéralisme, qui a fait de son économie un « modèle ». L'hypothèse construite sur la croyance selon laquelle *plus le cadre d'action s'appuie sur un mode de gouvernance circulaire, plus le cadre cognitif fait l'objet d'une convergence susceptible d'augmenter la cohérence et la légitimité interne de la politique* n'a pas été entièrement vérifiée. Afin de mieux comprendre l'impact de la réforme de 1997, nous détaillerons maintenant la question de la réception de la conditionnalité et des méthodes censées ouvrir le dialogue avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale. Nous observerons notamment de quelle manière les différents domaines de la conditionnalité et la gestion des procédures européennes ont trouvé leur traduction dans les structures institutionnelles et organisationnelles des Etats candidats avant et après la réforme de 1997.

PARTIE II

UNE PRISE EN COMPTE CROISSANTE DE LA CONDITIONNALITE D'ADHESION PAR LES ETATS CANDIDATS

Nous avons vu dans la première partie de ce travail de quelle manière l'Union européenne a défini au cours des années 1990 des conditions d'adhésion censées refléter l'identité de cette union supra-nationale d'Etats. Nous avons également détaillé de quelle façon la présentation cohérente des pratiques d'interprétation et de mise en œuvre de ces conditions au sein de l'UE a nécessité la mobilisation de divers acteurs aussi bien internes qu'externes à l'Union européenne, mais reste à plusieurs égards encore bien imparfaite. Cette recherche de cohérence par la mise en réseaux d'acteurs est- et ouest-européens et l'échange de bonnes pratiques s'est-elle traduite par un saut qualitatif dans le rapprochement et l'intégration des Etats candidats aux structures et aux réseaux de l'UE ? La conditionnalité, et en particulier l'introduction de nouvelles méthodes de coopération lors de la réforme de 1997-98, ont sans aucun doute participé à préparer les Etats candidats à passer d'un statut d'associés à l'UE à celui de membres de l'UE. La littérature sur les transformations en Europe centrale et orientale identifie généralement trois périodes distinctes d'analyse⁸³³ que nous définissons pour notre part de la manière suivante : 1989-1994 ; 1994-1998 ; 1998-2004. 1993 correspond certes à la définition des critères d'adhésion, mais 1994 représente le lancement officiel de la stratégie de pré-adhésion à Essen et 1997 la décision d'ouverture des négociations d'adhésion ainsi que la réforme de la politique d'élargissement à travers l'« Agenda 2000 ». 2004 est l'année d'adhésion des Etats candidats à l'Union européenne. Nous nous concentrerons dans cette partie principalement sur les deux dernières périodes afin de comprendre ce que l'on pourrait appeler l'avant et l'après réforme de 1997.

Au début des années 1990, en particulier entre 1993 et 1997, l'UE défend une approche sectorielle de la conditionnalité. Cette approche sectorielle est elle-même fortement limitée à des considérations d'ordre économique : la politique de l'UE se compose de la négociation des Accords d'association et du rapprochement des Etats candidats aux normes du marché

⁸³³ Bernard Chavance et Eric Magnin distinguent également trois périodes « dans cette ère de transformation/européanisation : 1989-1993 : la rupture ; 1993-1997 : la consolidation ; 1997-2004 : l'ancrage européen ». CHAVANCE Bernard, MAGNIN Eric, « Transformation systémique et intégration européenne dans les pays postsocialistes d'Europe, 1989-2004 », in : CHAVANCE Bernard (dir.), *Les Incertitudes du grand élargissement*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 18 ;

intérieur telles que listées dans le Livre blanc de 1995⁸³⁴. Les instruments auxquels la Commission recourt à cette période sont principalement d'ordre juridique (reprise de l'acquis) et répondent à une conception unilatérale de la gouvernance. La conception de l'Etat étant celle de l'Etat minimal, la conditionnalité institutionnelle est quasiment dépourvue d'effet, tout comme la conditionnalité politique, dont le contrôle est *de facto* confié à d'autres organisations régionales. Dans ces conditions, les Etats candidats se contentent principalement de traduire le droit communautaire du marché unique dans leur droit interne. Le processus de rapprochement est donc technique et reflète une relation de coopération déséquilibrée qui a été particulièrement critiqué en 1997. Ceci rappelle, dans une certaine mesure, les débats menés dans le domaine de la politique de développement sur l'aspect unilatéral et décontextualisé des transferts institutionnels et financiers opérés vers d'autres régions du monde : la non-prise en compte du contexte local a conduit à l'échec des projets de coopération et l'absence de réel transfert de normes et de savoir-faire⁸³⁵. Le programme PHARE ayant, à l'origine, été conçu sur l'expérience de la coopération au développement, il est possible de supposer que la socialisation aux normes européennes reste, dans les premières années de la politique européenne, principalement fonctionnelle et que les relations entre acteurs d'un même secteur sont restreintes et discontinues.

A partir de 1997, les pays en transition ne sont plus perçus comme des pays en développement mais comme des candidats sérieux à l'adhésion, qui demandent à participer à l'ensemble des politiques de l'UE. Comme analysé dans la partie I, la Commission réalise l'importance des capacités institutionnelles pour assurer la mise en œuvre de l'acquis, elle reconnaît la nécessité de renforcer le mode de gestion horizontal des affaires européennes, tout en continuant à promouvoir une approche sectorielle de l'intégration. Les instruments de coopération auxquels elle recourt évoluent et répondent désormais à une conception circulaire de la gouvernance, qui s'appuie sur des mécanismes de discussion et de pression sociale (*shaming*) : les Etats candidats peuvent discuter les modalités de l'élargissement, mais veillent

⁸³⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, *Preparation of the Associate Countries of Central and Eastern ...*, *op. cit.*, 1995.

⁸³⁵ En France, voir le débat entre Bertrand Badie et Jean-François Bayart sur l'Etat importé dans les pays en développement, notamment : BADIE Bertrand, *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992 ; BAYART Jean-François, « L'historicité de l'Etat importé », *Les Cahiers du CERI*, (15), 1996. En Allemagne, voir par ex. : CONRAD Sebastian, SUTTERLÜTY Beate (Hrsg.), *Jenseits des Eurozentrismus: Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt/Main, Campus-Verlag, 2002. Voir également le débat sur le droit et les pays en transformation, par exemple : BOULANGER Christian (Hrsg.), *Recht in der Transformation, Rechts- und Verfassungswandel in Mittel- und Osteuropa*, Beiträge zur Debatte, Berlin, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2002. Des débats similaires existent également dans les pays anglo-saxons.

également à ce que les rapports et recommandations formulées par la Commission leur assurent une « bonne réputation ». Ce changement vers une autre conception de la coopération au développement visant à promouvoir en particulier la « bonne gouvernance » des Etats en transition rejoint les débats menés depuis la fin des années 1980 au sein d'institutions internationales comme l'ONU (mise en place du programme du PNUD), la Banque mondiale et le FMI, ainsi que dans les pays ayant un passé colonial comme la France et la Grande-Bretagne, et les Etats fortement engagés dans le financement du développement comme les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne⁸³⁶. Ainsi, de quelle manière les Etats candidats ont-ils réceptionné les différentes étapes de cette nouvelle politique ? Comment ont-ils interprété et internalisé les cadres cognitif et d'action promus par la politique d'élargissement ? De quelles marges de manœuvre ont-ils disposé au cours des années 1990 pour réceptionner et traduire en droit interne les critères d'adhésion ?

Pour répondre à cet ensemble de questions, nous partons de l'hypothèse selon laquelle *plus le mode de gouvernance est circulaire, plus le cadre cognitif fait l'objet d'une convergence susceptible d'accroître son respect et sa mise en œuvre par les acteurs visés*. Nous montrerons que cette hypothèse s'applique aussi à la phase de mise en œuvre de la politique d'élargissement. La plupart des travaux récents sur l'élargissement se sont concentrés sur la phase décisionnelle de cette politique, en particulier sur les négociations d'adhésion, et ont donc insisté sur l'aspect asymétrique de l'élargissement en faveur de l'Union européenne et de ses Etats membres. Or, « le processus de mise en œuvre des politiques européennes peut offrir de nouvelles ressources à des acteurs qui, jusque là, occupaient une position dominée, minoritaire ou marginale dans les réseaux d'action publique »⁸³⁷. Il est donc possible de s'attendre, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'assistance de l'UE, à la réalisation d'un processus « d'appropriation du programme par les acteurs nationaux (et locaux) qui se traduit par l'apprentissage de nouvelles normes et de nouveaux répertoires d'action par ces différents acteurs »⁸³⁸.

⁸³⁶ MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES/DGCID, *Développement : 12 thèmes en débat*, Paris, ministères des Affaires étrangères, 2000.

⁸³⁷ MULLER Pierre, "La mise en œuvre des politiques de l'Union européenne", ARCY François (d'), ROUBAN Luc (dir.), *De la Vème république à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 308.

⁸³⁸ *Ibid.*

Afin d'identifier les variations de notre variable dépendante – la convergence cognitive et le respect des critères d'adhésion – donc la réception des normes européennes par les Etats candidats, nous définissons les variables incidentes suivantes :

- La réception dépend de la cohérence des valeurs, des normes et des référentiels transférés (cadre cognitif) ;
- La réception dépend des procédures et des méthodes d'intégration utilisées (cadres d'action) ;
- La réception dépend de la structuration politique, institutionnelle, organisationnelle et participative des pays post-socialistes en fonction des héritages du passé (contextualisation, appropriation).

a) S'agissant de la première variable incidente, l'analyse de l'adaptation nationale peut s'effectuer à des degrés divers en fonction de la cohérence des **éléments distincts de la conditionnalité (cadre cognitif)** mis en avant par la Commission et les Etats membres. Le degré de formalisation des valeurs et des normes varie en fonction des éléments considérés. S'agissant du critère politique, l'Union européenne ne disposait pas d'acte juridique qui lui soit propre avant l'élaboration de la Charte européenne des droits fondamentaux à la fin des années 1990 et l'inscription des valeurs de l'UE à l'article 2 du Traité d'Amsterdam. C'est la raison pour laquelle l'UE a exigé, préalablement à l'adhésion officielle des pays candidats à l'UE, la signature et la ratification d'un ensemble de conventions internationales relatives aux droits de l'homme, comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 et plus récemment la Charte des minorités nationales de 1995, élaborées par le Conseil de l'Europe. L'acquis communautaire recouvre, quant à lui, l'ensemble de la législation communautaire adoptée et révisée au cours des quelque cinquante années, et en particulier des quinze dernières années de la construction européenne. Il comprend le traité de Rome tel que révisé par l'Acte Unique européen (1986), le traité de Maastricht (1992), ceux d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000), les règlements et directives adoptées, ainsi que les arrêts de la Cour européenne de Justice. Trois types d'instruments sont ici à distinguer : le règlement, de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre et que tout Etat candidat doit appliquer au jour de son adhésion à l'UE, tout comme la décision, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dès l'adhésion ; et la directive, dont la transposition dans la législation nationale est obligatoire. C'est au niveau de la directive que des dérogations à la mise en

œuvre sont possibles par le biais de périodes transitoires qui font l'objet des négociations d'adhésion.

Il est donc possible de supposer que, selon la nature des normes observées et des référentiels sectoriels reconnus, le degré d'interprétation et d'internalisation pourra varier. Les travaux sur l'impact des politiques internes à l'UE sur le droit national des Etats membres ont mis en valeur le phénomène suivant : s'il n'existe pas de modèle juridique ou organisationnel spécifique, l'adaptation ou l'ajustement national reste faible ; au contraire, la pression pour l'adaptation est d'autant plus élevée qu'il existe un modèle juridique ou organisationnel faisant l'objet d'un consensus⁸³⁹. Tandis que les Accords d'association prévoient expressément le respect des critères d'adhésion et en particulier la reprise de l'acquis communautaire comme condition pour devenir membre de l'UE, il est, en toute hypothèse, possible d'appliquer la même logique aux Etats associés à l'UE et candidats à l'adhésion. Ainsi, les variations dans la reprise des normes de la conditionnalité devraient pouvoir s'expliquer en fonction de la cohérence du modèle présenté par l'UE et de l'aspect cohérent ou non des normes. **Le caractère cohérent de la norme dépend donc de la présence d'un référentiel porté par un ensemble d'acteurs au sein d'un secteur et reconnu à un moment donné comme légitime par les autres acteurs du secteur.** S'il existe un référentiel légitime, la norme peut être considérée comme cohérente car elle promeut un modèle précis. Au contraire, lorsque la norme n'est pas cohérente, il n'existe pas de référentiel légitime : soit aucun modèle n'est présenté, soit plusieurs modèles concurrents s'affrontent. Certains auteurs ont identifié plusieurs degrés de cohérence de la norme.

T 46. Modèle institutionnel et mécanismes d'adaptation

Modèle UE	Pression d'adaptation	Mécanismes d'adaptation	Exemples
Modèle requis	Elevée	Coercition/contrainte	Intégration monétaire, standards environnementaux
Modèle recommandé	Moyenne	Adaptation	Dérégulation des services financiers, Télécommunication, Electricité, transport aérien
Modèle suggéré	Faible	Mimétisme	<i>Benchmarking</i> pour la politique de l'emploi, directives pour le transport ferroviaire et terrestre, politique de minorités, politique des réfugiés
Aucun modèle	Négligeable	Régulation par la concurrence	Reconnaissance mutuelle des produits, Politique extérieure

⁸³⁹ SCHMIDT Vivien, "Europeanization and the Mechanics of Economic Adjustment", in: LEQUESNE Christian, SUREL Yves (dir.), *L'Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 185-216.

Source: Adapté et traduit à partir de : SCHMIDT Vivien, "Europeanization and the Mechanics of Economic Adjustment", in: LEQUESNE Christian, SUREL Yves (dir.), *L'Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 185-216 (p 196).

Cependant, la reprise de l'acquis ne se limite pas à la phase d'adoption de l'acquis, c'est-à-dire à la transposition des normes communautaires dans le droit national. La reprise d'une norme comporte trois autres aspects tout aussi importants auxquels peut s'appliquer le schéma ci-dessus, cette fois compris sous l'angle des changements organisationnels⁸⁴⁰ :

- la participation aux politiques qui implique l'existence de mécanismes de *policy-making* , c'est-à-dire de participation politique et de consultation, engageant tous les acteurs concernés par la définition, la mise en œuvre ou l'évaluation d'une politique publique ;
- la mise en œuvre qui couvre par exemple la mise en place de systèmes de collecte des données, d'inspection et de surveillance, d'information publique, de systèmes administratifs assurant par ailleurs la formation du personnel ;
- l'application qui se manifeste par exemple par le respect de l'acquis à l'aide d'inspections responsables, de ressources financières et adéquates, de sanctions appliquées (amendes et pénalités), de régulations et d'instruments économiques adéquats, de mécanismes d'évaluation et de juridictions indépendantes. Ces aspects conduisent à s'interroger sur les raisons de la non mise en œuvre d'une norme, c'est-à-dire sur les mécanismes de non-adaptation (*non-compliance*).

b) La prise en compte des **modes de gouvernance et des procédures (cadres d'action)** auxquels l'UE recourt pour assurer la mise en œuvre des critères d'adhésion représente la deuxième variable incidente à inclure dans l'analyse. Nous avons montré en introduction que chaque mode de gouvernance interne à l'UE a inspiré un mode de gouvernance externe dans le cadre de l'élargissement. Ainsi, le premier mode de gouvernance fait normalement référence à la négociation intergouvernementale et touche à la prise de décision politique. Ce mode de gouvernance est fondé sur la recherche du compromis entre les intérêts des Etats membres et candidats par la recherche de valeurs communes. A partir de la typologie établie par Christopher Knill et Dirk Lehmkuhl, nous avons observé que les trois modes d'intégration internes à la CE/UE ont été adaptés successivement à la politique d'élargissement : la gouvernance économique fait référence à l'intégration négative (régulation), la gouvernance par le droit à l'intégration positive (méthode communautaire) et la gouvernance par la

⁸⁴⁰ Le schéma de V. Schmidt s'inspire des travaux de DiMaggio et Powel sur l'isomorphisme institutionnel ; DiMAGGIO Paul J., POWELL Walter W. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago/London, Univ. of Chicago Press, 1991.

connaissance à l'intégration cadrée (méthode ouverte de coordination (MOC))⁸⁴¹. Dans la plupart des cas, ces modes de gouvernance ont été combinés pour obtenir une convergence simultanée ou successive à plusieurs niveaux.

T 47. Modes de gouvernance et objets d'adaptation

Critères	Politique	Economique	Juridique	Institutionnel
Instrument	Négociation	Accords économiques, Assistance	Droit	Argumentation/persuasion, nouvelle gestion publique
Objectif	Finalité de l'UE, démocratie, valeurs UE	Economie de marché ouverte, échanges économiques	Reprise de l'acquis	Convergence cognitive sur les référentiels sectoriels et mise en œuvre politique
Objet d'adaptation	Intérêts	Organisations	Institutions (règles)	Cognition (référentiels) Comportement

Source : Notre tableau.

Dans la mesure où, dans le quatrième cas, les normes sont généralement élaborées en commun, il est possible de supposer une plus grande acceptation de ces normes par les candidats, dont une mise en œuvre effective des réformes. Ainsi, plus le mode de gouvernance est vertical, plus les mécanismes de discussion et d'acceptation des normes sont restreints. Plus le mode de gouvernance sera ouvert, plus la participation des acteurs et donc leur acceptation des normes sera probable. Cependant, il n'est pas possible d'évaluer de quelle manière les Etats candidats ont réceptionné ces nouvelles méthodes et se sont adaptés au niveau des intérêts, des organisations, des institutions et de la cognition sans considérer de plus près le rôle joué par le contexte national de ces pays.

c) Le **contexte national des pays post-socialistes** constitue la troisième variable incidente à prendre en compte dans l'analyse de la réception et de l'internalisation de la conditionnalité par les Etats candidats. Depuis 1989, la CE/UE entend imposer de nouvelles normes et institutions à de jeunes Etats souverains qui ont été marqués par 40 ans de régime socialiste et manifestent une méfiance à intégrer un nouveau système multilatéral. Les valeurs promues par la CE/UE au début des années 1990 s'inspirent beaucoup du paradigme libéral, qui prône un désengagement de l'Etat des structures économiques nationales, notamment par le biais de

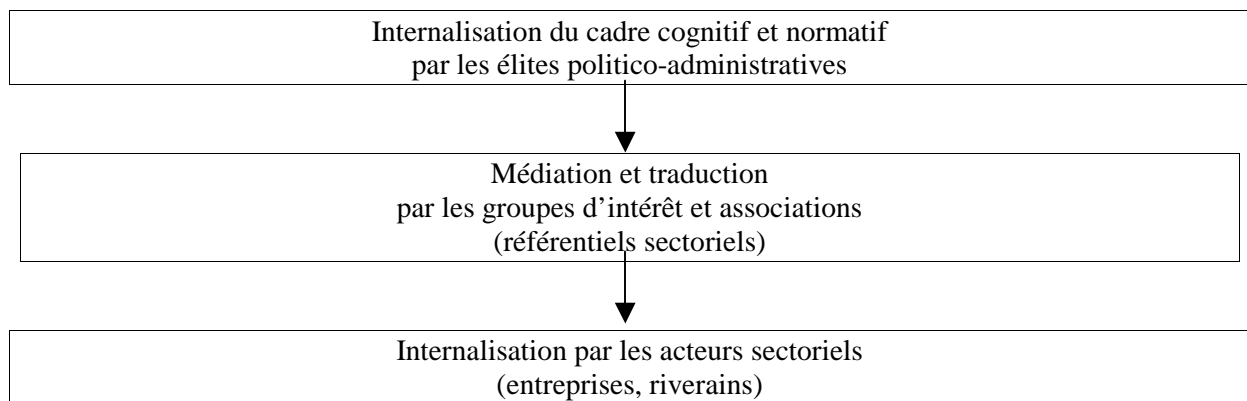
⁸⁴¹ KNILL Christopher, LEHMKUHL Dirk, "The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41 (2), 2002, pp. 255-80; KNILL Christopher, LEHMKUHL Dirk, "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration online Papers*, 3 (7), 1999. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>. Voir aussi: BULMER Simon J., RADAELLI Claudio M., « The Europeanisation of National Policy ? », *Queen's Papers on Europeanisation*, n°1/2004, 2004. <http://www.qub.ac.uk>, publié également dans: BULMER Simon J., LEQUESNE Christian (eds.), *Member States and the European Union*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2004.

la privatisation des entreprises d'Etat⁸⁴². A l'image de l'Etat soviétique centralisé et omniprésent se substitue l'idéal d'un Etat libéral promu au début des années 1990 par la Banque mondiale, le FMI et des conseillers comme l'Américain Jeffrey Sachs. Le paradigme d'un Etat désintéressé des affaires privées a été d'autant mieux réceptionné au début des années 1990 que les populations d'Europe centrale étaient restées méfiantes vis-à-vis des structures administratives soviétiques bureaucratiques et inquisitrices⁸⁴³. La prise en compte des **priorités politiques** défendues par les hommes politiques des Etats post-socialistes est donc essentielle pour analyser la réception de la politique européenne. En effet, il est nécessaire que les valeurs promues par l'UE soient acceptées par les élites politico-administratives et sociétales, c'est-à-dire qu'elles correspondent aux intérêts des acteurs, pour engager un processus de réception et d'interprétation de la conditionnalité au niveau institutionnel, organisationnel et cognitif. L'étape la plus difficile à analyser est donc la phase de traduction du référentiel global (les conditions d'adhésion) au niveau sectoriel. Un ensemble d'acteurs – nommés les **médiateurs** – est chargé d'effectuer cette opération de traduction entre le niveau global et le niveau sectoriel (meso) par la production de référentiels sectoriels. Afin de comprendre de quelle manière cette traduction est opérée au niveau institutionnel, organisationnel et cognitif, il est important de comprendre la structuration des rapports de force entre acteurs au niveau gouvernemental et au sein d'un secteur. Certains acteurs vont jouer un rôle de veto, empêchant ainsi les autres acteurs d'imposer, voire d'exprimer leurs préférences. Les acteurs pris en compte dans l'analyse sectorielle sont généralement les groupes d'intérêt, les organisations non-gouvernementales et les associations (de riverains...). Les médiateurs sont généralement des groupes d'intérêt, des fédérations nationales, des agences gouvernementales qui assurent le lien entre le gouvernement et les intérêts sectoriels. C'est la raison pour laquelle la dimension participative des acteurs nationaux est essentielle à prendre en compte.

⁸⁴² SCHIMMELFENNIG Frank, « Liberal community and enlargement : an event history analysis », *Journal of European Public Policy*, 9 (4), août 2002, pp. 598-626 ; JOBERT Bruno, *Le Tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

⁸⁴³ Plusieurs travaux ont mis en valeur le rôle de l'appareil d'Etat dans les sociétés communistes et en particulier les mécanismes de surveillance mis en place pour contrôler la population. La question de l'accès aux archives privées générées par les divers services de surveillance et d'espionnage commence à faire l'objet de passionnants débats en Europe. Voir à ce sujet par exemple: BEAUPRE Nicolas, BENSUSSAN Agnès, DAKOWSKA Dakoswka (dir.), « Les archives de l'Est », *Genèses*, 9 (52), 2003, pp. 1-95 et 119-132.

T 48. Processus de traduction du cadre cognitif par les Etats candidats



Source : Notre schéma.

Dans quelle mesure les outils développés pour l'analyse des politiques publiques dans les Etats membres peuvent-ils ici être appliqués aux Etats post-communistes ? L'imposition du paradigme de l'Etat libéral, qui contraste avec celui vécu pendant 40 ans de régime socialiste, a été particulièrement soutenu par la production académique des spécialistes de la transition⁸⁴⁴. La transitologie, à l'origine développée pour analyser les changements politiques en Amérique latine et transposée dès 1989 aux pays post-communistes, a cependant acquis un biais finaliste qui a conduit à négliger la variable externe dans les transformations. Ce cadre a notamment été jugé inadapté pour une analyse du rôle de la CE/UE comme acteur de changement, et non comme simple environnement des PECO, dans le sens où ces études n'ont pas pris en compte la présence centrale des instruments de l'UE comme mécanisme de réformes dans les PECO, ni la manière dont les acteurs nationaux les ont interprétés et se les sont réappropriés. Avec la remise en question de ce paradigme au cours des années 1990, une grande partie de cette littérature a été discréditée par la même occasion⁸⁴⁵. L'approche par le chemin de dépendance a tenté, au contraire, de recontextualiser le processus en montrant que les idées néo-libérales n'étaient pas la seule source de changements et que l'échec des réformes s'expliquait par la présence d'héritages institutionnels du passé⁸⁴⁶. Les travaux

⁸⁴⁴ MERKEL Wolfgang, BUSCH Andreas (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West : für Klaus von Beyme*, Frankfurt/Main, Suhrkamp, 1999; MERKEL Wolfgang, RINZA Marianne (Hrsg.), *Systemwechsel. 1, Theorien, Ansätze, Konzeptionen*, Opladen, Leske & Budrich, 1994; LINZ Juan, STEPAN Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins Univ. Press, 1986; O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe C., WHITEHEAD Laurence (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins Univ. Press, 1986; LINZ Juan, STEPAN Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins Univ. Press, 1978.

⁸⁴⁵ DOBRY Michel (dir.), « Les transitions démocratiques : regards sur l'état de la "transitologie" », *Revue française de science politique*, 50 (4-5), août-oct. 2000, pp. 579-764.

⁸⁴⁶ STARK David, BRUSZT László, *Postsocialist Pathways – Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1998. Sur les limites de cette approche : DOBRY Michel (dir.), « Les transitions démocratiques... », *op. cit.*, 2000.

menés dans ce sens ont eu le mérite de recentrer le débat sur l'analyse des transformations (et non plus de la transition). Cependant, en se concentrant sur les trajectoires de réforme pour montrer les éléments de continuité, cette approche a également négligé le rôle des pressions externes venues de la CE/UE. De manière croissante, une normalisation de l'objet « Etat post-communiste » s'est opérée au cours des années 1990 dans la littérature académique par le recours aux outils de l'eupéanisation⁸⁴⁷. La mobilisation d'outils de science politique apparaît de plus en plus légitime pour analyser les transformations au sein d'Etats appelés à devenir membres – ou déjà membres – de l'UE. Les travaux sur l'eupéanisation s'avèrent ici d'une grande utilité pour comprendre les phénomènes d'adaptation ou de non-adaptation institutionnelle, organisationnelle et cognitive des Etats candidats. Cependant, comme l'écrit très justement Laure Neumayer :

« le biais finaliste de la transitologie semble s'être mué en une utilisation souvent normative de la notion d'eupéanisation, qui considère l'intégration européenne comme le signe de la consolidation réussie des nouveaux régimes démocratiques, et fait de la préparation à l'adhésion l'orientation incontestée des réformes menées dans ces pays. Ce présupposé amène à négliger la tension potentielle entre voies nationales de transformation et adaptation au mode de gouvernance communautaire, faute d'analyse des jeux des acteurs avec la norme communautaire, au niveau meso-politique »⁸⁴⁸.

Les travaux sur l'eupéanisation par la (non-)congruence (en anglais : *fit* et *misfit*) présentent l'avantage de prendre en compte le contexte national pour expliquer les changements. Ils ont montré que la pression à l'adaptation est d'autant plus importante qu'il existe une incongruence (*misfit*) entre les normes européennes et les normes nationales⁸⁴⁹. En appliquant cette logique aux Etats candidats à l'adhésion, les normes cohérentes seront d'autant plus rapidement adoptées par ces Etats qu'il existe une congruence avec leurs priorités politiques, leurs institutions et organisations nationales ou encore avec les mécanismes participatifs existants. Dans le cadre de l'élargissement, un cas particulier permet de différer l'adaptation aux normes cohérentes : lorsque les normes de la conditionnalité sont définies dans une directive, mais que les Etats candidats n'ont pas les moyens de leur mise en œuvre. Ces derniers ont donc la possibilité de négocier des périodes de transition pour assurer la transposition de la directive dans le droit national et la création d'organisations nécessaires à

⁸⁴⁷ Voir à ce sujet: FOREST Maxime, MINK George (dir.), *Post-communisme : les sciences sociales à l'épreuve*, Paris/Budapest/Torino, L'Harmattan, 2004; DAKOWSKA Dorota, NEUMAYER Laure (dir.), « L'Union européenne élargie. Acteurs et processus », *Politique européenne*, (15), 2005 ; TULMETS Elsa (dir.), « Les réformes de la coopération à l'Est de l'Union européenne », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 34 (3), sept. 2003.

⁸⁴⁸ NEUMAYER Laure, « La science politique et l'élargissement de l'Union européenne : paradigmes et objets de recherche », in : FOREST Maxime, MINK George (dir.), *Post-communisme : les sciences sociales à l'épreuve*, Prague, CEFRES, 2003, pp. 71-92 (85-86).

⁸⁴⁹ BÖRZEL Tanja, RISSE Thomas, "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", in: FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2003, pp. 57-80.

la mise en œuvre de la nouvelle législation. Au contraire, il est possible de supposer que des normes incohérentes et peu en phase avec les idées politiques, les institutions et les organisations des PECO ouvrent des possibilités de discussion tant au niveau de leur définition (*misfit d'intérêts*) que de leur traduction juridique (*misfit institutionnel*), de la mobilisation d'acteurs et d'organisations requis pour leur définition et leur mise en œuvre au niveau national (*misfit organisationnel et cognitif*). La mise en œuvre peut ainsi être différée tant qu'un accord n'est pas obtenu sur les normes promues et les mesures de mise en œuvre. La littérature sur l'impact national de l'UE oublie souvent de prendre en compte le cas où les normes ne sont pas définies, c'est-à-dire le cas où ces normes n'existent pas ou alors ne font pas l'objet d'un consensus entre les organisations et Etats donneurs. Dans ce cas, le processus de transformation ne peut pas évoluer et conduit à une situation d'inertie⁸⁵⁰. Pour que la conditionnalité à l'adhésion influe les réformes nationales, il faut que les normes de ce cadre cognitif renvoient à un minimum de règles de référence, les référentiels sectoriels. Les conditions d'adaptation ne seront pas les mêmes s'il existe ou non un référentiel légitime. Nous partons du fait que la congruence des normes repose sur la présence de mécanismes de participation des acteurs touchés par la politique. Sans consultation des acteurs, la probabilité de non-congruence est plus élevée. Le tableau ci-dessous réalise le croisement des variables que nous avons identifiées.

⁸⁵⁰ CONNOLLY Barbara, GUTNER Tamar, BEDARFF Hildegard, « Organizational Inertia and Environmental Assistance to Eastern Europe », in : KEOHANE Robert O., LEVY Marc A.(eds.), *Institutions for Environmental Aid. Pitfalls and Promise*, Cambridge (Ma.)/London, MIT Press, 1994, pp. 281-323.

T 49. Les marges de manœuvre des Etats candidats pour le respect de la conditionnalité

Participation	Objet de changement	Conditionnalité cohérente : présence d'un référentiel sectoriel légitime	Conditionnalité incohérente : pas de référentiel dominant
Mécanismes présents	Intérêts	<i>Fit</i> : pas de changement des préférences <i>Misfit</i> : changement des préférences	Discussion sur l'évolution des préférences. Changement dépend du contexte politique national.
	Institutions	<i>Fit</i> : pas de changement <i>Misfit</i> : changement, traduction rapide au niveau national/sectoriel	Discussion sur l'interprétation et la traduction des normes dans le droit national. Changement dépend du contexte national/sectoriel.
	Organisations	<i>Fit</i> : Congruence, pas de réforme nécessaire ou réforme organisationnelle rapide	Discussion sur la réalisation de réformes organisationnelles. Changement dépend du contexte national/sectoriel.
	Cognition	<i>Fit</i> : pas de changement de référentiel <i>Misfit</i> : Changement de référentiel	Discussion sur le choix d'un référentiel. Changement dépend du contexte national/sectoriel.
Mécanismes absents	Intérêts	<i>Fit</i> : pas d'évolution des préférences <i>Misfit</i> : possible évolution des préférences	Pas d'évolution des préférences politiques
	Institutionnelle	<i>Fit</i> : pas de changement <i>Misfit</i> : réforme institutionnelle différée si directive	Report de la réforme institutionnelle
	Organisationnelle	<i>Fit</i> : pas de changement <i>Misfit</i> : réforme organisationnelle différée si directive	Report de la mise en œuvre
	Cognitive	<i>Fit</i> : pas de changement <i>Misfit</i> : possible évolution. Changement dépend du contexte national/sectoriel.	Aucun changement

Source : Notre schéma.

Il est possible de supposer diverses logiques d'adaptation des structures nationales en fonction des méthodes utilisées pour encourager la mise en œuvre des normes européennes. L'adaptation se situe à ce niveau plutôt sur le plan *institutionnel*, *organisationnel* et *participatif* et répond à plusieurs logiques⁸⁵¹. Sur le *plan participatif*, l'introduction de réformes peut constituer une fenêtre d'opportunité politique pour un ensemble d'acteurs nationaux qui se mobiliseront différemment selon leurs capacités d'action collective (ressources, structure organisationnelle) et les répertoires d'action adoptés. La participation peut ainsi s'effectuer sur un mode coopératif (corporatiste), conflictuel (protestataire) ou mixte (pluraliste)⁸⁵². Il peut s'agir de réseaux partisans (partis politiques), de groupes d'intérêt

⁸⁵¹ KASSIM Hussein, "The National Coordination of EU-Policy...", *op. cit.*, 2000; DIMAGGIO Paul J., POWELL Walter W. (eds.), *The New Institutionalism ...*, *op. cit.*, 1991.

⁸⁵² BALME Richard, CHABANET Didier, "Introduction: Action collective et gouvernance de l'Union européenne", in: BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent (dir.), *L'action collective en Europe / Collective action*

(économiques, professionnels...) ou encore de mouvements sociaux et d'associations (ONG, réseaux d'activistes). Les structures d'opportunité politiques peuvent se situer à plusieurs niveaux allant du local à l'international. Les relations entre les acteurs du *policy-making* national sont également affectées par l'héritage post-communiste. La question de la participation des acteurs sociétaux (économiques, professionnels, citoyens...) au *policy-making* national et de leur consultation au niveau local était absente des politiques menées à l'époque soviétique. Les mouvements citoyens, par exemple sur les questions des droits de l'homme et de l'environnement, étaient automatiquement classés parmi les opposants au régime et leurs initiatives découragées par diverses mesures politiques et administratives. En raison de cet héritage, couplé aux difficultés économiques après 1989 qui ont limité dans un premier temps les activités citoyennes, les mécanismes de consultation et de participation aux décisions nationales et locales ne se sont développés que très lentement dans les pays post-communistes. Or, la consultation représente un mécanisme démocratique essentiel non seulement lors de l'élaboration ou de la réforme de politiques publiques (lois, plans sectoriels...), mais aussi au moment de leur mise en œuvre. Une loi sans consultation préalable fait face au risque de rejet par ses destinataires. Une mise en œuvre sans discussion ne permet pas d'identifier les imperfections de la loi et ignore l'évolution du contexte local.

Ainsi, **la prise en compte de l'héritage socialiste est essentielle** pour comprendre où se situent les points de veto, les divergences, voire les hybridations dans la mise en conformité cognitive, institutionnelle et organisationnelle avec les éléments de la conditionnalité de l'UE. A ce sujet, la mobilisation des travaux de l'institutionnalisme historique et de la *path dependency*⁸⁵³ – que nous traduirons par dépendance au sentier – devraient permettre d'expliquer les phénomènes de non convergence, d'hybridation, de dysfonctionnement institutionnel et organisationnel, voire de refus aussi bien dans la phase d'ajustement institutionnel (reprise formelle des normes), que dans celle de la mise en œuvre et de l'application des normes composant les critères d'adhésion.

in Europe, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 21-120. Voir aussi: TARROW Sydney, "The Europeanization of Conflict: Reflections from a Social Movement Perspective", *West European Politics*, 18 (2), 1995, pp. 223-251.

⁸⁵³ PIERSON Paul, "Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94 (2), juin 2000, pp. 251-267; THELEN Kathleen A., "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2, 1999; STARK David, BRUSZT Laszlo, *Post-Socialist Pathways...*, op. cit., 1998.

Afin de tester notre hypothèse sur la réception et la traduction des normes, nous reprendrons le découpage périodique opéré dans la première partie, c'est-à-dire l'avant et l'après réforme de 1997. Les adaptations observées s'effectuant à plusieurs niveaux, nous vérifierons pour chacune de ces périodes de quelle manière les Etats candidats ont géré les rapports avec l'UE, d'une part, et les réformes politiques nationales, d'autre part. Ainsi, s'agissant du **critère institutionnel horizontal**, nous détaillerons successivement comment se sont mis en place des mécanismes de gestion des affaires européennes, tant au niveau de la communication avec Bruxelles et de la formation d'une position nationale, que de la gestion de l'harmonisation juridique, des négociations d'adhésion et de l'assistance extérieure. Au **niveau sectoriel**, nous avons sélectionné des études de cas pour l'ensemble des éléments de la conditionnalité afin de comprendre le rôle de la variable incidente relative à la nature de la conditionnalité. Pour limiter l'ampleur de l'étude, nous mettons de côté la conditionnalité économique⁸⁵⁴ et privilégions les deux autres critères. Ainsi, nous avons choisi la politique environnementale et la politique de justice et affaires intérieures comme exemple de **conditionnalité juridique** (3^{ème} critère) dans deux des trois piliers de l'UE (1^{er} et 3^{ème} piliers) et la politique de minorités pour représenter le **critère politique** (1^{er} critère). Le **critère institutionnel vertical** est abordé dans ces trois études sectorielles. Chaque étude de cas a été sélectionnée dans un but spécifique. Conformément à la distinction opérée plus haut, la politique environnementale présente une conditionnalité cohérente et précise, c'est-à-dire des directives et règlements, mais aussi des modèles organisationnels nationaux déjà définis, alors que justice et affaires intérieures ne réunit avant 1997 pas d'acquis communautaire bien défini. La politique de minorités contient elle aussi une conditionnalité peu cohérente, tant au niveau de la définition des minorités que des moyens mis en œuvre pour respecter les droits des minorités. Dans chacun de ces cas, l'analyse de la variation des apprentissages et de la socialisation à l'UE sera détaillée à quatre niveaux – préférences, institutions, organisations, cognition – tout en tenant compte des variables incidentes externes (normes et modes de gouvernance) et internes (structuration des rapports de force en fonction des héritages du passé).

⁸⁵⁴ Sur l'impact de la conditionnalité économique dans les Etats baltes, voir par exemple : PAUTOLA-MOL Niina, *The Baltic States' Integration into the European Union – Institutional Approach*, Helsinki, Helsinki School of Economics, 2000 ; sur les changements économiques en Hongrie, par. ex. : GUEULLETTE Agota, « Les perspectives et conditions d'intégration de l'économie hongroise dans l'Union européenne », *Revue d'Europe centrale*, 1997, pp. 59-70.

T 50. Conditionnalité à l'adhésion et études de cas

Critères d'adhésion à l'UE	Institutionnel horizontal	Institutionnel vertical				
		Politique	Economique	Juridique		
				1 ^{er} pilier	2 ^{ème} pilier	3 ^{ème} pilier
Cas d'étude choisis	- Coordination des politiques européennes - Gestion de l'assistance extérieure et des fonds européens	- Droit des minorités	-	- Politique de l'environnement - Justice et Affaires intérieures (après 1997)	-	- Justice et Affaires intérieures
Mode de gouvernance fondé sur	Intérêts, connaissance	Connaissance, droit	Finances, intérêts	Droit, finances, connaissance	Intérêts, finances	Intérêts, finances, connaissance
Sources extérieures de référentiels	OCDE, Etats membres de l'UE, UE	Conseil de l'Europe, OSCE, Haut Commissaire aux minorités nationales, UE	Banque mondiale, FMI, OCDE, BEI, BERD, UE, Etats-Unis, UE	UE, Etats membres de l'UE, ONU, conventions internationales, AELE (Suisse, Norvège)	UEO, OTAN, Etats membres UE, Etats-Unis	UE, Schengen, Etats membres UE, AELE (Suisse, Norvège), Etats-Unis, OIT, OIM, UNHCR

Source : Notre schéma.

Nous analyserons donc dans cette partie de quelle manière les Etats candidats ont géré le passage d'une gouvernance hiérarchique guidée par la méthode communautaire vers une gouvernance horizontale inspirée de la méthode ouverte de coordination, dans l'optique de respecter les critères d'adhésion. Pour contextualiser notre analyse, nous avons choisi de nous intéresser, dans une perspective comparative, à l'**Estonie** et à la **Hongrie**. Bien que les peuples estonien et hongrois appartiennent culturellement à la même famille linguistique finno-ougrienne, la construction historique nationale et étatique de ces deux pays est loin d'être identique⁸⁵⁵. Au cours du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècle, ces pays ont subi des influences juridiques et institutionnelles distinctes, la Hongrie ayant été marquée par les structures de l'Empire austro-hongrois, l'Estonie par la présence de l'élite balte-allemande sur ce territoire depuis le Moyen-Age, mais aussi par des influences suédoises, finlandaises, danoises et russes. La période soviétique a également été vécue de façon très différente. Alors que la Hongrie pouvait d'une certaine manière prendre ses distances vis-à-vis de Moscou, l'Estonie

⁸⁵⁵ La fondation de la Hongrie date du X^{ème} siècle avec le couronnement du roi Etienne en 1001, mais les Hongrois n'ont pas été véritablement indépendants depuis le XVI^{ème} siècle. L'Estonie n'a été véritablement indépendante que dans l'entre-deux Guerres, c'est-à-dire entre 1918 et 1940, bien que le peuple estonien vive sur ces terres depuis plus de 2000 avant JC. Sur l'histoire de la Hongrie, voir par ex. : MOLNAR Miklós, *Histoire de la Hongrie*, Paris, Hatier, 1996 ; BORSODY Stephen (ed.), *The Hungarians, A Divided Nation*, New Haven, Yale Center for International Studies, 1988. Sur l'histoire de l'Estonie, voir par ex. : SCHMIDT Alexander, *Geschichte des Baltikums. Von den alten Göttern bis zur Gegenwart*, (3e éd.), Munich, Piper, 1999; CHAMPONNOIS Suzanne, LABRIOLLE François (de), *L'Estonie*, Paris, Karthala, 1997.

était une république soviétique entièrement soumise aux lois du Kremlin et qui a subi, dès la fin des années 1950, des politiques d'industrialisation et de russification forcées. Dans les années 1990, ces deux pays se sont distingués, avec la République tchèque, par leur processus très rapide de transition démocratique et leur dynamisme économique, ce qui leur a valu d'être classés par la Commission européenne parmi les « meilleurs élèves » de l'élargissement. Les deux pays ont en effet très rapidement orienté leur économie vers le modèle d'économie de marché et réalisé des politiques de privatisation efficaces. Les trajectoires différentes dans la construction nationale devraient donc nous permettre de repérer les éléments communs d'impact de la politique d'élargissement sur ces pays. Ainsi, la méthode par contraste différencié (*most differentiated cases*)⁸⁵⁶ sera utilisée ici afin de mettre en valeur les points communs et les divergences dans la réception de la politique de l'UE.

⁸⁵⁶ S. van Evera détaille les éléments de cette méthode dans son ouvrage : VAN EVERA Stephen, *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca NY, Cornell University Press, 1997.

CHAP III – UNE RECEPTION LIMITEE DE LA CONDITIONALITE PAR LES ETATS CANDIDATS ENTRE 1993 ET 1997 – LES CAS DE L’ESTONIE ET DE LA HONGRIE

L’acquis communautaire que les Etats candidats devaient reprendre au cours des années 1990 a énormément évolué depuis l’Acte Unique et surtout le Traité de Maastricht de 1992. Comparé aux élargissements précédents, les Etats candidats ont assumé une tâche nettement plus difficile de restructuration politico-économique que les pays de l’élargissement au Sud, qui avaient dû reprendre un acquis moins développé en l’absence de marché unique, ou ceux de l’Association européenne de libre échange (AELE), qui étaient déjà familiarisés avec l’acquis économique de l’UE. Ainsi, conformément à l’approche par le droit utilisée lors de l’élargissement de 1995, la Commission européenne impose la reprise de l’acquis (troisième critère), au détriment des autres critères d’adhésion. **La Commission continue certes à promouvoir les critères de Copenhague dans ses discours, mais n’assure pas, dans la pratique, le suivi de son ensemble.** Même le troisième critère (reprise de l’acquis) se concentre uniquement sur une seule thématique, le rapprochement aux normes du marché intérieur de l’UE, qui permet à la Commission de combiner l’approche par l’économie et celle par le droit. Nous verrons dans un premier temps de quelle manière le cadre cognitif global a été réceptionné par les élites politico-administratives estoniennes et hongroises, avant de voir comment les référentiels sectoriels ont été diffusés.

Section 1 – La formation d’une politique européenne en Estonie et en Hongrie

Jusqu’en 1989, les PECO ne disposaient d’aucune structure spécifique de communication avec la Communauté européenne (CE) puisque les contacts avec cette dernière étaient prohibés par Moscou. Jusqu’en 1988, la CE n’était officiellement pas reconnue par le Comité d’aide économique et monétaire (CAEM). Par ailleurs, l’appareil administratif des PECO était soumis au contrôle central d’un parti unique, mais la gestion des politiques était parfois décentralisée comme en Hongrie. Nous montrerons de quelle façon la mise en place d’une politique européenne dans les PECO a occasionné la création de structures de communication spécifiques avec Bruxelles au cours des années 1990. Nous verrons que la façon de communiquer avec les institutions européennes et de formuler des positions nationales a occasionné des processus d’apprentissage qui ont été moins soutenus par l’UE que par ses Etats membres et l’OCDE. Les travaux sur la coordination nationale de la politique

européenne des PECO étant encore rares⁸⁵⁷, tout comme ceux sur les influences extérieures reçues dans l'élaboration de ces nouvelles structures, nous nous appuyerons pour ce faire sur les outils développés pour comparer les systèmes de coordination des politiques européennes au sein des Etats membres de l'UE⁸⁵⁸.

Afin de comprendre de quelle manière se sont définies les relations entre la CE/UE et les PECO candidats, il importe de rappeler le contexte dans lequel l'Estonie et la Hongrie ont défini l'adhésion à l'Union européenne et le rapprochement au marché intérieur comme priorité de leur politique tant extérieure qu'intérieure. Nous verrons dans un second temps de quelle manière la présentation restreinte faite par la Commission des normes européennes à travers son Livre blanc de 1995 et surtout l'absence d'acquis communautaire dans le domaine de la gestion institutionnelle des politiques et des fonds européens a entraîné la création d'une structure minimale de gestion des politiques européennes dans les pays candidats à l'adhésion.

A – L'intégration du cadre cognitif de l'élargissement dans les discours politiques

Dans quelle mesure la priorité accordée aux rapports économiques entre l'UE et les Etats candidats répond-elle à une volonté politique commune de coopérer dans un premier temps uniquement dans ce domaine ? Pour répondre, nous tenterons de mettre en valeur l'existence d'une **congruence politique** entre les préférences politiques et économiques de l'UE et des Etats candidats. Pour ce faire, il importe d'insister à l'aide d'un court historique des relations avec la CE sur la place accordée au rapprochement et à l'adhésion à l'UE dans la politique extérieure des PECO, ainsi qu'à la manière dont les critères d'adhésion ont été repris dans les discours politiques des hommes politiques des pays candidats à l'appui des cas hongrois et estonien.

⁸⁵⁷ DIMITROVA Antoaneta, MANIOKAS Klaudijus, „Linking Co-ordination of European Affairs and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU“, 2004, http://www.sigmaweb.org/PDF/COG_Vilnius_May04.doc ; ZUBEK Radoslaw, "A core in check : the transformation of the Polish core executive", *Journal of European Public Policy*, 8 (6), 2001, pp. 864-1051.

⁸⁵⁸ KASSIM Hussein, PETERS Guy B, WRIGHT Vincent (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2000; KASSIM Hussein, "The National Coordination of EU-Policy : Must Europeanisation mean Convergence?", *Cahiers européens de Sciences Po*, (5), 2000, http://www.portedeurope.org/publications/cahiers/cahier_5_2000.pdf; LEQUESNE Christian, *Paris-Bruxelles : Comment se fait la politique européenne de la France ?*, Paris, Presses de la FNSP, 1993; BULMER Simon, PATERSON William E., *The Federal Republic of Germany and the European Community*, London, Allen and Unwin, 1987.

1) Historique des relations entre la CE/UE et la Hongrie/l'Estonie

La Hongrie a commencé très tôt à s'orienter vers l'Ouest : pendant la deuxième moitié des années 1980, la **République populaire de Hongrie** cultive des relations extérieures plus dynamiques et plus engagées en direction de l'Europe occidentale. Cette ouverture est en partie dictée par des raisons économiques : dès 1982, la Hongrie entre au FMI, la fin des années 1980 est marquée, quant à elle, par la signature d'accords de coopération économique et scientifique avec l'Allemagne et l'Autriche et l'engagement des gouvernements intérimaires à moderniser l'économie hongroise par la réalisation d'une série de réformes. Le rapprochement effectué par la politique extérieure de la Hongrie suscite cependant de vives critiques de la part de la direction soviétique que l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev contribue à taire. Après le retrait de János Kádár en 1988, par la suite nommé président du Parti Communiste hongrois, le gouvernement de transition de Miklós Németh et son ministre des affaires étrangères Gyula Horn s'attèlent à maintenir une voie pionnière pour la Hongrie en lui assurant un maximum d'indépendance nationale⁸⁵⁹. Cette volonté se traduit par des visites fréquentes des dirigeants dans les capitales occidentales afin de convaincre les gouvernements d'accepter la Hongrie comme partenaire. Dans ce but, la Hongrie noue des relations diplomatiques officielles avec la Communauté européenne juste après l'accord signé entre la CE et l'Union soviétique en 1988. L'établissement de relations particulièrement bonnes dans le domaine économique avec l'Allemagne et l'Autriche a également des conséquences au niveau politique qui se révéleront, par la suite, particulièrement utiles pour la Hongrie. En effet, à l'été 1989, Miklós Németh accepte de négocier un accord avec le gouvernement de Bonn pour autoriser le passage d'Allemands de l'Est en Autriche et de là, vers la République fédérale d'Allemagne. La décision hongroise d'ouvrir les frontières, peu de temps avant le démantèlement du rideau de fer, a un impact énorme en Allemagne dont la Hongrie profite encore aujourd'hui. Le gouvernement hongrois saisit ensuite l'occasion des changements politiques de 1989 pour manifester sa volonté d'ancrage aux structures euro-atlantiques. En novembre 1989, la Hongrie dépose officiellement sa demande d'adhésion au Conseil de l'Europe, où elle accède le 6 novembre 1990. En février 1990, Gyula Horn évoque

⁸⁵⁹ Pierre Kende, fin analyste de la transition hongroise, écrit à propos de l'arrivée au pouvoir de Miklós Németh : « Obligé par ses pairs du Bureau politique à renoncer à son poste de Premier ministre [en succession à János Kádár], Károly Grosz choisit comme successeur son jeune protégé Miklós Németh, un économiste ayant fait toute sa carrière dans l'appareil du PC, et dont il ne doute pas de la loyauté. Quelle ne sera pas cependant son étonnement quand il verra (...) cet apparatchik docile et incolore se transformer tout autant que le pays qu'il est appelé à gérer, devenant un chef de gouvernement jaloux de ses prérogatives ! ». KENDE Pierre, *Le Défi hongrois. De Trianon à Bruxelles*, Paris, Buchet/Chastel, 2004, p. 127-128. Pour plus de détails, notamment sur l'épisode de la Table ronde, voir pp. 126-136.

déjà la question des rapports à l'OTAN et aussi l'éventualité d'un statut de neutralité⁸⁶⁰. Après les élections libres du printemps 1990 qui chassèrent les communistes du pouvoir, la politique extérieure du gouvernement de József Antall (Forum démocratique hongrois, MDF) continue à s'inscrire dans la lignée des actions précédentes. C'est seulement après plusieurs mois d'exercice du pouvoir que le gouvernement Antall parvient à définir de nouvelles orientations de politique extérieure. Celui-ci s'engage à renforcer la coopération régionale avec ses voisins polonais et tchécoslovaques (accord de Visegrád) et s'exprime de plus en plus en faveur de la participation de la Hongrie au système européen de sécurité⁸⁶¹. A partir de ce moment, les directions prises par la politique extérieure hongroise dans le domaine de l'intégration européenne peuvent être regroupées selon trois aspects : approfondissement des relations avec les Etats-Unis, l'Autriche et l'Allemagne fédérale, multiplication des contacts et des participations aux diverses organisations européennes, renforcement de la coopération régionale (Initiative Centre Européenne, groupe de Visegrád, Eurorégion carpatique). Comme d'autres pays d'Europe centrale et orientale, le chef de gouvernement Antall commence à évoquer la question de l'adhésion à la CE, sans encore se prononcer sur une date éventuelle, et envisage la signature d'un accord d'association. Conscient de l'état de l'économie hongroise, il rappelle lors d'une visite à Bruxelles en octobre 1990 que la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont été acceptés dans la CE alors que leurs économies montraient également des signes de retard⁸⁶².

Afin de mieux peser dans les négociations avec la CE, la Hongrie propose à la Tchécoslovaquie et à la Pologne de former un groupe des pays de Visegrád. Le processus de rapprochement entre ces trois pays est accéléré en août 1991 par la tentative de coup d'état à Moscou. Saisis d'un brusque accès d'inquiétude, les gouvernements hongrois, polonais et tchécoslovaque se réunissent en sommet tripartite à Varsovie en octobre 1991 et s'accordent sur la nécessité de renforcer rapidement leurs liens avec les structures de coopération euro-atlantiques : « l'objectif de base est la complète intégration dans les systèmes politique, économique, juridique et sécuritaire européens. Afin d'atteindre cet objectif, les Etats vont s'efforcer de rejoindre la Communauté européenne, l'OTAN, et l'OCDE, et de renforcer

⁸⁶⁰ *Népszabadság*, 7 février 1990 et 21 février 1990.

⁸⁶¹ HOREL Catherine, « La politique étrangère hongroise dans l'optique de l'intégration européenne », *Revue d'Europe centrale*, VI (1), 1^{er} sem. 1998, pp. 75-83 (p. 77).

⁸⁶² KUN Joseph C., *Hungarian Foreign Policy: The Experience of a New Democracy*, Westport/Londres, Praeger, 1993, p. 72.

l'édifice de la CSCE »⁸⁶³. Le gouvernement hongrois met alors l'accent sur le renforcement de ses rapports avec la Communauté européenne et « brûle les étapes qu'il s'était lui-même fixées en signant à Bruxelles le 16 décembre 1991 (...) l'Accord européen d'association avec la Communauté, résultat de douze mois de négociations »⁸⁶⁴, des négociations qui s'étaient heurtées en septembre 1991 aux réticences françaises sur les quotas d'importation de viande (cf. Chap. I).

A cette étape du processus, le gouvernement hongrois affirme sa détermination à s'intégrer pleinement au système politique, économique et sécuritaire de l'Europe en multipliant les contacts bilatéraux. Il réaffirme la solidité des relations avec l'Allemagne en signant un traité d'amitié et de coopération avec ce pays le 6 février 1992, dans lequel l'Allemagne s'engage à aider la Hongrie à devenir membre de la CE⁸⁶⁵. En 1991 et 1992, la Hongrie multiplie la signature d'autres traités de coopération avec les pays membres de la CE, comme l'Italie, la France, l'Espagne et la Grèce afin de constituer un réseau qui la rapproche de la Communauté.

En février 1994, l'accord d'association entre l'UE et la Hongrie entre en vigueur. Le Conseil d'association entre la Hongrie et l'UE est constitué à Bruxelles le 7 mars 1994, peu avant le dépôt de la demande officielle d'adhésion de la Hongrie en mars 1994. A partir de ce moment, la question n'est plus de savoir pour le gouvernement hongrois si la Hongrie deviendra membre de l'UE, mais quand et comment. Après avoir longtemps envisagé l'horizon de 1995, les dirigeants hongrois reconnaissent à regret que les négociations s'étant déroulées plus laborieusement que prévues, il serait plus raisonnable de parler de l'horizon 2000. Les négociations d'adhésion à l'UE commencent en mars 1998, en même temps que la République tchèque, la Pologne, la Slovaquie, Chypre et l'Estonie.

⁸⁶³ KUN Joseph C., *Hungarian Foreign Policy : ...*, *op. cit.*, 1993, p. 109.

⁸⁶⁴ HOREL Catherine, « La politique étrangère hongroise... », *op. cit.*, 1998, p. 79.

⁸⁶⁵ "Treaty on Friendly Cooperation and Partnership in Europe between the Federal Republic of Germany and the republic of Hungary, signed in Budapest on February 6, 1992", *Europa Archiv – Zeitschrift für Internationale Politik*, 47 (10), 1992, pp. 382. Pour un historique des relations germano-hongroises, voir par ex. : KISS László J., « Germany and Hungary », in : HANDEL Vladimir, HON Jan, PICK Otto et al. (eds.), *Germany and East Central Europe since 1990*, Institute of International Relations, Prague, 1999, pp. 201-213.

T 51. Chronologie des relations entre l'UE et la Hongrie

- **1988** : Etablissement des premières relations diplomatiques officielles entre la Communauté européenne et la Hongrie
- **1991** : Création de la Délégation de la Commission européenne à Budapest
- **1^{er} janvier 1991** : Signature de l'accord de libre échange intérimaire entre l'UE et la Hongrie
- **16 décembre 1991** : La Hongrie signe l'accord d'association avec l'UE
- **17 novembre 1992** : Le Parlement hongrois ratifie l'accord d'association
- **1^{er} février 1994** : L'accord d'association entre l'UE et la Hongrie entre en vigueur
- **31 mars 1994** : La Hongrie dépose sa candidature à l'adhésion à l'UE
- **9 mai 1994** : La Hongrie devient partenaire associé de l'UEO et de l'AELE
- **16 juillet 1997** : La Commission européenne présente son Avis et propose que l'UE commente les négociations d'adhésion avec la Hongrie
- **13 décembre 1997** : Lors du Sommet de Luxembourg, le Conseil européen décide d'ouvrir les négociations d'adhésion en avril 1998 avec 6 pays candidats, dont la Hongrie
- **31 mars 1998** : Ouverture de la Conférence d'adhésion à l'UE avec la Hongrie et cinq autres pays de la première vague
- **24 avril 1998** : Première réunion de la Conférence d'adhésion au niveau des Représentants permanents à Bruxelles
- **Septembre 1998** : Début des principales négociations. La Hongrie présente ses papiers de position sur plusieurs chapitres pendant la présidence allemande de l'UE

Source : Notre schéma.

Jusqu'à ce qu'elle retrouve son indépendance en 1991, l'**Estonie** – à l'époque encore nommée République socialiste soviétique d'Estonie (RSSE) – entretenait peu de contacts avec l'Europe de l'Ouest, si ce n'est sur le plan culturel et sportif avec des villes jumelées (par exemple la ville de Kiel en Allemagne jumelée avec Tallinn) et au niveau économique avec ses voisins directs la Finlande et la Suède⁸⁶⁶. Les premiers mouvements de protestation contre le système soviétique commencèrent à se manifester au milieu des années 1980 en réaction à la politique d'industrialisation et de russification massive. En 1985 et 1987, des écologistes, des intellectuels, une partie de la population et des membres du Parti communiste se mobilisent contre les nuisances et la pollution provoquées par l'exploitation des phosphorites et des schistes bitumeux dans la région du Nord-Est. Le 23 août 1987, plus de deux mille manifestants se réunissent dans Hirvepark à Tallinn pour réclamer la publication complète du Pacte germano-russe Ribbentrop-Molotov signé en 1939, dont une clause secrète avait prévu de livrer les Etats baltes à la sphère d'influence soviétique. Des manifestations similaires ont lieu le même jour en Lettonie et en Lituanie. En 1988, le Soviet Suprême de la RSSE vote à la quasi-unanimité un texte préparé par des membres du mouvement *Eestimaa Rahvarinne* (Front populaire estonien) stipulant que désormais les lois fédérales votées par le Soviet Suprême de Moscou n'entreraient en vigueur en Estonie qu'après approbation par le

⁸⁶⁶ Par ailleurs, les Estoniens du Nord se tenaient au courant de l'actualité finlandaise par le biais des chaînes de télévision finlandaises qu'ils captaient et dont ils comprenaient les informations, le Finnois n'étant pas très éloigné de l'Estonien. Les Finlandais avaient également la possibilité de venir faire du tourisme ou du commerce à Tallinn et apportaient de nombreux objets et des livres non accessibles en RSSE.

Parlement local. Il proclame par ailleurs la « souveraineté » de la RSSE, indiquant que « le pouvoir suprême [de la RSSE] sur son territoire [appartient] à ses organes supérieurs du pouvoir, de l'administration et de la justice »⁸⁶⁷. Le Soviet Suprême de Moscou déclare inconstitutionnelle la déclaration du Parlement estonien, mais ses dirigeants continuent dans la même voie. En octobre 1988, le Front populaire est reconnu comme « organisation des masses » par les autorités. « D'ores et déjà, d'importants résultats sont obtenus : une réforme économique 'à la hongroise' [est] lancée, 25% de la production de l'ensemble des entreprises estoniennes [reviennent] à la République... »⁸⁶⁸. Le 17 décembre, l'estonien devient langue nationale de la République, ce qui est confirmé par la loi du 18 janvier 1989 faisant obligation à tous les fonctionnaires de la République de parler estonien. Lors des élections au Congrès des députés du peuple au printemps 1989, les communistes estoniens sont écartés au profit des candidats du Front populaire estonien qui obtient 27 sièges sur les 36 à pourvoir⁸⁶⁹. Le 23 août 1989, les Estoniens, Lettons et Lituanais forment une chaîne humaine longue de 560 kilomètres pour marquer le cinquantième anniversaire de la signature des accords Ribbentrop-Molotov et exiger de nouveau la publication du document. Le 23 février 1990, le Soviet Suprême de la RSSE abolit le rôle dirigeant du parti communiste et légalise ainsi le multipartisme. Le 19 août 1991, le coup d'Etat manqué à Moscou provoque la dislocation de l'Union soviétique. L'Estonie décide, avec les deux autres Républiques baltes, d'interrompre le « processus de marche vers l'indépendance » entamé le 25 mars 1990 et de déclarer son indépendance complète le 20 août 1991, date à laquelle l'Union soviétique reconnaît l'indépendance des trois Etats baltes. Le 1^{er} septembre 1991, l'Estonie est admise à l'Organisation des Nations Unies (ONU). Le projet de constitution est adopté par référendum le 28 juin 1992 et le nouveau président, Lennart Meri, élu par scrutin direct le 5 octobre 1992⁸⁷⁰. L'une des premières décisions du gouvernement de Tiit Vähi, Ministre-président élu par le Parlement en janvier 1992, est de quitter la zone Rouble et d'arrimer la Couronne estonienne (EEK) au Deutsche Mark allemand (8 EEK-1 DM). Le 26 juillet 1994, l'Estonie et la Russie signent un accord sur le retrait des troupes russes au plus tard le 31 août 1994 et sur le démantèlement de la base nucléaire de Paldiski au 30 septembre 1995. En contrepartie, l'Estonie accorde le statut de résidents aux militaires retraités russes installés depuis plusieurs années dans le pays. L'Estonie réclame également le retour aux frontières telles que les

⁸⁶⁷ Cité par CHAMPONNOIS Suzanne, LABRIOLLE François (de), *L'Estonie, op. cit.*, 1997, pp. 240-241. Voir aussi PLASSERAUD Yves, *Les Pays baltes*, Paris, Groupement pour les Droits des Minorités (GDM), 1990, pp. 32-33.

⁸⁶⁸ PLASSERAUD Yves, *Les Pays baltes, op. cit.*, 1990, p. 33.

⁸⁶⁹ CHAMPONNOIS Suzanne, LABRIOLLE François (de), *L'Estonie, op. cit.*, 1997, p. 242.

⁸⁷⁰ Conformément à la nouvelle Constitution estonienne, le président fut ensuite élu de manière indirecte par le Parlement. Merci à Stéphane Heidenhain d'avoir attiré notre attention sur ce point.

établissait le traité de Tartu de 1920⁸⁷¹. La question du sort des populations étrangères – 28,9% de Russes, 2,7% d’Ukrainiens en 1994⁸⁷² – reste, quant à elle complexe, ce que nous détaillerons plus loin.

Sur le plan international, l’Estonie a reconstruit assez rapidement de bonnes relations économiques et politiques avec ses voisins baltes, avec les pays scandinaves, la Finlande et d’autres pays occidentaux. Après l’Islande, qui avait reconnu l’Estonie déjà en janvier 1991, l’Allemagne et le Danemark sont les premiers pays de l’Union européenne à avoir reconnu et rétabli des relations diplomatiques avec les trois pays baltes dès leur indépendance en août 1991, suivis plus tard de la France, dans un premier temps plutôt distante par rapport à ces événements. En mars 1992, l’Allemagne et le Danemark proposent de créer le Conseil de la Mer Baltique, une instance de coordination des politiques extérieures, à laquelle adhèrent aussitôt les Etats baltes. Le Conseil n’a pas uniquement pour fonction de promouvoir la stabilité et la sécurité dans le nord de l’Europe, mais aussi de développer les coopérations économiques et commerciales, dans le domaine de la lutte contre la criminalité internationale, de l’environnement et des infrastructures régionales. Enfin, l’Allemagne est le seul pays à avoir mis en place des rencontres régulières avec les Ministres des Affaires étrangères des trois Etats Baltes (rencontres 3+1), réunions qui ont toujours lieu aujourd’hui.

Grâce à ses bonnes relations avec l’Allemagne⁸⁷³, le Danemark et la Finlande, l’Estonie trouve en ces pays de sérieux avocats pour appuyer sa candidature à l’adhésion à l’Union européenne. Dès 1991, le Ministre allemand des Affaires étrangères Hans-Dietrich Genscher demande la conclusion d’accords d’association avec les Etats baltes en vue de leur adhésion à l’UE. La proposition de Genscher n’a pas été entièrement suivie, mais c’est en particulier sous la pression allemande et danoise qu’un accord d’association avec l’UE a pu être signé par l’Estonie en 1995 en plus de l’accord de libre-échange de 1994, et cela malgré les résistances opposées par d’autres pays de l’UE. En 1993, l’Estonie devient membre du Conseil de l’Europe et dépose en 1995 sa candidature d’adhésion à l’Union européenne. La politique de

⁸⁷¹ Ce point constitue à l’heure actuelle encore un litige non résolu avec la Russie pour ce qui est de la frontière située au sud du Lac Peipsi.

⁸⁷² SCHMIDT Carmen, „Minderheitenschutz im östlichen Europa: Estland“, 2004, analyse en ligne: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz>, pp. 17-18.

⁸⁷³ Le 29 avril 1993, l’Estonie et l’Allemagne signent une « Déclaration commune fixant les bases des relations », dans lequel l’Allemagne s’engage à aider l’Estonie à devenir membre de la CE. Pour un historique des relations germano-baltes, voir par ex. : HYDE-PRICE Adrian, « Germany and the Baltic Sea Region », in : HANDL Vladimir, HON Jan, PICK Otto et al. (eds.), *Germany and East Central Europe...*, op. cit., 1999, pp. 263-279.

la « Dimension nordique de l'UE », initiée par la Finlande et la Suède après leur adhésion à l'UE en 1995 – qui a pour but de promouvoir la coopération entre l'Union européenne, les Etats de la Baltique, la Russie et la région de la Mer de Barents – contribue à rapprocher les Etats baltes aux normes et aux valeurs européennes. A l'initiative de l'Allemagne, l'Union européenne met également en place un sous-programme PHARE de la Mer Baltique. En janvier 1996, la Commission européenne ouvre une Délégation à Tallinn, avec à sa tête l'ambassadeur Arhi Palosuo. Plus tard, en 1997, l'Allemagne et la Finlande prennent fermement position pour une intégration différenciée, mais non discriminante pour justifier la sélection par la Commission d'un seul Etat balte pour la première vague, l'Estonie. A ce sujet la proposition du ministre des Affaires étrangères allemand Klaus Kinkel, qui prône une solution intermédiaire entre le « modèle d'intégration en groupe » et celui de « la ligne de départ », a été pratiquement acceptée dans son ensemble par la Commission⁸⁷⁴. En mars 1998, l'Estonie commence les négociations d'adhésion avec l'UE.

T 52. Chronologie des relations entre l'UE et l'Estonie

- **27 août 1991** : La Communauté européenne reconnaît l'indépendance de l'Estonie. Les relations diplomatiques sont établies entre la CE et l'Estonie indépendante
- **Janvier 1992** : Le premier ambassadeur estonien est affecté à Bruxelles
- **11 mai 1992** : Accord de commerce et de coopération économique entre la CEE et l'Estonie
- **1^{er} mars 1993** : Entrée en vigueur de l'accord de commerce
- **18 juillet 1994** : Signature de l'accord de libre échange entre l'UE et l'Estonie
- **1^{er} janvier 1995** : L'accord de libre échange entre l'UE et l'Estonie, signé sans période de transition, devient pleinement opérationnel
- **12 juin 1995** : L'Estonie signe l'accord d'association avec l'UE
- **24 novembre 1995** : L'Estonie dépose sa candidature à l'adhésion à l'UE
- **Janvier 1996** : Création de la Délégation de la Commission européenne à Tallinn
- **16 juillet 1997** : La Commission européenne présente son Avis et propose que l'UE commente les négociations d'adhésion avec l'Estonie
- **13 décembre 1997** : Lors du Sommet de Luxembourg, le Conseil européen décide d'ouvrir les négociations d'adhésion en avril 1998 avec 6 pays candidats, dont l'Estonie
- **1^{er} février 1998** : Entrée en vigueur de l'accord européen avec l'Estonie
- **31 mars 1998** : Ouverture de la Conférence d'adhésion à l'UE avec l'Estonie et cinq autres pays de la première vague
- **24 avril 1998** : Première réunion de la Conférence d'adhésion au niveau des Représentants permanents à Bruxelles
- **9 septembre 1998** : Début des principales négociations. L'Estonie présente ses papiers de position sur 12 chapitres pendant la présidence allemande de l'UE

Source : Ministère estonien des Affaires étrangères, "Estonia and the European Union", Estonia Today, Infoleht/Fact-sheet updated on Dec. 9, 1999. <http://www.vm.ee>

Les cas estonien et hongrois montrent ainsi que chaque Etat post-socialiste a développé des relations avec la CE/UE dans un contexte qui lui est propre. Ce contexte permet de mettre en

⁸⁷⁴ LUCAS Hans-Dieter, « United Germany, the Baltic States and the Baltic Sea Region », in : ARNSWALD Sven, JOPP Mathias (eds.), *The European Union and the Baltic States, Visions, Interests and Strategies for the Baltic Region*, Helsinki/Bonn, UPI/IEP, 1998.

valeur les trajectoires institutionnelles spécifiques suivies par ces deux pays. Malgré cette différence de contexte, les gouvernements estonien et hongrois ont décidé d'inscrire la question du rapprochement et de l'adhésion à l'UE parmi les priorités de leur politique étrangère et de leur politique nationale, au cœur desquelles se trouve le respect des critères d'adhésion.

2) L'inscription du cadre cognitif de la politique d'élargissement parmi les priorités politiques des PECO

En 1993, l'Union européenne et ses Etats membres formulent une politique d'élargissement et commencent à exercer des pressions sur les pays d'Europe centrale et orientale pour s'assurer du respect des critères de Copenhague, et en particulier de la reprise de l'acquis communautaire relatif au marché intérieur. Les travaux sur l'élargissement de l'UE oublient souvent que ces pressions ont aussi trouvé un écho dans les PECO en raison de l'inscription par les hommes politiques de ces pays du développement démocratique et économique, et en particulier de la reprise de l'acquis dans le domaine économique, parmi les priorités de leur politique extérieure et nationale.

En 1995, la Commission présente une liste relativement limitée de l'acquis à travers son « Livre blanc sur la préparation des pays associés d'Europe centrale et orientale à l'intégration au marché intérieur de l'Union »⁸⁷⁵. L'approche de l'acquis défendue dans ce document est particulièrement libérale puisqu'elle vise à favoriser les échanges entre les PECO et le marché intérieur de l'UE. La plupart des gouvernements en place dans les PECO, très souvent de tendance centre-droite libérale (anciens mouvements d'opposition), ont privilégié au début des années 1990 une politique de privatisation et de libéralisation de l'économie afin d'orienter au plus vite leurs marchés vers l'Ouest et en particulier vers l'UE. Dans ce sens, il est possible de supposer une **congruence d'intérêts** entre la politique de rapprochement législatif menée par l'UE, de nature relativement libérale, et les priorités politiques fixées par les gouvernements au pouvoir en 1994-95. Cette congruence se manifeste également par l'évocation de plus en plus fréquente dans les discours politiques de la nécessité de construire une « démocratie » et une « économie de marché », éléments présents dans toutes les discussions avec les bailleurs de fonds internationaux. Le respect des critères d'adhésion à

⁸⁷⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, *Preparation of the Associate Countries of Central and Eastern ...*, op. cit, 1995.

l'UE et en particulier de la reprise de l'acquis ne se manifeste dans les discours des hommes politiques est-européens qu'à partir de l'ouverture des négociations d'adhésion à l'UE en 1998.

En **Hongrie**, les hommes politiques ont constamment mis en avant trois axes principaux autour desquels se structure la politique étrangère hongroise : au premier rang figure l'intégration dans les structures euro-atlantiques (UE, OTAN), la stabilité et la prospérité régionale proche, et les relations avec les pays voisins, y compris au sujet du sort des minorités hongroises⁸⁷⁶. S'agissant de l'UE, le Forum démocratique hongrois (*Magyar Demokraták Fórum*, MDF) promet, dès son arrivée au pouvoir, l'adhésion à l'Union européenne en 1995. Constatant la lenteur avec laquelle l'accord d'association est négocié et signé, le MDF admet qu'il n'est pas possible d'aller aussi vite qu'espéré et son déficit de crédibilité s'en trouve encore accru. Alors qu'une des phases de cinq ans de l'accord intérimaire conclu en janvier 1992 entre la Hongrie et la CE arrive à son terme en 1995, la coalition gouvernementale issue des élections législatives de mai 1994 (*Magyar Szocialista Párt* (MSZP), parti social-démocrate et *Szabad Demokraták Szövetsége* (SzDSz), parti social-libéral) se trouve confrontée à une échéance importante dans le processus de rapprochement de la Hongrie à l'UE. Le gouvernement hongrois se sert à ce moment de l'exercice de la présidence tournante de l'OSCE pour relancer avec vigueur sa stratégie d'intégration aux structures européennes. Les hommes politiques hongrois multiplient les voyages pour convaincre leurs partenaires de l'Ouest de la nécessité d'accepter rapidement la Hongrie dans l'UE. Le Premier ministre Gyula Horn et son ministre des Affaires étrangères László Kovács se rendent ainsi en Belgique et au Luxembourg les 8-11 février 1995, à Bonn le 2 octobre 1995, aux Pays-Bas le 11 octobre, à Londres le 1^{er} novembre 1995⁸⁷⁷, ce qui donne lieu à des visites en sens inverse de la part des principaux dirigeants européens. En visite à Budapest le 16 janvier 1995, le ministre français des Affaires européennes Alain Lamassoure déclare notamment que la France mettra tout en œuvre pour faciliter l'admission de la Hongrie à l'UE. Dès 1994-95, le discours des hommes politiques hongrois est clairement influencé par la stratégie d'Essen et le Livre blanc sur le marché intérieur : le gouvernement hongrois déclare s'atteler désormais à harmoniser le plus rapidement possible ses normes avec celles de

⁸⁷⁶ HOREL Catherine, « La politique étrangère hongroise... », *op. cit.*, 1998, p. 82. Parmi ces priorités se trouve également l'intérêt constant pour les minorités hongroises à l'étranger, en particulier en Roumanie, Slovaquie, Serbie et Ukraine.

⁸⁷⁷ Voir à ce sujet : SCHREIBER Thomas, « La Hongrie en 1996 », *Courrier des Pays de l'Est*, 1997, pp. 79-91.

l'UE et mentionne à plusieurs reprises que la Hongrie fera tout pour respecter les critères d'adhésion à temps⁸⁷⁸.

En **Estonie**, l'adhésion à l'Union européenne et aux structures de sécurité euro-atlantiques représente aussi les priorités majeures de la politique extérieure estonienne. Dans le cadre du rapprochement à la Communauté européenne, le gouvernement ultra-libéral mené par Mart Laar (*Isamaaliit*) se prononce en faveur d'un rapprochement rapide de l'économie estonienne à celle de la CEE. Plusieurs politiques de réforme ont été menées par les ministres qui se sont succédé au début des années 1990 (Mart Laar, Andres Tarand, Tiit Vähi), en particulier s'agissant de la libéralisation de l'économie, de la gestion des privatisations et des garanties offertes aux investisseurs étrangers. Comme l'indique Mart Laar en 1997 :

« Nous avons réalisé d'importantes réformes structurelles dans notre économie pour nous rapprocher des structures économiques de l'Ouest. Partant d'une dépendance totale vis-à-vis de l'Est – par exemple, la part de la Russie dans le commerce estonien était de 92% en 1992 – l'Estonie a complètement réorienté son économie vers l'Ouest. En 1996, 66% de notre commerce était réalisé avec les pays de l'Union européenne. Nous avons construit une démocratie qui fonctionne et une société civile occidentale. Ainsi, nous pouvons dire que nous sommes passés de la dépendance vis-à-vis de l'Est dans tous les domaines vers l'indépendance à l'Ouest »⁸⁷⁹.

Mais cette transformation économique réussie a entraîné des conséquences sociales désastreuses. La libéralisation et les privatisations, le chômage, faible, mais réel surtout dans le nord-est du pays où est concentrée la population russophone, ont créé des inégalités et provoqué une montée importante de la criminalité. La reprise de l'acquis communautaire dans le domaine du marché intérieur a constitué une priorité des hommes politiques estoniens que l'on retrouve dans nombre de discours⁸⁸⁰.

Il ressort de cette courte analyse comparée du rapprochement de la Hongrie et de l'Estonie à l'UE que l'adhésion à l'Union européenne et le respect des critères d'adhésion sont devenus très rapidement les principales priorités de la politique extérieure et intérieure de ces deux pays, malgré des contextes historiques de sortie du communisme et de politique intérieure très différents. Une comparaison avec d'autres pays d'Europe centrale et orientale aurait sans aucun doute permis de formuler des conclusions similaires. Par conséquent, le cadre cognitif

⁸⁷⁸ Voir par exemple: „L'intégration à l'Union européenne reste l'objectif majeur“, *Bulletin hebdomadaire*, 1er décembre 1995, pp. 1-3.

⁸⁷⁹ LAAR Mart, „Estonia – A Part of Europe“, in: RONGE Frank (Hrsg.), *Die baltischen Staaten auf dem Weg in die Europäische Union*, ZEI Discussion Paper, C1/1998, Bonn, 27 nov. 1998, p. 14. (notre traduction)

⁸⁸⁰ Voir par exemple l'article de la chef de la planification politique du ministère estonien des Affaires étrangères, devenue par la suite Ambassadrice de l'Estonie à Berlin : KIONKA Riina Ruth, « La politique étrangère des Etats baltes », *Politique étrangère*, (1), Printemps, 1994, pp. 87-98.

de la politique d'élargissement énoncé en 1993 a rapidement été intégré dans les discours des hommes politiques de ces pays, en général quelle que soit leur affiliation politique. Les sensibilités politiques des partis au pouvoir au moment de la négociation des accords d'association et de la publication du Livre blanc de 1995 peuvent expliquer que les orientations définies en 1994 par la Commission aient été acceptées sans contestation. Il est donc possible de parler à ce sujet d'une **réelle congruence (*fit*) entre les priorités politiques et économiques de l'Estonie et de la Hongrie et les préférences de l'UE et de ses Etats membres**. Une analyse plus détaillée de la manière dont la priorité de politique étrangère de l'adhésion à l'UE a affecté l'organisation de la gestion de cette politique permet de mettre en valeur les déficiences de la politique menée par l'UE entre 1993 et 1997 vis-à-vis des PECO. En effet, **le critère institutionnel horizontal, qui ne faisait l'objet d'aucun acquis communautaire, n'a été défini qu'à partir de 1995 et précisé seulement en 1998**. La pression à l'adaptation de l'UE restait donc faible à ce niveau jusqu'en 1998.

B – La mise en place d'une politique européenne : des changements institutionnels et organisationnels nécessités par l'intégration au marché intérieur

Les Etats associés et candidats ont tous, sans exception, créé de nouvelles institutions pour reprendre les normes européennes et négocier les accords d'association. Le perfectionnement de cet ensemble organisationnel observé à partir de 1995 a mis clairement en valeur l'aspect incrémental de la structuration de chaque ensemble de coordination des affaires européennes ainsi que les luttes politiques internes occasionnées par la répartition des compétences. La signature des accords d'association, le dépôt des candidatures d'adhésion par les PECO, le Livre blanc sur le marché intérieur de 1995 ainsi que la remise en 1996 par la Commission d'un questionnaire devant servir de base aux Avis, ont conduit les Etats candidats à redéfinir leur politique de rapprochement à l'UE par étapes. La création de nouvelles administrations de coordination relève du critère des capacités institutionnelles horizontales à reprendre l'acquis, introduit en 1995 parmi les exigences d'adhésion de l'UE. Cependant, ces capacités horizontales n'ont pas constitué de réelle priorité pour la Commission jusqu'en 1997, qui a confié leur prise en charge à l'OCDE. Nous montrerons que les changements organisationnels entraînés par la gestion structurelle des politiques européennes restent en grande partie accompagnés non pas par l'Union européenne elle-même, mais par les Etats membres de l'UE et l'OCDE.

Nous avons vu dans le chapitre I que les **capacités administratives horizontales** telles que définies par l'OCDE couvrent **six domaines** particuliers : les mécanismes d'élaboration et de coordination des politiques ; la fonction publique ; la gestion financière ; l'approvisionnement public ; le contrôle financier interne ; et l'audit externe⁸⁸¹. Nous regroupons ces éléments sous deux points : la coordination des politiques européennes (coordination inter-ministérielle, harmonisation avec le droit européen, fonction publique) et la gestion des fonds européens (coordination centrale de l'assistance extérieure, contrôle financier interne et audit externe). Les référentiels sectoriels promus sont donc principalement de nature organisationnelle.

Comme l'on montré B. Lippert, G. Umbach et W. Wessels, il est possible de recourir à l'approche de l'eupéanisation pour étudier l'impact du rapprochement à l'UE sur les structures de coordination nationales des PECO dans la mesure où le rapprochement à l'UE était central dans la politique extérieure de ces pays⁸⁸². Leur analyse rejoint la littérature sur la coordination nationale des politiques européennes des Etats membres qui affirme que si l'on peut parler d'eupéanisation dans le sens où la coordination des politiques européennes implique de perfectionner les mécanismes de coordination nationale, la diversité des solutions adoptées empêche de conclure à la convergence de ces mécanismes⁸⁸³. Qu'en est-il exactement ? Les Etats candidats ayant eu peu de temps pour mettre en place ces structures dans un domaine où l'acquis est absent, il est possible de supposer que les réformes ont été réalisées sur le principe du mimétisme organisationnel et de l'apprentissage. De quelle manière les négociations des accords d'association et la prise en compte du Livre blanc de 1995 ont-elles influencé les structures gouvernementales et administratives des PECO ?

On observe à partir de 1994 la création de structures visant à assurer la conformité des dispositions législatives nouvelles avec les normes de l'UE dans tous les pays d'Europe centrale et orientale⁸⁸⁴ : alors que de nombreux PECO ont adopté une manière centralisée de

⁸⁸¹ OCDE, « Control and Management System Baselines for European Union Membership », SIGMA, oct. 1999. Plus de détails sur ce point : VERHEIJEN Tony, « Les critères administratifs d'adhésion sont-ils voués au placard ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), 2002, pp. 87-90.

⁸⁸² LIPPERT Barbara, UMBACH Gaby, WESSELS Wolfgang, "Europeanization of CEE Executives: EU Membership negotiations as a Shaping Power", *Journal of European Public Policy*, 8 (6), déc. 2001, pp. 980-1012.

⁸⁸³ KASSIM Hussein, « The National Co-ordination of EU Policy : Must Europeanisation mean Convergence ? », *Cahiers européens de Sciences Po*, (5), 2000.

⁸⁸⁴ Sur la mise en place des structures de coordination après 1989 : VERHEIJEN Tony, « La gestion des questions européennes dans les pays candidats à l'UE : Inventaire de l'état actuel de la question », Document SIGMA n° 23, « Préparation des administrations publiques à l'Espace administratif européen », CCNM/SIGMA/PUMA(98)39, 1998, pp. 17-42 (p. 26).

gérer les affaires européennes sur l'héritage de la période communiste, l'Estonie et la Hongrie ont opté pour une répartition décentralisée des compétences ministérielles afin de rompre avec le passé de l'appareil d'Etat centralisé⁸⁸⁵. En raison des priorités fixées par l'UE en 1994-95, le suivi s'est dans un premier temps concentré sur la mise en place d'une économie de marché « compatible » avec les règles du marché intérieur de l'UE. Le moyen principalement utilisé pour assurer la conformité avec les normes de l'UE consiste à modifier la législation nationale en vigueur ou à rédiger une législation nouvelle. Jusqu'en 1998, la transposition du texte européen dans la législation nationale est utilisée par certains pays mais reste une exception. La plupart des pays se sont dotés d'un système qui leur permet de contrôler les progrès réalisés et de réviser périodiquement leur stratégie d'harmonisation, encore assez imparfaite jusqu'en 1997⁸⁸⁶.

1) Une gestion décentralisée des relations avec l'UE et de l'harmonisation juridique avec le droit communautaire

La gestion nationale des politiques européennes relevant du critère institutionnel horizontal (non défini dans l'acquis), la Commission européenne a confié à l'OCDE la réalisation de conseils aux PECO par le biais du programme SIGMA, cofinancé par PHARE et mis en œuvre par des experts de l'OCDE. Ainsi, dès 1995, des experts nationaux travaillant pour l'OCDE ont présenté les modèles institutionnels de gestion des affaires européennes par les Etats membres lors de conférences organisées par SIGMA. Un des premiers séminaires à ce sujet a eu lieu en 1995 au Collège d'Europe à Natolin près de Varsovie :

« L'objet du séminaire était de permettre à de hauts responsables des pays d'Europe centrale et orientale d'examiner les conséquences de l'internationalisation des politiques pour les systèmes gouvernementaux et d'examiner les structures et les processus pour l'intégration des aspects nationaux et internationaux des politiques. En s'appuyant sur l'expérience des pays membres de l'OCDE et de différentes "générations" de pays membres de l'Union européenne, le Séminaire a permis aux participants de comparer différents types de mécanismes de coordination et d'en tirer des conseils pratiques pour l'amélioration des systèmes d'élaboration des politiques »⁸⁸⁷.

⁸⁸⁵ L'influence « uniformisante » du communisme et de l'Union soviétique entre 1944 et 1948 est marquée par l'élaboration d'un modèle étatique et politique présentant les caractéristiques suivantes : « - constitutions d'origine « stalinienne » rompant avec l'exemple, longtemps classique à l'est, de la Constitution française de 1875 ; - régime électoral à liste unique, chaque liste ne comportant que le nombre de responsables à élire ; - diminution radicale du rôle du Parlement ; - appareil policier prenant progressivement le pas sur les institutions étatiques et même sur les partis communistes respectifs ; - **centralisation politique et économique totale** » (nous soulignons en gras). Sur l'appareil d'Etat dans les pays communistes, voir : MOND Georges, « Le pouvoir politique dans les Etats socialistes », in : PARODI Jean-Luc (dir.), *La Politique*, Paris, Hachette, 1971, pp. 481-496 (484).

⁸⁸⁶ VERHEIJEN Tony, « La gestion des questions européennes ... », *op. cit.*, 1998, p. 27.

⁸⁸⁷ OCDE/SIGMA, « L'internationalisation des politiques. Options institutionnelles pour intégrer les aspects nationaux et internationaux des politiques », document SIGMA n°6, Paris, 1996.

Ainsi, chacun à son rythme, les pays associés/candidats à l'UE ont créé un ensemble organisationnel capable de négocier avec les institutions européennes, de gérer les affaires européennes et d'assurer un suivi du respect des critères d'adhésion qui soit également mobilisable pour gérer les affaires internationales. Chaque pays s'est inspiré des expériences de coordination nationale des Etats membres lui paraissant les plus efficaces. Mais jusqu'en 1997, il n'existe pas de modèle dominant, l'OCDE se contente de présenter les différentes traditions organisationnelles développées par les Etats membres. Que nous apprennent les cas estonien et hongrois ?

L'**Estonie**, a adopté une manière décentralisée de répartir les compétences ministérielles dans la gestion des affaires européennes. Après avoir retrouvé son indépendance en 1991, le nouveau gouvernement estonien au pouvoir a opéré une épuration radicale des élites politico-administratives communistes, qui explique en grande partie la moyenne d'âge très jeune des hommes/femmes politiques et du personnel administratif au sein des ministères. Afin de dépasser la gestion très centralisée des politiques publiques sous la période soviétique, le gouvernement a accordé à chaque ministère une indépendance relative dans la gestion des affaires qui leur reviennent. Les premières tentatives de coordination des politiques européennes datent de 1993. En décembre 1993, le gouvernement adopte un décret pour créer un **groupe de travail** chargé d'identifier les questions liées à l'éventuelle adhésion de l'Estonie à l'UE et de préparer les documents nécessaires à la gestion des relations avec l'UE⁸⁸⁸. Le groupe de travail gouvernemental, dirigé par le député du *Riigikogu* (Parlement estonien) Ivar Raig, comprenait des représentations des ministères, des cercles académiques et de recherche et des membres du Parlement. Le groupe incluait aussi des représentants du ministère de la Justice et de la faculté de droit de l'Université de Tartu. Comme l'indique en 1996 un de ses anciens membres, Heiki Pisuke « pendant ces deux ans d'activité, avant d'être remodelé en 1996, le groupe de travail a posé les fondations théoriques pour la formulation des fonctions [du gouvernement estonien] relatives aux politiques et aux domaines liés à l'UE, y compris les questions légales »⁸⁸⁹. En décembre 1994, le gouvernement adopte un autre décret pour établir un système d'organisation du travail interministériel en vue de

⁸⁸⁸ Gouvernement de la République, décret n°738-k du 7 décembre 1993, *Riigi Teataja [Journal Officiel]*, I 1993, 78, 1173.

⁸⁸⁹ PISUKE Heiki, "Estonia and the European Union : European Integration in Estonia", *Juridica International - Law Review of the University of Tartu*, 1996, pp. 2-5 (p. 3). En 1996, Heiki Pisuke était professeur de droit privé international, directeur du département de droit international du ministère de la Justice et membre du Conseil des Hauts-Fonctionnaires.

l'adhésion de l'Estonie à l'UE⁸⁹⁰. Un groupe de travail chargé des questions européennes, créé au sein du ministère des Affaires étrangères en novembre 1994, joue notamment un rôle prépondérant dans l'élaboration de cette stratégie, mais les différentes tentatives de mise en oeuvre échouent⁸⁹¹. En novembre 1994 et octobre 1995, le groupe de travail gouvernemental organise deux conférences internationales portant chaque fois sur la manière dont l'Estonie se prépare à l'adhésion à l'UE, dont les éléments principaux ont été publiés en estonien et en anglais⁸⁹². Pour H. Pisuke, la législation de l'UE est placée au cœur de la conférence de 1995, où est présenté un ensemble de documents préparés par le ministère de la Justice au sujet de la politique législative de l'Estonie pour intégrer l'UE⁸⁹³. Mais les tentatives d'établissement d'un système de coordination des affaires européennes efficace échouent de nouveau : « Une des raisons est que les divers projets et structures organisationnelles proposés se concurrençaient trop »⁸⁹⁴. En 1996 le gouvernement au pouvoir saisit l'occasion de la publication du Livre blanc sur le marché intérieur pour trouver un compromis. Le 30 janvier 1996, le décret n°79-k sur la « mise en oeuvre des premières mesures d'aide nécessaires à l'intégration de la République d'Estonie à l'Union européenne »⁸⁹⁵ établit un système officiel de coordination des tâches relatives à l'intégration européenne et à la coordination interministérielle en Estonie qui comprend les organes suivants :

- le gouvernement de la République ;
- le Comité des ministres (Comité de l'intégration européenne)
- le Conseil des Hauts-Fonctionnaires (CHF)
- Le Secrétariat de l'Union européenne de la Chancellerie d'Etat
- les ministères.

⁸⁹⁰ GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, Décret n°1071-k du 19 décembre 1994, *Riigi Teataja [Journal Officiel]*, 1994, 93, 1600.

⁸⁹¹ PISUKE Heiki, "Estonia and the European Union :...", *op. cit.*, 1996, p. 3. Une auto-évaluation du gouvernement estonien publiée par SIGMA expliquait en 1996: « Si l'on examine le processus de décision du précédent gouvernement, on doit souligner qu'il y avait une ferme intention d'assurer la cohérence des décisions prises avec les enjeux internationaux. Il manquait toutefois un mécanisme solide permettant que ces intentions soient suivies d'effet. Dans la plupart des cas, les incidences internationales éventuelles des décisions n'étaient prises en compte qu'au stade final du processus » ; OCDE/SIGMA, « L'internationalisation des politiques... », *op. cit.*, 1996.

⁸⁹² GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, *Estonia and the European Union*, Tallinn, 1995.

⁸⁹³ PISUKE Heiki, "Estonia and the European Union :...", *op. cit.*, 1996, p. 3. Les documents ont été publiés en estonien dans le *Journal du Commerce extérieur : Välismaajanduse Teataja*, 10, 1995, pp. 2-3.

⁸⁹⁴ GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, *Estonia and the European Union*, *op. cit.*, 1995.

⁸⁹⁵ GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, « Eesti Vabariigi Euroopa Liitu integreerumiseks vajalike esmaste abinõude rakendamine », [Mise en oeuvre des premières mesures d'aide nécessaires à l'intégration de la République d'Estonie à l'Union européenne], Décret n°79-k du 30 janvier 1996, *Riigi Teataja [Journal Officiel]*, I 1996, 8, 170.

En Estonie, le Premier Ministre étant responsable des questions d'intégration européenne, les mesures à prendre en matière d'intégration à l'UE sont discutées, formulées et présentées au gouvernement lors des réunions du **Comité des Ministres** ou Comité de l'intégration européenne, présidé par le Premier Ministre et composé des Ministres directement concernés par le rapprochement législatif à l'UE dans les domaines relatifs au marché intérieur et d'un Secrétaire d'Etat. Ce comité débat des questions liées à la mise en œuvre de l'Accord européen et de tous les thèmes liés à l'intégration de l'Estonie au sein de l'UE.

Le nouveau **Conseil des Hauts-Fonctionnaires** (*Kõrgemate Ametnike Nõukogu* (KAN) ; *Council of Senior Civil Servants, CSCS*), créé sur la base du groupe de travail de 1993, devient ainsi le principal organe de coordination générale de toutes les activités liées à l'adhésion à l'Union européenne⁸⁹⁶. Présidé par le Ministre des Affaires européennes entre 1996 et 1997⁸⁹⁷, il se compose d'une quarantaine de représentants, choisis au niveau le plus élevé de l'administration (par ex. Bureau de l'intégration européenne), des ministères impliqués par le processus d'intégration (tous les ministères sauf Culture, Défense et Régions) et de la Banque d'Estonie. Des représentants de la Commission des Affaires européennes du *Riigikogu* (un fonctionnaire parlementaire), du service du président et du centre de traduction des textes juridiques peuvent participer aux réunions à titre d'observateurs. Le Conseil se réunit régulièrement, environ toutes les deux semaines, voire plus fréquemment en cas de nécessité, en général le mercredi matin. En plus de la coordination entre ministères, le Conseil vérifie que les politiques suivies et les activités menées sont cohérentes avec l'intégration à l'UE. Un des objectifs primordiaux du Conseil est de définir les priorités concernant la stratégie de pré-adhésion et l'harmonisation des législations. Il est responsable de la préparation des décrets et règlements à soumettre au gouvernement et organise également la communication avec les bureaux d'études et le public.

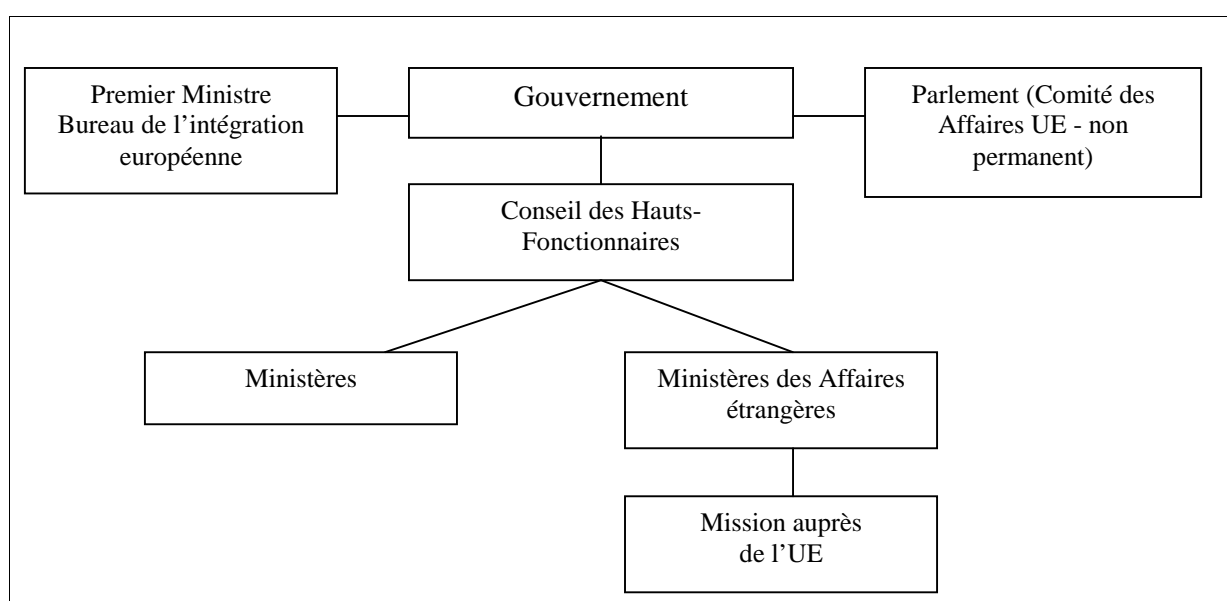
Administrativement situé au sein de la Chancellerie d'Etat, le **Bureau de l'intégration européenne** (*Euroopa Integratiooni Büroo* (EIB), en anglais *Office of European Integration*) est un secrétariat permanent qui apporte son concours au Conseil des Hauts-Fonctionnaires. Il

⁸⁹⁶ Entretien avec Mari Torm, Secrétariat de l'Union européenne, membre du Conseil des Hauts-Fonctionnaires, Tallinn, 16 septembre 2002.

⁸⁹⁷ En avril 1995, le gouvernement estonien créé un poste de Ministre sans portefeuille chargé des Affaires européennes pour préparer notamment les orientations stratégiques de l'Estonie dans le processus d'intégration européenne. Ses services sont installés à la Chancellerie d'Etat (services du Premier Ministre). Il assure également le remplacement du Ministre des Affaires étrangères en cas d'absence de ce dernier et la coordination avec le groupe de travail chargé des questions européennes mis en place en novembre 1994 au sein du ministère des Affaires étrangères. Le poste a été aboli par la suite.

prépare à l'intention du Premier ministre des analyses concernant l'intégration au sein de l'UE et intervient comme « gardien » du point de vue de l'harmonisation de la législation estonienne, dont il suit l'évolution à l'aide d'une large base de données. Il a également pour fonction de fournir périodiquement des commentaires sur les projets de texte juridique en rapport avec l'UE qui figurent à l'ordre du jour des réunions hebdomadaires du gouvernement. Le Bureau coordonne également les besoins d'assistance technique et de formation aux affaires européennes⁸⁹⁸. Entre 1996 et 1998, il employait en moyenne entre 10 et 15 personnes.

T 53. La coordination des Affaires européennes en Estonie avant l'ouverture des négociations d'adhésion



Source : Adaptés à partir de : Ministère estonien des Affaires étrangères, <http://www.vm.ee>. 16.04.2002.

Afin de faciliter la coopération avec les Etats membres de l'UE et de renforcer la position de l'Estonie dans l'UE, le gouvernement estonien a décidé en janvier 1997 d'ouvrir cinq nouvelles ambassades dans les pays de l'UE. L'Estonie dispose ainsi de représentations diplomatiques dans les Quinze pays de l'UE, à l'exception du Luxembourg, dont la représentation est assurée par l'ambassadeur à Bruxelles.

Au niveau parlementaire, le *Riigikogu* (Parlement estonien) a constitué en janvier 1997 une **Commission parlementaire ad hoc sur les affaires européennes**. Au niveau politique, les contacts entre partis politiques estoniens et ceux des pays membres sont renforcés. L'Allemagne étant par exemple un des meilleurs avocat de l'Estonie pour l'adhésion à l'UE,

⁸⁹⁸ Entretiens au Bureau de l'intégration européenne, Tallinn, avril 2000 et septembre 2002.

les plus grandes fondations politiques allemandes Konrad Adenauer (CDU) et Friedrich Naumann (FDP) avaient ouvert tour à tour dès 1994 un bureau de représentation à Tallinn. La Fondation Friedrich Ebert (SPD) a soutenu les partis estoniens de gauche et quelques syndicats depuis son bureau de représentation à Riga (Lettonie). Après 1997, les fondations ont continué à nouer des contacts avec les partis politiques estoniens les plus proches de leurs sensibilités politiques et à organiser des conférences thématiques sur l'Union européenne et ses politiques, et parfois aussi des séjours d'étude en Allemagne⁸⁹⁹.

Plusieurs projets de formation de fonctionnaires estoniens ont vu le jour à partir de 1995 pour faire face aux changements internes, principalement grâce à des programmes gouvernementaux d'assistance bilatérale comme les mesures du gouvernement finlandais, le programme allemand *Transform*, l'Agence gouvernementale suédoise SIDA et le « programme opérationnel par pays » danois. Entre 1994 et 1997, le **Bureau de l'intégration européenne** coordonne donc diverses formations de fonctionnaires aux affaires européennes, notamment en coopération avec des fonctionnaires finlandais, danois, allemands et suédois, dont plusieurs travaillent directement dans ses locaux. L'Institut pour l'Intégration européenne (*Institut für europäische Integration*, IEP), qui relève de la Société Carl-Duisberg mandatée par le ministère des Affaires étrangères allemand, a organisé dans le cadre du programme *Transform* quelques formations, conférences et séjours d'observation en Allemagne sur les questions de coordination et de gestion des affaires européennes⁹⁰⁰. Cependant, les projets allemands sur les questions européennes proposées à partir de 1998 n'ont plus été acceptés par les Estoniens qui préféraient travailler sur la base des modèles des pays nordiques⁹⁰¹. Une auto-évaluation du gouvernement estonien indiquait en 1995 le besoin supplémentaire en formation des fonctionnaires estoniens et de renforcement de la coordination organisationnelle, ainsi que l'apport essentiel des séjours de formation à l'étranger :

« Les contacts établis par les hauts fonctionnaires avec leurs collègues étrangers ont permis de comparer les procédures décisionnelles de différents Etats. L'une des manières les plus pratiques de former les hauts fonctionnaires consisterait à les envoyer en stage dans d'autres pays ou dans des organisations internationales. Stages et voyages d'études devraient comporter un temps assez long consacré à l'examen de problèmes concrets de gestion. Une fois la phase d'étude et de formation terminée, il faudrait également prévoir un suivi systématique pour consolider les enseignements tirés du stage. De tels stages aideraient les responsables de la fonction publique estonienne à acquérir une expérience pratique des modèles européens de gestion des organisations,

⁸⁹⁹ Entretiens à la Fondation Konrad Adenauer et à la Fondation Friedrich Naumann, Tallinn, avril 2000.

⁹⁰⁰ Entretien avec Riina Joonsaar, Bureau de l'Intégration européenne, Tallinn, 3 avril 2000.

⁹⁰¹ Entretien avec Heidemarie Stephany, Carl-Duisberg-Gesellschaft, Cologne, février 2000.

qui serait fort utile pour élaborer dans ce domaine la stratégie de développement de l'Estonie. La participation à des conférences, séminaires et ateliers internationaux est également importante pour préparer les hauts fonctionnaires à l'étude et à la prise en compte systématique des dimensions internationales des décisions et pour tracer les orientations stratégiques du processus d'intégration ». ⁹⁰².

Enfin, il est intéressant de remarquer que l'Estonie n'a pas attendu la ratification de l'accord d'association signé en 1995 pour mettre en place des mécanismes de coordination des affaires européennes et se rapprocher aux normes du marché intérieur de l'UE. Elle a demandé et obtenu pour la première fois de l'UE que son association soit appliquée dès sa ratification sans la période de transition habituellement prévue, ce qui a permis à l'accord d'entrer en vigueur le 1^{er} février 1998. Afin de suivre l'ensemble des affaires européennes, le gouvernement estonien a également créé au début des années 1990 une **mission estonienne auprès de l'Union européenne**.

S'agissant de l'**harmonisation juridique avec le droit communautaire**, le gouvernement estonien a approuvé le 6 juin 1996 un « Plan d'activité pour l'adhésion à l'Union européenne », sorte de plan d'action de la mise en œuvre des recommandations du Livre blanc sur le marché intérieur ⁹⁰³. Le Livre, également connu dans les milieux administratifs sous le nom de « Livre bleu de l'Estonie » en raison de sa couverture bleue, est composé de 8 chapitres et 75 pages d'annexes détaillées sur les mesures à prendre dans l'étape I d'harmonisation prévue par le document de 1995. Les chapitres suivent la structure du Livre blanc de la Commission et traitent, dans l'ordre, des relations entre l'Estonie et l'Union européenne, de la politique de développement législatif de l'Estonie, du développement économique, de la stratégie de pré-adhésion à l'UE, de la préparation de la qualité de membre à l'UE, de la coordination de l'assistance technique pour l'intégration européenne, de la Politique étrangère et de sécurité commune, et enfin, de Justice et Affaires intérieures ⁹⁰⁴.

Outre les **services d'études du ministère des Affaires étrangères**, qui ont joué un grand rôle dans le développement des relations entre l'Estonie et l'Union européenne, des **cellules spécialisées** sont créées au sein des ministères des Finances et de l'Economie pour gérer le rapprochement au droit européen. Une Direction du Droit européen est mise en place en 1994

⁹⁰² OCDE/SIGMA, « L'internationalisation des politiques. ... », *op. cit.*, 1996, p. 82-83.

⁹⁰³ La version en anglais du Livre blanc de l'Estonie a été présentée le 17 juin 1996 à Tallinn et officiellement déposée lors de la Conférence intergouvernementale à Turin le 22 juin 1996. GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'ESTONIE, *Government Activity Plan for Joining the European Union*, Tallinn, juin 1996.

⁹⁰⁴ PISUKE Heiki, "Estonia and the European Union : ...", *op. cit.*, 1996, p. 4.

au sein du ministère de la Justice, avec pour fonction de vérifier l'harmonisation de la législation estonienne avec celle de l'Union européenne.

Le 30 juillet 1996, le règlement du gouvernement n°199 du 1er juillet 1993 sur « l'organisation de la conformité et la qualité juridique des actes soumis au gouvernement » est modifié afin de garantir la vérification de la conformité des projets de lois au droit européen. Cette modification introduit deux nouveaux éléments : les « exigences concernant la lettre explicative du projet de loi sur le plan de l'analyse de conformité avec la législation de la Communauté européenne », et le « tableau comparatif entre les sources de la législation de la Communauté européenne et le projet de loi estonien ». Ainsi, en 1996, la vérification ne porte, en Estonie, que sur la conformité des projets de lois avec le droit et la jurisprudence de l'UE. La plupart des directives et des autres sources de droit européen sont mises en application par des textes réglementaires du gouvernement et des règlements ministériels. Conformément aux « exigences concernant la lettre explicative du projet de loi sur le plan de l'analyse de conformité avec la législation de la Communauté européenne », la lettre explicative contient normalement une liste d'actes de l'UE et d'exemples de jurisprudence européenne en rapport avec le domaine régi par le projet de loi. La lettre explicative fait aussi apparaître la conformité totale, partielle ou autre du projet de loi avec le droit européen, et précise le cas échéant les raisons pour lesquelles les sources de droit européen n'ont pas été prises en compte. Elle indique, en outre, si l'expertise de conformité du projet de loi avec la législation européenne a été effectuée et reproduit l'avis des experts. D'après le règlement de 1996, un tableau comparatif des sources de la législation de la Communauté européenne et du projet de loi estonien doit être joint à la lettre explicative, si le domaine couvert par le projet de loi est également réglementé par la législation européenne. La **Direction du Droit européen**, qui relève du **ministère de la Justice**, vérifie au cours de la procédure de conformité le respect de ces exigences par les ministères⁹⁰⁵. En parallèle, le **Bureau de l'Intégration européenne** (ou Secrétariat de l'UE), rattaché à la Chancellerie d'Etat, assure la coordination avec Bruxelles et le suivi de tous les domaines législatifs liés à l'UE. Il a introduit une base de données pour l'harmonisation de la législation qu'il actualise et gère en commun avec le ministère de la Justice.

⁹⁰⁵ OCDE/SIGMA, « La rédaction des lois et la gestion réglementaire dans les pays d'Europe centrale et orientale », document SIGMA n°18, OCDE/GD(97)176,1997, p. 131

La Chancellerie d'Etat a également pris des dispositions pour assurer la traduction en estonien des documents juridiques rédigés dans d'autres langues, et inversement. Le gouvernement estonien a créé à cet effet, et grâce aux soutiens financiers canadien, américain et allemand, un **Centre de langue juridique estonienne (EÕK)** qui a pris fonction en septembre 1995⁹⁰⁶. Une des premières tâches du Centre a consisté à traduire le Livre blanc de 1995 en estonien. La plupart des documents sont des documents de l'Union européenne traduits de l'anglais vers l'estonien et vice-versa, et sont publiés dans la revue du Centre, *Estonian Legislation in Translation / Legal Acts of Estonia*. Le Centre organise également l'examen par des experts étrangers des projets de textes juridiques si le gouvernement l'estime nécessaire. Les Estoniens ont par exemple souvent fait appel à des juristes allemands pour actualiser le droit commercial, le droit pénal et le droit de la propriété⁹⁰⁷. Ceci s'explique notamment par la présence de traditions juridiques qui lient l'Estonie au droit allemand, le droit estonien de l'entre-deux guerre ayant principalement été rédigé par une élite composée de Baltes-allemands⁹⁰⁸. Les projets de coopération la Fondation IRZ et avec les juristes allemands ont d'une certaine façon contribué à accélérer les procédures d'élaboration des lois, comme l'indiquait Mart Laar, ancien Premier Ministre estonien, en 1997 :

« Nous sommes reconnaissants pour l'excellente coopération avec le ministère allemand de la Justice avec l'aide duquel nous avons même copié des lois européennes à partir des lois allemandes. Le passé historique que nous partageons avec l'Allemagne à la fois facilite et accélère le processus difficile d'élaboration de la loi sur le modèle des normes européennes »⁹⁰⁹.

L'harmonisation avec le droit communautaire s'est traduite par une intense activité parlementaire. A partir de 1995, le **Riigikogu** (Parlement estonien) a adopté un nombre important de lois principalement en rapport avec le marché intérieur de l'UE⁹¹⁰.

Afin d'assurer le suivi au sein des diverses cellules créées dans les ministères et de former des traducteurs compétents pour l'EÕK, le Bureau de l'intégration européenne a coordonné plusieurs séries de formation de fonctionnaires au droit européen en Estonie et à l'étranger.

⁹⁰⁶ *Eesti Õiguskeele Keskus (Estonian Legal Language Centre)*, <http://www.legaltext.ee>.

⁹⁰⁷ Entretien avec Harry Mikk, Directeur du département de droit privé, ministère estonien de la Justice, Tallinn, 4 avril 2000.

⁹⁰⁸ A ce sujet, voir : OKSAAR Sven I., REDECKER Niels (von) (Hrsg.), *Deutsch-Estnische Rechtsvergleichung und Europa*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2004. Studien des Instituts für Ostrecht München.

⁹⁰⁹ LAAR Mart, „Estonia – A Part of Europe“, in: RONGE Frank (Hrsg.), *Die baltischen Staaten auf dem Weg in die Europäische Union*, ZEI Discussion Paper, C1/1998, Bonn, 27 nov. 1998, pp. 13-19.

⁹¹⁰ Sur le Parlement estonien, voir : GICQUEL Catherine, *Die Entstehung der estnischen Volksvertretung als modernes Parlament 1988-2004*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, thèse en cours; GICQUEL Catherine, „Änderungen im Bereich der nationalen Parlamentversammlung der neuen EU-Staaten: das Beispiel der Volksvertretung der Republik Estland“, *Osteuroparecht*, heft 5/6, déc. 2004, pp. 465 et s.

L'Institut Estonien d'Administration Publique a également organisé des cours consacrés à la présentation des systèmes législatifs et administratifs des Etats européens, notamment en coopération avec des institutions européennes comme l'Institut européen d'administration publique (IEAP/EIPA), l'Institut Finlandais de Gestion Publique, l'Ecole d'Administration Publique du Danemark et la Société allemande Carl-Duisberg⁹¹¹.

Comme en Estonie, **la Hongrie** a adopté une **façon décentralisée de répartir les compétences ministérielles liées à la gestion des affaires européennes**. Cependant, les raisons de la décentralisation sont à trouver ailleurs. Afin de rompre avec l'administration hongroise contrôlée par un parti unique, chaque ministère dispose désormais d'une certaine indépendance dans la gestion de ses politiques. Ainsi, dans les années 1990, la responsabilité du gouvernement n'a pas d'incidence sur la responsabilité de chaque ministre, qui est responsable de l'accomplissement des tâches d'intégration spécifiques assignées par la loi à son institution dans le cadre de ses attributions⁹¹². Les ministres et les directeurs des offices centraux non ministériels sont donc responsables, dans le cadre de leurs compétences respectives, de l'exécution des tâches liées à l'intégration européenne, ainsi que de l'organisation et de la coordination des structures et procédures appropriées.

Le gouvernement hongrois saisit l'opportunité de l'entrée en vigueur de l'accord d'association avec l'UE pour adopter à la fin de l'automne 1994 un décret définissant de nouvelles procédures de coordination et de nouvelles règles de responsabilité relatives à l'intégration du pays à l'UE. En 1996, une auto-évaluation du gouvernement hongrois indiquait que :

« dans la formulation de ces règles et procédures, [nous nous sommes] efforcé à la fois d'être en accord avec les réglementations en vigueur dans les pays membres de l'Union européenne, et de satisfaire aux exigences en matière de structures institutionnelles de façon à être assuré de disposer des mécanismes de mise en œuvre les plus efficaces »⁹¹³.

Ainsi, le **gouvernement hongrois** assume la pleine responsabilité de la mise en œuvre de l'Accord européen, du développement de la coopération entre la Hongrie et l'Union européenne et de la préparation de la Hongrie aux négociations sur l'adhésion. Il détermine la politique d'intégration dans l'UE, en examine régulièrement les progrès et définit les tâches et priorités futures. Le gouvernement examine à intervalles réguliers - au moins une fois par an,

⁹¹¹ OCDE/SIGMA, « L'internationalisation des politiques... », *op. cit.*, 1996, p. 82-83.

⁹¹² OCDE/SIGMA, « L'internationalisation des politiques... », *op. cit.*, 1996, pp. 84-85.

⁹¹³ OCDE/SIGMA, « Profil de gestion publique dans les pays d'Europe centrale et orientale : Hongrie », sept. 1999, pp. 22-23.

voire plus souvent en cas de nécessité - la situation générale du processus d'intégration, et décide des principales actions à mener. En raison de l'aspect politique du rapprochement à l'UE, le Premier Ministre est responsable de l'ensemble du processus.

Pour faciliter la coordination inter-ministérielle, le gouvernement hongrois a créé un **Comité interministériel pour l'intégration européenne** chargé de gérer la préparation et la mise en œuvre des décisions gouvernementales et des activités des ministères liées aux affaires européennes, et de discuter des questions de fond relatives aux programmes PHARE de l'UE. Ce Comité, présidé par le ministre des Affaires étrangères, était composé des secrétaires d'Etat de l'ensemble des ministères et de leurs adjoints. Le Comité comprend également des représentants permanents de diverses institutions gouvernementales (Cour des Comptes, Office des Brevets, Office central de statistiques, Bureau de la concurrence, Banque nationale), et il peut à l'occasion inviter des experts à assister aux réunions. Le Comité interministériel se réunit à intervalles réguliers, généralement une fois par mois. Des commissions et groupes de travail de stratégie fonctionnent dans le cadre du Comité pour traiter des questions prioritaires. Ils travaillent sur la base d'un plan d'activités annuel, et tiennent le Comité informé en permanence. En tant que président du Comité de Coordination économique, le directeur du Bureau des Affaires européennes du ministère de l'Industrie et du Commerce est chargé de la coordination des activités économiques dans le cadre du Comité interministériel. Lorsqu'il n'y a pas consensus sur un problème donné, l'affaire est soumise au Cabinet économique du gouvernement. Le Comité interministériel est chargé d'établir un rapport annuel sur ses travaux, que le président présente au gouvernement. Les activités du Secrétariat du Comité sont prises en charge par la Direction de l'Intégration européenne du ministère des Affaires étrangères. Elles concernent la préparation des réunions, le suivi des décisions du Comité, la coordination interne et externe nécessaire à la mise en œuvre des décisions, et la rédaction d'un compte-rendu de décision après chaque séance⁹¹⁴.

Un des organes principaux de suivi des affaires européennes est également le **Bureau du Premier ministre** (*Miniszterelnöki Hivatal ; Office of the Prime Minister*), créé le 5 juillet 1990 par décret gouvernemental⁹¹⁵. Les fonctions du Bureau ont été précisées à plusieurs

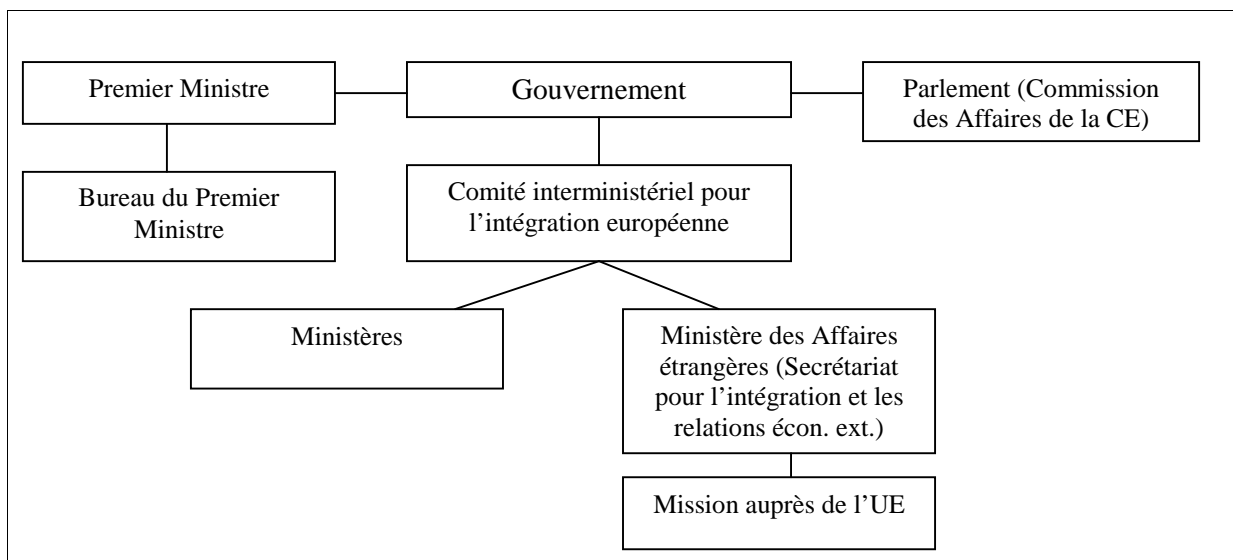
⁹¹⁴ OCDE/SIGMA, « L'internationalisation des politiques... », *op. cit.*, 1996, pp. 84-85.

⁹¹⁵ Décret gouvernemental n°2/1990 (VII. 5), 5 juillet 1990.

occasions au cours des années 1990⁹¹⁶. Contrairement au Bureau de l'intégration européenne estonien qui se limite à une quinzaine de personne, l'organisation de coordination hongroise est très développée : ce Bureau est divisé en plusieurs unités très souvent directement présentes dans les locaux des ministères pour assurer la liaison avec le département Europe de ces ministères. Chaque département est ainsi chargé d'assurer le suivi d'une politique nationale précise et de faire émerger une position hongroise dans le secteur qu'il suit. Les fonctionnaires sont donc en contact quotidien avec le ministère du secteur dont ils s'occupent et se chargent de faire remonter les informations à transmettre à Bruxelles⁹¹⁷.

Pour coordonner au quotidien les initiatives ayant trait à l'UE, un **Secrétariat d'état à l'intégration** a été créé au sein du ministère des Affaires étrangères. Il est chargé d'assurer une coordination permanente entre les ministères. Son responsable et ses deux adjoints sont nommés par le Premier Ministre sur proposition du Ministre des Affaires étrangères. Dans chaque ministère et chaque service central non ministériel, des unités d'intégration spéciales ont été créées pour coordonner les mesures concernant l'UE⁹¹⁸.

T 54. La coordination des Affaires européennes en Hongrie avant l'ouverture des négociations d'adhésion



Source : Notre schéma

⁹¹⁶ Loi n°XXXVIII de 1992 ; Décret gouvernemental n°1088/1994 (IX. 20) du 20 septembre 1994 ; Décret gouvernemental n°217/1998 (XII. 30) du 30 décembre 1998.

⁹¹⁷ Entretiens au Bureau du Premier Ministre, Budapest, août 2001 et septembre 2003.

⁹¹⁸ OCDE/SIGMA, « Profil de gestion publique... », *op. cit.*, 1999.

Par ailleurs, une **Commission des Affaires de la Communauté européenne** a été constituée au sein du **Parlement hongrois** le 24 septembre 1992. Le comité interministériel dirigé par le ministre des Affaires étrangères est également chargée d'informer le Parlement hongrois sur l'application de l'accord d'association.

Le rapprochement avec la Communauté européenne (CE) s'exprime clairement à la fin de l'année 1990 par l'ouverture à Bruxelles d'une **mission hongroise auprès de la CE**, dirigée par un Ambassadeur plénipotentiaire placé directement sous l'autorité du Ministre des Affaires étrangères (le chef de la mission était Endre Juhász, futur négociateur en chef de l'adhésion de la Hongrie à l'UE). La mission hongroise auprès de l'Union européenne, qui représente les intérêts de la Hongrie à Bruxelles, fait partie intégrante de la structure institutionnelle en charge des affaires européennes.

Depuis le milieu des années 1990, le gouvernement hongrois a mis en place, souvent grâce aux fonds PHARE, des programmes de soutien des médias pour informer la population sur l'évolution du rapprochement à l'UE par le biais de programmes de télévision, radio et de pages spéciales dans la presse nationale, en plus de la diffusion de brochures d'information sur différents sujets de l'intégration européenne.

Enfin, notons que dès 1994 l'ouverture de négociations dans le cadre de l'accord d'association ont en particulier donné lieu à la création de règles spécifiques. Les règles de la représentation de la Hongrie dans les organisations concernant l'association entre la Hongrie et l'UE ont été fixées par décret. Le gouvernement hongrois approuve les grandes lignes des principales négociations avec l'Union européenne, notamment les directives pour le *Conseil de l'Association* et le *Comité de l'Association*. Il est représenté au Conseil de l'Association par le Ministre des Affaires étrangères, et au Comité de l'Association par le Président du Bureau des Affaires européennes du ministère de l'Industrie et du Commerce, avec dans ce dernier cas l'obligation de consulter le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre des Finances avant chaque décision. En 1995, le gouvernement hongrois estimait que :

« le nouveau système d'attributions et de coordination s'est révélé capable d'assurer convenablement la mise en œuvre et la coordination des intentions du gouvernement touchant sa politique de l'intégration, et de représenter adéquatement les intérêts hongrois sur le plan international en ce qui concerne les affaires européennes. A ce stade, ce système est à même de

remplir ses fonctions de manière satisfaisante, bien que l'alourdissement des tâches puisse exiger d'autres changements à un stade ultérieur du processus d'intégration de la Hongrie »⁹¹⁹.

Afin de gérer l'ensemble de ces changements, le gouvernement hongrois a encouragé la réalisation de projets de **formation des fonctionnaires** de l'administration publique et des collectivités locales, très souvent par le biais de projets d'assistance des Etats membres, afin de préparer les fonctionnaires hongrois à la négociation des accords d'association et au suivi de l'harmonisation juridique avec les normes du marché intérieur. La Hongrie a multiplié les partenaires de coopération, mais a cependant privilégié les formations réalisées par le Danemark, la Finlande, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Armées de nouvelles qualifications et attirés par les gains plus intéressants du secteur privé, de nombreux fonctionnaires ont cependant quitté l'administration au bout de quelques années de service. Ainsi, les connaissances acquises par le biais de l'assistance extérieure n'ont pas forcément été transmises à leurs successeurs, ce qui explique en partie le nombre très restreint de personnel spécialiste de la gestion des politiques européennes et le manque de continuité dans le suivi administratif des dossiers au sein des ministères⁹²⁰.

S'agissant de l'**harmonisation juridique avec le droit communautaire**, il est peu étonnant de remarquer qu'avant 1997, la plupart des initiatives du gouvernement hongrois concernent essentiellement l'économie. En juin 1995, un plan d'action de trois ans (1995-1998) a été arrêté, qui prévoit des changements structurels importants dans les domaines des finances publiques, de la production, des banques, de la culture et des prestations sociales, en vue de stabiliser l'équilibre intérieur et extérieur de l'économie hongroise et « de satisfaire aux critères définis par l'Union dans son Livre blanc de mai 1995 »⁹²¹.

Comme en Estonie, les mécanismes hongrois de contrôle de l'harmonisation sont décentralisés. Ainsi, chaque ministère compétent prépare les projets de loi, de décret et de résolution. Cependant, le **ministère de la Justice** coordonne les travaux préparatoires de l'harmonisation juridique et est chargé de revoir les projets de textes législatifs et réglementaires afin d'assurer leur compatibilité avec la législation de l'Union européenne⁹²². En étroite collaboration avec tous les ministères concernés, le ministère de la Justice élabore

⁹¹⁹ OCDE/SIGMA, « L'internationalisation des politiques. ... », *op.cit.*, 1996, pp. 84-85.

⁹²⁰ Entretiens au sein de plusieurs ministères hongrois et du Bureau de l'intégration européenne, Budapest, août 2001 et septembre 2003.

⁹²¹ OCDE/SIGMA, « Profil de gestion publique.. », *op. cit.*, 1999, p. 23.

⁹²² OCDE, « Profil du centre du gouvernement », oct. 1998.

le programme d'harmonisation juridique destiné à préparer l'adhésion ; il en supervise l'exécution, et il veille au respect des principes et de la méthodologie de l'harmonisation de la législation. Tous les textes de lois proposés par le gouvernement ou par des commissions parlementaires sont évalués au regard de leur compatibilité avec le droit de la CE/UE. Le programme d'harmonisation arrêté en 1995 est pris en considération dans la détermination du plan législatif semestriel du gouvernement et des ministères, et dans les décisions au calendrier législatif proposé au parlement. Le **Comité interministériel pour l'intégration européenne** évalue les progrès accomplis dans l'harmonisation des lois et les incidences économiques qui en résultent grâce une instance de contrôle coordonnée par le comité *ad hoc*⁹²³. Les constatations de cet organisme ont conduit le gouvernement à réviser sa politique dans certains secteurs.

La Hongrie a eu recours à un projet PHARE inscrit dans le cadre des facilités d'assistance technique générale (HU 9602 envoi d'experts TAIEX) pour soutenir dès 1996 la traduction de textes juridiques de l'anglais au hongrois et vice-versa, pour produire des études d'impacts sur l'effet de l'harmonisation législative. Diverses mesures ont été soutenues par le biais de ce projet pour créer des structures nécessaires aux changements législatifs comme l'établissement d'une bibliothèque juridique de référence, la création d'une **Unité centrale de traduction** pour assurer des traductions cohérentes et de qualité, ainsi qu'une Unité d'évaluation et d'information chargée de suivre l'évolution du droit dans les domaines du marché intérieur et de l'agriculture⁹²⁴.

Durant l'année 1995, le parlement hongrois a adopté un nombre important de lois relatives à la mise en conformité de la législation hongroise vis-à-vis des normes communautaires, en révisant les lois déjà existantes et en soumettant l'adoption de toute nouvelle mesure au préalable de l'harmonisation européenne. C'est notamment le cas pour les dispositions entrées en vigueur dans le domaine des privatisations.

Pour conclure, nous avons constaté que l'inscription de l'adhésion à l'UE, la reprise des critères de Copenhague et le rapprochement au Livre blanc de 1995 parmi les priorités de politique extérieure de l'Estonie et de la Hongrie concordent avec les priorités économiques

⁹²³ OCDE/SIGMA, « Profil de gestion publique... », *op. cit.*, 1999, p. 23.

⁹²⁴ HEIL Péter, *PHARE in Hungary. The Anatomy of a Pre-Accession Aid Programme, 1990-1999*, Budapest, Bálint, 2000, pp. 65-66.

définies par les hommes politiques au pouvoir au moment de l'ouverture de cette discussion. En 1995, en l'absence d'acquis sur le sujet, la Commission introduit un cadre d'action pour évaluer l'évolution de la législation des Etats associés et assurer le suivi de cette évolution. **L'élément central de ce cadre est la procédure dite de « screening », c'est-à-dire de passage en revue et de mise à plat de la législation dans les domaines définis par la Commission dans son Livre blanc de 1995.** L'introduction de ce cadre d'action a eu un impact non seulement sur l'évolution des normes des Etats associés, mais aussi sur la gestion organisationnelle de cette mise aux normes. Chaque pays associé et/ou candidat a en effet pris diverses mesures pour coordonner l'harmonisation du droit national avec le droit communautaire en définissant des plans d'action, en créant de nouvelles procédures législatives et d'identification du droit existant, des institutions chargées de vérifier la conformité du droit national au droit communautaire et des centres de traduction des lois. Aussi bien en Hongrie qu'en Estonie, le ministère des Affaires étrangères joue un rôle important en matière de gestion des affaires européennes, en plus d'un organe de coordination interministérielle (Conseil des Hauts-Fonctionnaires, Comité interministériel pour l'intégration européenne) et de l'administration de coordination des affaires européennes placée sous le contrôle du Chef de gouvernement : Bureau du Premier Ministre (*Miniszterelnöki Hivatal*) en Hongrie, Secrétariat de l'Union européenne (*Euroopa Liidu Sekretariaat*) situé à la Chancellerie d'Etat en Estonie. Selon la logique de la dépendance au sentier, nous aurions dû identifier une structure centralisée de la communication avec Bruxelles : en effet, la plupart des administrations communistes monopolisaient l'exercice du pouvoir politique et administratif. Nous avons constaté que, dans ces deux pays, la répartition des compétences ministérielles liées aux affaires européennes s'effectue de manière décentralisée, puisque chaque ministère est chargé d'effectuer le suivi de la reprise de l'acquis. Contrairement à la plupart des PECO qui ont choisi une structure centralisée de la gestion des affaires européennes (comme l'indiquent diverses études de l'OCDE), l'Estonie et la Hongrie ont créé des mécanismes de coordination qui ont impliqué tous les ministères touchés par le rapprochement au Livre blanc de 1995. En terme de comparaison, on aurait pu s'attendre à ce qu'un petit pays comme l'Estonie, qui doit faire face à la même charge de travail qu'un pays plus important comme la Hongrie, dispose d'un service d'intégration européenne plus large par rapport à sa taille. C'est en fait exactement l'inverse : la décentralisation de la gestion des affaires européennes, plus poussée en Estonie, compense en

partie l'insuffisance des effectifs au niveau central⁹²⁵. Ainsi, **la question des héritages du passé a joué un rôle différencié dans les cas estonien et hongrois**, l'innovation institutionnelle étant principalement inspirée dans le cas estonien de l'expérience des Etats membres de l'UE avec lesquels ce pays entend se rapprocher. Les points communs aux deux Etats post-communistes étudiés se manifeste au niveau de la répartition des compétences entre les divers organes de la coopération européenne, qui occasionne de nombreuses luttes de pouvoir entre élites politiques, mais également en terme d'emploi d'un personnel qualifié très mobile qui s'oriente rapidement vers le secteur privé.

S'agissant de l'**harmonisation avec le droit communautaire**, il convient de noter le rôle central dévolu au ministère de la Justice, qui résulte de la priorité élevée accordée au rapprochement des législations, question essentielle au cours de la période précédant l'adhésion. L'importance de ce ministère dans les pays d'Europe centrale et orientale est intéressante à noter, compte tenu du rôle limité que joue ce ministère dans les questions européennes des pays membres de l'UE. Cependant, en Estonie comme en Hongrie, nous constatons une fois de plus l'existence de mécanismes décentralisés de vérification de la conformité au droit européen qui, d'après les experts de l'OCDE, exige un niveau de connaissance beaucoup plus élevé des affaires européennes dans chaque ministère qu'un système centralisé⁹²⁶.

2) La gestion de l'assistance extérieure

L'étude de la mise en place de nouvelles structures de gestion de la politique européenne en Estonie et en Hongrie met en valeur le fait que **l'absence d'acquis dans ce domaine entraîne une adaptation institutionnelle et organisationnelle qui dépendent entièrement de la volonté politique des gouvernements en place d'opérer des réformes**. Les réformes évoluent également en fonction des stratégies d'assistance extérieure élaborées par ces gouvernements et selon une logique propre à l'apprentissage et au mimétisme institutionnels et organisationnels. L'assistance extérieure fournie par les Etats membres de l'UE, mais aussi les Etats-Unis et le Canada a été, en effet, loin d'être négligeable à ce niveau.

⁹²⁵ VERHEIJEN Tony, « La gestion des questions européennes... », *op. cit.*, 1998, pp. 19-21.

⁹²⁶ *Ibid.*, 1998, p. 27.

En raison de la maigreur des budgets nationaux des PECO, la réalisation de réformes nationales a nécessité la réception d'une importante aide extérieure, tant sous forme de prêts remboursables (assistance financière) que de dons (assistance technique). La gestion de l'aide financière était donc une question importante du point de vue du développement des relations entre l'UE et les Etats candidats. La définition d'une politique de pré-adhésion en 1994 a conduit les Etats candidats à perfectionner les méthodes de gestion et les institutions chargées de gérer l'assistance extérieure, dont la majeure partie provient du programme européen PHARE et des Etats membres de l'UE. La question de la gestion de l'assistance extérieure représente certainement un des domaines où l'UE a joué un rôle d'influence organisationnelle plus important au sein des PECO avant 1997. Mais cette influence s'est exercée principalement au niveau sectoriel (voir section 2, B 1), délaissant ainsi la question de la coordination horizontale de l'assistance extérieure. La plupart des conseils sur la coordination horizontale ont été fournis par le biais des Etats membres, de l'OCDE et de coopérations sous-régionales. D'après H. Kassim, l'harmonisation des structures de coordination des Etats membres s'est effectuée dans le respect des différences nationales⁹²⁷. Nous montrerons que cette thèse est également valable pour les PECO. De manière générale, la responsabilité de la gestion de l'aide financière était divisée dans certains PECO et concentrée entre les mains d'une seule institution dans les autres⁹²⁸. En Bulgarie, par exemple, le système de gestion était particulièrement décentralisé: chaque ministère gère l'aide concernant son propre domaine. En République tchèque, le ministère des Affaires étrangères était responsable des aspects politiques et le Centre pour l'aide extérieure du ministère des Finances assure en pratique la gestion de l'aide⁹²⁹. Les questions touchant l'aide financière relative au processus d'intégration européenne étaient examinées au sein du Comité d'action pour la mise en oeuvre de l'Accord Européen, et du Comité des hauts fonctionnaires pour les questions européennes. En Pologne, Roumanie et Slovaquie, la gestion de l'aide était confiée à une seule institution, la même institution qui abritait ou assurait le secrétariat pour l'intégration européenne. En Lettonie et en Lituanie, l'aide extérieure était gérée par un conseil interministériel de coordination présidé respectivement par le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères. Depuis 1994, tous les PECO ont attaché une importance particulière à l'aide financière dans le domaine de l'intégration européenne : tous ont mis en place des dispositifs

⁹²⁷ KASSIM Hussein, PETERS Guy B, WRIGHT Vincent (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy...*, *op. cit.*, 2000; KASSIM Hussein, "The National Coordination of EU-Policy...", *op. cit.*, 2000.

⁹²⁸ VERHEIJEN Tony, « La gestion des questions européennes ... », *op. cit.*, 1998, p. 27.

⁹²⁹ Entretien au ministère tchèque des Finances, Prague, août 2001.

spécifiques visant à garantir que cette aide est utilisée pour réaliser l'objectif de l'adhésion à l'UE.

Estonie : Des coopérations sélectives fortement imbriquées dans la coopération nordique

Comme la plupart des PECO, l'**Estonie** a eu tendance dans les premières années à accepter toute forme d'aide provenant des pays donateurs, sans forcément tenir à jour un recensement et un classement des sommes attribuées, en particulier des dons. L'Etat estonien n'a pas établi de statistiques fiables entre 1991 et 1993 (malgré les traditions soviétiques dans le domaine statistique), c'est la raison pour laquelle il est pratiquement impossible d'établir un aperçu détaillé des fonds reçus par ce pays avant 1993⁹³⁰. Ces aides se répartissent en aides multilatérales et aides bilatérales. Sur le plan multilatéral, les Etats de la Baltique se sont engagés dans de multiples enceintes de coopération, en particulier de la coopération nordique, qui leur ont permis de monter des projets de coopération multilatéraux dans les secteurs prioritaires de ces cercles de coopération. Les Etats membres du Conseil des Etats de la mer Baltique⁹³¹ ont par exemple fourni une assistance importante dans les secteurs des droits de l'homme et des minorités, de l'environnement, et de la lutte contre la criminalité. Entre 1991 et 2001, le total cumulé des aides (multilatérales et bilatérales) reçues par l'Estonie s'élevait ainsi à 11643,4 millions de couronnes estoniennes (environ 776 millions d'euros).

⁹³⁰ Entretien avec Elve Kruus, ministère estonien des Finances, Tallinn, 4 avril 2000.

⁹³¹ Créé en 1992 à l'initiative de l'Allemagne et du Danemark, le Conseil des Etats de la mer Baltique compte les Etats membres suivants : Allemagne, Danemark, Finlande, Suède, Norvège, Pologne, Estonie, Lettonie, Lituanie, Russie.

T 55. Aide extérieure dont a bénéficié l'Estonie en 1996 (M° EEK, env. 15, 646 EEK = 1 euro)

	UE	S	FIN	NOR	DN	D	CH	NL	GB	USA	CAN	F	PNUD	Autre	Total	%
Agriculture	25,77		18,77		19,68	6,48			1,07			0,15		3,25	754,17	8,23
Communication															0,00	0,00
Défence et sécurité		13,34	8,63									0,41	8,25		30,63	3,35
Coopération économique						3,36		0,17							3,53	0,39
Education et formation	72,79	0,29	8,91	0,56	23,74	4,08		0,54			1,50	3,72			116,13	12,71
Entreprises et industrie	18,84			3,16		13,74		0,31		36,09					72,14	7,90
Energie		0,74	2,04		26,14				1,10						30,03	3,29
Environnement	17,93	18,19	68,53	10,79	22,25	1,60	63,38	0,14					0,90		203,70	22,30
Secteur financier	40,69	11,47	0,30			0,72			4,51						57,69	6,32
Gouvernement/démocratisation	52,14	9,01	7,65	3,16		6,68		0,22	0,06		10,33	0,53			89,78	9,83
Santé/médecine			0,52	1,12		2,80	31,69	0,12			0,09	0,08		2,11	38,52	4,22
Logement					9,03	1,28									10,31	1,13
Sciences et technologies	31,65					1,20									32,85	3,60
Secteur social	43,70	0,82	9,30		18,68	4,00		0,10	1,88		0,24	0,23			78,95	8,64
Commerce et investissements	10,55														10,55	1,15
Transports	24,56	1,29	9,43												35,28	3,86
Tourisme	7,63		0,21	3,16		1,88									12,49	1,37
Intégration UE					6,83										6,83	0,75
Autres		0,93				5,40		0,22	0,98	0,60		0,69			8,81	0,97
Total	345,86	56,08	134,30	21,95	126,35	53,22	95,06	1,81	9,60	36,69	12,16	5,81	9,15		913,39	
%	37,87	6,14	14,70	2,40	13,83	5,83	10,41	0,20	1,05	4,02	1,33	0,64	1,00			100%

Abréviations : UE : Union européenne ; S : Suède ; FIN : Finlande ; NOR : Norvège ; DN : Danemark ; D : Allemagne ; CH : Suisse ; NL : Pays-Bas ; GB : Grande-Bretagne ; USA : Etats-Unis ; CAN : Canada ; F : France ; PNUD : Programme des Nations-Unis pour le Développement.

Source : Statistiques du ministère estonien des Finances, avril 1997. (notre traduction)

En regardant l'évolution de cette répartition au fil des ans, les aides du Danemark, de la Suède et de la Finlande prennent une part de plus en plus importante parmi celles allouées à l'Estonie, notamment après l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'UE en 1995. En 1997, le Danemark arrive en tête avec une moyenne de 14% de l'aide totale, avant la Suède (12,1%) et la Finlande (8,79%)⁹³². Cependant, les mesures et programmes d'aide destinés à soutenir les réformes estoniennes sont souvent restés peu coordonnés.

⁹³² MINISTERE ESTONIEN DES FINANCES, « Eesti Vabariigile 1997 a. osutatud riiklik tagastamatu välisabi » [Aide sous forme de dons attribués à la République d'Estonie en 1997], février 1998.

T 56. Principaux donneurs bilatéraux de l'Estonie et priorités sectorielles

<i>Pays</i>	Cadre juridique de coopération	Priorités
Danemark	Traité de coopération économique, industrielle et technique signé entre l'Estonie et le Danemark en juillet 1992. Près de 60% de l'aide totale du Danemark aux PECO s'adresse aux Etats baltes et à la Pologne. Entre 1992 et 2001, l'Estonie a reçu près de 2,06 millions EEK (0,13 millions d'euros).	<ul style="list-style-type: none"> - programme environnemental (33%) - programmes de coopération sur les questions sécuritaires (22%) - programme FEU (11%) : projets de formation et d'assistance dans plusieurs secteurs (agricole, financier, aide aux PME-PMI, etc...)
Suède	La coopération Estonie-Suède est basée sur une stratégie d'assistance pour une période précise et est donc régulièrement redéfinie. En 2001, l'Estonie a bénéficié de 145,6 millions EEK (9,3 millions d'euros)	<ul style="list-style-type: none"> - Intégration UE - Développement de la démocratie - IIIe pilier - Environnement - Coopération sécurité - Affaires sociales - Education/formation
Finlande	Coopération sur la base d'un accord de 1993. En 2001, l'Estonie a bénéficié de 57,72 millions EEK (3,7 millions d'euros)	<ul style="list-style-type: none"> - Intégration européenne (IIIe pilier) - Environnement - Economie - Affaires sociales - Coopération sécurité - Education / formation

Source : Tableau établi à partir des informations en ligne sur le site du Bureau de l'intégration européenne : www.eib.ee (12. 09. 2002) (notre traduction).

En Estonie, la responsabilité de la gestion de l'aide est partagée entre le **ministère des Finances** (aide générale) et le **Bureau de l'intégration européenne** (aide au processus d'intégration européenne). Les premiers documents estoniens faisant référence à la réception et à la coordination de l'assistance en Estonie remontent à 1993. A cette époque, il s'agit seulement de « Lignes directrices générales » approuvées par le gouvernement le 28 mai 1993⁹³³, après l'entrée en vigueur le 1^{er} mars 1993 des accords économiques signés avec l'Union européenne. Les grandes lignes énoncées en 1993 posent donc les bases de la coordination institutionnelle en Estonie. Les principes généraux, repris et amendés dans des règlements officiels ultérieurs du gouvernement, indiquent que « la demande et l'utilisation de l'assistance extérieure fait partie de la politique de relations économiques extérieures de l'Estonie et répond aux besoins et aux demandes de développement de l'économie »⁹³⁴.

Le document précise d'emblée que plusieurs éléments de définition de l'assistance extérieure (points 4 et 5) ont été inspirés par « les pratiques établies et les estimations de l'OCDE ». Ainsi, en 1993, la définition retenue considérait que l'assistance extérieure était allouée sur la

⁹³³ MINISTÈRE ESTONIEN DES FINANCES, "Conception of Foreign Assistance (General Guidelines)", Approved by the Government of Estonia, May 28, 1993. Unauthorized translation. (document non publié). Publié en Estonien au *Riigi Teataja* [Journal officiel], I 1993, 72/73, 1020. (notre traduction)

⁹³⁴ *Ibid.*, p. 3.

base d'un critère humain (aide humanitaire) et d'un critère politique (aide aux réformes démocratiques). Reprenant quasiment mot pour mot la rhétorique de l'OCDE, les buts poursuivis par cette aide consistaient à « aider l'Estonie à soutenir les réformes économiques (transition vers l'économie de marché) et à l'établissement d'une société démocratique, [tandis que] l'assistance extérieure dépend de la performance des réformes planifiées »⁹³⁵. L'assistance extérieure est alors définie comme :

« l'assistance accordée par des donateurs officiels et dont la détermination, les objectifs, la réception et l'utilisation relèvent de la responsabilité du gouvernement de l'Estonie, des institutions gouvernementales et/ou des municipalités. L'assistance extérieure est habituellement fournie soit par une organisation internationale, un gouvernement étranger, une institution étatique ou une municipalité locale. L'assistance extérieure est accordée sur la base d'accords bilatéraux et multilatéraux »⁹³⁶.

De nouveau, **la gestion d'ensemble est particulièrement décentralisée**. Le gouvernement est certes responsable de gérer l'assistance, il décide de son allocation et conclut les traités bi- et multilatéraux, il contrôle la mise en œuvre et l'évaluation des programmes. Mais les projets de décrets du gouvernement sont préparés par le ministère des Finances, avec l'aide du **Groupe de Coordination de l'Assistance Extérieure**, créé dans le but de gérer l'aide de façon décentralisée. Le Groupe inclut des représentants des institutions gouvernementales (ministères, agences), des régions estoniennes et de la Banque d'Estonie⁹³⁷. Les **ministères** déterminent les domaines de priorité de l'assistance extérieure dans les secteurs respectifs et soumettent des projets au Groupe de Coordination au ministère des Finances – propositions qui requièrent l'approbation du ministère. La gestion de l'aide est particulièrement décentralisée dans le sens où chaque ministère établit son propre groupe de gestion de l'aide extérieure (tâches énoncées dans le document de 1993) et est responsable de l'utilisation efficace de l'assistance extérieure reçue par accords directs. Les **municipalités locales**, quant à elles, déterminent les domaines de priorités de l'assistance extérieure et de la coopération dans leurs domaines de compétence, elles peuvent effectuer des demandes d'aide auprès du ministère compétent ou conclure des accords directs avec les partenaires de coopération (donneurs). Les municipalités sont responsables de l'usage effectif de l'assistance extérieure qui leur est attribuée et/ou qu'ils ont contractée.

Malgré des luttes de pouvoir entre le ministère des Finances, le Bureau de l'intégration européenne et le ministère des Affaires étrangères pour l'obtention de compétences de

⁹³⁵ *Ibid*, p. 2.

⁹³⁶ *Ibid*, p. 3.

⁹³⁷ *Ibid*, p. 3.

coordination en la matière, comme l'indiquent les modifications apportées au décret en 1996 et 1997⁹³⁸, l'acteur principal de la coordination de l'aide en Estonie reste le ministère des Finances chargé d'accueillir et de redistribuer l'assistance extérieure fournie sous forme de dons et de prêts avec le Groupe de Coordination mentionné plus haut. Le ministère des Affaires étrangères est, quant à lui, responsable :

« de la préparation des accords bi- et multilatéraux d'assistance extérieure, d'aider à trouver de nouvelles ressources d'assistance extérieure par le biais des canaux diplomatiques (donneurs) et de présenter les informations respectives au ministère des Finances et aux ministères respectifs. Les conventions et accords internationaux doivent être coordonnées avec le ministère des Affaires étrangères avant leur conclusion »⁹³⁹.

En 1993, l'Estonie considérait que l'assistance extérieure était principalement destinée à « trouver des solutions économiques et sociales dont les dépenses ne pouvaient pas être entièrement couvertes par le budget de l'Etat (...) et à soutenir le développement des secteurs prioritaires définis avec les donateurs »⁹⁴⁰.

Hongrie : la multiplication des partenaires étrangers

La **Hongrie**, contrairement à l'Estonie qui a privilégié la coopération avec un nombre restreint de pays, a multiplié les contacts tant avec des pays géographiquement et historiquement proches (Autriche, Italie) qu'avec les « grands acteurs » de l'UE (Allemagne, France, Grande-Bretagne). La philosophie de sa politique en matière d'accueil de l'assistance extérieure peut donc se résumer à la phrase suivante, comme l'indique également le tableau ci-dessous : multiplier les partenaires de coopération, si possible dans les domaines où ils disposent de compétences reconnues aux niveaux international et européen.

⁹³⁸ *Riigi Teataja* [Journal officiel], 1996, 49, 953 ; 1997, 73, 1200.

⁹³⁹ MINISTÈRE ESTONIEN DES FINANCES, "Conception of Foreign Assistance ...", *op. cit.*, 1993, p. 3. (notre traduction)

⁹⁴⁰ MINISTÈRE ESTONIEN DES FINANCES, "Conception of Foreign Assistance...", *op. cit.*, 1993, p. 3.

T 57. Programmes d'assistance bilatérale en Hongrie entre 1991-1998

Pays	Période	Somme allouée	Priorités définies
Etats-Unis	1991-95	240 M° USD	1. aide au gouvernement et à la transformation de l'économie (privatisation, création d'entreprises, 2. emploi, politique sociale)
	1996-98	39 M° USD	1. réforme monétaire, 2. formation, 3. assistance aux PME-PMI, 3. réforme du secteur de l'énergie
Autriche	1994-97	65 M° ATS	1. protection de l'environnement, 2. emploi, 3. politique sociale (formation des chômeurs, formation continue)
France	1990-95	200 M° FRF	Culture, coopération scientifique et institutionnelle
	1995-	10 M° FRF/an	Initiative franco-hongroise pour la création d'entreprises : 1. communication avec l'UE, 2. enseignement supérieur, 3. agriculture
Pays-Bas	1994-98	30 M° NLG	PSO (programme de coopération économique) : 1. énergie, 2. protection de l'environnement, 3. agriculture, 4. alimentation, 5. développement régional
	1994-98	5,5 M° NLG	MATRA (programme société-développement) : 1. coopération policière, 2. assistance aux enfants handicapés, 3. travail dans les musées
Japon	1990-96	9239 M° Yen	1. formation continue, développement professionnel (1990-97 participation d'env. 600 pers., 2. séjour de qualification au Japon (1990-97 dont env. 50 formations au travail))
	1995-		Mise en place du Centre hongrois de production et participation de spécialistes japonais pour la formation
Canada	1994-98	env. 10° M CAD	1. enseignement, formation, 2. réforme bancaire et monétaire, 3. réforme des retraites, 4. protection de l'environnement, 5. politique de l'emploi, 6. développement d'une stratégie d'économie autonome
Grande-Bretagne	1990-97	35 M° GBP	Know-How Fund : 1. Communication avec l'UE, 2. transformation de l'économie, privatisation, 3. développement de PME, 4. formation des cadres, enseignement, 5. réforme de l'agriculture
	1990-97	170 000 GBP/an	1. Protection de l'environnement, 2. assistance dans le domaine de l'énergie
Allemagne	1994-98	70 M° DEM	Programme <i>Transform</i> : 1. assistance aux PME-PMI, 2. agriculture, 3. privatisation, 4. protection de l'environnement, 5. politique sociale et du travail, 6. formation, 7. science et technique
Italie	1994-97	4,5 Md ITL	1. PME-PMI, 2. relations entreprises, 3. programmes de formation, 4. science et technique
	1998-	300 000 USD	1. PME-PMI, 2. science et technologie
Suisse	1990-96	25 M° CHF	1. aide à la formation, 2. restructuration des fermes, 3. protection de l'environnement, 4. soutien à l'administration, 5. culture, science, enseignement, santé, affaires sociales
	1994-	38 M° CHF	Accord national pour l'aide financière : 1. protection de l'environnement : livraison d'incinérateur de déchets, développement d'une station d'épuration, revêtements pour les infrastructures d'environnement 2. système informatique public pour le cadastre de Budapest 3. équipement de calibre pour l'Agence nationale de géodésie 4. création d'un atelier de restauration des métaux pour le musée des Beaux-Arts

Source : BUREAU DU PREMIER MINISTRE, « Összefoglaló adatok a bilaterális segélyprogramokról » [Données sur l'ensemble des sommes allouées par les programmes d'aide bilatéraux], Document interne (non publié) (notre traduction)⁹⁴¹.

⁹⁴¹ Merci à M. Heupel, traducteur et interprète au ministère des Affaires étrangères allemand, pour la relecture de cette traduction.

En Hongrie, la gestion de l'assistance extérieure a fait l'objet de luttes entre organisations gouvernementales et a subi plusieurs changements importants jusqu'en 1997. Les premières négociations sur les projets ont commencé avec le gouvernement Németh. Après les élections de 1990, le nouveau gouvernement chrétien-démocrate décida d'établir une unité de coordination de l'aide au sein du ministère des Relations économiques internationales, ce qui dura plusieurs mois et retarda le lancement de PHARE en Hongrie. Après le retour des socialistes au pouvoir en 1994, le ministère des Relations économiques internationales fusionna avec le ministère de l'Industrie et du Commerce. La responsabilité de la coordination de l'assistance était assurée en commun entre le ministère de l'Industrie et le ministère des Affaires étrangères. Bien que les deux secrétaires d'Etat appartenassent au même parti – l'Union des démocrates libres⁹⁴² – leur rivalité apparente a suscité des remarques assez déplaisantes dans la presse nationale⁹⁴³. Face à l'avancée du processus d'adhésion et aux nouvelles exigences d'assistance issues du Livre blanc de 1995, le gouvernement hongrois décida en 1996 de créer un **Secrétariat d'Etat pour l'Intégration** au sein du ministère des Affaires étrangères, qui récupéra une partie du personnel et des responsabilités de l'Office des Affaires européennes du ministère de l'Industrie et du Commerce, y compris celles des Unités de coordination de l'assistance⁹⁴⁴. En 1997, la coordination générale de l'assistance passa dans les mains du **Bureau du Premier Ministre**.

Depuis février 1991, le **Secrétariat de la coordination de l'aide**, dont la responsabilité a été confiée d'une institution à l'autre, a bénéficié à plusieurs reprises de projets d'assistance techniques et de fourniture d'équipements. Le mandat de l'équipe de trois experts étrangers fut étendu en 1993 jusqu'à 1997. Une assistance technique et en matériel supplémentaire a été fournie au secrétariat au moment où la Hongrie a assuré entre novembre 1993 et 1994 la coordination des programmes multi-pays⁹⁴⁵.

La Hongrie a rencontré plusieurs difficultés à mobiliser les fonds européens PHARE au cours des années 1990. Elle représente **un des rares pays où la Commission européenne a tenté d'influencer l'organisation horizontale de l'administration publique avant 1998**. Plusieurs observateurs, y compris de la Commission européenne, étaient de l'avis que le nombre de fonctionnaires hongrois formés aux questions européennes était plutôt restreint. Le

⁹⁴² *Szabad Demokraták Szövetsége* (parti social libéral).

⁹⁴³ Voir l'article de Katalin BOSSANYI, *Népszabadság*, 28 oct. 1995, p.11.

⁹⁴⁴ HEIL Péter, *PHARE in Hungary...*, *op. cit.*, 2000, pp. 146-148.

⁹⁴⁵ *Ibid.*, pp.68-69.

programme PHARE a donc contribué à deux programmes généraux de formation dans le service public en 1992 et 1995. Un premier programme s'est concentré sur une assistance politique auprès des responsables de départements et le développement organisationnel du ministère de l'Intérieur, des départements d'autres ministères et des gouvernements locaux. L'assistance a porté sur le développement de carrière, la formation de formateurs, l'introduction de méthodes de gestion actuelles et de méthodologies à tous les niveaux de l'administration de l'Etat⁹⁴⁶. En voulant soutenir la réforme de l'administration publique, le programme a en fait soutenu le processus de dérégulation, a passé en revue les tâches et les responsabilités entre les différents niveaux du gouvernement, ainsi que la coopération au niveau des gouvernements locaux s'agissant de la fourniture conjointe de services à la population. Ainsi la plupart des projets n'ont pas atteint les buts escomptés. Les programmes PHARE HU 9602 et HU 9703 se sont heurtés à de grandes difficultés liées à leur nature fragmentée et multi-sectorielle. Ces programmes ont surtout souffert de la faible division des responsabilités entre les ministères concernés. Le programme HU 9514, un des plus flexibles dans le sens où il a permis de fournir une assistance technique à l'ensemble des petits projets envisagés par le gouvernement hongrois, fut « un échec total » d'après Péter Heil, fonctionnaire hongrois qui participa à son organisation. Alors que seulement la moitié des fonds a été utilisée, **il était donc peu probable, pour ce dernier, qu'une autre facilité d'assistance technique ou un autre programme pour l'administration publique ne soit jamais plus approuvé par la Commission** : « Les programmes d'*institution building* sectoriel avec des tâches limitées, mais clairement définies sont à l'ordre du jour et semblent également plus efficaces »⁹⁴⁷.

Malgré ces programmes, les fonds annuels non contractés par le gouvernement hongrois à la fin de l'année 1998 étaient toujours très élevés (près de 160 millions d'euros). La proportion de projets menés avec succès par rapport au budget alloué était située en avant-dernier sur la liste des pays PHARE. La Commission européenne a, de nouveau, formulé plusieurs critiques à l'encontre du gouvernement hongrois pour remédier à la gestion de la situation financière avec l'UE : en premier lieu, de recruter et de former plus de personnel spécialisé pour les Unités de gestion de programme au sein des ministères ; en second lieu, d'accélérer le temps de mise en œuvre en planifiant mieux les projets sur un plan technique et méthodologique ; en troisième lieu, d'améliorer la coordination interministérielle en renforçant le rôle du

⁹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 67-68.

⁹⁴⁷ *Ibid.*, p. 68.

Coordinateur national de l'aide afin de résoudre les difficultés des programmes sectoriels et de respecter les dates-buttoirs⁹⁴⁸. La formulation de ces critiques est intervenue au moment où le gouvernement de centre-droite mené par Viktor Orbán (Fidesz)⁹⁴⁹ a pris le pouvoir en juillet 1998 et opéré un remaniement ministériel complet. Cependant, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, la prise en considération croissante de PHARE en Hongrie a occasionné d'autres luttes institutionnelles.

En conclusion, dès le début des années 1990, les gouvernements estonien et hongrois ont inscrit l'adhésion à l'Union européenne et le rapprochement au marché intérieur parmi les priorités de leur politique tant extérieure qu'intérieure. Par conséquent, il ressort de l'analyse que la gestion des affaires européennes et le processus de rapprochement législatif restent attachés, dans ces deux pays, au suivi législatif suggéré par les accords économiques et d'association avec l'UE et le Livre blanc de 1995. Cependant, l'assistance à la mise en place de ces structures a été moins influencée par la gestion des fonds européens que par celles de l'assistance extérieure des pays de l'OCDE. En effet, la plupart des conseils reçus ont été prodigués par l'OCDE (programme SIGMA) et les Etats membres de l'UE. Ainsi, jusqu'en 1997, l'UE délaisse le critère institutionnel horizontal. **En l'absence de références précises dans ce domaine, les structures de gestion des politiques européennes ont mis du temps à se mettre en place** et les réformes sont restées sujettes aux nombreuses fluctuations politiques. En effet, tant en Estonie qu'en Hongrie, deux pays où les compétences en matière de politiques européennes sont réparties de manière décentralisée entre les ministères, la coordination des politiques européennes occasionne de nombreuses luttes de pouvoir et de compétences au sein du gouvernement, notamment entre les services du Premier ministre, responsable politique du rapprochement avec l'UE, et les principaux ministères chargés de la coordination des politiques européennes, le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères. **En l'absence de référentiel dominant, les changements constatés se situent plus au niveau institutionnel et organisationnel. La convergence cognitive ne peut pas avoir lieu puisqu'il n'existe pas de modèle légitime et la dimension participative est absente : la population n'est pas réellement informée, ni consultée.**

Cette analyse confirme par ailleurs le fait que, jusqu'en 1997, la politique de l'UE s'est principalement concentrée sur la dimension sectorielle du critère institutionnel d'adhésion. En

⁹⁴⁸ *Ibid.*, pp. 173-177.

⁹⁴⁹ Fidesz: *Fiatal Demokraták Szövetsége* – Union des jeunes démocrates.

effet, les changements organisationnels observés au niveau horizontal sont restés relativement superficiels. Les normes n'ayant pas de cohérence, les gouvernements des PECO ont interprété et adapté librement les institutions et les organisations. La Commission a donc réalisé en 1997 que la coordination inter-ministérielle des PECO souffrait encore de nombreux dysfonctionnements particulièrement handicapants dans la perspective des négociations d'adhésion en 1998. Ainsi, jusqu'en 1998, les réformes en matière de coordination des affaires internationales et européennes ont été effectuées dans les PECO plus par apprentissage et mimétisme organisationnel grâce à des « modèles » nationaux présentés dans le cadre de conférences de l'OCDE et de programmes d'assistance bilatéraux que par le biais de l'orchestration d'une réelle socialisation à des normes européennes encore inexistantes.

Section 2 – La reprise inégale des critères sectoriels d'adhésion : un rapprochement réduit à la libéralisation économique et commerciale

En 1993, l'Union européenne annonce qu'en plus de respecter le critère économique, les Etats candidats doivent disposer d'une économie de marché viable, avoir la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union (conditionnalité économique) et d'assumer les obligations de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire (conditionnalité juridique de reprise de l'acquis). Nous montrerons qu'entre 1993 et 1997, la politique d'élargissement de l'UE s'est principalement concentrée sur ces deux critères (économique et de reprise de l'acquis), et en particulier sur les aspects liés au marché intérieur de l'UE⁹⁵⁰. Dans la pratique, l'harmonisation juridique s'est effectuée au profit de l'UE et de ses Etats membres : certaines libertés du marché intérieur, comme celle de la circulation des biens et produits, ont particulièrement été mises en avant, au détriment d'autres comme la circulation des personnes, dont les termes de la discussion ont été reportés aux négociations officielles d'adhésion.

⁹⁵⁰ Sur la politique de concurrence, voir par exemple: NEUMAYER Laure, « L'eupéanisation indirecte des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : le cas des politiques publiques de concurrence en Pologne et en République tchèque », *Politique européenne*, (10), printemps 2003, pp. 121-147.

*A – Une conditionnalité juridique limitée à l'intégration au marché intérieur :
l'exemple de la politique environnementale*

Jusqu'en 1995, la Commission a mobilisé des instruments classiques de la coopération extérieure de la CE/UE pour promouvoir la coopération économique : les accords économiques de libre échange et les accords d'association renouvelés. Ces accords ont pour but de rapprocher la législation des PECO à celle de la Communauté économique européenne (CEE). Par exemple, l'article 36 de l'accord de libre échange et surtout l'article 68 de l'accord d'association signé par l'Estonie prévoient que les parties reconnaissent qu'une des conditions de l'intégration économique de l'Estonie à la Communauté est le rapprochement de sa législation actuelle et future aux normes de la Communauté européenne. L'article 69 de l'accord d'association prévoit plus de vingt domaines d'application de cette règle, la priorité étant accordée au marché intérieur, à la concurrence, à la protection des employés, à la protection de l'environnement, à la protection des consommateurs, aux services financiers, aux standards et règles techniques. En 1995, la Commission recourt pour la première fois à un instrument relevant des instruments internes à l'UE pour assurer la reprise de l'acquis par les Etats candidats : le Livre blanc sur le marché intérieur de l'Union qu'elle nomme « Préparation des pays associés d'Europe centrale et orientale à l'intégration dans le marché intérieur de l'Union »⁹⁵¹. Pour la première fois dans la politique d'élargissement, la Commission inclut des recommandations sur des priorités définies dans près de vingt-trois domaines liés au marché intérieur, divisées en « mesures fondamentales » et « mesures d'étape I et II pour l'harmonisation législative avec les règlements et les directives de l'UE ». Alors que le Livre blanc est juridiquement non contraignant pour les candidats, la Commission introduit une méthode de gestion de ce rapprochement législatif propre à la régulation et inspirée du nouveau management public qu'elle nomme « screening »⁹⁵².

Dans quelle mesure la nature des normes environnementales présentées par la Commission aux PECO va s'avérer déterminante pour la réalisation de réformes institutionnelles et organisationnelles dans un domaine où, par excellence, la protection des biens communs prime sur celle des intérêts privés ?

⁹⁵¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Preparation of the Associate Countries of Central and Eastern ...*, op. cit, 1995.

⁹⁵² Difficile à traduire en français, le terme « screening » doit être compris comme une mesure d'évaluation de la législation en vigueur par un passage en revue systématique de cette législation.

Nous montrerons que jusqu'en 1997, les Etats candidats ont privilégié une politique environnementale orientée vers le marché. Cette orientation s'explique ici encore par la conjugaison de facteurs tant nationaux qu'euro-péens : non seulement la nature des normes présentées par l'UE dans son Livre blanc de 1995 a également fortement orienté les priorités politiques des PECO, mais les mouvements environnementaux ont éprouvé des difficultés à se positionner et à s'affirmer dans un nouveau contexte politico-administratifs.

1) Une politique environnementale axée sur la privatisation et le rapprochement aux normes du marché intérieur

La politique de l'environnement est une politique commune récente : non prévue par les traités fondateurs des Communautés, elle est née dans les années 1970. La proposition de la Commission adoptée par le Conseil en 1973 et complétée en 1977 et 1983 met l'accent sur le caractère préventif de la politique de l'environnement qui doit viser à éviter la création de pollutions ou de nuisances et doit aller de pair avec le développement économique et social. L'Acte Unique a donné une nouvelle impulsion à cette politique en ajoutant au Traité de Rome un titre VII consacré à l'environnement, devenu titre XVI avec le traité sur l'Union européenne. L'action de la Communauté est définie dans ce domaine aux articles 130R et suivants. Le cinquième programme adopté en décembre 1992 insiste sur la notion de développement durable, avec un plan d'actions prioritaires défini pour la période 1996-2000. Fait important, la Commission a veillé à ce qu'une clause concernant la protection de l'environnement soit insérée dans les cadres communautaires d'appui lors de la réforme des fonds structurels. La politique commune dispose également d'une Agence européenne pour l'environnement créée en 1990 dont le siège est à Copenhague, d'un Réseau européen de surveillance et d'information sur l'environnement et d'un instrument financier, le programme LIFE, créé par le règlement du 18 mai 1992⁹⁵³.

La législation communautaire dans le domaine environnemental est **très vaste et détaillée**, et prévoit de nombreuses exigences techniques. C'est également dans le cadre de cette politique que furent introduits pour la première fois des mécanismes de sanction : la Commission demanda en effet à la Cour d'infliger des astreintes à des pays membres n'ayant pas exécuté

⁹⁵³ *Journal Officiel des CE (JO)*, L. 206 du 22 juillet 1992, modifié par règlement du 15 juillet 1996 pour la période 1996-2000, qui ouvre notamment LIFE à la participation des pays associés d'Europe centrale et orientale (*JO*, L.181 du 20 juillet 1996).

des arrêts de la Cour en contestation de manquement, en application de la procédure prévue à l'art. 171 TUE. Les critères permettant la mise en œuvre de ce nouvel instrument sont définis dans une communication de la Commission du 5 juin 1996⁹⁵⁴ et furent appliqués dès 1997 à l'Allemagne et l'Italie. Il est possible de répartir cette législation en deux sous-ensembles : (a) la prévention et réduction des pollutions et nuisances ; (b) la protection et la valorisation des ressources.

(a) S'agissant de la **prévention et de la réduction des pollutions et nuisances**, la politique communautaire a jusqu'en 1996 principalement consisté en mesures sectorielles. La directive-cadre du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, entrée en vigueur en 1999, a cependant adopté une approche horizontale de la lutte contre la pollution industrielle en intégrant les différents milieux air, eau, sol. Elle fixe des valeurs limites d'émission et des obligations incombant à l'exploitant ou au détenteur des installations visées, soumet à l'octroi d'une autorisation l'exploitation d'un nouvel établissement industriel et accorde aux installations existantes une période de transition de huit ans. La directive-cadre réunit l'ensemble des domaines suivants⁹⁵⁵ : lutte contre la pollution de l'eau ; lutte contre la pollution atmosphérique ; produits chimiques ; lutte contre les nuisances acoustiques ; sécurité nucléaire. C'est en particulier à ce niveau que le respect du droit communautaire implique de lourds investissements techniques.

(b) La **protection et la valorisation des ressources** touche, quant à elle, principalement trois domaines : la récupération et l'élimination des déchets, la conservation du patrimoine naturel et l'amélioration du cadre de vie. D'importantes directives ont été adoptées au sujet des déchets en général⁹⁵⁶, de la collecte et l'élimination des huiles usagées et des déchets toxiques et dangereux⁹⁵⁷. En février 1993, le Conseil a adopté un règlement concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté, en respect de la Convention de Bâle signée le 22 mars 1989⁹⁵⁸. S'agissant de la conservation

⁹⁵⁴ *JO*, C. 242 du 21 août 1996. La méthode de calcul des astreintes a été précisée plus tard : *JO*, C. 63 du 328 février 1997.

⁹⁵⁵ Pour une analyse détaillée de ces points, voir : DRUESNE Gérard, *Droit et Politiques de la Communauté et de l'Union européenne*, Paris, PUF, 1997, pp. 447-451.

⁹⁵⁶ Directive du 15 juillet 1975 (*JO*, L. 194 du 25 juillet 1975), modifiée le 18 mars 1991 (*JO*, L. 78 du 26 mars 1991).

⁹⁵⁷ Respectivement directives du 16 juin 1975 (*JO*, 194 du 25 juillet 1975) et 20 mars 1978 (*JO*, L. 84 du 31 mars 1978).

⁹⁵⁸ *JO*, L. 30 du 6 février 1993. Conformément aux prescriptions de la Conférence de Bâle de sept. 1995, le Conseil a modifié ce règlement le 28 janvier 1997, de manière à interdire à partir du 1^{er} janvier 1998 les

du patrimoine naturel, une directive a été adoptée le 2 avril 1979 une directive sur la conservation des oiseaux sauvages définissant des mesures de protection spéciale et les moyens de chasse et de capture⁹⁵⁹, ainsi qu'une directive du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages en vue d'assurer la biodiversité sur le territoire européens des Etats membres⁹⁶⁰. Cette dernière règle notamment la mise en place d'un réseau européen des zones de protection des milieux fragiles appelé « Natura 2000 ». D'autres mesures prévoient des régimes d'importation spéciaux concernant les produits issus des cétacés, les peaux de bébés phoques et l'ivoire des éléphants d'Afrique. La mise en place du marché unique et les suppression des contrôles aux frontières internes ont conduit le Conseil à remplacer un règlement de 1982 relatif à l'application de la convention de Washington sur le commerce des espèces menacées d'extinction par le règlement du 9 décembre 1996 qui renforce les mesures de contrôle aux frontières externes de la Communauté⁹⁶¹. Quant à l'amélioration du cadre de vie, la directive du 27 juin 1985 règle l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains ouvrages publics et privés (raffineries de pétrole, centrales thermiques nucléaires, installation d'élimination de déchets radioactifs, construction d'autoroutes, d'aéroports...). La Commission finance des actions communautaires en matière d'environnement sur la base d'un règlement du Conseil du 28 juin 1984⁹⁶².

La législation communautaire dans le domaine environnemental s'est développée en trois phases que l'on peut classer sous forme de trois régimes distincts : un régime « marché intérieur » qui s'est développé à partir des années 1960 et contient un nombre restreint de normes relatives à l'environnement et qui fonctionne sur le mode communautaire, un régime « environnemental » qui a émergé dans les années 1970 avec la création d'une politique européenne de l'environnement (mode communautaire) et un régime « développement durable » créé avec le Traité de Maastricht en 1992, dont la mise en œuvre concrète n'a commencé qu'en 1997 sur un mode relevant de la méthode ouverte de coordination⁹⁶³. Ainsi, **quels éléments de cette législation ont été présentés aux Etats associés à l'UE en 1995 ?**

exportations de déchets dangereux destinés à des opérations de recyclage de pays membres de l'OCDE vers des pays tiers (JO, L. 22 du 24 janvier 1997).

⁹⁵⁹ JO, L. 103 du 15 avril 1979.

⁹⁶⁰ JO, L. 206 du 22 juillet 1992. Sur « Natura 2000 », voir notamment la décision de la Commission du 18 décembre 1996 (JO, L. 107 du 24 avril 1997).

⁹⁶¹ JO, L. 61 du 3 mars 1997 ; règlement dit « CITES ».

⁹⁶² JO, L. 176 du 3 juillet 1984, prorogé le 23 juillet 1987 (JO, L. 207 du 2 juillet 1987).

⁹⁶³ Cette distinction est effectuée par Ingmar von Homeyer, chercheur à Ecologic, institut pour la politique environnementale internationale et européenne, Berlin. HOMEYER Ingmar (von), « The impact of Enlargement on

Plusieurs travaux ont montré qu’au niveau environnemental, le Livre blanc de 1995 exige une mise aux normes dans les domaines directement liés aux échanges des biens et produits dans l’espace économique intégré, dans le but d’abolir les barrières commerciales non-tarifaires⁹⁶⁴. Le droit environnemental mentionné dans le Livre blanc ne représente ainsi qu’une petite partie de l’ensemble du droit environnemental communautaire, en particulier celui lié aux produits qui relève du régime du « marché intérieur » et quelques éléments du régime environnemental. D’après la Commission, il s’agit de 50% de la législation communautaire dans ce domaine, comme mentionné en annexe du Livre blanc⁹⁶⁵. Pour les spécialistes de l’environnement seulement 30% de l’acquis environnemental a été présenté aux Etats associés, étant donné que de nombreuses directives non présentes dans le Livre blanc sont des directives-cadres contenant plusieurs directives.

T 58. Législation environnementale de la CE/UE et Livre blanc de 1995

Domaines	Non présent dans le Livre blanc		Présent dans le Livre blanc		Total
	Directives	Règlements	Directives	Règlements	
Mesures horizontales	3	2	–	–	5
Qualité de l’air	2*	–	7**	–	9
Déchets	3	–	7	1	11
Qualité de l’eau	10	–	–	–	10
Protection de la nature	3	6	–	–	9
Contrôle de la pollution industrielle et gestion des risques	4	2	–	–	6
Produits chimiques et organismes génétiquement modifiés	4	–	6	7	17
Nuisances sonores de véhicules et machines	–	–	14	–	14
Sécurité nucléaire	5	–	2	3	10
Total	34	10	36	11	91

Source : Traduit et adapté à partir de : TEWS Kerstin, *EU-Erweiterung und Umweltschutz : umweltpolitische Koordination zwischen EU und Polen*, Leipzig, Leipziger Univ. Verlag, 1999, p. 106 et SEC (97) 1608, pp. 119-127.

* Inclut la directive-cadre pour la qualité de l’air, qui comprend trois directives plus anciennes.

** Inclut 4 directives sur la qualité des standards relatifs aux émissions polluantes de véhicules à moteur, et 2 directives relatives à certains composants de produits inflammables (essence...).

EU Environmental Governance », *Intereconomics*, nov.-déc. 2002, pp. 293-297 ; Article paru également dans : CARMIN Joann, VANDEVEER Stacy D. (eds.), “EU Enlargement and the Environment. Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe”, *Environmental Politics*, special issue, 13 (1), été 2004, pp. 52-76.

⁹⁶⁴ Voir par exemple les travaux de: TEWS Kerstin, *EU-Erweiterung und Umweltschutz : umweltpolitische Koordination zwischen EU und Polen*, Leipzig, Leipziger Univ. Verlag, 1999,

⁹⁶⁵ COM (95)163, p. 218 (annexes).

Cet aspect sélectif de la présentation de l'acquis à travers le Livre blanc de 1995 a particulièrement influencé la législation nationale des pays candidats⁹⁶⁶. Dans le domaine du recyclage des déchets, par exemple, l'Estonie n'a adopté avant 1995 qu'une seule loi sur les déchets (1992), mais très rapidement deux sur les emballages (1995, 1996). La nature de ces deux dernières lois (loi sur les emballages et loi sur les droits d'accises des emballages) et la période pendant laquelle elles ont été adoptées par le Parlement (1995, 1996) indiquent très clairement leur lien direct avec la législation du marché intérieur de l'UE. Il serait possible de multiplier des exemples similaires à ce sujet.

Enfin, il importe de noter le fait que le droit environnemental de l'UE n'était pas encore aussi développé en 1995 qu'au moment des négociations d'adhésion, les mesures de mise en œuvre du principe de développement durable ne commençant à être adoptées qu'à partir de 1997. Certains Etats candidats avaient, certes, déjà introduit ce principe dans leur législation nationale (l'Estonie l'a par exemple introduit en 1995), mais la prise en compte des problématiques environnementales dans d'autres secteurs d'activité communautaire, comme la politique agricole, la politique industrielle ou encore la politique régionale, sont intervenues plus tardivement. Si certains Etats candidats ont dépassé les recommandations du Livre blanc pour entamer des transformations de leur politique environnementale nationale dans les domaines non mentionnés par ce Livre, c'est très souvent grâce à l'engagement de partenaires de coopération issus des Etats membres de l'UE ou de coopérations régionales comme la coopération baltique/nordique pour les Etats baltes ou la coopération des Etats du Danube et de la Mer Noire pour la Hongrie⁹⁶⁷. De nombreux projets d'investissement et de conseil dans le cadre de la coopération sous-régionale (nordique ou du Danube) ont commencé à influencer les législations estonienne et hongroise. Certaines initiatives citoyennes des Etats membres, comme l'association allemande *Ökoma e.V.* qui promeut en Estonie le concept de l'exploitation agricole écologique, ont également contribué à diffuser de nouvelles idées à l'échelle locale.

⁹⁶⁶ ANDONOVA Liliana B., *Transnational Politics of the Environment. The European Union and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, Cambridge (Ma.)/London, MIT Press, 2004.

⁹⁶⁷ HJORTH Ronnie, "Baltic Sea Environment Cooperation. The Role of Epistemic Communities and the Politics of Regime Change", *Cooperation and Conflict*, 29 (1), mars 1994, pp. 11-31; LÖFSTEDT Ragnar E., SJÖSTEDT Gunnar (eds.), *Environmental Aid Programmes to Eastern Europe*, Brookfield, Aldershot, 1996; STORM-PEDERSEN John, NORUP-PANILD Troels, "Environmental Cooperation between the Nordic Countries and Eastern Europe", in: JACHTENFUCHS Markus, STRÜBEL Michael (eds.), *Environmental Policy in Europe*, Baden-Baden, Nomos, 1992, pp. 99-132.

Au début des années 1990, **la politique environnementale est restée loin des préoccupations politiques des Etats en transition**⁹⁶⁸. La priorité accordée à la transition économique vers l'économie de marché, notamment à la privatisation, allait plutôt à l'encontre du respect d'une législation environnementale jugée trop contraignante pour attirer les investissements directs et les importations. Les premières lois au contenu réellement engageant pour les gouvernements et les acteurs économiques n'ont été approuvées qu'au milieu des années 1990, notamment après la publication du Livre blanc de 1995. En effet, les entreprises nationales intéressées par le marché unique ne pouvaient pas se permettre d'être concurrentielles si leurs produits ne respectaient pas au minimum la législation en vigueur au sein de ce marché. Cependant, cette adaptation dépendait aussi de l'état de l'acquis : dans le domaine des emballages de produits, par exemple, il n'existait pas de directive réglant les déchets d'emballages avant 1994. Au début des années 1990, il convient donc de constater l'existence d'une **congruence d'intérêts** entre les élites politiques au pouvoir dans les PECO et celles de l'UE dans le domaine de l'environnement : la conception de l'environnement étant liée au marché libéral, les secteurs prioritaires étaient la circulation des produits et l'énergie.

La plupart des projets menés en coopération avec l'assistance extérieure avaient pour objet de développer l'économie de marché libérale et d'accompagner en particulier la privatisation du secteur énergétique⁹⁶⁹. Le **gouvernement estonien** libéral mené par Mart Laar (*Isamaaliit*) a par exemple encouragé entre 1992 et 1994 la privatisation des chemins de fer et surtout du secteur de l'énergie en privilégiant un investisseur américain, NRG Energy⁹⁷⁰. Plusieurs sites devaient être aménagés et mis aux normes des investisseurs comme les sites d'exploitation de schiste bitumineux et de phosphorite. La privatisation répondant également aux **priorités politiques et économiques** du pays, les activités dans le domaine de la protection des biens

⁹⁶⁸ Sur la politique environnementale en Europe centrale et orientale, voir notamment : CARMIN Joann, VANDEVEER Stacy D. (eds.), "EU Enlargement and the Environment... », *op. cit.*, 2004; KLARER Jürg, MOLDAK Bedřich (eds.), *The Environmental Challenge for Central European Economies in Transition*, Chichester, John Wiley & Sons, 1997; JANCAR-WEBSTER Barbara (ed.), *Environmental Action in Eastern Europe. Responses to Crisis*, New York/London, Sharpe, 1993.

⁹⁶⁹ STRATMANN-MERTENS Eckhard, „Ökologische Bedingungen für die ökonomische Entwicklung in den baltischen Staaten“, in: HEINRICH BÖLL STIFTUNG E.V., BALTISCHER CHRISTLICHER STUDENTENBUND E. V., *Die Baltischen Staaten. Entwicklungskonzepte im Dialog. Handbuch der Deutsch-Baltischen Beziehungen*, Cologne, 1995, pp. 18-23.

⁹⁷⁰ Lors de la seconde vague de privatisation entre 1999 et 2002, NRG a voulu acheter la centrale électrique de Narva en 2000/2001. A cours d'argent, l'entreprise américaine a demandé au gouvernement estonien de les aider à financer l'exploitation. Le contrat a été rompu en 2002. Merci à Stéphan Heidenhain pour ces précisions. Voir aussi : TERK Erik, *Privatisation in Estonia. Ideas, Process, Results*, Tallinn, Estonian Institute for Future Studies, 2000, pp. 175 et 187.

communs, c'est-à-dire des eaux fluviales et maritimes, de l'air mais aussi des espèces animales et végétales n'ont pas fait l'objet d'une politique environnementale inter-sectorielle, mais seulement de mesures spécifiques, ponctuelles et par projets.

En **Hongrie**, 17 programmes PHARE ont encouragé les restructurations dans le domaine de l'environnement pour un montant total d'environ 127 millions d'euros jusqu'en 1997⁹⁷¹. Entre 1990 et 1997, les projets avaient pour but de soutenir trois types d'assistance : développement politique et institutionnel, co-financement d'investissements environnementaux et économie de l'énergie. Les premiers projets PHARE sur la question du développement politique et institutionnel ont fourni une assistance technique pour la formulation d'une politique nationale de l'environnement et l'acquisition du matériel informatique et technique nécessaire à la formation et au suivi de réseaux sur la qualité de l'air et de l'eau. A partir de 1993, l'UE a accepté de co-financer des investissements d'infrastructures environnementales à travers le **Fonds central de protection de l'environnement** rattaché au budget national. Plusieurs projets d'assistance technique ont aidé le Fonds à moderniser ses opérations en harmonisant ses pratiques avec celles de l'UE selon la méthode du cycle de projets (identification, sélection, mise en œuvre et évaluation des projets). Les soutiens sous forme de don ou de prêt ont été fournis dans un premier temps pour des projets divers comme la conversion des pots catalytiques de voitures (Trabants et Wartburgs), la modernisation des transports publics ou encore la rénovation et l'établissement de décharges municipales et de stations d'épuration dans près de 23 villes hongroises. Les villes de Budapest, Dunaújváros, Szeged, Székesfehérvár et Szolnok ont bénéficié des investissements les plus importants, également effectués grâce au soutien des Institutions de Finances Internationales (IFI)⁹⁷².

Comme dans le cas estonien, les contributions du programme PHARE ont principalement soutenu la privatisation du secteur de l'énergie en Hongrie, à hauteur de 20 millions d'euros. Les priorités dans ce secteur touchaient la diversification et la sécurité de l'approvisionnement ainsi que les économies d'énergie. PHARE a financé plusieurs projets d'investissement d'équipements et d'infrastructure, mais aussi la création d'un Centre de l'énergie UE-Hongrie pour coordonner les projets avec les Etats membres de l'UE.

⁹⁷¹ HEIL Péter, *PHARE in Hungary...., op. cit.*, 2000, pp. 54-57.

⁹⁷² HEIL Péter, *PHARE in Hungary...., op. cit.*, 2000, pp. 54-57.

Ainsi, la politique de privatisation et de développement menée au début des années 1990 répondait plutôt à des aspirations libérales. Cependant, la législation des PECO a particulièrement évolué par rapport à la période soviétique et on observe la mise en place encore timide et désordonnée d'une politique environnementale au cours des années 1990.

2) *La lente mise en place d'une politique environnementale en Estonie et en Hongrie : changements institutionnels et organisationnels*

Les programmes de coopération bilatéraux et les directives présentées dans le Livre blanc de 1995 ont cependant constitué une première base pour le développement d'une politique environnementale dans les PECO qui a eu des implications tant institutionnelles qu'organisationnelles dans ces deux pays.

En **Hongrie**, jusque dans les années 1970, l'environnement ne constituait pas une priorité politique. La situation évolua avec l'adoption de la Loi II de 1976 sur la « Protection de l'environnement humain ». Bien que la loi prévoyait une intégration des problématiques environnementales dans d'autres secteurs d'activité, son efficacité fut quasiment nulle dans la pratique. L'étape suivante fut l'établissement du ministère de l'Environnement en 1988 et l'inscription dans la nouvelle constitution hongroise du droit de chacun à un environnement sain (section 18). La politique environnementale hongroise ne changea cependant qu'à partir de 1995 avec la loi LIII sur les « Règles générales de la protection de l'environnement ». La seconde loi d'importance dans le domaine environnemental en Hongrie concerne l'introduction de l'éco-taxe. La Loi LVI de 1995 relative aux « Taxes environnementales sur les produits » tient particulièrement compte des normes du marché intérieur de l'UE. L'éco-taxe est imposée sur les produits dont la fabrication, la consommation ou la vente peut porter préjudice à l'environnement. Enfin, deux autres lois ont été adoptées avant l'ouverture des négociations d'adhésion : la Loi LIII de 1996 sur la « Protection de la nature », domaine qui n'avait pas été pris en compte dans la Loi LIII de 1995, et la Loi LXXVIII de 1997 sur la « Formation et la protection de l'environnement urbain » (aménagement urbain, habitation, protection de monuments historiques)⁹⁷³.

⁹⁷³ L'ensemble de ces lois sont citées par: MOCSÁRI József, „Environment Policy in Hungary“, in : ÁGH Attila (ed.), *Europeanization and Regionalization: Hungary's Preparation for EU-Accession*, Budapest, Hungarian Center for Democracy Studies, 2004, pp. 177-178. Sur la politique hongroise de l'environnement, voir aussi: LEHOCZKI Zsuzsa, BALOGH Zsuzsanna, „Hungary“, in: KLARER Jürg, MOLDAK Bedřich (eds.), *The*

En **Estonie**, la législation environnementale estonienne emprunte à diverses périodes : aux lois élaborées dans l'entre-deux-Guerres avant 1940, aux lois en vigueur pendant la période soviétique et aux normes environnementales internationales et régionales en vigueur dans les années 1990. L'Estonie a été la première République de l'ex-URSS à adopter une loi sur l'environnement à la fin des années 1950. Mais l'existence de lois environnementales à la période soviétique ne préjugait cependant pas de leur mise en œuvre. Au contraire, la politique d'industrialisation massive opérée par Moscou au cours des années 1970-80 a contribué à dégrader profondément l'environnement en Estonie. Suite aux revendications de plusieurs mouvements oppositionnels, une « Loi de protection de la nature » a été adoptée le 23 février 1990 (loi amendée en 1995), juste avant le retour à l'indépendance en 1991 et après la création du ministère estonien de l'Environnement en 1989. Elle a été suivie d'une série de règlements sur la pollution de l'air, d'une « loi concernant le Parc national de Lahemaa » du 23 mars 1991 et de la première « loi sur les déchets » du 14 novembre 1992 (loi amendée en 1994). La protection de la nature a été inscrite dans la constitution de 1992 qui prévoit dès son introduction (art. 5) que « les ressources naturelles de l'Estonie sont le bien du peuple, qui doivent être utilisées de manière parcimonieuse »⁹⁷⁴. D'autres lois ont suivi sur la protection des animaux (1992), sur le droit d'utiliser des ressources naturelles (1993), sur la forêt (1993), les parcs naturels de Soomaa, Vilsandi et Karula (1993), le dédommagement de nuisances environnementales (1993), le fonds environnemental (1994), l'eau (1994), le développement durable (1995) et les emballages (1995)⁹⁷⁵. Malgré la profusion de ces lois, le gouvernement n'a pas réellement défini de politique environnementale avant 1995, année de l'élaboration de la première « Stratégie nationale environnementale » présentée au gouvernement en 1996, et nombre de ces lois n'ont pas été suivies d'effet. Ainsi, l'Estonie a été particulièrement soutenue par les pays de la Baltique, en particulier la Finlande, le Danemark et la Suède, dans ses efforts d'assainissement des eaux maritimes et fluviales, de l'air et de la terre. Même si la « conscience environnementale » semble plus développée en Estonie qu'en Hongrie, au vue des lois passées au début des années 1990, leur existence ne signifie pourtant pas leur réelle mise en œuvre.

Environmental Challenge for Central European Economies in Transition, Chichester, John Wiley & Sons, 1997, pp. 131-168.

⁹⁷⁴ „Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult“ (notre traduction); „Eesti vabariigi põhiseadus“ [Constitution de la République d'Estonie], Kirjastus Ilo, Tallinn, 2002, p. 5.

⁹⁷⁵ Informations issues de : NATIONS UNIES, « Environmental Performance Reviews : Estonia », Comité sur la politique environnementale, New York/Genève, 1996, p. 9.

Au niveau organisationnel, les Etats candidats ont également engagé des restructurations à partir de 1990 et les compétences en matière environnementale ont fait l'objet de nombreuses luttes de pouvoir entre ministères⁹⁷⁶. En **Estonie**, la responsabilité de la gestion des ressources minérales, de l'environnement, de la protection de la nature revenait au ministère de l'Environnement, qui employait 105 personnes en 1995. Les neuf départements du ministère, l'Agence des Forêts, l'Agence de la Pêche et l'Agence de la Terre – agences rattachées au ministère – représentaient le niveau politique responsable de la préparation des lois, de l'organisation de systèmes d'information, le contrôle et la régulation dans ce domaine. La mise en œuvre et le contrôle engageaient aussi les Départements régionaux de l'environnement des 15 Comtés et des villes de Tallinn et de Narva, l'Institut de météorologie et d'hydrologie, quatre laboratoires environnementaux, l'Inspection de la protection environnementale et de la nature, l'Inspection nationale de la Mer et le Centre d'information de l'environnement⁹⁷⁷. En 1993, l'agencement organisationnel a changé et le ministère a récupéré d'autres compétences en matière de planification, d'utilisation des sols et de construction. Un département d'étude d'impact environnemental et normatif et un département de technologie ont été ouverts respectivement en août 1993 et en août 1994 pour promouvoir l'intégration des préoccupations environnementales dans le secteur économique. Entre 1990 et 1993, le ministère de l'Environnement a renforcé progressivement sa position au sein du gouvernement. Il a récupéré en 1996 la responsabilité de la gestion des forêts, des terres et de la pêche afin de donner corps au principe de développement durable introduit dans la législation estonienne en 1995. Le ministère a également mis en place des groupes de travail thématiques qui rassemblent des membres des ministères de l'Agriculture, de l'Economie, des Finances et des Affaires sociales et quelques agences gouvernementales. Quelques groupes de travail ont mobilisé des représentants du milieu académique, des spécialistes scientifiques et des parlementaires en plus des fonctionnaires des ministères concernés, comme l'indique la composition de la « Commission du développement durable » créée en 1995. Mais jusqu'à la fin des années 1990, la communication restait relativement limitée avec la population et avec les représentants d'organisations non gouvernementales comme la Société estonienne de la protection de la nature, le Fond estonien de la Nature et le Mouvement des verts.

En **Hongrie**, le ministère de l'Environnement de la Gestion de l'eau a été établi en 1988 par la fusion de l'Office nationale de la Gestion de l'eau et de l'Office national pour la protection de

⁹⁷⁶ *Ibid.*, p. 6-8.

⁹⁷⁷ *Ibid.*, p. 6-8.

l'environnement et de la nature. Comme en Estonie, les questions environnementales ont fait très tôt l'objet de pannes de discordes dans la répartition des compétences entre ministères. Pendant l'été 1990, la gestion de l'eau a été séparée de la protection de l'environnement et confiée au nouveau ministère des Transports, de la Communication et de la Gestion de l'eau. A l'automne 1990, le ministère de l'Environnement et du Développement régional hérite des questions de logement et de construction, de la protection des monuments historiques et de la planification régionale. Malgré le changement gouvernemental de 1994 avec l'arrivée de Gyula Horn au pouvoir, la politique régionale et l'ensemble des autres tâches ont été assurées par ce ministère, dirigé par Ferenc Baja, ainsi que les entités régionales et locales de 1990 à 1998. Suite aux élections parlementaires de 1998, la nouvelle coalition au pouvoir menée par Viktor Orbán restructure le gouvernement et la répartition des compétences entre ministères⁹⁷⁸. Les politiques de logement, de construction et de planification régionale sont transmises au ministère de l'Agriculture et du Développement rural, celle de la protection des monuments au ministère de l'Héritage culturel. Le ministère de l'Environnement, se repliant sur des tâches purement environnementales, perd ainsi du pouvoir au sein du gouvernement. Le ministère, chargé des aspects législatif, de supervision et de gestion de la politique environnementale, est assisté dans la mise en œuvre par l'Inspection nationale de l'environnement et de la nature et ses entités régionales (12 inspections régionales de l'environnement et 10 directions des parcs nationaux). La lourde tâche de mise en œuvre de la politique environnementale revient en effet aux autorités locales qui accomplissent une large part des contrôles de respect des normes environnementales et délivrent les certificats de conformité des activités économiques et de construction à ces normes. Les tâches liées à la gestion de l'eau sont mises en œuvre par la Direction générale nationale de la gestion de l'eau et ses 12 autorités régionales de gestion de l'eau. Chaque inspection agit sous le contrôle d'un secrétaire d'Etat du ministère. Deux autres institutions assistent le ministère, mais n'ont aucune autorité particulière de compétence : l'Institut météorologique et l'Institution pour la gestion de l'environnement. Le Parlement hongrois dispose aussi d'une Commission de l'environnement pour discuter des questions techniques relatives à ce secteur. Cependant, comme en Estonie, la communication (consultation et information) des autorités publiques hongroises avec les ONG et les populations locales concernées reste très limitée jusqu'à la fin des années 1990.

⁹⁷⁸ MOCSÁRI József, „Environment Policy in Hungary“, *op. cit.*, 2004, pp. 177-178.

3) *Un contexte national défavorable aux problématiques environnementales ?*

De nombreux travaux sur les mouvements environnementaux en Europe centrale et orientale se sont intéressés à résoudre la contradiction suivante : **comment expliquer la faible influence des organisations environnementales dans les politiques nationales après les changements de 1989 alors que dans de très nombreux PECO les problématiques environnementales ont souvent été à l'origine des manifestations d'opposition de la fin des années 1980 ?** Les réponses s'orientent en premier lieu vers des raisons contextuelles : la situation économique des PECO est particulièrement difficile après 1989, les ressources manquent et les militants ont moins de temps à consacrer à leur engagement citoyen. Une seconde raison réside également dans l'absence de mécanismes de communication des groupes d'intérêt avec le gouvernement national et avec les institutions européennes, comme l'a par exemple montré Kerstin Tews dans une étude détaillée sur le cas polonais⁹⁷⁹.

- Une forte mobilisation des mouvements environnementaux avant 1989/91

Un des épisodes les plus connus parmi les mobilisations ayant eu lieu avant 1989 en **Hongrie** reste sans aucun doute celui du projet de barrage Gabčíkovo-Nagymaros sur le Danube⁹⁸⁰. Depuis le début des années 1950 existaient plusieurs projets de construction de barrages à la frontière entre la Hongrie et la Tchécoslovaquie. En 1958, les deux pays avaient conclu un accord sur la construction d'un barrage près de la ville hongroise de Nagymaros. Dans sa version finale arrêtée en 1977, le projet envisageait l'aménagement du Danube sur 200 km, la construction de trois barrages à la hauteur de Dunakiliti, Gabčíkovo et Nagymaros, d'un canal parallèle de 25 kilomètres et de plusieurs centrales thermiques de grande capacité. Un lac artificiel d'une superficie de 60 kilomètres carrés – à l'époque le plus grand d'Europe – devait naître côté slovaque et s'étendre jusqu'à Bratislava. Il était attendu de ce projet coûteux (70 milliards de Forint / 283 millions d'euros) une production en énergie de 3,4 milliards de kilowatt par heure.

⁹⁷⁹ *Ibid.*

⁹⁸⁰ L'épisode est ici relaté principalement à partir de la source suivante : ROSENBLADT Sabine, *Der Osten ist grün ? Öko-Reportagen aus der DDR, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Polen, Ungarn* [L'Est est vert? Reportages écolo en RDA, Union soviétique, Tchécoslovaquie, Pologne et Hongrie], Munich, Knauer, 1988, notamment le reportage pp. 124-134 intitulé « Rettet die Donau » [Sauvez le Danube].

Les conséquences environnementales d'un tel projet furent rapidement évaluées. L'ancien lit du Danube, remplacé par le canal parallèle de 39 kilomètres de long situé côté slovaque, ne disposerait plus que de 2,5% de sa capacité en eau et serait ainsi transformé, de l'avis d'environnementalistes hongrois, en un immense « marécage puant ». Le barrage mettrait en danger la réserve en eau potable pour près de cinq millions de Tchécoslovaques et de deux millions de Hongrois, alors que les deux pays rencontraient déjà des problèmes d'approvisionnement en eau potable⁹⁸¹. Pour les besoins des travaux, 10 000 hectares de forêts devaient être abattus, faisant ainsi disparaître une large part de la bio-diversité animale et végétale de cette région. Au niveau agricole, cela aurait signifié la perte de larges superficies agraires, c'est-à-dire d'une production de près de 30 000 tonnes de blé par an.

Plusieurs voix critiques se sont élevées contre le projet aussi bien côté slovaque qu'hongrois au début des années 1980. Le journal slovaque de protection de la nature « Ochrana Prirody » a publié une expertise négative et l'Académie des Sciences hongroise une étude critique sur ce projet. Des protecteurs hongrois de la nature et des monuments ont mis en garde contre les conséquences de cet aménagement du Danube et la Fédération hongroise des Architectes ont adopté une résolution critique. Une association baptisée *Duna Kör* (« le Cercle du Danube ») a finalement été créée contre la réalisation de ce projet. Alors que les critiques publiques s'étaient tariées côté slovaque, *Duna Kör*, mené par János Vargha, a fait circuler une pétition qui a rassemblé près de 7000 signatures. Pour compliquer les choses, l'Autriche, en quête d'énergie, a manifesté en 1985 son intérêt pour le projet Nagymaros, suite à l'échec d'un de ses projets d'aménagement à Hainburg empêché par des mouvements environnementaux. Le 16 avril 1986, plus de 30 personnalités hongroises, la plupart membres de *Duna Kör*⁹⁸² ont signé une lettre parue dans un des plus grand journaux autrichiens « Die Presse » : ils demandaient à l'Autriche de ne pas tirer profit du « manque de démocratie » d'un pays voisin en construisant Nagymaros à la place de Hainburg. Cependant, la lettre de protestation ne freina ni le projet, ni les velléités du gouvernement autrichien. Après plusieurs années de lutte, le projet Gabčíkovo-Nagymaros a finalement fait l'objet d'arbitrages devant la Cour

⁹⁸¹ En 1988, le journal économique hongrois « Ötlet » estimait que 600 communes hongroises devaient être ravitaillées en eau par camions citernes et des bidons d'eau.

⁹⁸² Parmi ces personnalités se trouvent András Hegedüs, Premier ministre hongrois en 1956 qui s'est par la suite retourné contre le parti, l'écrivain György Konrád, le poète Sándor Csoori, le pianiste Zoltán Kocsis, et de nombreux membres de l'association *Duna Kör*.

internationale de Justice. A l'heure actuelle, le projet n'a pas abouti et constitue toujours une pomme de discorde entre la Slovaquie et la Hongrie⁹⁸³.

Cet épisode montre le rôle important d'opposition qu'ont joué les mouvements environnementaux comme *Duna Kör* dans la prise de conscience nationale et le rétablissement de la démocratie en Hongrie. Alors que le gouvernement avait refusé en 1984 d'accorder le statut officiel d'association à *Duna Kör* en arguant du fait que « la protection du Danube » était un but associatif trop flou, ce mouvement mobilisa de nombreuses personnalités hongroises⁹⁸⁴, mais aussi des membres de la population de plus en plus informés par le biais de tracts et d'émissions de *Radio Free Europe* (radio soutenue notamment par la CIA). Après avoir reçu en décembre 1985 le « Prix Nobel alternatif » de la fondation « Right Livelihood », *Duna Kör* comptait parmi les initiatives citoyennes vertes du Bloc socialiste les plus connues à l'étranger. Cette association n'est pourtant pas la seule initiative hongroise ayant vu le jour avant 1989. Un mouvement d'opposition s'était aussi formé dans la ville du nord de la Hongrie Dorog pour lutter contre la construction d'un centre d'incinération de déchets non biodégradables, dont le fournisseur principal devait être l'Autriche. La faculté des sciences a créé un groupe environnemental baptisé ELTE pour débattre des questions environnementales. Plusieurs artistes ont protesté à Tapolka, près du lac Balaton, contre la planification d'un centre de dépôt d'ordures. Le groupe *Kékek* (« les Bleus ») réunissait principalement des lycéens et des étudiants peu soucieux d'établir des contacts avec l'étranger, mais plus radicaux et moins publicisés que le mouvement *Duna Kör*.

Comme en Hongrie et dans les autres Etats baltes, la plupart des **mobilisations estoniennes** contre le régime soviétique ont émergé dans les années 1980 sur la base de préoccupations environnementales et économiques. En 1985 et 1987, des écologistes, des intellectuels, une partie de la population locale et des membres du Parti communiste se mobilisent contre les nuisances et la pollution provoquées par l'exploitation des phosphorites et du schiste bitumeux dans la région du Nord-Est (*Ida-Virumaa*). A l'initiative de quatre intellectuels, Siim Kallas, Tiit Made, Mikk Tiitma et Edgar Savisaar, un manifeste pour l'« Estonie

⁹⁸³ Plus de détail sur ce point : MAROS Anna, *La Question de l'environnement en Hongrie et dans ses relations extérieures depuis 1989 : les enjeux liés à l'eau*, mémoire de DEA en Relations Internationales, Sciences Po Paris, 2002, dir. Astrid von Busekist; GALAMBOS Judit, « An international Environmental Conflict on the Danube : The Gabčíkovo-Nagymaros Dams », in : VARI Anna, PÁL Tamás, *Environment and Democratic Transition. Policy and Politics in Central and Eastern Europe*, Dordrecht/Boston/London, Kluwer, 1993, pp. 176-226.

⁹⁸⁴ Par exemple le biologiste et journaliste Janós Varga, le couple d'architectes Tamás Tóth et Anna Perczel, le spécialiste de l'aménagement du territoire Agostón Péterffy.

économiquement autonome » est rendu public le 26 septembre 1987. Il sert de plate-forme aux revendications des dirigeants politiques estoniens face au Kremlin. Peu à peu, divers mouvements contestataires se structurent. Les premiers à apparaître sur la scène politique estonienne sont le Mouvement estonien des Verts, le Parti estonien pour l'indépendance, et surtout le front populaire pour l'appui à la Perestroïka⁹⁸⁵.

- Les difficultés à établir des mécanismes de consultation avec les groupes d'intérêt économiques et environnementaux après 1989/91

Il est intéressant de constater que la plupart des mouvements d'opposition nés au cours des années 1980 ont émergé sur la base de revendications environnementales⁹⁸⁶. Bien que les contacts n'ont pas été noués de façon systématique entre les différents mouvements environnementaux dans pays socialistes, les initiatives citoyennes étaient informées par le biais de *samizdat* et de publications parfois officielles d'articles critiques sur l'état désastreux de l'environnement en URSS. En raison de leur importance et parfois de l'état de leur organisation, on aurait pu penser que ces mouvements auraient subsisté après 1989/91 ou se seraient transformé en parti politique. La plupart des PECO ont certes créé un ministère de l'environnement avant la chute du communisme (1988 pour la République populaire de Hongrie et 1989 pour la République socialiste soviétique d'Estonie), mais le rôle de ce dernier est resté politiquement faible. Ce constat est guère étonnant : en se penchant sur l'état de l'échiquier politique des PECO, en particulier de l'Estonie et de la Hongrie, on constate que la représentation des partis politiques verts est quasiment insignifiante, et ce malgré la forte mobilisation de mouvements environnementaux pendant la période communiste. Ainsi, en Estonie, la fraction des Verts animée en 1991 par Vello Põhla était composée de seulement six députés du Parti des Verts et de l'Union des Verts (sur 101 députés), l'Union des Verts n'étant, à réellement parler, pas vraiment un parti dans le sens où ses membres militaient au sein d'autres formations⁹⁸⁷. En Hongrie, contrairement aux revendications économiques qui n'ont pas cessé d'être fortement représentées à travers les partis au pouvoir, les mobilisations citoyennes autour des problématiques environnementales ont donné naissance en novembre 1989 à un parti des Verts (*Zöld Párt*) qui s'est avéré peu structurant. Ce parti, mené notamment par l'environnementaliste Zsuzsa Beres, a remporté seulement 0,37% des voix

⁹⁸⁵ LOROT Pascal, *Le Réveil balte*, Paris, Hachette, 1991, p. 56.

⁹⁸⁶ Ce constat ressort très nettement à la lecture des reportages publiés dans: ROSENBLADT Sabine, *Der Osten ist grün ?...*, op. cit., 1988.

⁹⁸⁷ LOROT Pascal, *Le Réveil balte*, Paris, Hachette, 1991, p. 144.

lors des élections parlementaires de 1990⁹⁸⁸. Les environnementalistes se sont plutôt engagés dans d'autres partis, comme le Forum démocratique hongrois (MDF), mais leurs idées inscrites dans les programmes gouvernementaux ont eu un faible impact sur les politiques menées⁹⁸⁹. Malgré la forte multiplication des organisations environnementales au cours des années 1990⁹⁹⁰, les mouvements existants sont restés éclatés et affaiblis par le manque de ressources et de sérieuses difficultés financières.

L'absence de mécanismes de consultation des groupes d'intérêt et des acteurs locaux concernés par l'élaboration d'une loi ou d'un plan d'action sectoriel explique également les difficultés de mise en œuvre des actions gouvernementales. En premier lieu, lors de leur élaboration, les lois très techniques suscitent souvent peu de débats parlementaires et reflètent les intérêts des lobbies économiques. Afin d'accélérer la procédure législative, aucun mécanisme de consultation de la population n'est engagé. S'agissant de la mise en œuvre, les ministères n'organisent pas (ou peu) de consultations avec les parties concernées. La mise en œuvre des lois sur **l'étude d'impact environnemental (directive 85/337/CEE)** est un très bon exemple à ce sujet, tant en Estonie qu'en Hongrie⁹⁹¹. En **Hongrie**, un système d'étude d'impact avait déjà été introduit en 1983 dans la législation nationale suite à une résolution du Conseil de la protection nationale de l'environnement et de la nature prise dans le cadre de l'affaires du barrage Gabčíkovo-Nagymaros. Cette résolution indiquait qu'une étude d'impact devait obligatoirement être menée pour les grands investissements et infrastructures. La première étude réalisée en Hongrie étaient celle des conséquences environnementales de ce projet de barrage. En 1985, ce genre de procédure devient obligatoire pour les grandes infrastructures, mais aucun mécanisme de consultation de la population n'est envisagé. Depuis 1990, le gouvernement hongrois a discuté des différentes possibilités d'introduire les procédures, méthodes et contenus de l'étude d'impact environnemental (EIE) en référence à la directive européenne n°85/337/CEE. En 1991, la Hongrie signe l'accord des Nations-Unies

⁹⁸⁸ ENYEDI György, SZIRMAI Viktória, « Environmental Movements and Civil Society in Hungary », in: TICKLE Andrew, WELSH Ian (eds.), *Environment and Society in Eastern Europe*, New York, Longman, 1998, pp. 146-155.

⁹⁸⁹ FRANKLAND Erich G., „Green revolutions?: The Role of the Green Parties in Eastern Europe's Transition, 1989-1994”, *East European Quarterly*, XXIX (3), sept. 1995, pp. 315-345.

⁹⁹⁰ En 1993, l'Office des statistiques hongrois (www.ksh.hu) a recensé 723 ONG déclarant travailler dans le domaine environnemental. Ce chiffre est passé à 1012 en 1997 (env. +40%), puis à 1019 en 2000 et à environ 1100 en 2002.

⁹⁹¹ Sur la question de la participation publique au *policy-making* des politiques environnementales en Estonie et en Hongrie, voir par ex.: REC, *Doors to Democracy. Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decision-Making in Central and Eastern Europe*, Szentendre, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), 1998.

sur l'EIE international, qui entre en vigueur en 1994 et le ministère de l'Environnement et du Développement régional diffuse une directive technique sur l'EIE. D'autres ministères, comme le ministère des transports, commencent à prendre des mesures inspirées de cette directive. En 1991, un projet de Règlement gouvernemental sur l'EIE est envisagé, mais la priorité est accordée au Règlement du 4 novembre 1991 sur les « Règles transitoires pour le développement de dispositifs relatifs à la production d'électricité et d'énergie thermique dommageable pour l'environnement » (146/1992/XI.4). Le Règlement EIE « Règles transitoires d'EIE pour des activités spécifiques » entre donc en vigueur seulement le 4 juin 1993 (86/1993/VI.4), mais son application reste faible. Le ministère de l'Environnement et du Développement régional créé la même année un département chargé de suivre ces questions. Afin de mettre la législation en œuvre, la Hongrie a reçu une aide importante de l'Allemagne dans le cadre du programme *Transform*, et plus précisément de l'accord environnemental germano-hongrois de 1988 et du groupe de travail bilatéral formé en 1992 entre le ministère hongrois et le ministère allemand de l'Environnement. Les comptes-rendus des projets menés dans le cadre de cette coopération, plus spécifiquement du groupe de travail représenté dans le domaine de l'EIE par la « Planungsgruppe Ökologie + Umwelt » (côté allemand) et « Öko-Chance » (côté hongrois), indiquent cependant que l'information et la consultation des ONG et des populations concernées par l'aménagement urbain et la construction d'infrastructures a eu lieu très rarement, ou alors seulement dans 50% des cas⁹⁹². Des questionnaires détaillés adressés aux Hongrois montrent à plusieurs reprises que les mécanismes de communication au moment de la conception et de la mise en œuvre des projets ne fonctionnent pas de manière aussi transparente qu'en Allemagne (le cas du *Land* de Basse-Saxe est alors pris en référence pour la comparaison). Diverses interventions hongroises lors de conférences bilatérales pointent également du doigt les dysfonctionnements et les déficiences dans le système hongrois, notamment dans la manière dont les évaluations sont menées et les permis de construire ou d'activité accordés. A ce sujet, les liens personnels existant entre les évaluateurs et les demandeurs de permis expliquent très souvent pourquoi des entreprises ne répondant pas aux critères de la loi hongroise obtiennent des évaluations positives et donc des permis d'activité⁹⁹³.

⁹⁹² UMWELTBUNDESAMT, „Instrumentelle Erfahrungen mit der Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (85/3337/EWG) in Deutschland und Möglichkeiten/Vorraussetzungen ihrer Übertragung auf ungarische Verhältnisse – Endbericht“, *Transform*, Planungsgruppe Ökologie + Umwelt / Öko-Chance, Hannover/Budapest, nov. 1995. (Anhang 1-8)

⁹⁹³ UMWELTBUNDESAMT, „Instrumentelle Erfahrungen mit der Umsetzung...“, *op. cit.*, 1995.

En **Estonie**, le décret sur l'étude d'impact environnemental de 1992 prévoit des mesures d'information du public s'agissant des nouvelles activités économiques et indique que l'Etat doit prendre en compte les remarques et revendications des citoyens concernés. Cependant, le rapport des Nations-Unies « Environmental performance Review » de 1996 met en avant le fait que le décret ne prévoit dans les faits aucune procédure de consultation⁹⁹⁴. Il en va de même pour la Loi sur la protection de la nature de 1990, qui ne mentionne à aucun moment la question de l'accès des citoyens à l'information. Aucune mesure n'est prise, pas ailleurs, pour classer les informations en fonction de leur importance et de leur degré de confidentialité, afin de déterminer ce qui peut être transmis au public. Aucune procédure n'a été prévue pour la consultation de la population et pour son information au moment de l'élaboration des lois.

Ainsi, le contexte post-soviétique et la rapidité à laquelle ces pays doivent adapter leur législation et leurs structures aux standards ouest-européens expliquent en partie les similitudes entre les situations hongroise et estonienne. A ce sujet, il faut aussi préciser que, très souvent, la consultation des partenaires économiques et de la société civile ne peut avoir lieu car ces interlocuteurs ... n'existent tout simplement pas ! Ici encore, ce phénomène semble être propre aux sociétés post-communistes : en raison de la restructuration complète de la société et de l'économie de ces pays, les mouvements citoyens et organisations non gouvernementales (ONG) ont eu du mal à se mobiliser et les ONG à s'autonomiser de leurs soutiens extérieurs et à devenir indépendantes. Etant donné les importantes fluctuations et l'absence de stabilité qui règnent sur certains marchés, les entreprises ont également mis du temps à organiser la représentation de leurs intérêts par secteur auprès des ministères et du Parlement. L'Association estonienne pour la l'industrie de gestion des déchets a par exemple été créée seulement en 2000, tout comme l'Association estonienne pour l'industrie des emballages. L'absence de consultation sectorielle peut être attribuée pour l'ensemble des parties à un manque de temps et de moyens financiers propres à une société en rapide restructuration, mais aussi à la nécessité de développer davantage les ressorts démocratiques d'une société non stabilisée. Surtout, les ONG éprouvent des difficultés à faire confiance au gouvernement, à accepter de coopérer avec l'administration ou tout simplement à s'imposer face aux administrations nationales et locales⁹⁹⁵. Par ailleurs, autre héritage de la période

⁹⁹⁴ NATIONS UNIES, "Environmental Performance Reviews: Estonia", *op. cit.*, 1996.

⁹⁹⁵ JANCAR-WEBSTER Barbara (ed.), *Environmental Action in Eastern Europe...*, *op. cit.*, 1993; SZIRMAI Viktoria, "The Structural Mechanisms of the Organization of Ecological-Social Movements in Hungary", in : VARI Anna, PÁL Tamás, *Environment and Democratic Transition. Policy and Politics in Central and Eastern Europe*, Dordrecht/Boston/London, Kluwer, 1993, pp. 146-156; HARDI Peter, "Impediments of Environmental

communiste, elles sont très peu écoutées par l'administration ou les parlementaires lors de la préparation et de la discussion d'une loi. C'est par exemple ce que mentionnaient les membres de la Chambre d'Agriculture et de Commerce estonienne dans un entretien en avril 2000⁹⁹⁶ : alors que jusqu'en 1996 les intérêts des agriculteurs et entrepreneurs étaient très inégalement représentés au niveau gouvernemental, la situation n'a pas particulièrement évolué après l'entrée en activité de la Chambre en 1997. Cette dernière, non soutenue par le gouvernement, n'a dans un premier temps été consultée sur aucun projet de loi. La Chambre a obtenu cependant certains appuis, mais de façon ponctuelle, pour certains projets seulement, et grâce à des députés du Parlement anciennement membres du Conseil d'administration de la Chambre. En 2000, le personnel interviewé indiquait encore ne pas avoir été appelé à émettre son avis sur les lois en préparation dans le domaine agricole⁹⁹⁷.

Ainsi, de nombreux groupes d'intérêt et ONG ont été créés et/ou soutenus à l'aide de soutiens financiers, matériels et techniques extérieurs, grâce à des dons et à des formations très souvent organisées dans le cadre de programmes bilatéraux des Etats membres de l'UE, d'organisation internationales ou régionales, dont les activités sont restées peu coordonnées⁹⁹⁸. La plupart des nouvelles ONG environnementales créées au début des années 1990 en Estonie et en Hongrie sont des « filiales » de grandes ONG internationales comme WWF ou Greenpeace. S'agissant des acteurs économiques, le gouvernement ne disposait pas pendant plusieurs années de partenaires, ni de listes fiables pour faire pression sur la mise en œuvre des lois environnementales les concernant directement. La Chambre d'industrie et de commerce estonienne n'a par exemple été créée qu'en 1993 avec le soutien de la Chambre de Commerce du *Land* allemand du Schleswig-Holstein, qui s'est largement inspirée dans son fonctionnement de la structure de son partenaire⁹⁹⁹. La Chambre de commerce et d'industrie hongroise a également mis du temps à entrer en fonction, malgré le soutien reçu de la Chambre de Commerce bavaroise, une des premières Chambres étrangères à ouvrir une représentation à Budapest après 1989¹⁰⁰⁰. Peu à peu, la Chambre d'agriculture et de commerce estonienne a accueilli de nombreux experts dans ses locaux et son personnel a suivi plusieurs

Policy-Making and Implementation in Central and Eastern Europe. Tabula Rasa vs. Legacy of the Past", *Policy Papers in international Affairs*, Berkeley, University of California, 1992.

⁹⁹⁶ Entretien à la Chambre d'Agriculture et de Commerce estonienne, Tallinn, avril 2000.

⁹⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁹⁸ CONNOLLY Barbara, GUTNER Tamar, BEDARFF Hildegard, « Organizational Inertia and Environmental Assistance, 1994, pp. 281-323.

⁹⁹⁹ Entretien à la Délégation de l'économie allemande (AHK), Tallinn, avril 2000 et sept. 2002 ; entretien au Bureau de représentation du Schleswig-Holstein, Tallinn, sept. 2002.

¹⁰⁰⁰ Entretien à la Délégation de l'économie allemande (AHK), Budapest, 2001.

formations grâce à des programmes bilatéraux danois, suédois, britanniques et allemands¹⁰⁰¹. Cependant, il serait faux de croire que ces organisations sont nées sur le principe de la *tabula rasa* : en effet, les deux chambres estoniennes mentionnées ci-dessus ont à l'origine été créées pendant l'entre-deux guerre, soit en 1925 par exemple pour la Chambre de commerce et d'industrie estonienne. Ces chambres ont été dissolues en 1940 au moment de l'annexion de l'Estonie à l'Union soviétique, puis réouvertes pendant la période communiste en 1946 pour la représentation en Estonie de la Chambre de commerce soviétique et en 1947 pour la représentation en Estonie de la Chambre d'agriculture soviétique¹⁰⁰². Entre 1946-1991, ces représentations n'avaient aucun pouvoir indépendant vis-à-vis du régime et encore moins les compétences d'exercer un quelconque lobby. **L'absence de consultation des groupes d'intérêts économiques vis-à-vis des problématiques environnementales au cours des années 1990 semble donc confirmer l'hypothèse selon laquelle il s'agit d'un héritage de la période soviétique.** Mais soulignons aussi que, jusqu'en 1998, la Commission européenne a entrepris très peu d'actions pour soutenir le développement des groupes d'intérêt et de la société civile, tous secteurs confondu, ni pour initier des contacts directs avec les associations des PECO.

En conclusion, malgré l'ampleur des domaines définis à Copenhague, le processus de rapprochement législatif et institutionnel contribue en particulier à libéraliser les économies de l'Est au profit de l'UE grâce à la combinaison du critère économique d'adhésion axé sur la privatisation et du critère juridique réduit aux normes du marché intérieur. Dans ce sens, il est possible de parler d'une politique définie de manière unilatérale qui promeut des référentiels sectoriels « par le haut » grâce à des modes de gouvernance fondé sur le droit et l'économie. Le cas de la politique environnementale, qui constitue depuis 1993 une des priorités officielles de la politique de l'UE à l'Est et de la politique d'assistance PHARE, montre dans quelle mesure la politique d'élargissement de l'UE s'est principalement concentrée sur une version sélective de l'acquis. La Commission, dans une tentative de justifier en 1998 sa politique passée, a indiqué que cet acquis faisait partie des « priorités de la première étape »¹⁰⁰³ et a nommé cet acquis « noyau dur de l'acquis » (*core acquis*) en matière

¹⁰⁰¹ Entretiens à la Chambre d'agriculture et de Commerce estonienne, Tallinn, avril 2000.

¹⁰⁰² *Ibid* ; voir aussi : Rapport d'évaluation établi pour la SEQUA sur la coopération entre la Chambre d'industrie et commerce de Kiel (Schleswig-Holstein) et celle de Tallinn entre 1996 et 1999, décembre 1999 (document non publié).

¹⁰⁰³ COMMISSION EUROPEENNE, « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social, au Comité des régions et aux pays candidats à l'adhésion d'Europe centrale et

environnementale dans des documents ultérieurs. L'aspect unilatéral de l'approche par le droit a offert peu d'occasions de contestation des normes que les Etats candidats devaient reprendre, aussi en raison de l'acceptation de la législation contenue dans le Livre blanc par l'élite nationale. Les priorités politiques et de coopération des Etats candidats ont en effet également joué un rôle central dans l'état d'avancement du rapprochement à l'acquis environnemental et le développement d'une politique dans ce domaine. **Il existe, dans ce sens, une congruence d'intérêts entre les priorités fixées par l'UE et celles des élites politiques de l'Estonie et de la Hongrie.** Les approches unilatérales par le droit et l'économie ainsi que le contexte national post-socialiste des PECO ont sapé toute possibilité de discussion nationale sur le « pourquoi » de ces normes avec les populations concernées : ces dernières n'ayant pas participé à l'élaboration des normes et n'ayant, par ailleurs, pas été consultées sur leur transposition dans le droit national, elles n'ont pas eu l'occasion de se familiariser avec le droit communautaire ; d'où des difficultés d'acceptation des normes et de leur mise en œuvre¹⁰⁰⁴. Ainsi, non seulement la cohérence des normes européennes présentées, mais aussi la méthode employée pour en assurer le respect peuvent expliquer le nombre et l'impact limité des réformes opérées dans ce domaine avant 1997. Peu avant la publication de l'« Agenda 2000 », plusieurs critiques s'étaient élevées contre le « diktat » de la conditionnalité, qui creusaient peu à peu les contradictions de la politique européenne : faire accepter des normes à des populations qui ne les ont pas élaborées. La non-mobilisation des groupes concernés par la politique d'environnement s'explique aussi par des raisons propres au contexte national des Etats post-communistes où transparaît l'absence de mécanismes de consultation de la société civile et de groupes d'intérêt en pleine restructuration, voire quasiment émergents. Ainsi, jusqu'en 1997, il n'est pas réellement possible de parler de « politique » environnementale dans les PECO.

B – L'incidence limitée des autres critères jusqu'en 1997

Les critères d'adhésion autres que celui de la reprise de l'acquis dans les domaines définis par le Livre blanc de 1995 ont eu une influence limitée sur les Etats candidats avant 1997. En effet, les autres domaines de la conditionnalité n'étant pas situé au cœur des priorités de la stratégie d'Essen (1994), la politique d'élargissement a limité les efforts de réformes

orientale. Stratégie d'adhésion dans le domaine de l'environnement : relever le défi de l'élargissement avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale », COM(1998) 294 final, 20 mai 1998, p. 7.

¹⁰⁰⁴ TEWS Kerstin, *EU-Erweiterung und Umweltschutz...* “, *op. cit.*, 1999, pp. 145-146.

institutionnelles et organisationnelles dans les PECO, en particulier dans des domaines comme la justice, la politique de sécurité intérieure et aux frontières ou encore la politique sociale et de retraites. Les possibilités d'analyse ne manquent pas : il aurait également été possible de détailler la politique sociale (sécurité sociale, retraite, droits de l'enfant, égalités hommes-femmes), la politique de l'emploi ou encore la politique fiscale de l'UE vis-à-vis des PECO. Ces sujets ont en partie déjà été traités par plusieurs travaux¹⁰⁰⁵ et leur présentation n'aurait fait que multiplier les exemples sans pour autant apporter d'éléments nouveaux à notre analyse comparée. Nous nous intéresserons ici à la politique des minorités (critère politique) et à celle dans le domaine de justice et affaires intérieures (reprise de l'acquis, troisième pilier).

1) Des capacités institutionnelles sectorielles axées sur la libéralisation de l'économie

Jusqu'en 1997, la Commission a défendu une approche sectorielle des réformes institutionnelles et de la gestion des fonds communautaires. Les priorités des réformes, accordées à principalement à l'économie (privatisation, secteur financier, droit de la concurrence), ont favorisé la libéralisation des marchés et la création d'organisations de régulation sectorielles¹⁰⁰⁶. Les procédures de gestion des fonds PHARE, qui ont soutenu cette approche dans la pratique, ont été redéfinies au fur et à mesure de l'expérience acquise. Elle n'ont été présentées aux bénéficiaires qu'en 1994 dans un « manuel du système de mise en œuvre décentralisée » publié en anglais (*Decentralised Implementation System –DIS –*

¹⁰⁰⁵ Sur la politique sociale dans le cadre de l'élargissement, voir par exemple : ROBERT Cécile, *La Fabrique...*, *op. cit.*, 2001 ; TOCHEVA Detelina, « Les enjeux sociaux et de protection sociale dans le processus d'élargissement européen. Le cas de trois pays candidats : Pologne, Hongrie, Estonie », LAIOS-EHESS, recherche pour la MiRe-DREES, 2001. <http://mapage.noos.fr/achalvin/estonien/protectionsociale.html> ; STROBEL Pierre, « Elargissement européen : le modèle social par-dessus le marché ? », *REGARDS*, (24), juillet 2003, pp. 88-100 ; DE LA ROSA Stéphane, « La méthode ouverte de coordination dans les nouveaux Etats membres. Des processus préparatoires à l'exigence de clarification d'un outil de *soft law* », contribution à la Troisième rencontre internationale des jeunes chercheurs / Third International Workshop for Young Scholars, Aix en Provence, 24-25 septembre 2004. Contribution à paraître en anglais dans la revue *European Law Journal*, 2005.

¹⁰⁰⁶ Le Plan d'action PHARE étendu en 1990 à d'autres PECO avait identifié les priorités suivantes : “*sustained non-inflationary growth, market pricing, reorientation of exports towards hard currency markets, external convertibility, balance of payments equilibrium, overcoming the debt problem, a better environment and a shift to cleaner energy sources, increased productivity in industry and agriculture, the creation of modern services, especially financial services, the establishment of normal property rights, the setting up of modern taxation systems, as well as privatisation and the breaking up of monopolies*”, “Central and Eastern Europe: the “Group of 24” will decide in the beginning of July to extend its support to five more countries – Plan proposed by European Commission”, *Europe Documents*, (1626), 13 juin 1990, p. 2. Voir aussi: COMMISSION EUROPÉENNE, “Action Plan for Coordinated Aid to Poland and Hungary”, COM (89) 470 final, 27 sept. 1989.

manual). Pour mieux gérer les fonds PHARE, le manuel recommandait de désigner un Ordonnateur national (ON) ainsi qu'un Coordinateur national de l'aide (CNA). Alors que l'ON avait une fonction politique de supervision d'un programme (il s'agissait généralement du vice-secrétaire d'Etat d'un ministère), le Coordinateur national de l'aide était responsable au niveau national de la stricte mise en œuvre des règles du DIS liées aux procédures d'appel d'offre, de signature des contrats et d'élaboration des rapports de financement. Jusqu'en 1998, les deux fonctions étaient confiées pour chaque programme à une seule et même organisation appelée Unité de gestion de programme (UGP). Chaque responsable d'UGP pouvait gérer plusieurs projets PHARE à la fois pour faciliter le rapprochement institutionnel aux normes européennes, en particulier celles du marché intérieur (privatisation, concurrence, droit des brevets, etc...). Comme l'écrit Péter Heil, fonctionnaire hongrois, dans sa thèse sur PHARE en Hongrie, le procédures PHARE ont fait l'objet d'un **long processus d'apprentissage** de la part des ON et du personnel employé dans les UGP :

« Même les fonctionnaires qualifiés devaient digérer de nouvelles connaissances. A plusieurs égards, les projets PHARE sont des *business plans* beaucoup plus proches d'une demande de crédit commercial que d'une stratégie gouvernementale de développement. De telles connaissances n'étaient pas très répandues en Europe centrale, peut-être même pas dans le secteur commercial. Et le défi est chaque fois relancé. Les méthodes PHARE changent tout le temps. Elles deviennent de plus en plus sophistiquées et exigeantes »¹⁰⁰⁷.

T 59. Programmes sectoriels PHARE par année et pas pays utilisant principalement le DIS

Pays bénéficiaires	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Nbre total	Valeur totale engagée (Mio ECU)	Valeur moyenne (Mio ECU)
Bulgarie	3	11	7	18	10	7	56	477	8,5
Ex-Tchécoslovaquie	2	8	7	–	–	–	17	233	13,7
Rép. tchèque	–	–	–	5	7	6	18	230	12,8
Hongrie	11	12	10	6	7	14	60	583	9,7
Pologne	12	15	15	17	14	9	82	1 186	14,5
Roumanie	3	13	10	6	8	5	45	608	13,5
Slovaquie	–	–	–	6	9	21	36	126	3,5
Total	31	59	49	58	55	62	314	3 443	11,0

Source : COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) accompagné des réponses de la Commission », n°C 175, JOCE, 9 juin 1997, pp. 4-47. (rapport adopté le 19 mars 1997)

La CE/UE ne voulant pas confier, ni soumettre la gestion des programmes aux règles budgétaires des pays bénéficiaires, les UGP étaient des agences spécialisées créées dans le seul but de mettre en œuvre les programmes PHARE. Ainsi, les UGP étaient censées faciliter

¹⁰⁰⁷ HEIL Péter, *PHARE in Hungary...*, op. cit., 2000, p. 144.

la gestion des ressources administratives et techniques ainsi que le contrôle des programmes. Les fonds PHARE étaient strictement séparés du budget national des bénéficiaires, déposés sur des comptes à part et gérés selon les règles de l'UE par des agents soumis au contrôle de la Commission¹⁰⁰⁸. Chaque UGP était composée de fonctionnaires des Etats associés et de consultants extérieurs, très souvent issus d'entreprises de conseil, recrutés par appel d'offre PHARE. Ainsi, comme l'indique la Cour des Comptes de la CE en 1997¹⁰⁰⁹, l'assistance technique placée auprès des UGP avait le plus souvent un double rôle : elle devait d'une part, apporter un soutien administratif à la gestion des programmes sectoriels et d'autre part, fournir un appui opérationnel aux autorités nationales pour la formulation de leurs politiques sectorielles et la mise en œuvre des actions financées par le programme PHARE. L'assistance technique a ainsi constitué pour les UGP le principal instrument de soutien du développement de leurs compétences de gestion sectorielle et par projet.

Afin de pouvoir gérer les programmes PHARE, l'Estonie et la Hongrie ont créé de nombreuses Unités de gestion de programmes, chacune chargée d'un programme PHARE particulier composé de multiples projets sectoriels. Les budgets alloués pour chaque programme étaient directement gérés par les Unités. Les programmes PHARE ont ainsi généré et entretenu un large marché du conseil en Europe centrale et orientale. Le tableau ci-dessous donne une idée du nombre de consultations dont la Hongrie a fait l'objet en 1993-1994, de l'origine des experts (principalement d'Allemagne, France et Grande-Bretagne) et de l'importance des recrutements locaux. Parmi ces recrutements locaux, il s'agissait très souvent d'experts occidentaux ou d'un personnel local travaillant pour des entreprises de conseil étrangères implantées dans un des PECO. A la lecture des chiffres, le cas hongrois s'avère assez similaire à ceux de la Pologne et de la République tchèque et révèle l'existence d'un recrutement local très élevé. Comme l'écrit Péter Heil en 2000 :

« Le niveau de détail dans les plans de projet et la somme de travail préparatoire se sont accrus chaque année. Ceux qui avaient acquis ces connaissances avaient une bonne chance de multiplier leurs revenus en devenant des conseillers indépendants et, au lieu de préparer les appels d'offre PHARE pour leur ministère, pouvaient changer de bord et répondre à ces demandes. **Dix ans après le développement de PHARE, il y avait de nombreux excellents conseillers en développement à l'intérieur ou proche de l'administration publique hongroise** »¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁸ HEIL Péter, *PHARE in Hungary., op. cit.*, 2000, p. 110.

¹⁰⁰⁹ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) accompagné des réponses de la Commission », n°C175, JOCE, 9 juin 1997, p. 13, point 3.10.

¹⁰¹⁰ HEIL Péter, *PHARE in Hungary...., op. cit.*, 2000, pp. 144-145. (nous soulignons en gras)

T 60. Nombre d'appels d'offre restreints par pays d'origine des consultants et par pays PHARE organisateur de l'appel d'offres pour la période 1993-1994 (nombre de consultations)

Pays d'origine des consultants	Bulgarie		Rép. tchèque et Slovaquie		Hongrie		Pologne		Roumanie		Total	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Belgique	22	9	40	8	30	5	36	6	7	8	135	7
Bulgarie	6	3	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0
Danemark	14	6	31	6	30	5	58	9	3	3	136	7
Ex-Tchécosl.	2	1	46	9	1	0	0	0	0	0	49	2
France	35	15	68	13	53	10	70	11	16	18	242	12
Allemagne	38	16	82	15	69	12	62	10	13	15	264	13
Royaume-Uni	40	17	84	16	65	12	105	16	16	18	310	15
Grèce	9	4	15	3	15	3	14	2	2	2	55	3
Hongrie	0	0	0	0	114	21	1	0	1	1	116	6
International	1	0	1	0	33	6	4	1	0	0	39	2
Irlande	6	3	19	4	20	4	23	4	3	3	71	3
Italie	17	7	47	9	30	5	44	7	10	11	148	7
Luxembourg	0	0	1	0	5	1	1	0	0	0	7	0
Pologne	1	0	0	0	0	0	138	21	0	0	139	7
Portugal	5	2	10	2	14	3	5	1	1	1	35	2
Roumanie	1	0	0	0	0	0	0	0	2	2	3	0
Espagne	22	9	36	7	25	5	20	3	7	8	110	5
Pays-Bas	19	8	51	10	44	8	69	11	7	8	190	9
Autres pays	1	0	0	0	5	1	0	0	0	0	6	0
Total	239		531		553		650		88		2 061	

Source : COUR DES COMPTES DE LA CE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) accompagné des réponses de la Commission », n°C175, JOCE, 9 juin 1997, p. 18. (rapport adopté le 19 mars 1997)

Les réformes sectorielles encouragées par le programme PHARE n'ont cependant pas toujours été couronnées de succès. Certes, les projets ont entraîné de nombreux changements institutionnels liés au rapprochement législatif avec les normes du marché intérieur et des changements organisationnels censés permettre la mise en œuvre des lois et décrets sectoriels. Mais les rapports de la Cour des Comptes de la CE, du Parlement européen et d'autres voix issues des PECO et des Etats membres ont indiqué l'absence de coordination inter-sectorielle et de réelle mise en œuvre des réformes législatives, la nature trop « macro » des conseils fournis et l'aspect « coquille-vide » des organisations créées¹⁰¹¹.

« En l'absence de stratégies économiques sectorielles harmonisées, chaque coordinateur rencontrait des difficultés à développer des programmes d'aide cohérents, en particulier s'il essayait de construire d'autres programmes sur la base des résultats des précédents. A l'évidence, la transformation signifiait que de nouvelles stratégies devaient être développées dans tous les secteurs. C'est pourquoi les premiers programmes PHARE se sont concentrés sur les conseils politiques de haut niveau, les analyses sectorielles, et la planification stratégique. Mais parfois les changements erratiques des politiques gouvernementales, les hauts taux de fluctuation du personnel et le manque de continuité ou l'absence de consensus politique sur la manière d'utiliser les ressources trouvent leur explication dans le manuel DIS »¹⁰¹².

¹⁰¹¹ COUR DES COMPTES DE LA CE, « Rapport spécial n°3/97... », *op. cit.*, 1997, p. 18. (adopté le 19 mars 1997)

¹⁰¹² HEIL Péter, *PHARE in Hungary...*, *op. cit.*, 2000, pp. 145. Sur ce point, voir aussi les critiques formulées par : MAYHEW Alan, *Recreating Europe., op. cit.*, 1998.

Les UGP, dont la création s'appuyait peu sur les structures déjà existantes, n'ont pas réussi à être incarnés par une activité ou une fonction qui interpelle les bénéficiaires des politiques menées¹⁰¹³. Par ailleurs, les UGP ont dû faire face à des lourdeurs institutionnelles et à des phénomènes de dépendance du chemin, tant au niveau institutionnel qu'organisationnel, mais aussi à l'influence des réseaux personnels de connaissance. La corruption, la mauvaise gestion des affaires publiques et la faible attractivité pour de jeunes personnes qualifiées du milieu administratif par rapport au secteur privé faisaient également partie du quotidien de la gestion des UGP. Surtout, la forte multiplication des UGP n'a cessé d'être critiquée par la Cour des Comptes européenne.

Alors que le renforcement des capacités institutionnelles constituait au début des années 1990 une des activités privilégiées des programmes de la Banque mondiale et des donateurs bilatéraux, la Commission n'a pas envisagé avant 1997 de mesures similaires dans le cadre le programme PHARE¹⁰¹⁴. La Commission ne disposant ni de l'expérience, ni de l'expertise de mise en œuvre de l'acquis, les projets-pilotes ont principalement été menés par des consultants très éloignés de la réalité administrative de la transposition en droit interne des normes communautaires. Ces projets ont donc fait l'objet de fortes critiques et l'expérience n'a pas été réitérée, jusqu'à la réforme de l'Agenda 2000¹⁰¹⁵.

2) Une conditionnalité politique peu cohérente : l'exemple de la politique des minorités

Après 1918, l'idée de l'Etat-nation a été concrétisée par la création de nombreux Etats européens, mais les groupes minoritaires enfermés dans ces nouveaux Etat nationaux ont été laissés pour compte. Un ensemble de traités signés à la fin de la première guerre mondiale, et en particulier le traité de Trianon conclu en 1920 par les principales puissances alliées, ont imposé en Europe d'importants remaniements territoriaux qui ont eu, pour certaines nations, des conséquences souvent dramatiques¹⁰¹⁶. Quelques nations ont été morcelées en plusieurs Etats, les populations perdant ainsi leur nationalité pour acquérir celle d'un Etat voisin. C'est notamment le cas des minorités hongroises principalement dispersées entre la Slovaquie, la

¹⁰¹³ Entretiens SEQUA, Bonn, 28 novembre 2002.

¹⁰¹⁴ Entretien avec Claude Cornuau, concepteur des jumelages institutionnels, Paris, 19 mars 2003 ; entretiens au ministère britannique du Développement (DfID), Londres, mai 2003.

¹⁰¹⁵ *Ibid.* Voir aussi: HEIL Péter, *PHARE in Hungary...*, *op. cit.*, 2000, pp. 145.

¹⁰¹⁶ BENOIT-ROHMER Florence, *La Question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Institut international de la démocratie, Editions du Conseil de l'Europe, 1996, p. 7.

Roumanie, l'Ukraine et la Serbie. Après 1989, de nombreuses régions d'Europe centrale et orientale, en particulier suite à l'éclatement de la Yougoslavie, ont été éprouvées par des conflits ethniques, religieux ou nationaux, qui ont conduit à une remise en question des frontières nationales. La fin de la guerre froide et la chute du communisme ont fait passer, pour la première fois depuis 1945, la protection des droits des minorités en tête de l'ordre du jour politique¹⁰¹⁷.

Cependant, les organisations européennes comme la CSCE / OSCE, le Conseil de l'Europe et la Communauté / Union européenne se sont heurtées aux mêmes difficultés que celles qui, par le passé, ont entravé l'élaboration de normes internationales régissant la protection des minorités. Les désaccords sur les concepts et la nature des droits à reconnaître aux minorités, mais surtout sur la définition même du terme de « minorité », ont entravé les travaux et ont été source de difficultés juridiques et politiques. Florence Benoît-Rohmer constatait en 1996 que « la plupart des textes internationaux déjà élaborés ou en cours d'élaboration ne donnent pas de la notion de minorité une définition générale qui permette d'identifier dans l'abstrait les groupes (et leurs membres) susceptibles de bénéficier des droits attachés à cette notion »¹⁰¹⁸. Ainsi, aussi bien la sous-commission des droits de l'homme du Conseil économique et social de l'ONU que l'OSCE (Conférence d'experts sur les minorités nationales de Genève, juillet 1991) ont échoué à ce sujet si bien que certaines déclarations importantes sur les minorités ne comportent pas de définition de cette notion. Seul le Conseil de l'Europe s'est risqué à élaborer une définition en 1991 et dans un protocole additionnel de 1993 dont certains termes ont ensuite été repris dans la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de 1995. L'Union européenne, quant à elle, n'a pas intégré cette notion dans ses traités avant l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, adoptée par le Conseil en 2000 et intégrée en 2004 au projet de Traité constitutionnel. Elle a cependant inscrit le respect de la démocratie et des droits de l'homme dans les traités d'association suite à la déclaration du Conseil du 11 mai 1992 sur les droits de l'homme au moment de l'ouverture des négociations d'association avec la Roumanie et la Bulgarie. La clause introduite dans les traités avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie est connue sous le nom de « clause balte », celle, plus sévère, introduite dans l'accord avec la Bulgarie et la Roumanie, a été nommée « clause

¹⁰¹⁷ *Ibid.*

¹⁰¹⁸ BENOIT-ROHMER Florence, *La Question minoritaire en Europe...*, *op. cit.*, 1996, p. 12.

bulgare »¹⁰¹⁹. Cette clause prévoit « le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme tels qu'établis par l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe » et un mécanisme de suspension de l'accord économique et de commerce en cas de violation d'un élément des accords¹⁰²⁰. Dans la pratique, **en absence d'acquis, la Commission s'est appuyée sur les définitions déjà existantes pour formuler des recommandations dans un domaine jugé, d'après la stratégie de 1994, moins prioritaire que les réformes économiques.** Cependant, il n'existe pas de définition dominante – donc de référentiel légitime – dans ce domaine, ce qui laisse libre court à la concurrence entre conceptions des droits des minorités dans la mise en place d'une politique de minorités¹⁰²¹.

T 61. Signification du terme « minorité » dans de récentes conventions européennes

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1995)

« Article 1 – Définitions

Au sens du présent texte :

a) Par l'expression « langues régionales ou minoritaires », on entend les langues i) pratiquées traditionnellement sur un territoire d'Etat par des personnes – ressortissantes de cet Etat – qui constituent un groupe numérique inférieur au reste de la population de l'Etat, et ii) différentes de la (les) langue(s) officielle(s) de cet Etat ; elle n'inclut pas les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ou les langues des migrants ».

Proposition pour une Convention européenne pour la protection des minorités, préparée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, Strasbourg, 4 mars 1991, CDL, (91), 7¹⁰²².

« Article 2.1. Aux fins de la présente Convention, le terme « minorité » désigne un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, dont les membres, qui ont la nationalité de cet Etat, possèdent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles du reste de la population et sont animés de la volonté de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue ».

¹⁰¹⁹ POLLET Kris, « Human Rights Clauses in Agreements between the European Union and Central and Eastern European Countries », *Revue des Affaires européennes*, 7^{ème} année, (3), 1997, pp. 290-301 (pp. 292-293).

¹⁰²⁰ L 403/3, *Journal Officiel des CE*, 1992 ;

¹⁰²¹ Sur la politique de protection des minorités en général, voir par exemple : BRUNNER Georg, « Internationaler Minderheitenschutz », et NUBBERGER Angelika, « Das Minderheitenrecht der Staaten Mittel- und Osteuropas in der Konsolidierungsphase », 2004, analyses en ligne: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz>; HUGHES James, SASSE Gwendolyn, "Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, issue 1, 2003, <http://www.ecmi.de> ; CUMPER Peter, WHEATLEY Steven (eds.), *Minority Rights in the 'New' Europe*, La Hague/Londres/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1999; MIALI Hugh (dir.), *Les Droits des minorités en Europe. Vers un régime transnational*, Paris, L'Harmattan, 1997.

¹⁰²² La Commission européenne pour la démocratie par le droit est un organe consultatif du Conseil de l'Europe composé d'experts de ses différents Etats membres. Il a élaboré à la demande de l'Italie, de la Hongrie et de la Yougoslavie un « projet de convention européenne pour la protection des minorités ». Celui-ci a été adopté par la Commission le 8 février 1991 mais n'a pas été retenu par le Comité des ministres en raison du caractère trop contraignant du mécanisme de garantie mis en place. Le projet a constitué un élément important de réflexion dans le domaine de la protection des minorités nationales. BENOIT-ROHMER Florence, *La Question minoritaire en Europe...*, op. cit., 1996, p. 54.

Proposition de protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales concernant les personnes appartenant à des minorités nationales attachée à la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

« Article 1 :

Aux fins de cette Convention [de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales], l'expression « minorité nationale » désigne un groupe de personnes dans un Etat qui :

- a) résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens ;
- b) entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat ;
- c) présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques ;
- d) sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat ;
- e) sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue ».

Source : Tableau issu de : MIALL Hugh (dir.), *Les Droits des minorités en Europe. Vers un régime transnational*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 42.

En l'absence de structures d'encadrement spécifiques de la part de l'Union européenne, d'autres organisations prennent le relais. En 1992, l'OSCE crée un poste de Haut-Commissaire pour les minorités nationales exclusivement chargé de suivre la question des droits des minorités dans les pays européens. Au début des années 1990, le Conseil de l'Europe lance pour sa part des travaux pour élaborer une **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**, finalement adoptée le 1^{er} février 1995 à Strasbourg. Cette convention constitue le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant destiné à protéger les minorités nationales en général¹⁰²³. Certaines organisations sous-régionales se sont également senties concernées par des problèmes de minorités et ont pris des mesures concrètes destinées à les régler. Ainsi le **Conseil des Etats de la mer Baltique** a décidé en mars 1993 de mettre en place un Commissaire pour les droits de l'homme et les questions minoritaires. La décision était justifiée par la présence d'importantes minorités russophones dans les anciennes Républiques soviétiques baltes, notamment en Lettonie et en Estonie. Dans le cadre de l'**Initiative pour l'Europe centrale** à laquelle participent l'Autriche, la Bosnie, la République tchèque, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Slovénie et la République slovaque, la question de l'adoption d'une convention spéciale sur les minorités a été discutée. Le projet de convention n'a pas abouti mais une Déclaration sur la protection des droits des minorités a été signée le 19 novembre 1994. La Déclaration, texte de nature politique, indique que les Etats

¹⁰²³ La mise en oeuvre de la Convention se fait par l'intermédiaire de la législation et des politiques nationales. Cette convention énonce les principes que doivent respecter les Etats qui l'ont ratifiée, à savoir l'égalité devant la loi, l'adoption de mesures visant à préserver et mettre en valeur les cultures et à protéger les identités, les religions, les langues minoritaires et les traditions, la garantie de l'accès aux médias, l'établissement de relations transfrontalières libres et pacifiques avec des personnes résidant légalement sur le territoire d'autres Etats. La convention instaure un mécanisme de contrôle de sa propre application, assuré par le Comité des ministres, lui-même assisté d'un comité consultatif. Site internet du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int> (14.06.05)

reconnaissent le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à exercer pleinement leurs droits et libertés fondamentaux, individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres. Le document consacre également une attention spéciale à la question tzigane.

Les droits des minorités ont suscité de nombreuses inquiétudes au sein de l'Union européenne. En 1993, l'Union européenne met en avant dans le critère politique de Copenhague la nécessité pour les Etats candidats à l'adhésion « d'avoir des institutions garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme ainsi que le respect des minorités et leur protection ». Après le constat de l'existence d'une démocratie par la réalisation d'élections libres, la présence d'un pluralisme des partis politiques et d'institutions indépendantes, **la question du règlement des différends avec les voisins a constitué la première priorité mise en avant par la politique européenne au sujet des minorités.** Ainsi, dès le début des années 1990, la Pologne a signé des accords avec la Lituanie (1994), l'Ukraine (1992) et la Biélorussie (1992) pour garantir le respect des minorités polonaises vivant dans ces pays¹⁰²⁴. Cependant, en 1995, le Ministre des Affaires étrangères Alain Lamassoure déclarait que « parmi les ethnies européennes, la situation des minorités hongroise d'Europe centrale et celle des Russes des pays baltes est la plus préoccupante »¹⁰²⁵. Sous la pression du Pacte de Stabilité, adopté à Paris en mars 1995 et conçu comme une action commune dans le cadre du deuxième pilier de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)¹⁰²⁶, quelques pays ont commencé à s'occuper de la question du respect des minorités en signant des **accords bilatéraux de bonne entente** avec leurs voisins. Ainsi, à partir de cette date, l'Union européenne a principalement pressé l'Estonie et la Hongrie à régler leurs différends en signant des accords¹⁰²⁷. Le respect des droits de l'homme et la protection des minorités relevait cependant du registre de la rhétorique européenne : en effet, au début des années 1990 et jusqu'à la réforme de 1997, la Commission a continué à énoncer les critères de Copenhague, mais s'est reposée sur d'autres organisations régionales pour vérifier le respect de ces questions : le Conseil de l'Europe, la CSCE/OSCE et l'ONU. Dans quelles conditions les politiques de minorités estonienne et hongroises ont-elles été mises en place dans les années 1990 ?

¹⁰²⁴ A ce sujet, voir par exemple : GERHARDT Sebastian, « Die Welt hinter Warschau : die polnische Außenpolitik gegenüber den Auslandspolen », *Osteuropa*, 55. Jhrg, (2), février 2005, pp. 40-57.

¹⁰²⁵ « Encouragement français à l'admission de la Hongrie à l'UE », *Bulletin hebdomadaire*, 3 février 1995, p. 13.

¹⁰²⁶ L339/1, *Journal Officiel des CE*, 1993.

¹⁰²⁷ Sur le Pacte de Stabilité appliqué à la Hongrie et l'Estonie, voir : POLLET Kris, « Human Rights Clauses... », *op. cit.*, 1997, p. 296.

Dans la perspective du retrait des troupes russes en 1994, deux difficultés se sont posées en **Estonie** après l'indépendance retrouvée en 1991 : celle du statut des minorités russes et celle des frontières. La question des minorités concerne principalement la présence de russophones sur le territoire de ce pays et touche plusieurs domaines politiques. Près de 30% de la population résidant en Estonie est russophone et vit principalement dans la capitale, Tallinn, et le Nord-Est du pays (*Ida-Virumaa*). Une partie de cette population russophone vivait déjà en Estonie au début du XX^{ème} siècle, l'autre partie est principalement issue de la politique d'industrialisation de l'Union soviétique après la II^{ème} Guerre mondiale et au cours des années 1950. En raison de sa présence ancienne sur ce territoire, le premier groupe s'est vu rapidement reconnaître le statut de minorité et le droit à la citoyenneté. Cependant, le second groupe, celui des Russes arrivés en Estonie après la II^{ème} guerre mondiale, fait aujourd'hui encore l'objet de nombreux conflits politiques et sociétaux. Les discussions les plus vives ont été menées depuis 1991 sur les questions du **droit de la citoyenneté, de la politique de la langue officielle et de la politique scolaire**¹⁰²⁸. En 1992, l'Estonie a fixé sa législation sur la citoyenneté sur la base du principe de la continuité avec la République d'avant guerre et en rétablissant le Code de la nationalité de 1938 : sont donc citoyens estoniens les personnes déjà titulaires de cette citoyenneté en 1940 ainsi que leurs descendants. Pour accéder à la citoyenneté par naturalisation, il fallait avoir résidé deux ans en Estonie et attendre un an après la demande. En 1995, une nouvelle loi sur la citoyenneté a été arrêtée : les personnes ayant résidé en Estonie avant le 1^{er} juillet 1990 pouvait être naturalisé un an après la demande, les autres devaient résider huit ans en Estonie et satisfaire à un examen linguistique et de connaissances sur la constitution estonienne, dont la communauté russophone a critiqué la difficulté, surtout pour les personnes âgées¹⁰²⁹. En 1996 les autorités estoniennes ont commencé à délivrer des « passeports pour les étrangers » aux non-citoyens résidents ne

¹⁰²⁸ Les analyses sur la politique de minorités en Estonie et dans les Etats baltes sont nombreuses. Voir par exemple: SCHMIDT Carmen, „Minderheitenschutz im östlichen Europa: Estland“, *op. cit.*, 2004; VAN ELSUWEGE Peter, “Russian-speaking Minorities in Estonia and Latvia: Problems of Integration at the Threshold of the European Union”, *ECMI Working Paper*, n°20, avril 2004, http://www.ecmi.de/doc/public_papers.html ; HEIDENHAIN Stephan, “Ausgewählte Minderheitenfragen in Litauen, Lettland und Estland seit 1991 und der Einfluss internationaler Organisationen und Einzelstaaten auf die Rechtsentwicklung”, *Osteuropa Recht*, 50. Jhrg, (4), août 2004, pp. 317-342; SMITH David J., “Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: the Case of Estonia”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, issue 1, 2003, <http://www.ecmi.de>; JÄRVE Priit, « Minority Rights : Recent Developments in the Baltic States and Russia », in : FELDBRUGGE Ferdinand (ed.), *Law in Transition*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 41-54; THIELE Carmen, “The Criterion of Citizenship for Minorities: The Example of Estonia”, *ECMI Working Papers*, n°5, août 1999. http://www.ecmi.de/doc/public_papers.html.

¹⁰²⁹ Merci à Stéphane Heidenhain pour ces précisions.

disposant d'aucun autre titre de voyage¹⁰³⁰. En octobre 1996, le gouvernement a créé un Centre d'entraînement des langues chargé de coordonner l'assistance extérieure reçue dans ce domaine et de préparer une stratégie d'enseignement de la langue estonienne dans les écoles et pour les adultes. Une étude d'opinion publique menée en octobre 1996 par l'Organisation internationale des migrations (OIM) et le Programme de développement des Nations-Unies (PNUD) indiquait que 6,5% des non-citoyens d'Estonie considéraient leurs relations avec les Estoniens comme très bonnes, 37,4% comme bonnes et 50% comme satisfaisantes. Seulement 6,2% de ce groupe décrivait les relations comme mauvaises ou très mauvaises¹⁰³¹.

T 62. Evolution de la population en Estonie entre 1994 et 2000

	1994		1996		1998		2000	
Population totale	1 506 927	100%	1 476 301	100%	1 453 844	100%	1 370 052	100%
<i>Estoniens</i>	962 326	63,8	953 547	64,6	946 646	65,1	930 219	67,9
<i>Russes</i>	436 562	28,9	420 435	28,5	409 111	28,1	351 178	25,6
<i>Ukrainiens</i>	40 501	2,7	38 588	2,6	36 929	2,5	29 012	2,1
<i>Biélorusses</i>	23 655	1,6	22 521	1,5	21 589	1,5	17 241	1,3
<i>Finlandais</i>	15 090	1,0	13 949	0,9	13 317	0,9	11 837	0,9
<i>Juifs</i>	3 008	0,2	2 697	0,2	2 423	0,2	2 145	0,1
<i>Tatares</i>	3 546	0,2	3 389	0,2	3 271	0,2	2 582	0,2
<i>Allemands</i>	1 861	0,1	1 517	0,1	1 288	0,1	1 870	0,1
<i>Lettons</i>	2 876	0,2	2 750	0,2	2 691	0,2	2 330	0,2
<i>Polonais</i>	2 544	0,2	2 436	0,2	2 691	0,2	2 193	0,2
<i>Lituanais</i>	2 383	0,2	2 284	0,2	2 221	0,2	2 116	0,1
<i>Autres</i>	12 575	0,8	12 188	0,8	12 003	0,8	17 329	1,3

Source : Tableau traduit à partir de: SCHMIDT Carmen, „Minderheitenschutz im östlichen Europa: Estland“, 2004, analyse en ligne: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz>, pp. 17-18. Sources utilisées : 1994-98, Office des statistiques ; 2000, recensement de mars/avril 2000.

Pour encourager la politique estonienne des minorités, l'Union européenne a mené quelques projets de soutien à la société civile à travers le programme PHARE/Access. Cependant ce programme ne représentait qu'1% du budget PHARE pour tous les pays d'Europe centrale et orientale et finançait principalement des organisations non gouvernementales d'Europe de l'Ouest¹⁰³². Son rôle était donc quasiment nul en Estonie. Des mesures de soutiens plus conséquentes sont venues des pays nordiques (Suède et Finlande), du Conseil de la Baltique et

¹⁰³⁰ Ces « passeports gris » (en raison de leur couleur) dont le nom traduit mot à mot de l'Estonien est « passeport d'extra-terrestres » (*Välismaalase pass*, en référence à la « loi sur les personnes extra-territoriales »), ont été accordés aux personnes dont le statut n'avait pas encore été fixé afin d'éviter la situation d'apatride. Merci à Stéphane Heidenhain pour ces précisions.

¹⁰³¹ Etude et chiffres cités dans une lettre du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les Minorités nationales, Max van der Stoep, au Ministre estonien des Affaires étrangères Toomas Hendrik Ilves, La Hague, 21 mai 1997 (lettre n°359/97/L).

¹⁰³² COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'UE au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers, accompagné des réponses de la Commission », C 230, 2000, pp. 10-11, points 51-52.

de fondations étrangères comme l'*Open Society* créée par le mécène américain d'origine hongroise George Soros.

La pression la plus importante est venue au début des années 1990 du Conseil de l'Europe¹⁰³³, mais surtout du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les Minorités nationales¹⁰³⁴ et de la Mission de la CSCE/OSCE ouverte le 15 février 1993 à Tallinn¹⁰³⁵. Reconnaisant les problèmes spécifiques qui existent dans le nord-est de l'Estonie, en plus des malentendus et des ressentiments provoqués par l'application des lois sur la citoyenneté, sur les étrangers et sur la langue, le Comité des hauts fonctionnaires de la CSCE a décidé de créer une Mission « conformément au principe de la diplomatie préventive »¹⁰³⁶. L'objectif de la Mission était « de promouvoir la stabilité et le dialogue entre les communautés de langue estonienne et de langue russe vivant en Estonie ». D'autres objectifs, les activités, le territoire sur lequel s'exercerait le mandat et la coordination avec les autres organes de la CSCE furent précisés dans un second document du 3 février 1993 (CSCE/19-CSO/Journal No 2, annexe 1)¹⁰³⁷. Le mandat a dans un premier temps été accordé pour six mois et constamment renouvelé jusqu'à la fermeture de la Mission le 31 décembre 2001¹⁰³⁸.

¹⁰³³ Voir par ex.: TAVERNIER Paul, « A propos de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », *Revue générale de droit international public*, 100 (2), 1995, pp. 385-402.

¹⁰³⁴ Sur le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les Minorités nationales, voir : KEMP Walter A. (ed.), *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*, La Hague/Londres/Boston, Kluwer Law International, 2001.

¹⁰³⁵ Pour une analyse détaillée du rôle de la Mission de l'OSCE à Tallinn entre 1993 et 1999, voir : BIRCKENBACH Hanne-Margret, « Half-Full or Half Empty ? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet 1993-1999 », *ECMI Working Paper*, n°6, février 2000, http://www.ecmi.de/doc/public_papers.html. Sur la phase de fermeture de la Mission à Tallinn: HEIDENHAIN Stephan, "The Activities of the OSCE on Citizenship, Statelessness and Language Issues until 2002 and their Impact until Now", in: HASHIMOTO Nobuya et al (eds.), *A Collection of Papers on the History and Today's Situation of Russian-Speaking Population in Estonia and Latvia: From the View Point of the Contemporary history of European Integration and Formation of Multi-Ethnic Society*, Hiroshima, Hiroshima Univ., 2005, pp. 119-153.

¹⁰³⁶ Discussions avec Stephan Heidenhain, Premier secrétaire de la Mission à Tallinn de 1999 à 2001, Prague/Berlin, déc. 2002-avril 2005.

¹⁰³⁷ La Mission devait établir et maintenir des contacts avec les autorités compétentes « notamment avec les autorités responsables de la citoyenneté, des migrations, des questions linguistiques (...) » ; « établir et maintenir des contacts avec les institutions et organisations non gouvernementales concernées, y compris les partis politiques, les syndicats et les organisations de médias » ; recueillir des informations et faire fonction de centre d'échange d'informations « sur les questions relatives au statut des communautés en Estonie ainsi qu'aux droits et devoirs de leurs membres » ; « apporter sa contribution aux efforts des autorités estoniennes (...) visant à recréer une société de citoyens, notamment en favorisant l'établissement de mécanismes locaux propres à faciliter le dialogue et la compréhension » ; étudier la possibilité de transférer ses attributions à des institutions et organismes représentant la population locale. Comité des hauts fonctionnaires (CHF), 13 décembre 1992 (Dix-huitième réunion du CHF, journal no 3, annexe 2) et CHF, 3 février 1993, (CSCE/19-CSO/Journal No 2, annexe 1). http://www.isn.ethz.ch/osce/structure/osce_bodies_E/missions_closed/mission_estonia.htm

¹⁰³⁸ La mission, qui employait seulement six personnes, fut dirigée à partir du 16 août 1993 par Timo Lahelma (Finlande), puis Richard Samuel (UK), ensuite par Jean Perrin (France) à partir du 1er octobre 1996, par Bernd Braun (Allemagne) du 2 novembre 1998 au 22 octobre 1999, puis Christian Bistrup (Danemark) et enfin Doris Hertrampf (Allemagne) à partir du 3 juillet 2000. Deux autres bureaux étaient présents à Jõhvi et à Narva.

A défaut d'engagement de l'Union européenne, la Mission à Tallinn et le Haut Commissaire pour les Minorités nationales ont joué un rôle essentiel dans l'évolution de la politique estonienne de la citoyenneté, mais les changements se caractérisent seulement par de petits pas jusqu'au milieu des années 1990. Même le Conseil de l'Europe, auquel l'Estonie a adhéré en 1993, s'est fortement appuyé sur la Mission de l'OSCE et ses rapports pour évaluer l'évolution de la situation dans ce pays¹⁰³⁹. Après le retrait des troupes russes d'Estonie en 1994, le travail de la Mission est passée de la prévention de conflits à celui de protection des droits de l'homme et d'intégration des minorités¹⁰⁴⁰. L'Estonie est le premier pays des PECO à avoir reçu la visite du Haut-Commissaire. Plusieurs lettres de ce dernier envoyées au Ministre des Affaires étrangères estonien Velliste ont notamment dénoncé la difficulté du test de langue et de connaissances sur la constitution estonienne pour acquérir la citoyenneté du pays, ainsi que le peu de cas fait aux enfants nés de parents apatrides sur le sol estonien. La loi de la citoyenneté estonienne étant fondée sur le *ius sanguinis* (droit du sang) et non pas sur le *ius soli* (droit du sol), les enfants d'étrangers nés en Estonie n'avaient, sur le principe, accès à aucune citoyenneté. Afin de défendre les droits de ces personnes, le Haut-Commissaire s'est en particulier appuyé sur une convention internationale signée par l'Estonie, la Convention sur les droits de l'enfant, et sur la consultation de diverses personnalités du droit international public, notamment le professeur Christian Tomuschat (à l'époque Université de Bonn, maintenant Université Humboldt) et l'ambassadeur finlandais Klaus Törnudd¹⁰⁴¹. Ces derniers avaient mené une mission sur le sujet en décembre 1992 pour le compte de l'Office pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (ODIHR) de la CSCE. Cependant, **le gouvernement estonien a continué à définir sa propre politique de la citoyenneté**. Comme l'indique la lettre envoyée par le Haut-Commissaire en mai 1997 au Ministre des Affaires étrangères Toomas H. Ilves¹⁰⁴², les recommandations formulées à partir de 1993 – dont celle sur la création d'un poste de « Commissaire pour les questions ethniques et linguistiques » – n'ont pas été prises en compte ou seulement partiellement. En l'absence de pression de la part de l'Union européenne jusqu'en 1998, le gouvernement estonien a donc continué à poursuivre une politique qualifiée par plusieurs interlocuteurs de

¹⁰³⁹ HEIDENHAIN Stephan, "The Activities of the OSCE...", *op. cit.*, 2005, p. 122.

¹⁰⁴⁰ ZAAGMAN Rob, *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania*, ECMI Monograph, avril 1999, p. 17. http://www.ecmi.de/download/monograph_1.pdf

¹⁰⁴¹ La loi sur la citoyenneté a été modifiée en 1998 pour donner la possibilité à tout enfant né après le 26 février 1992 de demander la nationalité estonienne sans tests préalables. Merci à Stéphan Heidenhain pour cette précision.

¹⁰⁴² Lettre du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les Minorités nationales, Max van der Stoel, au Ministre estonien des Affaires étrangères Toomas Hendrik Ilves, La Hague, 21 mai 1997 (lettre n°359/97/L), *op. cit.*

très « rude » envers la minorité russophone résidant sur son territoire. Comme l'indique un rapport de l'Institut de la Société ouverte (fondation Soros) de 2002 : « Jusqu'en 1998, la politique du gouvernement estonien envers la population [russophone] était centrée sur le changement de l'équilibre ethnique, en particulier en encourageant la rémigration vers la Russie »¹⁰⁴³. Dans un article publié en 2002 dans un des plus grands journaux estoniens, *Eesti Päevaleht*, l'ancien Premier Ministre estonien Mart Laar (1992-1994, 1999-2002) écrivait que tous les gouvernements estoniens sans exception ont « soutenu la rémigration des colonisateurs vers leurs pays d'origine »¹⁰⁴⁴. **Ainsi, jusqu'en 1998, il est possible d'observer une absence de congruence très claire à tous les niveaux entre les exigences européennes, qui promeuvent une approche par le *ius soli*¹⁰⁴⁵, et la politique défendue par l'Estonie en matière de droits des minorités, fondée sur le *ius sanguinis*.** Le même constat peut être fait pour la demande de « bonnes relations de voisinage » formulée par l'Union européenne à l'égard des PECO à partir de 1994, point que nous ne détaillerons pas ici et qui est plus parlant dans le cas de la Hongrie.

En **Hongrie**, la notion de minorité nationale doit être comprise à deux niveaux : celui de la politique intérieure (13 minorités nationales reconnues, en particulier les Roms)¹⁰⁴⁶ et celui de la politique extérieure de ce pays (minorités hongroises dans les pays voisins, notamment en Slovaquie et en Roumanie)¹⁰⁴⁷. La question du **respect des droits des minorités hongroises à l'étranger** fait partie des constantes de la politique extérieure hongroise depuis 1989. Elle a notamment conduit à envenimer au début des années 1990 les relations bilatérales de la Hongrie avec la Slovaquie et la Roumanie. Pour certains analystes, le gouvernement Antall (1990-94) a en particulier tracé la voie de la politique de minorités, qui bénéficient de droits importants au niveau national, et l'a instrumentalisée pour défendre les droits des minorités

¹⁰⁴³ OPEN SOCIETY INSTITUTE, "Minority Protection in Estonia. An Assessment of the Programme Integration in Estonian Society 2000-2007", Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, 2002, p. 195.

¹⁰⁴⁴ LAAR Mart, "Eesti lapsed või sisseränne Venemaalt" [Enfants estoniens ou migration de la Russie], *Eesti Päevaleht*, 22 mars 2002. <http://www.epl.ee/leht/artikkel.php?ID=199281>

¹⁰⁴⁵ Sur la question de la non-congruence dans ce domaine appliquée au cas allemand, voir par exemple : CHECKEL Jeffrey T., „The Europeanization of Citizenship?“, in: GREEN-COWLES Maria, CAPORASO James, A., RISSE Thomas (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell Univ. Press, 2001, pp. 180-97.

¹⁰⁴⁶ La constitution hongroise reconnaît officiellement ces 13 minorités.

¹⁰⁴⁷ Ces deux éléments sont inscrits dans la constitution hongroise. La constitution considère les minorités nationales comme des composantes de l'Etat hongrois et précise à l'art. 6(3) que « la République de Hongrie est responsable du sort des Hongrois vivant au-delà de ses frontières et promeut leurs rapports avec la Hongrie ». Merci à Dora Blazsek pour ces précisions.

hongroises à l'étranger¹⁰⁴⁸. En raison de la présence d'un peu moins de 2 millions d'Hongrois en Roumanie, 600 000 en Slovaquie, 160 000 en Ukraine, 450 000 en Serbie et quelques communautés en Autriche, Slovénie et Croatie, le Premier Ministre J. Antall déclara devant le Parlement hongrois le 22 mai 1990 : « En considérant le fait qu'un tiers des Hongrois vit de l'autre côté de nos frontières, l'Etat a une responsabilité particulière de soutenir partout la préservation de la nation hongroise en tant que communauté aussi bien culturelle qu'ethnique »¹⁰⁴⁹. En juillet 1993, le gouvernement adoptait une loi sur les minorités nationales vivant en Hongrie qui garantissait d'importants droits individuels et collectifs, aussi bien au niveau local que national¹⁰⁵⁰.

T 63. Minorités ethniques et nationales en Hongrie en 2001

Minorités	Par groupe ethnique		Par langue maternelle		Nombre estimé	
	Nbre de personnes	% total de la population	Nbre de personnes	% total de la population	Nbre de personnes	% total de la population
Tziganes, Roms	190 046	1,86	48 685	0,48	400 000- 600 000	3,9-5,9
Allemands	62 233	0,60	33 792	0,33	200 000-220 000	1,96-2,16
Slovaques	17 693	0,17	11 817	0,12	100 000-110 000	0,98-1,08
Croates	15 620	0,15	14 345	0,14	80 000-90 000	0,78-0,88
Roumains	7 995	0,08	8 482	0,08	25 000	0,245
Ukrainiens	5 070	0,05	4 885	0,048	5 000	0,5
Serbes	3 816	0,04	3 388	0,03	5 000	0,5
Slovènes	3 040	0,03	3 187	0,031	5 000	0,5
Polonais	2 962	0,03	2 580	0,25	10 000	1
Grecs	2 509	0,025	1 921	0,02	4 000-4500	0,04-0,044
Bulgares	1 358	0,01	1 299	0,01	2 500-5 000	0,024-0,05
Rusyns	1 098	0,01	1 113	0,01	6 000	0,06
Arméniens	620	0,006	294	0,003	3 500-10 000	0,034-0,1
Total	314 060	3,08	135 788	1,332	843 000-1 062 500	8,27-10,4

Source : Tableau traduit à partir d'un document distribué par Alexandra Ferencz, conférence sur la Hongrie organisée par l'Université Libre de Bruxelles, 24 mai 2004. Source utilisée : Office de statistique national hongrois (www.ksh.hu). Population de la Hongrie lors du recensement de 2001 : 10 197 119.

La question des relations avec les voisins de la Hongrie a fait l'objet de remarques et de pressions de la part de l'Union européenne et de ses Etats membres, qui percevaient cette situation comme source de crises, et ont plaidé pour l'inscription des « bonnes relations avec les voisins » parmi les éléments du critère politique d'adhésion. Ainsi, lors de

¹⁰⁴⁸ KÜPPER Herbert, « Minority Rights : Current Developments in Central and South Eastern European States », in : FELDBRUGGE Ferdinand (ed.), *Law in Transition*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 81-98.

¹⁰⁴⁹ Discours cité par Istvan Pogany, "Bilateralism versus Regionalism in the Resolution of Minorities Problems in Central and Eastern Europe and in the Post-Soviet States", in: CUMPER Peter, WHEATLEY Steven (eds.), *Minority Rights in the 'New' Europe, op. cit.*, 1999, p. 111. (notre traduction)

¹⁰⁵⁰ Loi LXXVII sur les droits des minorités nationales et ethniques, 7 juillet 1993, *Magyar Közlöny* [Journal officiel], 5273, 1993.

sa visite à Budapest le 16 janvier 1995, le ministre français des Affaires européennes Alain Lamassoure, reçu par le Premier ministre Gyula Horn et le ministre des Affaires étrangères László Kovács, a déclaré que « la France mettrait tout en œuvre pour faciliter l'admission de la Hongrie à l'UE, à condition que celle-ci normalise ses relations avec ses voisins »¹⁰⁵¹. Cette prise de position fut émise dans le contexte d'élaboration du Pacte de Stabilité signé à Paris en mars 1995 qui touchait en particulier la Slovaquie de Meciar et la Roumanie, mais prenait également en compte les minorités hongroises de la Voïvodine (Serbie). Le Haut-Commissaire de l'OSCE a, dans ce cadre, joué un rôle déterminant de règlement des différends bilatéraux. En 1993, le Haut-Commissaire est saisi de plaintes de la part de la Hongrie sur les minorités hongroises en Slovaquie et de la part de la Slovaquie sur les minorités slovaques en Hongrie. A défaut de Mission locale, une équipe de trois experts a été envoyée régulièrement dans les deux pays entre 1993 et 1996. Après la première visite en septembre 1993, le Haut-Commissaire a formulé quelques recommandations sur la mise en œuvre de la loi sur les droits des minorités nationales et ethniques et mis en particulier l'accent sur l'enseignement linguistique dans les écoles. Après les trois visites suivantes (février, novembre 1994, juin 1995), une lettre au Ministre des Affaires étrangères László Kovács indiquait que des soutiens financiers plus importants devaient être accordés aux gouvernements autonomes des minorités et que l'interaction entre les différents niveaux de gouvernement devaient être simplifiée¹⁰⁵². Le Haut-Commissaire recommandait également la création d'un ombudsman pour les minorités, le renforcement de l'identité linguistique de la minorité slovaque et de prévoir un moyen de représentation des minorités au Parlement. Le gouvernement a créé peu après un Bureau des minorités nationales et ethniques et trois postes d'ombudsman. Mais les autres questions sont restées non résolues, même après les visites des experts à l'automne 1995 et l'été 1996. La création d'autres institutions a cependant été constatée, comme celle d'un Comité d'experts hongro-slovaque, d'un Commissaire parlementaire pour les droits des minorités, d'une Fondation publique pour les minorités nationales et ethniques et la proposition de Conseil de médiation des intérêts des minorités. Deux lettres envoyées au Ministre des Affaires étrangères L. Kovács après la visite de mai 1996 a de nouveau pointé du doigt la question des relations bilatérales avec la Slovaquie. Cette fois, le Haut-Commissaire faisait référence à la demande d'autonomie des Hongrois de Slovaquie pour accroître les droits de la minorité slovaque en Hongrie, ainsi qu'au préambule du Traité de bon voisinage et de coopération amicale signé le 19 mars 1995 entre la Hongrie

¹⁰⁵¹ Cité par HOREL Catherine, « La politique étrangère hongroise... », *op. cit.*, 1998.

¹⁰⁵² Lettre du 24 août 1995, HC/8/95.

et la Slovaquie. La même logique a été suivie pour le règlement des relations avec la Roumanie. Pendant les négociations sur le Traité d'amitié, de coopération et de bon voisinage, signé le 16 septembre 1996 entre la Hongrie et la Roumanie, le Haut-Commissaire a régulièrement transmis diverses recommandations aux Ministres hongrois et roumain des Affaires étrangères. Il les a notamment persuadé de signer un Traité séparé sur les minorités¹⁰⁵³. La politique libérale du gouvernement hongrois est cependant restée discutée s'agissant de la politique linguistique et de la représentation parlementaire des minorités, point mentionnés dans les rapports de mission de l'OSCE¹⁰⁵⁴. Bien que la Constitution hongroise (§68, sect. 3) et la Loi sur les minorités (§20, sect. 1) reconnaissent ce droit de représentation, il n'existait en 2002 encore aucun consensus sur les modalités concrètes de ce droit¹⁰⁵⁵. Notons enfin que le gouvernement hongrois s'est plutôt servi des canaux de l'OSCE et de l'Union européenne pour transmettre des plaintes sur le respect des minorités hongroises en Slovaquie et en Roumanie. Ces organisations ont, en pratique, émis de nombreuses recommandations auprès de la Slovaquie et de la Roumanie allant dans le sens du respect des droits des Hongrois sur leur territoire¹⁰⁵⁶.

En conclusion, les cas estonien et hongrois montrent le manque d'engagement de l'Union européenne jusqu'en 1997 dans le domaine de la politique de minorités, au profit d'autres organisations comme l'OSCE et le Conseil de l'Europe. En insistant sur la question du règlement des différends bilatéraux, l'UE a choisi de ne pas interférer ouvertement dans les politiques nationales de minorités¹⁰⁵⁷. **En l'absence de politique cohérente et de normes clairement définies par l'UE sur les droits des minorités, les gouvernements estonien et hongrois ont poursuivi leur propre politique.** Alors que le cas estonien dévoile une non-congruence (*misfit*) tant politique, institutionnelle, organisationnelle que cognitive, le cas hongrois montre l'existence d'une congruence politique et institutionnelle, mais de non-congruences organisationnelles et cognitive.

¹⁰⁵³ Plus de détails sur les points abordés dans ce paragraphe: KEMP Walter A. (ed.), *Quiet Diplomacy in Action...*, *op. cit.*, 2001, pp. 246-248.

¹⁰⁵⁴ KEMP Walter A. (ed.), *Quiet Diplomacy in Action...*, *op. cit.*, 2001, pp. 246, 248.

¹⁰⁵⁵ KÜPPER Herbert, « Minority Rights : Current Developments in Central and South Eastern European States », *op. cit.*, 2002, p. 84.

¹⁰⁵⁶ «L'intégration européenne reste l'objectif majeur», *Bulletin hebdomadaire*, 1er décembre 1995, pp. 1-3.

¹⁰⁵⁷ POLLET Kris, «Human Rights Clauses...», *op. cit.*, 1997, p. 297.

3) *Un domaine où l'acquis n'est pas communautarisé avant 1997 : Justice et Affaires intérieures (JAI)*

Jusqu'en 1997, le domaine de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) n'a pas représenté de priorité déclarée dans la politique d'élargissement à l'Est de l'Union européenne. L'inscription de l'acquis Schengen dans le Traité de Maastricht en 1992 et la création d'un pilier de coopération interministérielle dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ont consacré l'intégration dans les traités d'un ensemble de pratiques internes à l'espace Schengen et de normes en grande partie issues d'autres systèmes de coopération que celui de l'Union européenne. Jusqu'à la communautarisation d'une partie de ce pilier en matière de droit civil en 1997 (Traité d'Amsterdam), la méthode d'intégration est restée la méthode intergouvernementale.

Pour l'essentiel, la coopération dans les domaines de la JAI au sein de l'Union européenne trouve sa motivation dans l'objectif de réalisation de la liberté de circulation des personnes inscrite à l'article 8 du Traité CE et dans les mesures et actions qui l'encadrent. Elle porte sur les domaines politiques suivants : politique en matière d'asile ; dispositions applicables au franchissement des frontières extérieures des Etats membres par des personnes ; politique d'immigration et politique envers les ressortissants de pays tiers ; lutte contre la dépendance à la drogue ; lutte contre l'escroquerie à l'échelle internationale ; coopération judiciaire en matière civile et pénale ; coopération dans le secteur douanier ; coopération entre les forces de police pour lutter contre la criminalité transfrontière¹⁰⁵⁸. Avant 1997, il était demandé aux Etats candidats de respecter les principes généraux de l'Etat de droit, des droits de l'homme et de la protection des données ; les bases légales de coopération telles que définies par le Conseil de l'Europe et les conventions des Nations-Unies ; les instruments légaux acceptés et négociés dans le premier, le second et de troisième pilier, ainsi que les instruments légaux acceptés avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht comme la Convention de Dublin et enfin les pratiques de travail permettant de mettre en œuvre ces instruments.

Cet ensemble de pratiques inclut en particulier la mise en œuvre effective de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et les standards minimum de procédures d'asile ; la gestion effective des frontières extérieures ; la convention EUROPOL, l'existence d'instruments

¹⁰⁵⁸ PARLEMENT EUROPEEN, « La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le processus d'élargissement », fiche thématique n°25, 17 juin 1998, p. 4.

législatifs nationaux et des structures de mise en œuvre de la loi capables de combattre en pratique le crime organisé et de participer à la coopération internationale dans ce domaine (ci-inclus INTERPOL) ; les conventions du Conseil de l'Europe et des Nations-Unies relatives à la drogue ; l'indépendance de la justice et les conventions internationales sur les questions civiles et pénales¹⁰⁵⁹.

Coopération et assistance

En septembre 1994, les Ministres de la Justice et de l'Intérieur des Etats membres et candidats se rencontrent lors d'une conférence à Berlin sur la drogue et le crime organisé qui a donné naissance à la Déclaration de Berlin. Cette déclaration représente un des premiers pas importants réalisés dans ce domaine en terme de coopération avec les PECO. Elle dresse une liste des priorités communes, insiste sur le besoin de coopération accrue s'agissant de la lutte contre les crimes graves comme la production illégale et le trafic de drogues et de substances narcotiques, de substances radioactives et nucléaires, de trafics de personnes et l'immigration illégale. Les Etats membres et les PECO s'accordent également pour échanger régulièrement des informations et développer des formes de coopération dans ces domaines. Cette déclaration a été suivie en septembre 1995 par un Programme d'action des Etats membres de l'Union européenne et des PECO associés sur la coopération judiciaire dans la lutte contre le crime international organisé¹⁰⁶⁰.

En raison de la nature intergouvernementale du pilier justice et affaires intérieures jusqu'en 1997, la coopération entre l'UE et les PECO s'est effectuée dans le cadre du dialogue structuré créé lors de la stratégie d'Essen de 1994. Le dialogue entre l'UE et les PECO est censé « encourager la confiance mutuelle et fournir un cadre pour discuter de sujets d'intérêt commun »¹⁰⁶¹. Par ailleurs, une clause spéciale sur l'immigration illégale, le trafic illégal de drogues et le crime organisé a été intégrée dans les derniers accords d'associations, notamment ceux signés avec les Etats baltes et la Slovaquie. La série de rencontres qui a eu lieu au niveau ministériel et des hauts-fonctionnaires a été perçue par les représentants des PECO comme un moyen pour l'Union européenne de mieux faire comprendre ses

¹⁰⁵⁹ EISL Gerhard, "Relations with the Central and Eastern European Countries in Justice and Home Affairs: Deficits and Options", *European Foreign Affairs Review*, 2 (3), 1997, pp. 351-366 (pp. 352-353).

¹⁰⁶⁰ CULLEN David, MONAR Jörg, MYERS Philip, *Cooperation in Justice and Home Affairs: An Evaluation of the Third Pillar in Practice*, European Interuniversity Press, Bruxelles, 1996, pp. 82-83.

¹⁰⁶¹ COMMISSION EUROPÉENNE, "The European Union's Pre-accession Strategy for the Associated Countries of Central Europe", Bruxelles, 1996, p. 5.

préoccupations et les problèmes qu'elle rencontrait déjà dans ce domaine avant l'élargissement, mais également comme un moyen d'échanger des points de vue à un niveau hautement politique. Cependant, **ces rencontres n'étaient pas caractérisées par un échange très égal et leur rôle est resté limité**. En effet, les propositions des PECO n'ont été prises en compte « qu'à titre d'information » et les PECO n'ont pas eu accès à certains documents Schengen en raison de leur prétendue confidentialité, ce qui a été interprété comme un manque de confiance de la part de l'UE à leur égard. Pendant la présidence irlandaise, les discussions ont porté sur le problème de la drogue, alors que les Hollandais insistaient lors de la présidence au premier semestre 1997 sur la politique d'asile. Les trois présidences suivantes ont traité, dans l'ordre, des questions de contrôle des frontières, de coopération judiciaire et de coopération entre polices¹⁰⁶².

Cependant, **le dialogue structuré n'a pas représenté un instrument optimal en matière de coopération dans le domaine de justice et affaires intérieures**, notamment en l'absence d'effet opérationnel du dialogue multilatéral qui donne naissance aux difficultés suivantes¹⁰⁶³ :

- Les rencontres se soldaient par des remarques conclusives de la présidence qui n'avaient qu'un faible effet politique contraignant et ne liaient pas les parties juridiquement.
- Les possibilités d'échange et de dialogue lors des rencontres étaient limitées à une ou deux heures de discussion.
- Les priorités fixées par les présidences, qui jouaient un rôle crucial dans le dialogue structuré, changeaient tous les six mois et rendait difficile la question de la continuité de la politique menée.
- Tous les PECO étaient traités de la même manière, malgré leurs différences économiques et politiques, sans souci de différenciation dans la politique menée. Le Centre d'information, de discussion et d'échange sur le passage des frontières et l'immigration (CIREFI) représentait la seule exception à cette règle. Par ailleurs, il n'existait pas de forum commun aux PECO pour échanger des informations dans ce domaine.

Malgré la maigreur de l'acquis et l'imprécision des normes à reprendre en matière de JAI, les réformes dans ce domaine ont été soutenues par l'Union européenne et ses Etats

¹⁰⁶² LAVENEX Sandra, "Asylum, Immigration, and Central-Eastern Europe: Challenges to EU Enlargement", *European Foreign Affairs Review*, 3 (2), 1998, pp. 275-294; EISL Gerhard, "Relations with the Central and Eastern European Countries...", *op. cit.*, 1997, p. 354.

¹⁰⁶³ EISL Gerhard, "Relations with the Central and Eastern European Countries...", *op. cit.*, 1997, p. 355.

membres dans le cadre du programme PHARE, de programmes spécifiques et de programmes gouvernementaux bilatéraux. Suite aux nouvelles priorités fixées en 1994 et en 1995, l'assistance PHARE pour la JAI a principalement été allouée dans le cadre des programmes multilatéraux (env. 10% du budget PHARE). Quelques programmes existaient déjà auparavant dans certains domaines relatifs à la JAI, comme le programme multi-pays pour la lutte contre la drogue créé en 1992 (5 millions d'ECU entre 1996-98), dont l'objectif était de renforcer les politiques de prévention, de traitement et de réhabilitation relatives à l'abus de la drogue et d'aider les PECO à combattre et à contrôler le trafic de drogue. Un programme multi-pays pour la coopération des douanes a été créé en 1993 (budget de 10 millions d'ECU) pour renforcer la législation et les procédures en matière de douane et pour réaliser des formations sur la mise en œuvre de ces nouvelles procédures et lutter contre la fraude. Ces programmes ont ainsi contribué à soutenir les réformes au niveau gouvernemental (ministères de la Justice, de l'Intérieur), des systèmes de poursuites judiciaires, des prisons, de renforcement d'agences de mise en œuvre, de préparation des lois pénales et civiles et de formation des juges et juristes spécialisés¹⁰⁶⁴. Cependant, **plusieurs interlocuteurs ont mis en avant l'inefficacité des programmes multi-pays, principal instrument de l'assistance dans le domaine de la JAI jusqu'en 1997**, en raison de la difficulté de coordonner de tels projets et de l'aspect peu contextualisé des conseils proposés¹⁰⁶⁵.

Dans le domaine de la coopération entre polices, l'assistance a principalement été fournie par le biais des programmes gouvernementaux bilatéraux. Le principal domaine de coopération était la formation, à côté de dons et de projets d'équipement. La majeure partie de l'assistance dans ce domaine provenait de l'Allemagne, de la France et de la Grande-Bretagne, mais des petits pays comme la Hollande, le Danemark et la Suède se sont également très engagés dans ce domaine proportionnellement au budget national de l'assistance extérieure. Cependant, comme le note G. Eisl en 1997, un des plus grands problèmes de cette assistance est qu'elle reste peu coordonnée¹⁰⁶⁶.

¹⁰⁶⁴ *Ibid*, p. 357.

¹⁰⁶⁵ Entretiens DG Elargissement, Bruxelles, avril 2003.

¹⁰⁶⁶ EISL Gerhard, "Relations with the Central and Eastern European Countries...", *op. cit.*, 1997, p. 357.

Dans leurs efforts de réforme dans le domaine de la JAI, **l'Estonie et la Hongrie ont nettement plus été soutenus jusqu'en 1997 par d'autres cercles de coopération sous-régionaux et internationaux que ceux de l'Union européenne**. L'Estonie a par exemple reçu une importante assistance des pays nordiques, tandis que la Hongrie a participé à de nombreux projets dans le cadre de la coopération des pays d'Europe centrale et du Danube. Ainsi, **l'Estonie** a principalement participé aux cours dispensés par l'Académie de la police nordique baltique (*Nordic Baltic Police Academy*), en particulier par les polices finlandaise, suédoise, danoise et norvégienne, et à ceux de la coopération franco-suisse pour les Etats baltes. En **Hongrie**, la coopération avec l'Autriche a donné naissance à l'Académie de Police d'Europe Centrale (*Central European Police Academy, CEPA*), à laquelle participent l'Allemagne (en particulier la Bavière), la Suisse, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Les cours dispensés par le CEPA portent principalement sur la coopération transfrontière dans les domaines policiers des trafics de drogue et de l'immigration illégale.

Un nombre important de coopérations multilatérales s'est par ailleurs développé dans des enceintes autres que celle de l'Union européenne et des relations bilatérales avec ses Etats membres¹⁰⁶⁷. Dans le domaine du droit d'asile et de l'immigration, le Groupe de Budapest, établi en février 1993 et qui réuni 36 délégations nationales et des organisations internationales, sert de forum sur l'immigration non contrôlée. Il s'agit du seul forum réunissant des spécialistes de l'UE, des USA, des PECO associés et de quelques pays de l'ex-URSS. L'assistance dans le domaine du **droit d'asile**, thématique délaissée par l'UE jusqu'en 1997, provenait principalement de l'Organisation internationale du travail (OIT), de l'Organisation internationale de migration (OIM), et du Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les Réfugiés (UNHCR). S'agissant de la **coopération entre polices**, les Etats-Unis ont ouvert à Budapest une Académie internationale de mise en œuvre de la loi (*International Law Enforcement Academy, ILEA*) chargée de détecter les crimes organisés en Europe centrale et orientale. Un programme de huit semaines, pris entièrement en charge par les Etats-Unis, s'inspirait d'un programme du FBI et réunissait 50 personnes de trois pays pendant cinq

¹⁰⁶⁷ Le paragraphe suivant reprend dans les grandes lignes une partie du texte de G. Eisl, lui-même inspiré du rapport d'Anthony J. Langdon, « Justice and Home Affairs Cooperation with Associated Countries » ; EISL Gerhard, "Relations with the Central and Eastern European Countries...", *op. cit.*, 1997, pp. 359-362.

sessions par an, dont la première a eu lieu en 1995. Dans le domaine des **drogues**, le Programme de contrôle des drogues des Nations-Unies (UNDCP) dirigeait depuis 1992 le Groupe de travail (*task force*) pour la coordination des programmes d'assistance sur le contrôle de la drogue adressés aux PECO et aux nouveaux Etats indépendants. Ce Groupe a réuni les plus importants donateurs bilatéraux (Belgique, Danemark, France, Allemagne, Italie, les Pays-Bas, la Suède, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis) ainsi que la Commission européenne et l'UNDCP. Des mécanismes de coordination informatisés ont été instaurés pour éviter le dédoublement et le recoupement des activités et pour suivre l'évolution des réformes dans les pays receveurs. D'autres projets d'assistance ont été menés sur une base bilatérale dans le cadre de programmes du Conseil de l'Europe en matière de **douane et justice**. Le Conseil de l'Europe a développé un programme, DEMO-DROIT, pour aider les PECO à mettre en œuvre les réformes législatives dans des domaines aussi variés que l'organisation de la justice pénale, la lutte contre la corruption et les délits financiers ou encore l'assistance juridique internationale dans le domaine pénal. Enfin, le « Plan Thémis pour le développement du droit » est venu en complément pour assister les PECO dans la mise en œuvre des lois arrêtées grâce à des formations, des séminaires, le soutien à la création de structures d'entraînement, des visites dans les institutions des Etats de l'Ouest et l'envoi d'experts spécialisés.

En conclusion, force est de constater le faible engagement de l'Union européenne dans l'assistance aux réformes des pays candidats dans le domaine de la justice et des affaires intérieures jusqu'à la réforme de 1997. En l'absence d'acquis précis dans ce domaine (donc de pouvoir par le droit) et du recours obligé à la négociation politique, la Commission a éprouvé des difficultés à coordonner les actions d'assistance avec les Etats membres et à faire reprendre les normes existantes par les Etats candidats. Par ailleurs, la JAI étant intergouvernementale avant 1997, l'absence de base légale pour développer une politique d'assistance solide ainsi que le manque d'expertise dans ce domaine ont limité les moyens d'action de la Commission.

C – Un premier bilan : screening et élaboration des avis

En 1996 se pose la question de savoir si les négociations d'adhésion doivent commencer avec tous les candidats ou seulement avec une première vague de pays. La question a occasionné un large débat politique dans la plupart des Etats membres de l'UE et au sein du Parlement

européen¹⁰⁶⁸ que nous ne retracerons pas ici¹⁰⁶⁹. Face à cette question, le Conseil a demandé à la Commission d'élaborer des Avis sur les pays candidats, conformément à la procédure suivie lors de précédents élargissement. Les Avis devaient en effet permettre de déterminer « sur une base égalitaire »¹⁰⁷⁰ quels pays seraient les plus aptes à commencer les négociations.

En 1996, le président de la Commission, Jacques Santer, s'est déplacé dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale pour discuter du processus interne d'élargissement de l'UE, du respect des critères d'adhésion, des mécanismes et du cadre de la coopération à mettre en œuvre pour parachever cette évolution¹⁰⁷¹. L'un des principaux résultats de ses visites s'est traduit à la fin du mois d'avril 1996 par l'envoi aux PECO candidats d'un questionnaire détaillé auquel sont soumis tous les pays candidats à l'intégration européenne, et au vu duquel l'UE jugea si chaque pays, pris séparément, satisfaisait aux critères définis pour son entrée.

Le 26 avril 1996, la Commission a remis aux neuf pays candidats associés ainsi qu'à la Slovénie ce questionnaire de 160 pages. Cet Avis, nommé en anglais « *Avis-questionnaire* », couvre l'ensemble des domaines des trois piliers de l'UE et devait être rendu à la Commission le 26 juillet 1996. En Estonie, par exemple, les ministères estoniens ont rempli le questionnaire dans leurs domaines de compétence et un Comité de révision, établi par le Comité des Hauts-Fonctionnaires et coordonné par le ministère des Affaires étrangères, a corrigé et finalisé le texte.

De son côté, la Commission européenne a mis en place un « groupe interservices » pour coordonner les informations disponibles dans chaque « service » ou Direction Générale, ainsi qu'une petite « équipe élargissement » au sein de la Direction Générale IA responsable des Etats d'Europe centrale et orientale. Une des premières tâches a consisté à mobiliser les sources d'information pertinentes que la Commission avait commencé à accumuler dans ses relations bilatérales avec les PECO, dans le cadre des Accords d'association, à travers les

¹⁰⁶⁸ Voir le débat au Parlement européen sur l'élargissement et l'Agenda 2000 : PARLEMENT EUROPEEN, « Séance du mercredi 3 décembre 1997 – Elargissement, Agenda 2000 », Débats du Parlement européen, session 1997-98, compte-rendu in extenso des séances du 3 et 4 septembre 1997, n°4-510, JOCE, 3 déc. 1997.

¹⁰⁶⁹ Ce point a été largement détaillé dans la littérature sur l'élargissement. Voir par exemple : OTT Andrea, INGLIS Kirstyn (eds.), *Handbook of European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process*, La Hague, Asser Press, 2002; POULI-PLEROS Ioanna, *L'Intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans une Europe en transition*, Bruxelles, Bruylant, 2002.

¹⁰⁷⁰ AVERY Graham, CAMERON Fraser, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998, p. 37.

¹⁰⁷¹ « Santer in Budapest to discuss EU criteria », *New Europe*, 14-20 avril 1996. La visite de Jacques Santer à Budapest en avril 1996 suivait une démarche identique à Prague.

rapports d'information des Délégations de la Commission dans les PECO et d'organisations internationales. L'envoi le 26 avril 1996 du questionnaire divisé en 23 chapitres aux PECO est venu compléter le processus d'évaluation de la reprise des critères par les candidats. Comme le précisent G. Avery et F. Cameron, « la Commission dépendait donc très largement des informations fournies par les Etats candidats »¹⁰⁷² pour l'élaboration de ses Avis. Le questionnaire requérait des informations de nature économique, statistique et législative dans des domaines comme les droits de douane, l'agriculture et la pêche ou encore la politique étrangère et de sécurité, et justice et affaires intérieures. Les questions concernaient cependant principalement le troisième critère de Copenhague et la capacité (institutionnelle) à respecter les obligations de l'adhésion. L'extrait ci-dessous donne une idée de la teneur des questions posées.

T 64. Extrait du questionnaire envoyé en avril 1996 par la Commission aux Etats candidats

Customs

1. Have you evaluated the impact of the dismantling of the customs controls at the border with EU member states and future neighbouring acceding countries? Do you have any long-term strategy in this field?
 2. Please specify the elements of your legislation that may be analogous to duties or charges having equivalent effects (articles 9 to 17 of the Union treaty) that should be abolished before accession.
 3. Please provide a copy of your country's legislation regarding reliefs from customs duty, and treatment of counterfeit and pirated goods.
 4. Does your country operate a system of tariff quotas on any imported goods (the application of a lower than normal rate of duty to a predetermined quantity of goods)?
- (...)
10. Please describe your country's legislation for the prevention, the detection and the prosecution of operations contrary to the customs legislation.

Source: AVERY Graham, CAMERON Fraser, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, pp. 37-38.

La Commission a surtout été confrontée à l'obtention d'informations au sujet du premier et du deuxième critère d'adhésion dont les référentiels étaient loin d'être précis. Elle a décidé de ne pas poser de questions détaillées, mais a simplement invité les candidats à formuler des observations sur la situation de leur pays, à donner un résumé du cadre

¹⁰⁷² AVERY Graham, CAMERON Fraser, *The Enlargement of the European Union*, op.cit., 1998, p. 37.

constitutionnel et institutionnel et une liste des institutions internationales auxquelles ils ont déjà adhéré.

G. Avery et F. Cameron précisent que **ce questionnaire a été reçu avec beaucoup de suspicion et de méfiance par les Etats candidats**. Les trois mois accordés par la Commission pour élaborer les réponses à l'ensemble de ces questions requéraient un effort énorme d'organisation pour les PECO et la mobilisation de nombreux fonctionnaires. Les responsables du ministère des Affaires étrangères hongrois ont par exemple laissé entendre qu'un délai d'un an environ était envisagé pour l'élaboration des réponses, tellement la tâche était d'ampleur. Mais lors du sommet de l'Union tenu à Florence en juin 1996, Gyula Horn annonçait pourtant la remise imminente du questionnaire, qui a effectivement été déposé le 26 juillet 1996 aux autorités compétentes¹⁰⁷³. Le questionnaire a surtout été perçu comme une nouvelle tactique de la part de Bruxelles pour repousser l'ouverture des négociations.

En tout état de fait, le questionnaire a eu un impact important sur les Etats candidats dans le sens où il les a encouragés à mieux comprendre l'ampleur et les buts des politiques de l'UE dans tous les domaines des critères d'adhésion et de revoir en particulier leurs structures administratives de coordination des affaires européennes. Il leur a également redonné espoir dans le sens où il préfigurait l'avancée vers les négociations d'adhésion. Les réponses au questionnaire, envoyées par l'ensemble des Etats candidats à la fin du mois de juillet 1996, représentaient quelque 30 000 pages (sans les annexes). Ces dernières ont ensuite été vérifiées par la Commission au moyen d'informations dont elle disposait déjà, puis de sources complémentaires fournies par l'OSCE et le Conseil de l'Europe pour le critère politique, la BERD, la Banque mondiale et l'OCDE pour le critère économique, et de documents produits par les Etats membres, les milieux académique et associatif pour les trois critères. La Commission s'est surtout assurée du respect d'éléments clés du premier critère comme condition essentielle pour l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998. En respect de l'article O TUE, à l'époque fraîchement redéfini dans l'article 49 du Traité d'Amsterdam de 1997, chaque Etat candidat devait respecter les principes de liberté, démocratie, de droit de l'homme, des libertés fondamentales et d'état de droit inscrits à l'article 6(1) du Traité de 1997. Outre les pressions politiques exercées par quelques Etats membres pour faire accepter certains candidats dans la première vague d'adhésion, c'est sur la base du respect de ce critère

¹⁰⁷³ HOREL Catherine, « La politique étrangère hongroise... », *op. cit.*, 1998, p. 82.

politique que la Commission a recommandé au Conseil d'ouvrir dans un premier temps les négociations avec l'Estonie, la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovénie et Chypre.

Nous ne discuterons pas ici l'aspect politique de la décision prise sur la base des Avis de la Commission sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec seulement certains candidats, déjà largement traité par la littérature sur le sujet¹⁰⁷⁴. Mentionnons toutefois que cette décision a été perçue comme arbitraire par des pays comme la Lettonie et la Lituanie, qui n'ont pas réellement compris dans quelle mesure l'Estonie était plus « avancée » dans ses réformes. Derrière la décision politique, il est plus intéressant d'insister sur **le cadre d'apprentissage que les Avis, en grande partie basés sur les résultats des questionnaires, ont constitué pour la Commission**. Lors de l'élaboration de ces documents, la Commission a réalisé l'ampleur de la tâche qui lui revenait en terme de contrôle du respect des critères et de la réalisation de réformes institutionnelles par les candidats. Elle s'est surtout rendue compte que le droit communautaire avait certes été introduit dans le droit interne de ces pays, mais ne l'avait été que dans des domaines limités de l'acquis, ceux définis par le Livre blanc de 1995. Par ailleurs, les lois adoptées étaient rarement suivies de mesures de mise en œuvre et ne donnaient pas toujours naissance à de véritables politiques publiques dans le sens de la création systématique d'organisations de mise en œuvre et de la réalisation de processus de consultation des acteurs sociaux concernés par la loi. **La légitimité de la Commission en tant que gardienne des Traités, du droit communautaire et des critères d'adhésion était donc, dans ce contexte, mise en jeu**. Dans ce sens, les Avis ont rempli une fonction **d'apprentissage et de prise de conscience pour les fonctionnaires de la Commission** non seulement sur l'état de la législation nationale des Etats candidats, mais aussi sur l'impact différencié des accords d'association et du Livre blanc sur les politiques internes de ces pays. **Ils ont surtout permis à la Commission de prendre conscience de l'insuffisance de l'approche par le droit dans le cadre du cinquième élargissement de l'UE**.

Conclusion : Un rapprochement limité à l'intégration au marché intérieur de l'UE

Trois variables d'analyse ont permis d'identifier l'état de l'impact de la politique d'élargissement sur les politiques des Etats candidats : la cohérence des normes promues par

¹⁰⁷⁴ Voir par exemple : OTT Andrea, INGLIS Kirstyn (eds.), *Handbook of European Enlargement....op. cit.*, 2002; POULI-PLEROS Ioanna, *L'Intégration des pays d'Europe centrale et orientale...., op. cit.*, 2002.

l'UE (cadre cognitif), les méthodes utilisées pour la coopération (cadre d'action) et le contexte national des pays post-socialistes (structures d'opportunité, participation).

S'agissant de la **cohérence des normes**, nous avons montré que la politique de rapprochement des Etats candidats au droit européen est largement déterminée par le contenu énoncé par le Livre blanc de la Commission pour « l'intégration des Etats associés d'Europe centrale et orientale au marché intérieur de l'Union européenne » de 1995, où prédominent certains éléments du deuxième critère (économique) et du troisième critère (juridique, reprise de l'acquis) d'adhésion. Ainsi, en l'absence de liste précise de normes à reprendre dans tous les domaines de la conditionnalité, les pays candidats se sont principalement concentrés sur les éléments présentés dans le Livre blanc de 1995 que certains candidats ont nommé à cette époque la « Bible de l'élargissement ». C'est donc surtout la législation relative aux libertés du marché unique, qui s'accommode du paradigme libéral, qui ont jusqu'en 1997-98 influencé les changements législatifs et organisationnels des Etats candidats. Cette analyse est confirmée par nombre de documents de première main et d'études académiques¹⁰⁷⁵. En septembre 1996, la fraction CDU/CSU du Bundestag, qui s'enquérissait de l'état des réformes atteintes par les Etats associés en rapport à l'harmonisation avec le droit européen, recevait la réponse suivante de la part du gouvernement allemand :

« L'harmonisation des législations nationales [des Etats associés] avec le droit européen représente une part importante des politiques d'intégration orientées dans la perspective d'une adhésion future à l'UE. **La dynamique du processus d'harmonisation juridique a en particulier été favorisée par le projet de Livre blanc de la Commission** pour « l'intégration des Etats associés d'Europe centrale et orientale au marché intérieur de l'Union européenne ». **Tous les Etats associés utilisent en ce moment le Livre blanc comme fil directeur pour l'harmonisation de leurs législations internes avec le droit européen.** Par conséquent, la coordination de l'harmonisation juridique a entre temps été institutionnalisée dans plusieurs Etats ; il existe dans tous les Etats [associés] une institution de coordination suprême au niveau ministériel »¹⁰⁷⁶.

Les approches par l'économie et le droit semblent donc avoir fonctionné pour ce qui est de la mise aux normes formelle aux règles du marché intérieur. Cependant, la Commission et les Etats membres réalisent à cette époque les difficultés de mise en œuvre des réformes dans les PECO. Le gouvernement allemand mentionnait en 1996 :

¹⁰⁷⁵ Voir à ce sujet les travaux de Kerstin Tews sur la politique environnementale à l'Est.

¹⁰⁷⁶ DEUTSCHER BUNDESTAG, „Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Klaus Franke (Hamburg), Karl Lamers und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Ulrich Irmer, Dr. Olaf Feldmann, Dr. Helmut Haussmann, Dr.-Ing. Karl-Hans Laermann und der Fraktion der F.D.P. – Drucksache 13/4033 -. Entwicklung der Reformprozesse in den MOE-Staaten und den Neuen Unabhängigen Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion seit Anfang 1994“, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/5601, 25 Septembre 1996, p. 27. (notre traduction, nous soulignons en gras)

« **Le gouvernement fédéral ne dispose pas de données actuelles et détaillées sur l'état concret de la mise en œuvre** ; il est cependant prévu d'établir une banque de données auprès de la Commission européenne où seront répertoriées les mesures de mise en œuvre individuelles de la part des Etats associés d'Europe centrale et orientale. De manière générale, on observe la tendance pour l'ensemble des Etats d'orienter l'harmonisation juridique en fonction de leurs priorités économiques, c'est-à-dire qu'une harmonisation est privilégiée dans les secteurs revêtant une importance pour la capacité d'exportation avec l'UE (par ex. l'alimentaire, les produits agricoles et les machines) ou pour les investissements étrangers (par exemple droit des sociétés, banques, assurances) »¹⁰⁷⁷.

En 1996, la conditionnalité européenne énoncée à Copenhague en 1993, puis à Madrid en 1995 est très nettement réduite à la reprise du droit communautaire relatif au marché intérieur. La citation indique également l'existence d'une congruence entre le paradigme libéral promu par l'UE et les priorités des hommes politiques au pouvoir dans les PECO. Le Livre blanc de 1995 constitue le premier document à partir duquel l'UE a assis sa nouvelle stratégie, concrétisée plus tard par l'élaboration d'une « nouvelle méthode » constituée notamment des Partenariats pour l'adhésion, des rapports de la Commission et des Programmes nationaux d'adoption de l'acquis (NPAA). La banque de données dont il est question à la fin de la citation constitue un des éléments de cette « nouvelle méthode » européenne. On lit cependant les difficultés rencontrées par le gouvernement fédéral allemand, comme d'autres Etats membres de l'UE, d'avoir accès aux informations concernant la reprise de l'acquis dans les PECO. Ce constat montre la faiblesse des informations disponibles sur les réformes effectuées par les PECO et la situation d'incertitude dans laquelle se trouvaient l'Union européenne et ses Etats membres à ce moment-là.

Ainsi, les changements observés dans les domaines où n'existait pas d'acquis ont été effectués jusqu'en 1995 selon la logique du mimétisme institutionnel. En l'absence de participation effective des PECO aux programmes et politiques européennes, les mécanismes d'apprentissage ont été réalisés seulement dans certains domaines de la conditionnalité, ceux relatifs au marché intérieur de l'UE. **Le constat d'une politique qui oscillait entre promotion des valeurs ou normes européennes et défense des intérêts économiques des Etats membres cachait une conception étriquée de la conditionnalité et a conduit plusieurs analystes à parler d'unilatéralisme de la politique européenne à l'Est ou de politique asymétrique**¹⁰⁷⁸. Cette critique a touché directement les concepteurs de la politique d'élargissement et a conduit à la réforme de 1997 dont nous analyserons les conséquences

¹⁰⁷⁷ *Ibid*, p. 27. (notre traduction, nous soulignons en gras)

¹⁰⁷⁸ GRABBE Heather, "Europeanisation goes East : Power and Uncertainty in the EU Accession Process", *op. cit.*, 2003; LAVENEX Sandra, "Asylum, Immigration, and Central-Eastern Europe: Challenges to EU Enlargement", *op. cit.*, 1998.

dans le chapitre suivant. Dans de nombreux domaines où il n'existait pas de référentiel européen légitime, les réformes dans les PECO ont été menées avec le soutien d'autres organisations sous-régionales (Conseil de la Mer Baltique, Initiative centre-européenne), régionales (OCDE, OSCE) et internationales (ONU, OIM), ainsi que certains Etats membres de l'UE, c'est-à-dire hors du cadre de coopération défini par la Commission.

Les **méthodes d'intégration** employées jusqu'en 1997 dans le cadre de l'élargissement représentent la **deuxième variable** importante à prendre en compte pour comprendre la façon dont les normes communautaires ont été mises en œuvre par les Etats associés et candidats à l'UE. S'appuyant sur l'expérience des précédents élargissements, la Commission a recouru à la gouvernance par l'économie puis, à partir de 1994, à la gouvernance par le droit avec la publication du Livre blanc de 1995. En 1996-97, la Commission a surtout réalisé les limites de l'approche par le droit qui consiste, dans la politique d'élargissement, à imposer la reprise totale de l'acquis *avant* l'adhésion. Cette démarche exigeait une traduction pure et simple en droit interne des normes européennes qui ne garantissait pas de réelle mise en œuvre de ces normes. Ceci ne surprend pas lorsque l'on sait que les pays candidats n'ont pas participé à la définition de l'acquis : en l'absence de débat national sur l'élaboration de ce dernier, leurs populations ont perçu les réformes comme étant imposées de l'extérieur. La Commission était ainsi considérée comme un « *agenda-setter* » extérieur à la politique nationale, dont les méthodes de gouvernance restaient de nature unilatérale. Les différentes études de cas ont montré que ces méthodes ont eu un impact différencié au niveau des PECO. Les changements réalisés sont restés limités, notamment en raison du fait que les méthodes appliquées fonctionnaient sur le mode de l'imposition par le haut.

L'importance du **contexte national** représente la **troisième variable incidente** que prise en compte dans notre analyse. Nous avons constaté l'existence d'une congruence politique entre les élites politiques des PECO et les élites politico-administratives de l'UE sur la question du respect des conditions d'adhésion et surtout de la reprise de l'acquis relatif au marché intérieur de l'UE. La présence de cette congruence explique donc la réalisation de réformes institutionnelles et organisationnelles essentiellement au niveau économique. Par conséquent, en l'absence de priorité spécifique, les autres domaines de la conditionnalité ont été particulièrement délaissés jusqu'à l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998. C'est ce nous avons montré en mettant en avant la faiblesse des réformes effectuées au niveau des politiques environnementales, de la politique de minorités et de celle de justice et affaires

intérieures. Nous avons surtout constaté que les adaptations institutionnelles se sont effectuées selon des trajectoires nationales individuelles et ont suivi des chemins de dépendance : nous n'avons pas constaté de reprise pure et simple des « modèles » venus de l'extérieur.

T 65. Synthèse des résultats d'études de cas : référentiels et cadres d'action avant 1997

Conditionnalité	Etudes de cas	Référentiel sectoriel promu par l'UE	Cadre d'action fondé sur	Hongrie	Estonie
Politique	Politique de minorités	Relations de bon voisinage	<i>Intérêts</i>	Congruence, Adaptation	Non-congruence Pas d'adaptation
Economique	–	–	–	–	–
Juridique (acquis)	1 ^{er} pilier : Environnement	Qualité des produits	<i>Droit, économie</i>	Congruence, adaptation	Congruence, adaptation
	2 ^{ème} pilier : –	–	–	–	–
	3 ^{ème} pilier : Justice (aussi critère politique) Affaires intérieures	Aucun Aucun	<i>Intérêts</i> <i>Intérêts</i>	Adoption de référentiels extérieurs (Etats membres UE)	Adoption de référentiels extérieurs (Etats membres UE)
Institutionnel Horizontal	Coordination politiques européennes	Aucun	<i>Intérêts</i>	Adoption de référentiels extérieurs (Etats membres UE)	Adoption de référentiels extérieurs (Etats membres UE)
	Gestion fonds européens	Aucun	<i>Intérêts</i>	Adoption de référentiels extérieurs (Etats membres UE)	Adoption de référentiels extérieurs (Etats membres UE)

Source : Notre schéma.

Vers 1996-97, la politique néo-libérale menée par l'UE et défendue par les élites politiques des PECO pour justifier le développement de leur pays a suscité, après une première phase d'euphorie, de fortes critiques et un mécontentement général de la population des PECO dans la seconde moitié des années 1990. De nombreux travaux ont mis en valeur ce point qui relève entièrement de la variable « contexte national »¹⁰⁷⁹. Ainsi, les gouvernements est-européens se sont trouvés entre deux feux dans la gestion des politiques européennes : mener une politique extérieure (l'adhésion à l'UE), d'un côté, qui a de fortes implications en terme de politique intérieure, de l'autre. Ainsi, le contexte post-socialiste requérait la réalisation de nombreuses réformes souvent impopulaires et la déception de l'opinion publique a conduit directement au discrédit des gouvernements en place par le biais des élections. Comme l'écrivait C. Horel :

¹⁰⁷⁹ Voir par exemple à ce sujet : RUPNIK Jacques (dir.), *Les Européens face à l'élargissement. Perceptions, acteurs, enjeux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004 ; NEUMAYER Laure, *La Construction de l'enjeu européen dans trois pays candidats...*, op. cit., 2002, notamment chap. IV et VI.

« En Hongrie, un an avant les élections législatives de 1998, la coalition gouvernementale jouissait de sondages d'opinion satisfaisants qui pouvaient faire penser qu'elle avait des chances d'être reconduite, mais on ne saurait masquer les doutes et les inquiétudes des Hongrois vis-à-vis de sa politique. Le mécontentement s'exprime certes dans le domaine de la politique intérieure, mais une grande partie des choix qui sont faits sont dictés par le respect des critères européens, ce que l'opinion ne comprend pas toujours. Elle a sanctionné l'équipe socialiste et élu à sa place un gouvernement de centre-droit. **A l'enthousiasme des premières années de la transition succède maintenant une crise de confiance provoquée par la lenteur du processus et la sévérité des critères de l'intégration.** Si l'on peut douter que le nouveau gouvernement parvienne à faire renaître cet enthousiasme, il lui appartient néanmoins de s'efforcer de tenir les délais et d'obtenir lors des négociations de 1998 la confirmation de l'entrée prochaine de la Hongrie dans l'Union »¹⁰⁸⁰.

Par ailleurs, la faible acceptation des réformes s'expliquait par le décalage et l'absence de communication existant entre le milieu politico-administratif, d'un côté, et les groupes d'intérêt et la société civile, de l'autre. Plusieurs auteurs est-européens reconnaissaient que leur gouvernement avait commis plusieurs erreurs lors des négociations d'association¹⁰⁸¹. **Les hommes politiques se sont souvent appuyés sur les accords d'association pour renforcer leur position politique nationale, alors qu'ils auraient au contraire dû se battre pour défendre plus d'avantages économiques au profit de leur pays.** Les groupes d'intérêt économique nationaux ont à peine été consultés pendant les négociations, contrairement aux groupes d'intérêt des pays membres de la CE. Cette situation a augmenté le risque de contestation de la mise en œuvre des accords par les groupes économiques est-européens qui, par manque d'informations, ne pouvaient pas anticiper les transformations du marché.

Cependant, peu à peu, et par le biais des accords d'association, le public informé dans les Etats candidats a commencé à comprendre comment fonctionne l'UE aussi bien au niveau des politiques internes qu'externes à l'Union. Comme l'indiquait le compte-rendu d'un projet multilatéral financé par PHARE et les programmes allemand, finlandais et suédois sur le Forum environnemental balte¹⁰⁸², l'acquisition accrue de connaissances sur la législation de l'UE et des Etats membres restait concentrée au sein d'un cercle très restreint de personnes engagées dans le processus de rapprochement législatif à l'UE, donc d'une élite politico-administrative. La plupart des pays ont élaboré des stratégies d'adhésion à l'UE, mais l'accent était placé sur la transposition de la législation, délaissant ainsi les questions de mise en

¹⁰⁸⁰ HOREL Catherine, « La politique étrangère hongroise... », *op. cit.*, 1998, p. 83.

¹⁰⁸¹ INOTAI András, „Auswirkungen der europäischen Integration auf die Entwicklung Ostmittel- und Südosteuropas“, in: NÖTZOLD Jürgen (dir.), *Wohin steuert Europa? Erwartungen zu Beginn der 90er Jahre*, Baden-Baden, Nomos, 1995, p. 233.

¹⁰⁸² BALTIC ENVIRONMENTAL FORUM (BEF2), “Final Report: A joint project of Estonia, Latvia and Lituania to strengthen the regional co-operation in the field of environmental protection especially under the aspect of the integration into the European Union”, by Heidrun Fammler (project manager), 1 sept. 1998-30 nov. 2000, p. 18

œuvre. **Le dialogue avec les groupes sociétaux touchés par les politiques menées était devenu nécessaire afin que la mise en œuvre et le contrôle politique dépassent le simple niveau central de l'administration.** Pour résumer, la Commission a réalisé en 1997 que les difficultés de mise en œuvre et d'application des réformes, effectuées par ailleurs principalement dans les domaines relatifs au marché intérieur de l'UE, s'expliquaient au niveau national par la persistance d'héritages du passé (*legacies of the past*) et la faible acceptabilité des normes européennes par la société civile et les acteurs concernés, à peine consultés sur les modalités des multiples réformes réalisées depuis 1989. Pour répondre à ces deux défis, il lui fallait innover : la Commission a donc eu l'idée de recourir à la finalité et aux instruments d'une méthode utilisée jusqu'ici pour réformer les politiques intérieures de l'UE : la méthode ouverte de coordination (MOC), qui prévoyait elle-même une démarche d'intégration différenciée et par réseaux entre acteurs d'un même secteur.

CHAP IV – L'IMPACT DIFFERENCIE DE LA REFORME DE 1997 SUR LES ETATS CANDIDATS

Les acteurs et les analystes des transformations à l'Est constatent en 1997 l'échec de l'approche par l'économie et le droit comme mécanisme de contrainte sur les PECO¹⁰⁸³ : la reprise de l'acquis a certes lieu officiellement, mais dans un ensemble de secteurs limités et sans réelle mise en œuvre. 1997-98 marque l'ouverture d'une conjoncture de crise. Les trois variables incidentes – la cohérence des normes, la nature des méthodes d'intégration et de coopération, et le contexte national – permettent de comprendre de quelle manière un glissement de paradigme a été réalisé en 1997 dans le cadre cognitif de la politique d'élargissement et entraîné un changement de méthode.

Le **contexte socio-politique national des PECO** (première variable) permet en premier lieu de comprendre comment s'est formée une situation de crise en 1996-97. Pour simplifier, la population des PECO a réalisé que les réformes introduites par les élites au pouvoir contribuaient à défendre leurs propres intérêts politiques et ceux d'une élite économique très restreinte (souvent d'anciens communistes reconvertis), et donc à renforcer les inégalités sociales au sein de leur société. La multiplication d'affaires financières et de corruption dénoncées par la presse nationale et quelques acteurs engagés au niveau national et européen (des intellectuels, mais aussi des ONG comme Amnesty international) ont accru le sentiment de méfiance de la population vis-à-vis du pouvoir, sentiment déjà bien connu avant 1989. Ce mécontentement s'est en particulier manifesté en raison de l'augmentation du chômage et de la faiblesse des politiques redistributives et sociales (agriculture, sécurité sociale, retraite) compensant les effets du marché. La seconde moitié des années 1990 est donc caractérisée par d'importants changements politiques qui se manifestent dans certains pays par le retour des communistes au pouvoir, notamment en Pologne en 1997, et marque pour d'autres la montée en puissance de partis nationalistes¹⁰⁸⁴. Les mouvements extrémistes, de plus en plus présents dans les PECO, a représenté un phénomène relativement nouveau pour des sociétés construites sur la croyance communiste de l'égalité de tous. Enfin, les sondages d'opinion indiquaient la montée d'un important « euroscepticisme » dans ces pays dont le point culminant est atteint à la même époque. La crise économique russe de 1998, qui a touché de

¹⁰⁸³ Christopher Preston avait déjà annoncé la nécessité de trouver une autre méthode en 1995. PRESTON Christopher, "Obstacles to EU Enlargement : The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe", *Journal of Common Market Studies*, 33 (3), sept. 1995, pp. 451-463.

¹⁰⁸⁴ ZIEMER Klaus (Hrsg.), *Wahlen in postsozialistischen Staaten*, Opladen, Leske+Budrich, 2003.

plein fouet les marchés post-communistes, a contribué à noircir un peu plus ce tableau déjà bien sombre. Parallèlement, un vif débat s'est ouvert dans les milieux concernés par l'élargissement, dont la répercussion a été largement ressentie au sein de la littérature académique : les partisans d'approches plus institutionnalistes et sociologiques des transformations, prenant en compte les héritages du passé en les articulant avec les difficultés du présent dans une approche hétérodoxe de l'économie, se sont vivement opposés à l'approche classique de la transition, qui s'était jusqu'ici imposée pour défendre une approche orthodoxe des transformations économiques à l'Est¹⁰⁸⁵. **L'introduction de nouvelles valeurs comme la « justice sociale » et le « développement durable » dans le débat sur le développement et les transformations a contribué à redéfinir les structures d'opportunité nationales des PECO et à renforcer le rôle de nouveaux acteurs nationaux favorables aux changements.** Elle a surtout poussé la Commission à revoir ses cadres cognitifs et d'action.

La cohérence des normes présentées par l'UE aux PECO a en effet considérablement évolué après 1997 en tenant compte de ces nouvelles normes et constitué la deuxième variable à prendre en compte dans l'analyse de l'impact de l'élargissement sur les PECO. Après le changement de paradigme mentionné plus haut, le contenu des critères d'adhésion (politique, économique, juridique et institutionnel) et les référentiels auxquels ceux-ci renvoyaient, ont largement changé. La définition du critère politique, après s'être essentiellement concentrée sur le droit des minorités en 1997-98, a couvert une définition nettement plus large à partir de 2000 et intégré la dimension sociale et environnementale dans le paradigme libéral dominant : égalité entre les hommes et les femmes, droits de l'enfant, indépendance de la justice, etc.

¹⁰⁸⁵ CHAVANCE Bernard (dir.), *Les Incertitudes du grand élargissement*, Paris, L'Harmattan, 2004.

T 66. Evolution de la définition du critère politique depuis 1993

Critère politique	Conseil européen de Copenhague 1993	<i>Institutions garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme ainsi que le respect des minorités et leur protection.</i>
	Partenariat pour l'adhésion 1998	<i>Priorités court terme, ex : mesures sur droits et protection des minorités. Priorités moyen terme, ex : mesures sur droits et protection des minorités, droits économiques, sociaux et culturels.</i>
	Rapport annuel de la Commission 2002	<i>Démocratie et primauté du droit : Parlement, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire, mesures de lutte contre la corruption. Droits de l'homme et protection des minorités : droits civils et politiques (traite des êtres humains, prisons, assistance juridique, droit d'asile, liberté d'expression...), droits économiques, sociaux et culturels (égalité des chances, dialogue social, personnes handicapées...), droits et protection des minorités.</i>

Sources : COMMISSION EUROPEENNE, *Partenariat pour l'adhésion, Estonie*, Bruxelles, 1998 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Partenariat pour l'adhésion, Hongrie*, Bruxelles, 1998 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, (COM(2002)700 final), Bruxelles, 9 oct. 2002 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion*, (COM(2002)700 final), Bruxelles, 9 oct. 2002.

Même constat au niveau du deuxième critère (économique) : ce critère a considérablement évolué entre 1997 et 2002. Il s'est saisi par exemple de la question de l'Euro (pourtant déjà clairement définie dans le troisième critère) et a pris en compte à partir de 1998 les aspects sociaux des politiques économiques (retraite, chômage,...).

T 67. Evolution de la définition du critère économique depuis 1993

Critère économique	Conseil européen de Copenhague 1993	<i>Existence d'une économie de marché viable et capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union.</i>
	Partenariat pour l'adhésion 1998	<i>Priorités court terme, ex : fixation des priorités de la politique économique à moyen terme et évaluation conjointe dans le cadre de l'accord européen ; accélération de la réforme foncière ; la législation de base liée à la réforme du système de retraite. Priorités moyen terme, ex : réexamen régulier de l'évaluation conjointe des priorités de politique économique dans le cadre de l'accord européen, l'accent étant mis sur la nécessité de satisfaire aux critères d'adhésion à l'Union européenne définis à Copenhague et d'assimiler l'acquis dans le domaine de la politique économique et monétaire (coordination des politiques économiques, présentation de programmes de convergence, jugulation des déficits). Euro : poursuivre des politiques visant à parvenir à une convergence réelle en conformité avec les objectifs de cohésion économique et sociale de l'UE et à une convergence nominale compatible avec l'objectif ultime qu'est l'adoption de l'euro.</i>
	Rapport annuel de la Commission 2002	<i>- existence d'une économie de marché viable : politique économique, croissance du PIB, balance extérieure, chômage, politique d'inflation, taux de change et politique monétaire, finances publiques, retraites, santé, dette, politique macroéconomique, politique des prix du marché, privatisation, droit des entreprises, propriété, secteur financier non bancaire, marchés financiers. - capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union : stabilisation macroéconomique et réformes structurelles, qualité de la main-d'œuvre pour la compétitivité et croissance du pays, politique de l'emploi, formation de capital fixe, flux d'investissements directs, infrastructures, restructuration des entreprises, structure sectorielle, petites et moyennes entreprises, système de micro-crédit et de conseil commercial, politique de promotion de l'investissement, intégration commerciale avec l'UE, salaires réels, exportation.</i>

Sources : COMMISSION EUROPEENNE, *Partenariat pour l'adhésion, Estonie*, Bruxelles, 1998 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Partenariat pour l'adhésion, Hongrie*, Bruxelles, 1998 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, (COM(2002)700 final), Bruxelles, 9 oct. 2002 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion*, (COM(2002)700 final), Bruxelles, 9 oct. 2002.

S'agissant du troisième critère, sa dimension a explosé à partir de 1998 : à l'origine limité aux libertés du marché intérieur et à quelques priorités sectorielles, il englobait à partir de 2000 tous les secteurs d'activités de l'Etat providence répartis dans les trois piliers de l'UE.

T 68. Evolution de la définition du critère juridique depuis 1993

Critère juridique : aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion	<i>Conseil européen de Copenhague 1993</i>	<i>Capacité d'assumer les obligations [de l'adhésion], et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.</i>
	<i>Partenariat pour l'adhésion 1998</i>	<i>Priorités court terme, ex. : marché intérieur, justice et affaires intérieures, environnement. Priorités moyen terme, ex. : marché intérieur, justice et affaires intérieures, agriculture, pêche, transport, emploi et affaires sociales, environnement, politique régionale et cohésion.</i>
	<i>Rapport annuel de la Commission 2002</i>	<i>Cadre juridique et institutionnel connu sous le nom d'« acquis communautaire » :</i> - quatre libertés du marché intérieur : libre circulation des marchandises, libre circulation des personnes, libre prestation de services, libre circulation des capitaux ; - politiques sectorielles : droit des sociétés, politique de concurrence, agriculture, pêche, transports ; - affaires économiques et fiscales : fiscalité, UEM, statistiques, affaires sociales et emploi, énergie, politique industrielle, PME ; - science et recherche, éducation et formation ; - télécommunications et technologie de l'information, culture et audiovisuel ; - politique régionale et coordination des instruments structurels ; - environnement ; - protection des consommateurs et de la santé ; - justice et affaires intérieures ; - union douanière ; - politiques extérieures : relations extérieures, PESC ; - questions financières : contrôle financier, dispositions financières et budgétaires.

Sources : COMMISSION EUROPEENNE, *Partenariat pour l'adhésion, Estonie*, Bruxelles, 1998 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Partenariat pour l'adhésion, Hongrie*, Bruxelles, 1998 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, (COM(2002)700 final), Bruxelles, 9 oct. 2002 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion*, (COM(2002)700 final), Bruxelles, 9 oct. 2002.

Notons que malgré le constant perfectionnement des définitions, les frontières entre chaque critère de Copenhague ne sont plus clairement délimitées et des recoupements très fréquents sont notables entre les différents chapitres de négociations définis en 1998. Les questions économiques et monétaires sont ainsi traitées dans le second et troisième critère et les questions judiciaires dans le premier et le troisième critère. Plusieurs éléments des politiques sociales se sont trouvées incluses aux trois critères à la fois. Dans ce sens, l'absence de définition des critères de Copenhague en 1993 les a transformé en critères un peu « fourre-tout » à partir de 1997.

Alors que l'évaluation des capacités institutionnelles – définies seulement en 1995 – figurait dans un chapitre à part des deux premiers rapports annuels de la Commission (1998 et 1999) et consistait seulement en une appréciation générale du troisième critère, elle a pris une autre forme à partir du troisième rapport (2000) : les appréciations ont été détaillées pour les *trois* critères d'adhésion et pour *l'ensemble des chapitres* de négociation (sauf relations extérieures). Là aussi, **nous constatons un élargissement et un décloisonnement de la définition de cet élément de la conditionnalité à l'adhésion.**

T 69. Evolution de la définition du critère institutionnel depuis 1995

Capacité administrative et judiciaire	<i>Conseils européens de Madrid 1995 et de Luxembourg 1997</i>	<i>Nécessité pour les pays candidats d'adapter leurs structures administratives et judiciaires afin de garantir le fonctionnement harmonieux des politiques communautaires après leur adhésion (Madrid) ; la transposition de l'acquis sur le plan législatif est un élément nécessaire, mais non suffisant, car il convient d'en assurer l'application effective (Luxembourg).</i>
	<i>Partenariat pour l'adhésion 1998</i>	<p><i>Capacité institutionnelle et administrative à reprendre l'acquis :</i></p> <p><i>Priorités court terme, ex. :</i> renforcement des capacités institutionnelles et administratives des organismes chargés de la réglementation et du contrôle et l'élaboration d'une stratégie de formation nationale globale pour les agents de la fonction publique ; stratégie et calendrier pour la consolidation des diverses agences de surveillance dans le secteur financier ; renforcement du contrôle financier interne ; renforcement des administrations compétentes en matière phytosanitaire et vétérinaire, en particulier infrastructures aux frontières extérieures ; renforcement institutionnel dans le domaine de l'environnement ; mise en place des structures nécessaires aux politiques structurelle et régionale.</p> <p><i>Priorités moyen terme, ex. :</i> renforcement des capacités institutionnelles et administratives, aux niveaux central et local, gestion efficace du secteur public ; amélioration processus budgétaire, contrôle financier interne, statistiques, environnement et agriculture ; amélioration fonctionnement du système judiciaire ; formation des professions juridiques au droit communautaire et à son application ; renforcement des institutions compétentes dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (notamment police, postes frontières, ministères et tribunaux) ; réforme des administrations douanière et fiscale afin de garantir la préparation à la mise en oeuvre de l'acquis et renforcement de l'administration compétente en matière de contrôle des denrées alimentaires.</p>
	<i>Rapport annuel de la Commission 2002</i>	<p><i>Renforcement des capacités administratives et judiciaires</i></p> <p><i>Critère politique :</i> modernisation du pouvoir judiciaire, formation des juges, situation budgétaire du système judiciaire, lutte contre la corruption, politique de protection des minorités (éducation, enseignement, lutte contre la discrimination)</p> <p><i>Critère économique :</i> réforme du service public de soins de santé, comptabilité publique au niveau local, restructuration des chemins de fer, fonctionnement du marché foncier agricole, développement des PME.</p> <p><i>Critère juridique :</i> passage en revue détaillé de <u>tous</u> les chapitres de négociation (libre circulation des marchandises, libre circulation des personnes, etc. cf liste chap. I), sauf les chapitres relatifs à la politique extérieure.</p>

Sources : COMMISSION EUROPEENNE, *Partenariat pour l'adhésion, Estonie*, Bruxelles, 1998 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Partenariat pour l'adhésion, Hongrie*, Bruxelles, 1998 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, (COM(2002)700 final), Bruxelles, 9 oct. 2002 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion*, (COM(2002)700 final), Bruxelles, 9 oct. 2002.

Ainsi, après 1997, **la Commission a introduit des éléments de conditionnalité qui n'étaient pas présents dans la définition de 1993 et défini de nouveaux référentiels**

sectoriels. La Commission a poursuivi le travail de recensement de l'acquis sur la base de l'expérience du Livre blanc de 1995 en établissant des listes à partir des informations obtenues par les Etats membres et des questions posées par les Etats candidats dans les Avis. Les lignes directrices définies dans certaines politiques comme la politique de l'emploi, de sécurité sociale ou de retraite, mais aussi dans le domaine de la justice et politique intérieure, ont été présentées aux pays candidats comme de nouveaux éléments à prendre en compte dans la préparation à l'adhésion. Cependant, en absence d'accord entre les Etats membres de l'UE sur les « modèles » à présenter à l'Est, et en raison du rôle croissant des groupes d'intérêt économiques comme source d'expertise auprès de la Commission (Chap. II), nous verrons que l'évolution des critères a surtout consacré **l'élargissement du paradigme libéral à l'ensemble des politiques de l'Etat providence.**

La situation de crise dans les pays candidats a été couplée à la même époque à celle des Etats membres sur les limites de l'Etat providence et l'eurosepticisme croissant. La montée du chômage, les réformes sur la sécurité sociale et les retraites, renforcent le sentiment auprès des populations de l'UE de l'impossibilité d'accepter de nouveaux Etats membres plus pauvres et à l'économie plus compétitive. Afin de répondre à cette situation de prise de parole de l'opinion publique, la Commission a introduit en 1997 une **méthode plus flexible que celle fondée sur le droit** permettant de faire participer les PECO à la définition de leurs réformes, mais aussi de celles de l'UE. Cette méthode (troisième variable), inspirée de la méthode ouverte de coordination (MOC) et de la méthode de la différenciation, s'est en particulier accommodée du respect de la souveraineté d'Etats non encore membres de l'UE. Plusieurs Directions Générales de la Commission avaient fait l'expérience de l'importation de méthodes de gestion en vigueur dans les firmes multinationales et les institutions internationales (Banque Mondiale, OCDE), nommées méthodes de la « nouvelle gestion publique » comme nouveau mode de coordination. C'était notamment le cas de la DG II (Affaires économiques et financières), qui avait instauré des mécanismes flexibles de coordination et de différenciation pour la mise en place de l'Union économique et monétaire, mais aussi de la DG V (Emploi, Relations industrielles et Affaires sociales), qui réfléchissait depuis 1996 au recours à des méthodes similaires pour réformer la politique de l'emploi¹⁰⁸⁶. Dans le même temps, la DG XVI (Politique régionale et cohésion) était occupée par la

¹⁰⁸⁶ Pour un historique du recours aux méthodes de la nouvelle gestion publique dans les politiques communautaires, voir GOETSCHY Janine, "The European Employment Strategy : Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, 5 (2), 1999, pp. 117-37.

réforme des fonds structurels et par la définition de la notion de partenariat. En 1997, les réflexions en cours sur ces nouveaux modes de gestion des politiques internes à l'UE ont directement influencé la version révisée de la stratégie d'élargissement. De nombreux points de l'« Agenda 2000 » ayant été rédigés directement par les services des DG mentionnées, il n'est donc pas surprenant d'identifier un certain parallélisme entre les innovations introduites dans les politiques internes à l'UE et les propositions de la Commission sur la politique d'élargissement.

Ainsi, dans un premier temps, la Commission a reformulé les principes directeurs de la politique d'élargissement : la finalité de la méthode communautaire (reprise des normes européennes) est conservée, mais l'approche *top-down* est remplacée par une méthode horizontale et circulaire fondée sur le partenariat, la différenciation et la mise en réseaux. Comme dans la politique structurelle, les termes du partenariat devaient être définis en commun, et comme dans la méthode ouverte de coordination, les objectifs de l'adhésion établis ensemble, en tenant compte du contexte national de chaque Etat. Le tout était inscrit dans un contrat bilatéral, le Partenariat pour l'adhésion, qui est venu s'ajouter en 1998 à d'autres accords en vigueur entre le pays candidat et l'UE, notamment l'accord d'association. Il importe surtout de remarquer que le **Partenariat pour l'adhésion contenait une définition nettement plus englobante de la conditionnalité à l'adhésion que l'accord d'association**, certains accords ayant été signés au moment où de nombreux pans de l'acquis n'existaient pas encore (c'était par exemple le cas de la Pologne et de la Hongrie). A l'origine, les partenariats pour l'adhésion avaient été conçus dans la proposition de l'« Agenda 2000 » comme des décisions de la Commission. Le fait qu'ils aient pris la forme de décisions du Conseil, conformément aux pratiques de la MOC et en raison de la nature politique de ces accords, n'enlève rien au constat selon lequel la Commission a acquis un rôle nettement plus important dans la gestion et la mise en œuvre de la politique du cinquième élargissement de l'UE.

Dans un second temps, en effet, la Commission s'est occupée de modifier les priorités de l'assistance et de récupérer le contrôle de la définition des besoins des Etats candidats pour l'obtention de programmes PHARE : l'approche fondée sur la demande (*demand driven*) est remplacée par une approche orientée vers l'adhésion (*accession driven*). Désormais, la Commission – et non plus les Etats candidats – devait déterminer les priorités de l'assistance aux réformes. S'inspirant de l'expérience de la politique monétaire et la méthode naissante de la coordination ouverte, cette approche a attribué à la Commission non seulement un droit

d'initiative dans la définition des objectifs de réforme, mais aussi la responsabilité de la mise en œuvre et du contrôle des programmes d'assistance dans leur version rénovée. A première vue, en soutenant de la sorte le développement de certains secteurs au détriment d'autres activités, la Commission a frôlé l'ingérence dans les affaires intérieures des PECO. Cependant, en prônant le contractualisme, la Commission a légalisé ce mode de gestion dans le sens où les gouvernements des Etats candidats s'engageaient – tant dans les accords d'association (dont les derniers sont entrés en vigueur en 1998) que dans les partenariats pour l'adhésion – à vouloir « tout mettre en œuvre » pour atteindre la qualité de membre de l'UE. En 1997, la Commission a défini les nouvelles priorités de l'assistance en tenant compte des demandes formulées par les PECO et des priorités liées à l'adhésion : poursuite du soutien à la reprise de l'acquis à travers le renforcement des capacités institutionnelles (30% du budget PHARE) et des investissements dans divers secteurs jugés prioritaires (70% du budget PHARE).

Dans son « Agenda 2000 », la Commission a ajouté une composante relative au renforcement des capacités institutionnelles dans le programme PHARE (les jumelages) et crée deux autres instruments d'assistance axés sur l'investissement et l'adhésion, ISPA pour la préparation aux fonds structurels (environnement et transports) et SAPARD pour la gestion des fonds agricoles. Suite aux vives critiques formulées par la Cour des Comptes et le Parlement européen en 1997¹⁰⁸⁷, et conformément à l'esprit de la MOC, la Commission a surtout proposé de revoir les mécanismes de gestion des instruments d'assistance en insistant sur la déconcentration et décentralisation de la gestion de PHARE, ISPA et SAPARD. Ainsi, les délégations de la Commission ont été chargées de la gestion quasi-totale des projets de coopération sur le terrain (**déconcentration**) et les Etats candidats de co-financer et de gérer eux-mêmes de manière accrue les projets leur étant destinés (**décentralisation**).

Plus concrètement, **l'ensemble des éléments de la méthode ouverte de coordination (MOC) ont été mobilisés pour assurer un meilleur respect des critères d'adhésion et une mise en œuvre plus efficace de l'acquis.** Les innovations inspirées de la MOC dans la nouvelle stratégie d'élargissement requéraient ainsi :

¹⁰⁸⁷ Dans son rapport annuel de 1996 et dans un rapport *ad hoc* de mars 1997, la Cour des Comptes des CE a particulièrement critiqué la manière dont la Commission gère les programmes PHARE et suggère d'accroître la gestion décentralisée du programme. COUR DES COMPTES DES CE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre ... », *op. cit.*, 1997. (rapport adopté le 19 mars 1997)

- l'énonciation de lignes directrices par la Commission accompagnées de dates buttoirs pour atteindre les buts fixés sur le court, le moyen et le long terme ; la présentation d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs et de *benchmarks* comme moyen de comparer les meilleures pratiques au sein des Etats membres et non encore membres ;
- la définition d'objectifs précis et de politiques nationales et régionales par les candidats sur la base des lignes directrices et normes fournies par la Commission, en prenant en compte les différences nationales et régionales ;
- un processus d'évaluation de l'avancement des réformes par les candidats et d'évaluations régulières de la part de la Commission et par des pairs (experts des Etats membres, de l'OCDE).

Nous analyserons donc de nouveau à quatre niveaux – intérêts, institutions, organisations et cognition – l'impact des cadres cognitif et d'action de la politique d'élargissement sur les Etats candidats dans les mêmes secteurs que le chapitre III, cette fois dans le contexte de l'après réforme de 1997.

En favorisant l'échange entre Etats membres et non-membres sur la façon de gérer les politiques européennes, nous pouvons supposer que cette réforme a permis de perfectionner, voire de mettre en place aussi bien des mécanismes de gouvernance horizontaux dans la gestion des politiques européennes, que des réseaux de gouvernance au sein de (et parfois entre) secteurs spécifiques (développement du *policy-making* national). En l'occurrence, ce nouveau contexte devait favoriser la familiarisation et la socialisation des PECO aux valeurs et aux normes européennes, mais aussi aux règles de fonctionnement et aux procédures internes à l'UE.

Section 1 – Des politiques européennes orientées vers l'adhésion : le renforcement de la dimension institutionnelle horizontale en Estonie et en Hongrie

Sur le plan de la coordination institutionnelle horizontale, la réforme de 1997 a imposé aux Etats candidats de gérer au moins **deux agendas gouvernementaux**, eux-mêmes composés de sous-agendas, qui se recoupent : (a) les politiques européennes, le suivi du respect des critères d'adhésion et les négociations d'adhésion ; (b) la gestion des fonds de l'assistance extérieure et provenant de l'Union européenne en particulier. En 1997, les Avis de la Commission européenne ont pour la première fois clairement exprimé le souhait d'une

stabilisation des structures de gestion des affaires européennes, soit un renforcement des réseaux de gouvernance horizontale. Ainsi, en 1998, le cadre juridique des structures centrales d'élaboration des décisions était en place et la création de ces institutions bien avancée dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion.

La nouvelle méthode employée par la Commission pour gérer la préparation des pays candidats à l'adhésion à l'UE – inspirée du nouveau management public – a posé plusieurs défis à la gestion horizontale des politiques européennes. Les gouvernements des PECO se trouvaient chargés, dès 1997, d'un poids administratif supplémentaire, tout en étant soumis à des contraintes de temps pour développer des politiques publiques, préparer et faire passer des lois et règlements, ou encore construire ou renforcer les institutions chargées de mettre en œuvre et de faire respecter ces lois. A partir de 1997, les administrations nationales des Etats candidats devaient gérer des tâches d'une grande ampleur : conformément à l'esprit de la MOC, elles devaient notamment actualiser les listes sur l'état de reprise de l'acquis, fixer des objectifs de réforme et assurer le suivi des changements institutionnels nécessaires à la mise en œuvre de l'acquis. **Les nouvelles tâches incombant aux Etats candidats consistaient ainsi à**¹⁰⁸⁸ :

- suivre les priorités fixées par le Partenariat pour l'adhésion ;
- suivre le processus de détail analytique (*screening*) de la législation nationale, préparer les positions de négociation ;
- élaborer, réviser et mettre à jour régulièrement le Programme national d'adoption de l'acquis (PNAA), qui détaille les engagements pris pour satisfaire aux critères d'adhésion. Le programme doit « tenir compte de [nouveaux] instruments de l'UE tels que le Pacte contre le crime organisé, les évaluations économiques communes, l'examen conjoint des politiques de l'emploi, etc. »¹⁰⁸⁹ ;
- mettre en œuvre le PNAA ;
- suivre la question des capacités institutionnelles ;
- suivre la programmation de PHARE et d'autres types d'assistance ;
- préparer, programmer et mettre en œuvre l'Instrument de politiques structurelles pour la pré-adhésion (ISPA) et le fonds agricole (SAPARD) à partir de 2000 ;
- suivre la communication avec les ONG et le public ;

¹⁰⁸⁸ OCDE/SIGMA, "Improving policy Instruments Through Impact Assessment", SIGMA Paper n° 31, (CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1) 17 mai 2001, p. 38.

¹⁰⁸⁹ COMMISSION EUROPEENNE, « Lignes directrices pour la mise en œuvre du programme PHARE dans les pays candidats pour la période 2000-2006 en application de l'article 8 du règlement 3906/89 », 1999, p. 2.

- préparer et former l'administration publique pour la participation au processus décisionnel de l'UE.

Le suivi des négociations d'adhésion en parallèle des négociations d'association a également impliqué des changements et des adaptations organisationnels au niveau gouvernemental des pays candidats, parmi lesquels la constitution d'une équipe de négociateurs et la création d'une structure organisationnelle pour la gestion des négociations et la formulation de positions nationales ; l'introduction de méthodes de gestion pour effectuer le screening et formuler des demandes de périodes transitoires et de dérogations ; et enfin la formulation d'une position nationale sur les chapitres d'adhésion et d'une stratégie de négociation qui serve de cadre aux négociations.

En absence d'acquis sur la manière de coordonner les politiques européennes et de gérer les fonds européens, l'énonciation de certaines recommandations de la part de la Commission pouvait donc être assimilée à celle de directives informelles, élaborées sur la base de l'expérience des Etats membres de l'OCDE. S'agissant de la gestion des fonds européens, la Commission européenne s'est inspirée de la réforme des fonds structurels en 1997-98 pour élaborer un corpus de règles et de « standards de gestion et de contrôle (...) largement influencés par le concept d'agence anglo-saxonne qui traite les tâches couvrant toutes les étapes de la programmation, pouvant aller jusqu'au paiement »¹⁰⁹⁰. Conformément aux principes de la méthode ouverte de coordination, ces éléments ont été présentés sous forme de lignes directrices comme les « lignes directrices pour la mise en œuvre du programme PHARE » de 2000-2006 pour la gestion des fonds¹⁰⁹¹. A partir de 1998, la Commission a en effet recommandé la mise en place de structures identiques pour gérer l'ensemble des tâches relatives à l'assistance extérieure.

Ainsi, l'Agenda 2000 avait envisagé une décentralisation accrue de la gestion des fonds européens qui nécessitait la création de nouvelles structures de gestion. Anticipant la participation des Etats candidats aux politiques redistributives de l'UE, la réforme prévoyait par ailleurs le passage dans le secteur agricole d'un mode de gestion décentralisé avec contrôle *a priori* ou *ex ante* de la Commission (procédure DIS) à un mode avec contrôle *a*

¹⁰⁹⁰ SIMMONY Marc, « Vers une convergence des modes de gestion et de contrôle des dépenses publiques au sein d'une Europe élargie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), 2002, pp. 101-129 (103).

¹⁰⁹¹ COMMISSION EUROPEENNE, « Lignes directrices pour la mise en œuvre du programme PHARE ... », *op. cit.*, 1999, p. 13.

posteriori ou *ex post* de l'utilisation des fonds (procédure EDIS). Le corpus de règles et de procédures de gestion s'est élaboré par étapes en prenant également appui pour partie sur des référentiels de base et des standards développés par l'OCDE dans le cadre du programme SIGMA. La préparation de l'élargissement à l'Est a conduit les représentants de plusieurs directions générales de la Commission concernés par l'élargissement et les fonds européens « à élaborer un nouveau concept de Contrôle financier interne public (PIFC) »¹⁰⁹². Face à l'incertitude relative à la mise en œuvre effective des procédures DIS et EDIS, la Commission a demandé à avoir des interlocuteurs identiques dans tous les PECO et rapidement identifiables dans le suivi des relations bilatérales. Comme l'écrivait très justement Péter Heil, la Commission a adopté une politique du « *one size fits all* » (une taille qui va à tous) :

« la Commission voulait un système qui soit en principe identique – ou du moins assez similaire – dans tous les pays. La conformité avec les structures budgétaires nationales était un problème que les bénéficiaires devaient résoudre eux-mêmes, sans pouvoir exiger de la Commission de s'adapter »¹⁰⁹³.

Ces nouvelles procédures de gestion des fonds communautaires ont donc exigé un processus rapide d'adaptation de la part des PECO en prévision de leur intégration au système de gestion des politiques européennes.

A – Renforcement de la gestion des affaires européennes après 1997 et suivi des négociations d'adhésion

Nous avons montré dans le chapitre précédent que les Etats candidats ont réalisé des réformes organisationnelles pour effectuer la mise aux normes de l'UE, mais ces réformes sont restées limitées au contexte de rapprochement au marché intérieur. A partir de 1997-98, la Commission mentionne dans ses Avis et dans le partenariat pour l'adhésion la nécessité d'« ajuster les structures administratives pour assurer une opération harmonieuse des politiques communautaires après l'adhésion »¹⁰⁹⁴. En l'absence de lignes directrices de l'UE à ce niveau, le programme SIGMA de l'OCDE a été chargé d'en fournir et a recommandé dans l'ensemble une gestion centralisée des politiques européennes. En effet, les modèles centralisés britannique et français (SGCI) ont été particulièrement mis en avant dans les présentations des experts de l'OCDE, qui étaient généralement issus des administrations de

¹⁰⁹² SIMMONY Marc, « Vers une convergence des modes de gestion et de contrôle des dépenses publiques au sein d'une Europe élargie », *op. cit.*, 2002, p. 111 ;

¹⁰⁹³ HEIL Péter, *PHARE in Hungary....*, *op. cit.*, 2000, p. 115.

¹⁰⁹⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, *Accession Partnership, Hungary*, Bruxelles, 1998, p. 2.

ces deux pays. *A priori*, certaines similitudes ressortaient au niveau de la mise en place de structures centrales d'élaboration des décisions comprenant généralement un Comité ministériel, un Conseil des Hauts-Fonctionnaires et un Secrétariat ou Bureau de l'intégration européenne, mais aussi des unités chargées de la politique d'intégration européenne dans les différents ministères. Ainsi, dans tous les pays candidats, le *Premier Ministre* a joué un rôle central dans la politique d'intégration européenne en raison de l'importance stratégique attribuée à cette dernière. Les comités ministériels sur les questions européennes étaient généralement présidés par le Premier Ministre. Le *Comité ministériel* prenait les décisions en matière de politique d'intégration européenne qui, sauf dans un petit nombre de pays, était habilité à arbitrer en dernier ressort les conflits interministériels. Dans certains pays, le Comité ministériel était assisté par un *Ministre ou un Secrétaire d'état pour l'intégration européenne* qui dépendait généralement du Premier Ministre. Les ministres pour l'intégration européenne dirigeaient souvent le *Secrétariat ou le Bureau des affaires européennes*. Les secrétariats remplissaient des tâches de préparation mais ils assuraient également le suivi de la mise en oeuvre des politiques et pouvaient jouer un rôle d'unité de planification stratégique. Ils pouvaient être chargés aussi de la création et de la gestion de groupes de travail ainsi que de l'organisation des actions de communication avec le public et de la coordination de la formation sur les affaires européennes. Un *Conseil des hauts fonctionnaires* a été créé dans la plupart des pays pour assurer la gestion des questions de politique européenne au niveau des hauts-fonctionnaires ou des vice-ministres¹⁰⁹⁵. Si ces similitudes peuvent être attribuées au processus d'eupéanisation des Etats associés et candidats, les travaux d'Hussein Kassim et de Guy Peters sur la politique européenne des Etats membres insistent sur le fait qu'« eupéanisation » ne signifie cependant pas « convergence » des structures de coordination¹⁰⁹⁶.

Comment l'Estonie et la Hongrie ont-elles résolu cette question ? Nous montrerons que les réformes organisationnelles ont été réalisées de manière incrémentale, sur la base des structures déjà existantes. Par ailleurs, ces dernières ont également conduit à la mobilisation d'un personnel qualifié supplémentaire, notamment par la formation de fonctionnaires, d'experts, de traducteurs et d'interprètes aux questions européennes.

¹⁰⁹⁵ *Ibid*, pp. 19-21.

¹⁰⁹⁶ KASSIM Hussein, PETERS Guy B, WRIGHT Vincent (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy...*, *op. cit.*, 2000; KASSIM Hussein, "The National Coordination of EU-Policy...", *op.cit.*, 2000.

Un processus incrémental : renforcement de la gestion des politiques européennes et négociations d'adhésion

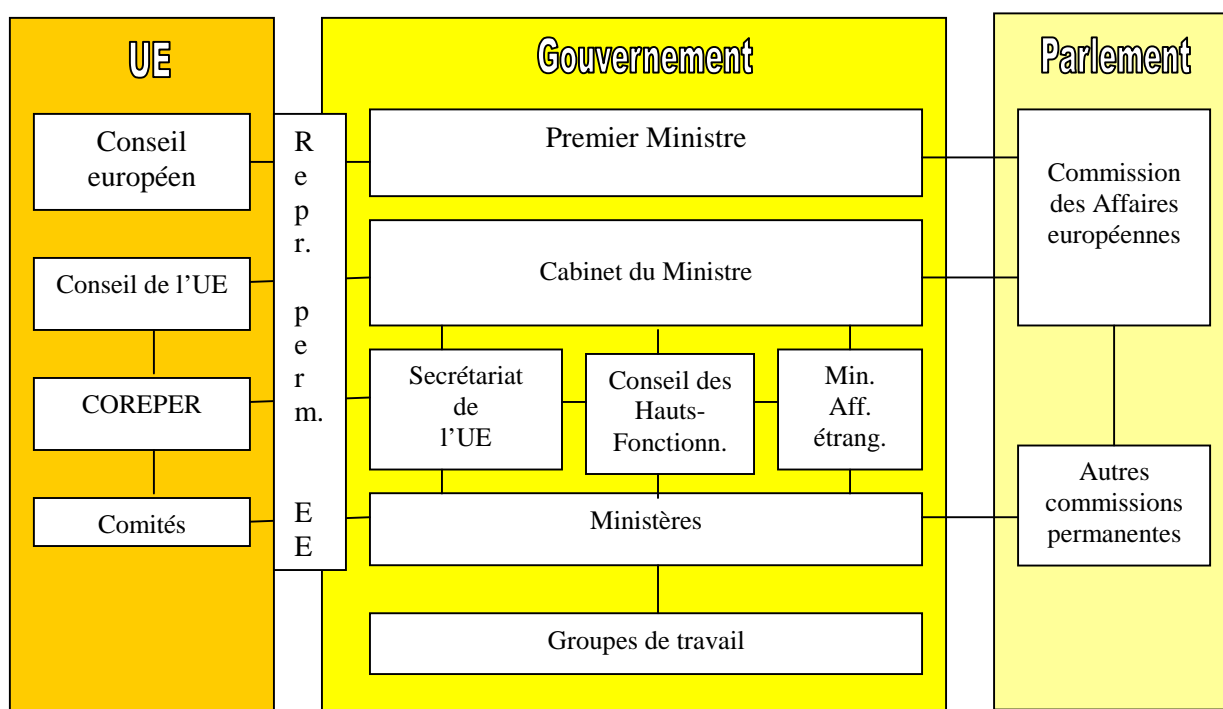
En **Estonie**, en prévision de l'élargissement, le décret du 30 janvier 1996 définissant la coordination des Affaires européennes a été modifié en vue d'améliorer la formation de positions estoniennes auprès de l'UE, mais aussi de gérer les tensions politiques que cette coordination générait¹⁰⁹⁷. Le **Conseil des Hauts-Fonctionnaires**, responsable de l'élaboration et de l'application des politiques concernant l'UE, a été chargé de rédiger le Programme national d'adoption de l'acquis (PNAA) et de le soumettre au gouvernement pour approbation. Il préparait également les réunions et les projets de décision du Comité des ministres (ou Commission ministérielle) au sujet de la stratégie de pré-adhésion et des décisions politiques du processus de préparation à l'adhésion. Il veillait en outre à ce que soit mise en œuvre une approche interministérielle coordonnée dans le domaine de l'intégration au sein de l'UE, notamment s'agissant de la formation aux affaires européennes et de l'assistance technique. Le Conseil se réunissait deux fois par mois, voir plus souvent si nécessaire.

Dans la pratique, le **Bureau de l'intégration européenne** a assuré le secrétariat du Ministre des Affaires européennes, du Comité des ministres et du Conseil des Hauts-Fonctionnaires. Alors qu'il n'employait qu'une poignée de personnes lors de sa création, son personnel permanent s'élevait à 15 personnes en 2001 répartis au sein de quatre départements : le département de la coordination interne, le département de la coopération extérieure, le département de la formation à l'UE et le département de planification et d'analyse. Le département de la coordination interne et celui de la planification et d'analyse étaient les plus touchés par les nouvelles méthodes introduites par l'UE. Le département de la coordination interne, qui travaillait en étroite coopération avec les ministères, était chargé de gérer l'ensemble du PNAA, d'assurer son suivi et de rendre des rapports réguliers au gouvernement sur l'état d'avancement dans le respect des critères d'adhésion. Ces rapports étaient discutés en conseil des ministres une fois par mois le premier mardi du mois ainsi qu'au sein du Conseil des Hauts-Fonctionnaires. Le département de planification et d'analyse était chargé de réunir les informations pour la rédaction du PNAA annuel et de préparer des analyses sur

¹⁰⁹⁷ GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, « Eesti Vabariigi Euroopa Liitu integreerumiseks vajalike esmaste abinõude rakendamine » [Premières mesures de mise en œuvre nécessaires pour l'intégration de la République d'Estonie à l'Union européenne], Décret n°79-k du 30 janvier 1996, *Riigi Teataja [Journal Officiel]*, I 1996, 8, 170. Modification du décret en 1997 (décret n°396-k du 26 mai 1997, *Riigi Teataja*, 42, 689) et en 1998 (décret n°7-k du 6 janvier 1998, *Riigi Teataja*, 5/7, 81).

l'intégration européenne. Il étudiait également l'impact que le processus d'adhésion exerçait sur le système socio-économique estonien et était chargé de comparer cette évolution avec l'expérience des autres Etats candidats. De nombreuses études à ce sujet ont été confiées à des universités et des centres de recherche estoniens.

T 70. La coordination des Affaires européennes en Estonie en 2004



Source : Traduit et adapté à partir de : Ministère estonien des Affaires étrangères, « EU co-ordination in Estonia – flexible and decentralised », http://www.vm.ee/eng/kat_130/4442.html. 22.02.2005

Après l'élargissement, la coordination des affaires européennes a continué à se structurer sur la base des institutions existantes. Le personnel du **Bureau de l'intégration européenne** a été transféré dans un autre bâtiment au centre de la Chancellerie d'Etat et le Bureau rebaptisé **Secrétariat de l'Union européenne**. Malgré les réformes effectuées en 1997 et 1998 en Estonie, et malgré la tendance des PECO à centraliser la gestion des politiques européennes sur le modèle de la France ou de la Grande-Bretagne, **la tâche de coordination auprès du Premier Ministre a été renforcée, mais le fonctionnement décentralisé de la gestion des affaires européennes et de l'harmonisation législative est resté inchangé**. La proposition de réforme de mars 2005 s'inscrit aussi dans cette lignée en prévoyant de remplacer le Conseil des Hauts-Fonctionnaires par un **Comité de coordination de l'Union européenne** (*Euroopa Liidu koordineerimiskogu*), dont la composition des membres reste encore à être approuvée

par le Parlement¹⁰⁹⁸. Le travail effectif d'harmonisation des lois est donc toujours effectué par les ministères responsables du domaine concerné, qui sont également chargés de vérifier la mise en œuvre de l'acquis. En mars 1999, un calendrier d'harmonisation a été esquissé dans le Programme national d'adoption de l'acquis qui indiquait le programme détaillé pour l'année 1999 ainsi qu'un calendrier indicatif jusqu'en 2003. Le respect du calendrier était supervisé par le **Bureau de l'intégration européenne**. La conformité des lois nationales élaborées par les ministères avec la législation estonienne et avec la législation européenne en vigueur était suivie par le ministère de la Justice. Pour faciliter le déroulement du processus, chaque projet de loi continue à être accompagné d'une note expliquant dans quelle mesure le projet est conforme au droit européen, comme détaillé dans le chapitre III¹⁰⁹⁹.

La structure nationale des négociations avec l'Union européenne a été mise en place pour gérer les négociations de l'accord d'association et celles de l'adhésion à l'UE. L'accord d'association entre l'Estonie et l'UE est entré en vigueur le 1^{er} février 1998. Dès cette date, un **Conseil d'association** a été instauré pour assurer la consultation bilatérale entre l'Estonie et l'UE sur l'application de l'accord. Ce conseil, qui se réunissait une fois par an, était composé de membres du Conseil européen, de la Commission européenne et d'une délégation estonienne incluant le Ministre des Affaires étrangères. Un **Comité parlementaire** composé de 12 députés européens et de 12 députés estoniens pouvait formuler, en parallèle, des recommandations à l'attention du Conseil d'association. Pour assurer le suivi des négociations, les hauts-fonctionnaires du **Comité d'association** travaillaient à l'application concrète des diverses dispositions de l'accord. Les ministres pouvaient être amenés à y formuler des recommandations voire à y prendre des décisions.

La formation d'une **Délégation pour les négociations d'adhésion auprès de l'UE** a, quant à elle, été approuvée par le gouvernement estonien le 27 janvier 1998. Le Premier Ministre, chef de la Délégation, était directement responsable du développement des négociations d'adhésion de l'Estonie à l'UE¹¹⁰⁰. Les mandats de négociation faisaient l'objet d'une approbation par le gouvernement. La délégation était composée en tout de 47 personnes.

¹⁰⁹⁸ PREMIER MINISTRE, « Korraldus : Euroopa Liidu koordinatsioonikogu moodustamine » [Règlement : Constitution du Comité de coordination de l'Union européenne], mars 2005. (projet de règlement, document interne de la Chancellerie d'Etat, non publié).

¹⁰⁹⁹ OCDE/SIGMA, « Profil de gestion publique dans les pays d'Europe centrale et orientale : Estonie », oct. 1999, pp. 23-24.

¹¹⁰⁰ MINISTRE ESTONIEN DES AFFAIRES ETRANGERES, « Structure for Estonia's EU Accession Negotiations », 3 avril 2001, http://spunk.vm.ee/euro/english/fact-sheet/Negotiations_structure.htm. 6.01.03. Le négociateur en chef était Alar Streimann.

Constituée sur une base large, elle incluait des représentants de chaque ministère, sauf le ministère de la Défense, du Bureau de l'intégration européenne et de la mission de l'Estonie auprès de l'UE à Bruxelles. La délégation présentait des comptes-rendus réguliers au cabinet du Premier ministre et à la Commission des Affaires européennes du *Riigikogu* (Parlement).

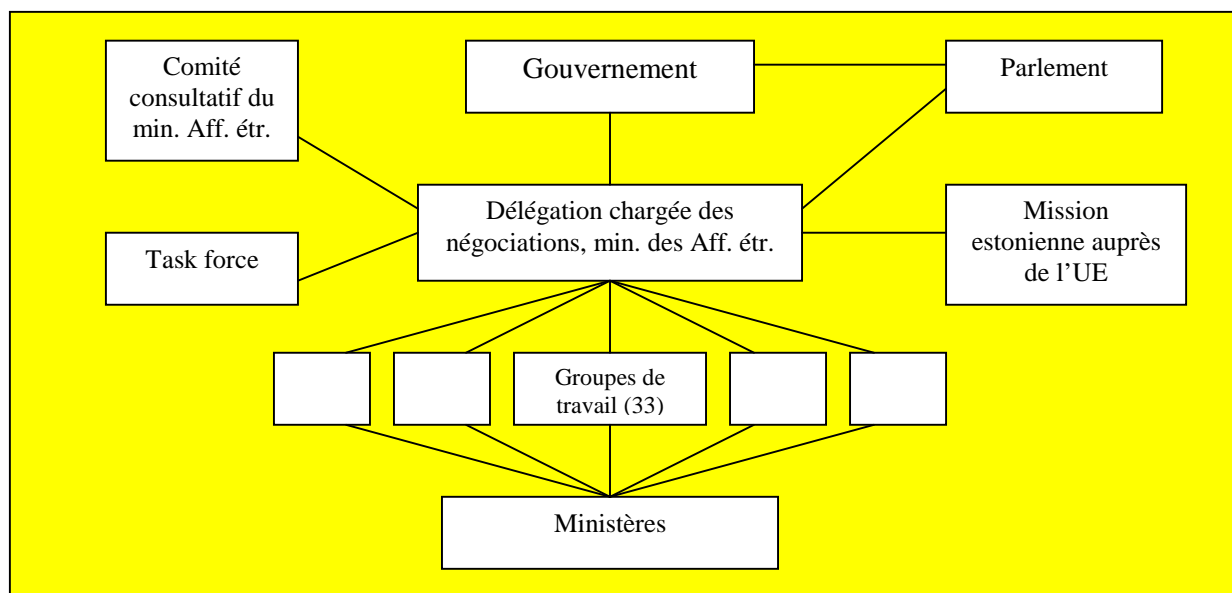
La délégation de négociations était composée de deux niveaux : d'une délégation principale (ou « core group ») et de responsables des groupes de travail. La **délégation principale** était composée du Ministre des Affaires étrangères à la tête de la délégation, du vice-secrétaire général du ministère des Affaires étrangères en tant que vice-président de la délégation, de hauts-fonctionnaires issus de l'ensemble des ministères, du directeur du Bureau de l'intégration européenne et du directeur de la mission de l'Estonie auprès de l'UE. Les membres de la délégation menaient et coordonnaient les activités dans les différents groupes de travail dans leur domaine de compétence administrative. La délégation principale était également responsable de préparer et de finaliser les positions de négociation. **33 groupes de travail**, dirigés par des directeurs ministériels membres de la délégation principale, ont été créés pour suivre le *screening* des 31 chapitres de négociation. Les groupes de travail étaient responsables de la préparation des négociations sur l'acquis dans le domaine dont ils étaient en charge. Ils effectuaient un travail constant d'analyse de l'acquis et de comparaison avec le droit estonien qui servaient de base pour l'élaboration des positions de négociation de la délégation principale. Dans le cadre du *screening*, les groupes fournissaient des commentaires et des explications dans leur domaine d'expertise et préparaient des propositions de papiers de position. Dans ce sens, la délégation principale, ainsi que l'ensemble du processus de négociation, dépendaient des groupes de travail en terme de contenu et de forme des négociations, mais aussi de gestion du temps.

Le Ministre des Affaires étrangères était, quant à lui, responsable du bon déroulement de l'ensemble des négociations d'adhésion. Un groupe spécial chargé des négociations (*task force*) a été créé au sein du ministère des Affaires étrangères pour assister le négociateur en chef et la délégation de négociations. Cette *task force* était la principale institution de coordination pour les groupes de travail et l'ensemble de la délégation. Elle était également responsable de gérer l'organisation du processus de négociation avec l'UE. Le **Bureau de l'intégration européenne** situé à la Chancellerie d'Etat du Premier Ministre continuait à fonctionner comme un organe central responsable de la coordination interne de l'intégration.

Il assurait le suivi des changements à apporter au Plan national d'adoption de l'acquis (PNAA) en tenant compte de l'évolution des négociations.

Enfin, en novembre 1999, un **Comité consultatif** a été créé par le Ministre des Affaires étrangères Toomas Hendrik Ilves, chargé de l'ensemble des négociations. Il s'agissait d'un forum consultatif chargé de faire remonter auprès de la délégation de négociations les différentes opinions publiques sur les aspects variés de l'adhésion. Le Comité fournissait en même temps des informations aux différents représentants de la société sur la façon de mieux se préparer à l'adhésion. Les membres du Comité incluaient des représentants des organisations non-gouvernementales (ONG) estoniennes, des milieux académiques et économiques ainsi que quelques personnalités nationales. L'objectif du Comité consultatif était de discuter et d'aider à former les positions de négociation de l'Estonie dans différents domaines et de les présenter au public. Les prises de position et les propositions formulées par le Comité étaient transmises à la délégation principale et soumises, si nécessaire, au gouvernement et au *Riigikogu* (Parlement)¹¹⁰¹. En septembre 2003, le comité s'est réuni une quinzaine de fois pour discuter de thématiques relatives à l'adhésion à l'Union européenne.

T 71. Structure organisationnelle des négociations d'adhésion de l'Estonie



Source : MINISTERE ESTONIEN DES AFFAIRES ETRANGERES, « Structure for Estonia's EU Accession Negotiations », http://spunk.vm.ee/euro/english/fact-sheet/Negotiations_structure.htm 6.01.03.(notre traduction)

¹¹⁰¹ MINISTERE ESTONIEN DES AFFAIRES ETRANGERES, « Structure for Estonia's EU Accession... », *op. cit.*, 2001.

Quelques mois avant l'adhésion officielle à l'UE, la **mission estonienne auprès de l'UE** a été transformée en **Représentation permanente de l'Estonie auprès de l'Union européenne**. La dizaine de personnes présente jusqu'en janvier 2004 s'est vu soudainement renforcée par une cinquantaine de fonctionnaires envoyés de façon permanente à Bruxelles pour représenter les intérêts du gouvernement estonien et des ministères techniques (Agriculture, Environnement, Economie...) au sein des organisations et des divers comités de gestion européens¹¹⁰².

Au niveau parlementaire, le **Riigikogu** (Parlement estonien) a de nouveau créé après les élections législatives de mars 1999 une **Commission parlementaire ad hoc sur les affaires européennes** sur le modèle de celle constituée en janvier 1997. Celle-ci était composée de 13 membres et présidée par Tunne Kelam, vice-président du *Riigikogu*. La Commission, au sein de laquelle chaque parti politique est représenté, suivait en détail les activités gouvernementales en matière d'intégration européenne et s'attachait à développer des liens avec le Parlement européen et d'autres institutions de l'UE. La Commission *ad hoc* représentait le *Riigikogu* au sein de la **Commission parlementaire mixte UE-Estonie** établie conformément à l'Accord européen et qui se réunissait deux fois par an. Lors des réunions qui avaient lieu soit à Bruxelles, Strasbourg ou Tallinn, était discuté l'état d'avancement des réformes en Estonie, des négociations d'adhésion par chapitre en fonction de la « feuille de route » et de la stratégie de communication du gouvernement estonien sur l'élargissement¹¹⁰³. L'une des principales fonctions de la Commission était d'informer le public sur le processus d'intégration au sein de l'UE¹¹⁰⁴. En 2001, le gouvernement estonien constatait que l'opinion publique estonienne était très mal informée sur le processus d'élargissement, ce qui expliquait en partie qu'entre 1997 et 2001 le soutien pour l'adhésion soit resté au-dessous de 40%. La Commission européenne et la commission parlementaire mixte ont également insisté pour que « le gouvernement fasse le nécessaire pour informer la population »¹¹⁰⁵.

L'information du public sur l'intégration européenne a surtout été assurée par le **Secrétariat d'information sur l'Union européenne** créé le 28 juillet 1998 au sein de la Chancellerie

¹¹⁰² Entretien à la Représentation permanente de l'Estonie, Bruxelles, mars 2004.

¹¹⁰³ COMMISSION PARLEMENTAIRE MIXTE UE-ESTONIE, 7^{ème} réunion, *Compte-rendu de la réunion*, 22-23 mai 2001, PE 308.573, Tallinn. Les comptes-rendus en ligne sur le site internet du Parlement européen.

¹¹⁰⁴ OCDE/SIGMA, « Profil de gestion publique dans les pays d'Europe centrale et orientale : Estonie », oct. 1999, p. 23 ; MINISTERE ESTONIEN DES AFFAIRES ETRANGERES, « Structure for Estonia's EU Accession Negotiations », *op. cit.*, 2001.

¹¹⁰⁵ COMMISSION PARLEMENTAIRE MIXTE UE-ESTONIE, 7^{ème} réunion, *op. cit.*, 2001, p. 4.

d'Etat. Il avait pour fonction de diffuser diverses publications, d'organiser des séminaires et de coordonner un certain nombre de centres locaux d'information dans l'ensemble du pays. Il soutenait également des centres d'information locaux et des groupes d'intérêts et organisait diverses sessions de formation. Le secrétariat, qui employait seulement quatre personnes en 1998, a reçu une importante assistance technique de la part de la Finlande, dont l'expérience d'adhésion à l'UE était assez récente (1995). Entre 2000-02, les experts finlandais ont ainsi aidé les Estoniens à élaborer une stratégie de communication sur l'adhésion à l'UE en traduisant par exemple des manuels retraçant leur expérience et en assurant des formations sur les méthodes de communication avec la population finlandaise¹¹⁰⁶. Lors du référendum en septembre 2003 sur l'élargissement, 67% des Estoniens se sont déclarés « pour » l'adhésion à l'UE.

En **Hongrie**, le **Comité interministériel** était chargé d'effectuer le suivi général du Plan national d'adoption de l'acquis dans chaque secteur défini par le Plan et le **Bureau du Premier Ministre** surveillait le respect du calendrier dans tous les domaines d'activité. Comme en Estonie, la gestion des affaires européennes et du respect de l'acquis est restée décentralisée, malgré la tendance à la centralisation de cette gestion dans les autres PECO candidats. Ainsi, chaque ministère a conservé la responsabilité de suivi et de contrôle de la reprise de l'acquis dans son secteur d'activité. Chaque ministère a ainsi régulièrement transmis les informations au Comité interministériel, situé au ministère des Affaires étrangères, chargé de la coordination générale et des relations avec Bruxelles. En décembre 1998, la répartition des compétences entre institutions est de nouveau révisée après le changement gouvernemental¹¹⁰⁷, puis en 2002¹¹⁰⁸ et enfin en janvier 2004 peu avant l'adhésion à l'Union européenne¹¹⁰⁹. Ce dernier décret consacre le rôle désormais central du Bureau du Premier Ministre dans la gestion des affaires européennes, au détriment du ministère des Affaires étrangères. Il a en effet transféré la structure de coordination – Secrétariat d'Etat pour l'intégration et les relations économiques extérieures (SEIREE) – à l'origine située au sein du ministère des Affaires étrangères au sein du Bureau du Premier Ministre, qui a donné naissance à un **Bureau des Affaires européennes** (*Európai Ügyek Hivatala*), sous la direction d'un ministre sans portefeuille (Etele Baráth). Les compétences

¹¹⁰⁶ Entretien avec Sten Hansson, coordinateur de projets au Secrétariat d'information sur l'Union européenne, Chancellerie d'Etat de la République d'Estonie, Tallinn, 16 sept. 2002.

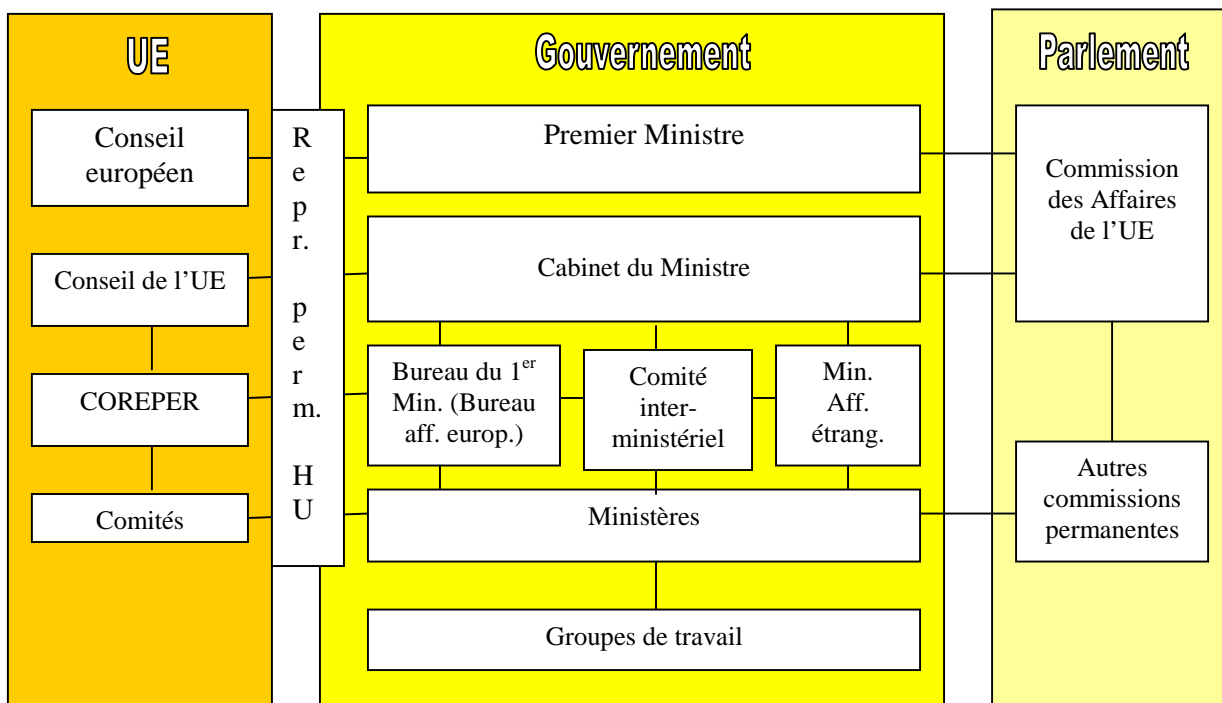
¹¹⁰⁷ Décret gouvernemental n°217/1998 (XII. 30) du 30 décembre 1998.

¹¹⁰⁸ Décret gouvernemental n°148/2002 (VII.1) du 1^{er} juillet 2002.

¹¹⁰⁹ Acte de fondation du Bureau du Premier Ministre, restructuré et harmonisé le 1^{er} janvier 2004.

liées aux affaires européennes restent toujours réparties dans chaque ministère, mais le Bureau est chargé de centraliser l'ensemble des informations.

T 72. La coordination des Affaires européennes en Hongrie en 2004



Source : Notre schéma.

Dès 1998, la **Hongrie** a constitué une **Délégation de négociations** chargée d'évaluer, de développer et de suivre les questions stratégiques et tactiques des négociations. Le secrétariat de la délégation était situé au sein du Secrétariat d'Etat pour l'intégration et les relations économiques extérieures (SEIREE) au ministère des Affaires étrangères. Le chef de la délégation était le Ministre des Affaires étrangères, le négociateur en chef le directeur du SEIREE. Lors de l'ouverture des négociations le 30 mars 1998, le Ministre des Affaires étrangères László Kovács était donc à la tête de l'équipe de négociation menée par le négociateur en chef, Ferenc Somogyi (directeur du SEIREE) et composée de membres permanents représentant les ministères concernés par les négociations¹¹¹⁰.

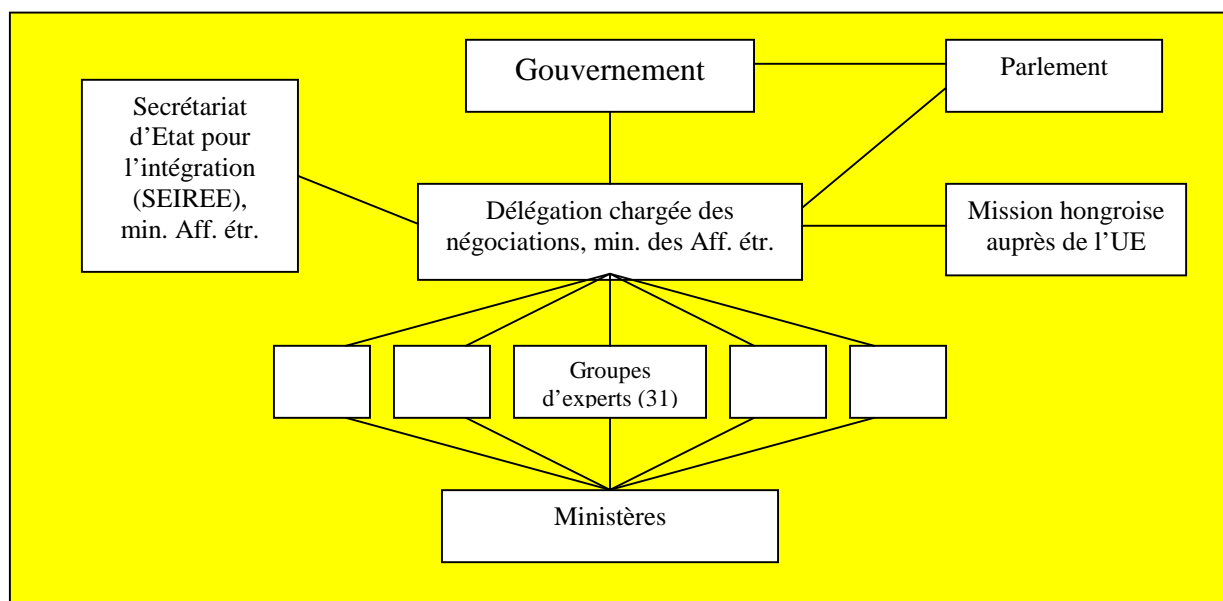
¹¹¹⁰ Résumé de la conférence de presse tenue après le Conseil des ministres du 26 mars 1998. Les membres de la délégation étaient István Pataki (min. des Affaires étrangères), Péter Gottfried (*idem*), Endre Juhász (ambassadeur, directeur de la mission auprès de l'EU), Ágnes Vargha (min. des Finances), Tamás Tétényi (min. des Finances), Mihály Ficsor (min. de la Justice), Sándor Szabó (min. de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme), László Vajda (min. de l'Agriculture), Krisztina Berta (min. de l'Intérieur), Péter Szaló (min. de la Protection de l'environnement et du Développement régional), Klára Akócs (*idem*) and Zoltán Kazatsay (min. des Transports, des Télécommunications et de la Gestion de l'eau). La constitution de la délégation a cependant évolué au fil du temps : Ferenc Somogyi a par exemple été remplacé par Péter Balász, la délégation a accueilli des membres supplémentaires, les secrétaires d'Etat au Bureau du Premier Ministre, Etele Baráth et Péter Szaló, qui a été remplacé par Erzsébet Schmuck au min. de l'Environnement, etc.

En 1998, le gouvernement avait décidé que les décisions gouvernementales en relation avec l'adhésion à l'UE seraient prises par le **Conseil de l'intégration** présidé par le Premier Ministre. En plus des membres du Conseil, le ministre chargé d'une question participait à la session et la position développée était publiée par le Premier Ministre comme une position gouvernementale. Ici encore, on retrouve le principe de la gestion décentralisée dans le sens où chaque ministère était responsable du ou des chapitres qui lui étaient attribués.

31 groupes d'experts (un par chapitre de négociation) composés de fonctionnaires des ministères et des agences concernées étaient chargés de la préparation interne des séries de *screening*, de mener les discussions avec la Commission lors du *screening* et de participer à élaboration d'une position de négociation. Une à trois personnes étaient nommées à la tête du groupe par le directeur du Secrétariat d'Etat pour l'intégration et les relations économiques extérieures (SEIREE) du ministère des Affaires étrangères. Ces chefs de groupe étaient responsables de la préparation interministérielle au niveau des experts des réunions de *screening*, de l'élaboration du mandat de négociation et de sa présentation au gouvernement ensemble avec les ministères dits « horizontaux » (min. Aff. étr., min. Justice, min. Finances). Ils supervisaient la préparation technique des réunions de *screening* et leur déroulement à Bruxelles ; ils assuraient la mise à jour écrite et électronique des listes d'acquis et leur remise au chef de la délégation de la Commission ; ils géraient la préparation des compte-rendus de réunions de *screening* pour usage interne, approuvaient le rapport officiel de *screening* préparé par la Commission et élaboraient la première version du Papier de position hongrois dans leur domaine de responsabilité.

La coordination de l'ensemble était organisée de façon horizontale au sein du **Secrétariat d'Etat pour l'intégration et les relations économiques extérieures** (SEIREE) du ministère des Affaires étrangères responsable de la communication avec Bruxelles. Chaque coordinateur par chapitre membre du SEIREE était en contact direct avec les groupes d'experts et les ministères concernés par le chapitre en question. Les ministères chargés de compétences horizontales (ministère des Affaires étrangères/SEIREE, ministère de la Justice et ministère des Finances) participaient à l'ensemble des groupes d'experts. La mission hongroise à Bruxelles disposait également d'un coordinateur des négociations d'adhésion.

T 73. Structure organisationnelle des négociations d'adhésion de la Hongrie



Source : Notre schéma.

Dans l'ensemble des PECO, le ministère des Affaires étrangères était chargé d'assurer les liaisons avec la mission auprès de l'UE et de fournir le personnel nécessaire. Cette dernière fonction a toutefois été réduite après l'adhésion des pays candidats à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. **La transformation de la mission en Représentation permanente** au début de l'année 2004 s'est accompagnée d'une diversification de sa composition du fait de l'affectation dans ses locaux de fonctionnaires d'autres ministères (Finances, Agriculture, Education...) ¹¹¹¹. Il serait intéressant à ce sujet d'analyser l'évolution du rôle du ministère des Affaires étrangères dans la gestion des questions européennes après l'adhésion.

La formation de négociateurs, de fonctionnaires et d'experts aux questions européennes

La mise en place de structures de formation en vue de créer un noyau d'experts des questions européennes au sein de l'administration a constitué une autre priorité gouvernementale des PECO au moment de la publication de l'Agenda 2000. L'introduction de nouvelles méthodes de gestion, l'ouverture des négociations d'adhésion et la perspective de l'élargissement ont entraîné dès 1997 l'élaboration de stratégies et de programmes de formation des fonctionnaires, notamment en République tchèque, en Pologne, en Hongrie, en Estonie et en Slovénie. Ces réformes ont conduit à une augmentation progressive du nombre de spécialistes des questions européennes au sein de l'administration des PECO.

¹¹¹¹ Discussion avec un membre de la Représentation permanente de la Hongrie, Bruxelles, mars 2004.

En **Estonie**, la « Première stratégie de formation pour les fonctionnaires estoniens » a été approuvée par le Conseil des Hauts-Fonctionnaires le 28 mai 1997, puis révisée en avril 1999¹¹¹². Elle définissait les objectifs de formation de court, moyen et long terme, les divers groupes cibles, les compétences requises pour suivre les cours spécialisés, ainsi que les domaines prioritaires de formation. D'après l'OCDE :

« Le Programme national d'adoption de l'acquis a esquissé les mesures nécessaires de renforcement des capacités administratives permettant de mettre en œuvre l'acquis communautaire. La mise en œuvre de l'acquis a été un motif déterminant de la réforme de l'administration publique estonienne. Elle donne lieu en outre à un travail incessant de formation intensive des fonctionnaires »¹¹¹³.

Ainsi, les priorités de formation ont été définies sur la base des analyses des rapports de la Commission, du Plan national d'adoption de l'acquis et de diverses analyses sur les besoins en formation au sein des ministères et des agences gouvernementales. La stratégie et les formations ont été planifiées en tenant compte de la date que le gouvernement estonien s'était fixée pour l'adhésion à l'UE, soit janvier 2003. Dans le cadre du projet PHARE « Projet d'intégration à l'UE », les départements ministériels chargés des formations et les agences gouvernementales ont élaboré en coopération avec l'Institut européen d'administration publique (IEAP) un plan de mise en œuvre de la stratégie de formation pour 2000¹¹¹⁴. La stratégie a, par la suite, été révisée à plusieurs reprises notamment dans le cadre de projets PHARE/Twinning pour tenir compte de l'état des besoins en formation¹¹¹⁵.

Le **Bureau de l'intégration européenne** était responsable de la coordination de l'ensemble de la stratégie et de certaines formations, les ministères s'occupaient chacun de gérer les formations sectorielles. Les équipes de travail constituées pour lister les progrès réalisés en matière d'acquis regroupaient souvent les mêmes personnes que celles ayant participé au processus de *screening* dans le cadre du rapprochement avec les règles du marché intérieur entre 1994 et 1997. Dans la stratégie de 1999, le Bureau pour l'intégration européenne a cependant estimé que des formations supplémentaires devaient s'adresser aux quelque 500

¹¹¹² Entretien avec Riina Joonsaar, chargée de la gestion de la stratégie au Bureau de l'intégration européenne, Tallinn, avril 2000. OFFICE OF EUROPEAN INTEGRATION, « EU Training Strategy for Estonian Civil Servants », sous la dir. de Riina Joonsaar, 15 avril 1999.

¹¹¹³ OCDE/SIGMA, « Profil de gestion publique dans les pays d'Europe centrale et orientale : Estonie », oct. 1999, p. 23-24.

¹¹¹⁴ EIPA, « Implementation of the EI Training Strategy in 2000 to 2002 », (Yrjö Venna, Piret Louk, Riina Joonsaar), rapport sur le projet PHARE ES96.20.01.01 "The EU Integration Project", février 2000.

¹¹¹⁵ BUREAU DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE, "Provision of Support for the Preparation of Estonia Civil Service to the Accession", Terms of Reference, Twinning Light, PHARE 2001 National Programme for Estonia.

fonctionnaires engagés dans les négociations d'adhésion, membres de groupes de travail et chargés de préparer le Plan d'action national et les papiers de position. Les autres groupes cibles étaient les responsables de la transposition du droit de l'UE dans la législation estonienne, les juges et procureurs ainsi que les personnes chargées de la gestion et de la mise en œuvre des politiques dans les ministères et les agences gouvernementales. En 1999, l'Estonie évaluait à 15 247, 10 641 et 9 717 individus devant être formés respectivement en 2000, 2001 et 2002, soit un total de 35 000 personnes sur 3 ans pour acquérir un niveau de connaissance général. En raison de la place spécifique de l'Union européenne dans la politique intérieure de l'Estonie, près de 2 500 fonctionnaires devaient être formés chaque année sur la construction européenne en général, à raison d'une centaine de cours par an et 2 500 personnes sur le droit communautaire d'ici 2002. Près de 800 personnes devaient être informées au cours des trois ans sur la politique d'intégration et le processus de pré-adhésion de l'Estonie, sur les sources d'information et la terminologie européenne, sur le système interne des Etats membres et enfin sur les comités et les groupes de travail de l'UE ; sans oublier la formation de formateurs estoniens, de traducteurs et d'interprètes, ainsi que l'acquisition de connaissances nécessaires sur la Cour européenne des CE et sa jurisprudence, les programmes et projets financés par l'UE, le budget européen et les fonds structurels.

La question de l'apprentissage des langues de travail officielles de l'UE figuraient également parmi les priorités, soit un besoin en formation de 1 800 personnes par an pour l'anglais, de 270 personnes par an pour le français et de 150 fonctionnaires par an pour l'allemand. Plus de 7 000 personnes devaient par ailleurs être formées comme experts des questions sectorielles relatives à l'acquis communautaire, soit environ 7 par secteur la première année, et 3 à 5 les deux années suivantes¹¹¹⁶. La plupart des cours ont été organisés au sein du EuroCollege de l'Université de Tartu, de l'Université pédagogique de Tallinn, de l'Institut estonien d'administration publique, du Centre juridique estonien, de l'Ecole estonienne de diplomatie et de l'Institut de l'intégration européenne (Université Concordia).

Pour financer la stratégie, l'Estonie comptait – outre sur son faible budget national – principalement sur des sources financières en provenance de l'UE, mais aussi de partenaires comme la Finlande, la Suède, le Danemark, la Grande-Bretagne et la France. Alors qu'avant 1997 seul le Danemark s'était engagé à soutenir des projets en rapport avec l'intégration à

¹¹¹⁶ EIPA, « Implementation of the EI Training Strategy in 2000 to 2002 », *op. cit.*, 2000, p. 2.

l'UE à hauteur de 436 500 € en 1996, en 1997, l'UE a fourni environs 5,3 millions d'euros, le Danemark 779 000 €, la Finlande 741 400 €, la Suède 83 080 €, la Grande-Bretagne 70 300 € et la France 25 500 € pour le renforcement des capacités institutionnelles. En 2001, l'UE, le Danemark, la Suède et la Finlande figuraient toujours parmi les plus engagés de l'assistance à l'intégration à l'UE en Estonie. Un important soutien, non mentionné dans les statistiques, a également été fourni par l'OCDE dans le cadre du programme SIGMA. S'agissant de l'aide européenne, la plupart des projets PHARE/Twinning ont été mis en œuvre par des experts des pays nordiques. En consultant le tableau ci-dessous, il est possible de voir la place prépondérante du Danemark qui a particulièrement influencé la réforme administrative de l'Estonie et formé de nombreux fonctionnaires de ce pays. Cependant, le choix des partenaires relève d'une décision du gouvernement estonien qui a privilégié le programme FEU danois (« Continuous professional training of Estonian Civil Servants in EU subjects »), « car les Danois connaissent bien la situation interne » de l'Estonie¹¹¹⁷, par rapport à d'autres projets similaires, comme le projet allemand de la Carl-Duisberg-Gesellschaft de formation de fonctionnaires, que l'Estonie a refusé¹¹¹⁸. Le programme danois a ainsi formé 900 fonctionnaires estoniens aux questions européennes, dont 456 en 1999 (309 au niveau central, 147 au niveau régional) et 495 en 2000 (286 au niveau central et 114 au niveau local), ainsi que 31 formateurs estoniens déjà spécialistes des questions juridiques, environnementales, agricoles, etc. Le gouvernement estonien a également mis en place des cursus d'étude des questions européennes au sein des universités de Tallinn et de Tartu.

T 74. Assistance à la coordination des politiques européennes (intégration à l'UE), en M° EEK
(15,646 EEK = 1 euro)

	UE	Danemark	Finlande	Suède	Norvège	Grande-Bretagne	Allemagne	France
1997	83,1	12,2	11,6	1,3	–	1,1	–	0,4
Total 1992-2000	198,7	85,8	22,3	14,9	3,9	2,8	1,4	n.d.

Sources: Tableau réalisé à partir de : MINISTERE ESTONIEN DES FINANCES, "Eesti Vabariigile 1997 a. osutatud riiklik tagastamatu välisabi" [Aide sous forme de dons allouée en 1997 à la République d'Estonie], Fév. 1998; "Eesti Vabariigile 1992-2000 a. osutatud riiklik tagastamatu välisabi" [Aide sous forme de dons allouée entre 1992 et 2000 à la République d'Estonie], 2001.

Les méthodes de formation allaient de simples cours à l'organisation de voyages d'étude dans des pays membres de l'UE, en passant par la participation à des conférences et des séminaires à l'étranger et en Estonie, des cours individuels, et « l'apprentissage par la pratique »

¹¹¹⁷ Entretien avec Mari Torm, Bureau de l'intégration européenne, Tallinn, 16 sept. 2002.

¹¹¹⁸ Entretien avec Heidemary Stephanie, Carl-Duisberg-Gesellschaft, Cologne, 18 février 2000; entretien avec Riina Joonsaar, Bureau de l'intégration européenne, Tallinn, 3 avril 2000.

(*learning by doing*) par le biais de programmes d'échange de fonctionnaires et d'experts (programmes nationaux et européens comme les jumelages PHARE).

En **Hongrie**, les formations de fonctionnaires nécessaires au suivi des négociations ont également été de grande ampleur. Les principaux soutiens extérieurs au développement du service public provenaient en 1999 de PHARE, des programmes de l'OCDE PUMA et SIGMA, ainsi que de donateurs bilatéraux comme le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne¹¹¹⁹. La politique de la Banque mondiale a également eu un certain impact en Hongrie dans diverses réformes de la fonction publique¹¹²⁰.

Le gouvernement hongrois a arrêté divers programmes de formation de négociateurs et de fonctionnaires. Le premier a été mené de janvier à mai 1998. Pendant la première semaine de cours, plusieurs fonctionnaires allant des secrétaires d'Etat aux directeurs département des ministères et d'agences gouvernementales ont été formés au système institutionnel de l'Union européenne et dans les domaines de l'harmonisation des lois et des politiques économique, monétaire et de la concurrence. Ils ont également été informés sur les possibilités d'accès aux fonds structurels et à d'autres financements, sur les questions de politique intérieure et de sécurité et sur la situation et les tâches futures liées à d'autres domaines d'activité dans le cadre de la préparation à l'adhésion. Suite à cet essai concluant, le gouvernement a décidé de faire bénéficier de formations similaires à un cercle plus large de fonctionnaires¹¹²¹.

Outre le suivi de la reprise de l'acquis, des formations de fonctionnaires ont été organisées sur la gestion de l'assistance extérieure, en particulier pour maîtriser les nouvelles procédures et techniques de gestion introduites par la réforme de 1997. Les ressources financières et humaines du Secrétariat pour la coordination de l'assistance ont augmenté, le personnel passant de 6 à 12 personnes. Les ministères ont également poursuivi leurs efforts de spécialisation du personnel sur la gestion des projets communautaires. En 1999, le total du personnel chargé des projets PHARE, ISPA et SAPARD avait évolué en Hongrie de 25%¹¹²². Plusieurs programmes de formation de gestionnaires des projets PHARE ont été organisés et le matériel technique nécessaire (programmes informatiques, etc...) introduits dans le

¹¹¹⁹ JENEI György, "Civil services and State Administrations (CSSA). Country Report: Hungary", SIGMA/OCDE, 31 mars 1999, pp. 31-32.

¹¹²⁰ *Ibid.*

¹¹²¹ Résumé de la conférence de presse accordée à l'issue du Conseil des ministres du 21 mai 1998.

¹¹²² HEIL Péter, *PHARE in Hungary. ..., op. cit.*, 2000, p. 148.

quotidien des fonctionnaires. Le gouvernement a également créé un système de « Bourses pour l'administration publique européenne » afin de soutenir une nouvelle génération de fonctionnaires hongrois disposant aussi bien des compétences professionnelles que des connaissances linguistiques nécessaires au suivi des négociations au sein des groupes de travail mobilisés pendant la phase d'adhésion. Les étudiants candidats devaient avoir déjà étudié de deux à quatre semestres, avoir obtenu des résultats satisfaisants, promettre d'obtenir leur diplôme et passer des tests d'anglais et de français à la fin de leurs études. La bourse s'élevait à 50 000 HUF (env. 200 euros en 1999) par mois pour 11 mois par an et les étudiants devaient s'engager en l'acceptant à travailler dans l'administration publique hongroise au moins autant de temps qu'avait duré leur bourse¹¹²³.

L'introduction de nouvelles méthodes de gestion dans le cadre des négociations

A partir de 1998, au moment de l'ouverture des négociations d'adhésion, les experts des Etats membres et de l'OCDE recommandent fortement l'introduction de nouvelles méthodes de gestion des politiques nationales afin de mieux maîtriser les documents introduits par la Commission :

« il est important de souligner la nécessité de développer une approche réaliste de l'harmonisation fondée dans toute la mesure du possible, sur une analyse d'impact. Les stratégies d'harmonisation devraient refléter les capacités institutionnelles et les réalités économiques d'un pays donné, et non un calendrier imposé de l'extérieur. A long terme, les pays bénéficieront d'une approche réaliste à l'harmonisation plutôt que d'un opportunisme politique »¹¹²⁴.

La question de la nature des normes est en particulier mise en avant par l'OCDE pour justifier l'introduction de ces nouvelles méthodes de gestion et pour indiquer aux PECO les marges de manœuvre dont ils disposent dans la reprise de l'acquis :

« Vu que l'adhésion à l'UE exige aux Etats candidats d'adopter et de mettre en oeuvre l'acquis communautaire, on entend parfois que l'analyse d'impact est inutile puisque les Etats candidats n'ont pas le choix. Ce n'est pas vrai. Il existe plusieurs moyens de mettre le cadre législatif d'un pays aux normes européennes. Cela tient à la **nature de la législation de l'UE** qui prend deux formes : les *règlements* doivent être adoptés dans leurs ensemble (...) par les Etats membres (...); les *directives*, par contre, sont beaucoup plus flexibles. Elles se composent d'"exigences essentielles communes", qui doivent être intégrées à la législation nationale des Etats membres. Cependant, chaque Etat membre est libre de déterminer comment il ne fera précisément »¹¹²⁵.

¹¹²³ Résumé de la conférence de presse accordée à l'issue du Conseil des ministres du 30 avril 1998.

¹¹²⁴ VERHEIJEN Tony, « La gestion des questions européennes ... », *op. cit.*, 1998, p. 27.

¹¹²⁵ OCDE/SIGMA, "Improving policy Instruments Through Impact Assessment", *SIGMA Paper* n° 31, (CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1) 17 mai 2001, p. 39. (notre traduction) (nous soulignons)

Ainsi, **les Etats candidats disposent d'une certaine flexibilité sur la manière de mettre en œuvre les directives de l'UE et donc de négocier des périodes transitoires.** Les choix politiques et techniques effectués pour la mise en œuvre peuvent avoir un impact très différent sur l'économie et la société, et relèvent dans ce sens des affaires intérieures du pays négociateur. Les experts de l'OCDE expliquent ainsi que l'analyse d'impact est essentielle pour déterminer le meilleur moyen de mettre en œuvre une directive, pour prévoir la période de mise en œuvre des différents règlements et la planification budgétaire. Elle permet surtout de « mobiliser les institutions nécessaires à la mise en œuvre » et « d'expliquer le règlement aux personnes affectées pour s'assurer leur coopération »¹¹²⁶. L'analyse d'impact contribue enfin à préparer la stratégie de négociation à l'adhésion en identifiant les domaines où le pays souhaite obtenir des périodes transitoires ou des dérogations et en apportant des données empiriques tant quantitatives que qualitatives pour soutenir ces arguments. L'OCDE indique qu'il est important de distinguer les « normes de produit » des « normes de procédure » lors de l'identification des éventuelles périodes transitoires. Les normes de produit, dont le respect est obligatoire pour que les biens entrent dans le marché de l'UE, concernent la nature même du produit, par exemple les standards de qualité de la nourriture, les standards d'émission de gaz de véhicules, l'exigence de labels, etc. Les normes de procédure concernent, quant à elles, les conditions dans lesquelles les biens sont produits, par exemple les standards de santé et de sécurité sur le lieu de travail, ou les standards environnementaux des usines.

Constatons ici que, même après 1997, **les négociations d'adhésion restent encore orientées sur le respect des normes du marché intérieur.** En effet, l'UE exige que les pays candidats aient repris l'ensemble de l'acquis communautaire sur les produits relatifs au marché intérieur avant l'adhésion. **Les autres normes, en particulier les normes de procédure, doivent, certes, être reprises, mais ne constituent aucunement une priorité.** Ainsi, les domaines où ces normes peuvent faire l'objet de périodes transitoires sont par exemple, selon l'OCDE, l'environnement, la politique sociale (santé et sécurité sur le lieu de travail) et les transports. Conformément à la rhétorique de l'UE, les experts du programme SIGMA recommandaient de formuler des demandes de périodes transitoires les plus courtes possibles en fonction de la nature des problèmes identifiés : « si le problème est un problème technique lié à un manque de temps pour mettre en œuvre une directive avant l'adhésion, et si la

¹¹²⁶ *Ibid.*

directive constitue un intérêt particulier pour le pays négociateur, la période demandée devra être la plus courte possible »¹¹²⁷.

Les solutions proposées lorsque la mise en œuvre fait face à une impasse financière sont de nouveau **de nature à encourager le développement économique au détriment de la protection des biens communs** :

« s'il est jugé important d'adopter la directive pour des raisons de croissance et de stabilité macro-économique, il sera nécessaire de négocier la période transitoire la plus courte possible en fonction des possibilités financières ; si la contribution de la directive à la croissance, à la stabilité et à l'emploi n'est pas significative sur le court-terme et peut même s'avérer négative, il vaut mieux négocier une période transitoire longue et soutenue financièrement »¹¹²⁸.

L'exemple donné est précisément celui d'une directive environnementale, la directive sur les eaux urbaines usées. La rhétorique de l'OCDE est la suivante : sur le long terme, il est évident que chaque pays a un intérêt à adopter cette directive, car elle peut apporter des bénéfices considérables pour les consommateurs et l'environnement. Cependant, il existe une relation faible sur le court et le moyen terme entre la mise en œuvre de la directive et la croissance économique ou le bien-être social ; cette relation est même plutôt négative dans le sens où la mise en œuvre est tellement coûteuse que son financement ralentira la croissance. Dans ce cas, « la solution idéale est de négocier une longue période transitoire et de prévoir que la majeure partie de la mise en œuvre s'effectue à la fin de cette période (au moment où le PIB du pays est beaucoup plus élevé) »¹¹²⁹. Pour l'OCDE, « sans ce genre d'analyse, le Conseil des ministres ne peut pas prendre de décision sérieuse pendant le processus de négociations au sujet des positions qui peuvent être abandonnées à moindre coût pour le pays et des positions qui doivent être défendues à tout prix »¹¹³⁰.

Ainsi, **les stratégies adoptées par les Etats candidats pendant les négociations d'adhésion relèvent entièrement des affaires intérieures de ces Etats et leur prise en compte permet de rappeler que, dans ce sens, la politique de l'UE ne peut pas être considérée comme purement unilatérale et les Etats candidats comme des acteurs passifs de l'élargissement**. La méthode de l'analyse d'impact a été introduite dans la plupart des PECO pour soutenir la formulation de leurs papiers de position et constituer un vivier d'informations pour nourrir les arguments lors des négociations et formuler des priorités stratégiques.

¹¹²⁷ *Ibid*, pp. 42-43.

¹¹²⁸ *Ibid*.

¹¹²⁹ *Ibid*.

¹¹³⁰ *Ibid*.

Plusieurs projets de jumelage PHARE et de jumelages légers (*Twining light*) ont soutenu des formations à ces nouvelles méthodes de gestion.

La formulation d'une stratégie et de positions de négociation

Chaque pays candidat a formulé une stratégie de négociation en précisant les priorités sectorielles de son gouvernement. En sus, chaque ministère a transmis au ministère des Affaires étrangères (chargé du suivi des négociations) une position de négociation détaillée sur le(s) chapitre(s) relevant de ses compétences en formulant notamment des demandes de périodes transitoires et de dérogations. Chaque position de négociation a généralement fait l'objet au préalable de consultations avec les groupes d'intérêt nationaux (groupes professionnels, ONG...) et les collectivités locales.

En **Estonie**, les principaux thèmes de négociations touchaient, au niveau de la **conditionnalité politique**, le droit de la nationalité, les questions des minorités et de l'intégration des russophones (Loi sur la langue nationale, rôle de l'ombudsman pour le respect des minorités...), mais aussi les questions liés au fonctionnement de la Justice (formation des juges, lutte contre la réduction du nombre de juges, renforcement et réforme du droit pénal et droit civil). Au niveau de la **conditionnalité économique**, les négociations ont plutôt porté sur les dépenses de l'Etat, les politiques de retraite et de sécurité sociale, les aides au secteur agricole et aux PME-PMI, ainsi que sur les initiatives permettant au marché du travail de répondre à la croissance économique (formation professionnelle). S'agissant de la **reprise de l'acquis**, les discussions ont été menées sur la mise en place de structures de standardisation au niveau du marché intérieur, sur les droits de propriété intellectuels et industriels permettant d'éviter la contre-façon, sur les taxes (TVA, douanes) et l'énergie. Le contrôle de qualité et des standards de commercialisation des produits agricole ont également fait l'objet de discussions, tout comme la construction de structures administratives permettant d'assurer la mise en œuvre de l'acquis dans le secteur de la pêche, les politiques sociale et régionale (gestion des fonds régionaux et de cohésion) et la mise en œuvre de la législation environnementale et son financement. S'agissant de Justice et affaires intérieures, le droit d'asile, la lutte contre le crime organisé (trafics de drogue), la lutte contre la corruption dans l'administration policière et des douanes, la modernisation de la police et l'actualisation des équipements et des infrastructures de surveillance aux frontières ont constitué les thèmes des négociations. Enfin, **les capacités administratives** ont fait l'objet de

discussions au niveau des trois autres critères d'adhésion et des différents secteurs de mise en œuvre de l'acquis.

La première série de négociations menées avec la **Hongrie** contenait douze thèmes parmi lesquels science et éducation ; télécommunications et technologies de l'information ; éducation et formation ; culture et politique audio-visuelle ; politique industrielle ; PME-PMI ; politique étrangère et de sécurité commune ; droit d'entreprise ; protection des consommateurs et de la santé ; pêche ; statistiques ; libre circulation des biens¹¹³¹. La Hongrie a formulé une position de négociation sur chacun des chapitres d'adhésion.

Au **niveau politique**, les négociations ont porté sur les mesures gouvernementales pour assurer la protection de la minorité Roms, sur les mesures à prendre pour améliorer le système judiciaire et la Cour constitutionnelle, ainsi que pour lutter contre la corruption. Les discussions sur le **critère économique** concernaient les conditions de maintien de la croissance et de mise en œuvre de politique macro-économiques. La réforme de la sécurité sociale, le renforcement des mécanismes de régulation pour renforcer le fonctionnement de l'économie de marché et la politique de l'emploi ont constitué d'autres thèmes de négociation. S'agissant des **capacités à assurer les obligations de l'acquis** (critère juridique), les discussions ont été menées sur les quatre libertés du marché intérieur, les politiques de concurrence, d'innovation (télécommunications, audiovisuel), les affaires fiscales et économiques (TVA, statistiques), au niveau sectoriel sur les mesures liées à la compétitivité de la politique d'industrie, à la qualité des contrôles vétérinaires et phytosanitaires (agriculture), à la politique d'énergie (gestion des déchets nucléaires...), à celle des transports (extension du réseau trans-européen...) et aux PME-PMI. Les secteurs les plus difficiles de négociation étaient ceux liés à la cohésion économique et sociale (politique de l'emploi et des affaires sociales, politique régionale), à l'environnement (directives-cadres sur l'eau, l'air et les déchets, protection des consommateurs), et justice et affaires intérieures (gestion des frontières, politique d'asile et statut des réfugiés, politique de visas..). Enfin, la question des **capacités administratives et judiciaires** a été discutée sous l'angle de la création d'organisations centrales pour l'agriculture, pour la protection des consommateurs et de contrôles vétérinaires et phytosanitaires, mais aussi de réforme du système judiciaire et du service public.

¹¹³¹ Résumé de la conférence de presse accordée à l'issue du Conseil des ministres du 16 avril 1998.

La Hongrie a adopté une stratégie particulière dans le cadre de l'élargissement et servi de « lièvre » pour les autres participants à la « régata » ouverte avec tous les candidats en 1999 : elle a négocié le moins de périodes transitoires possibles et s'est engagée dans la plupart des chapitres à reprendre l'ensemble de l'acquis avant l'adhésion. **De cette manière, les chapitres étaient très rapidement clos, les fonctionnaires européens pouvaient plus rapidement accéder aux institutions internes de l'UE et ainsi s'appuyer sur d'autres ressources pour négocier la réouverture de certains chapitres et affiner leurs arguments.** La Hongrie a servi de « lièvre » pour les autres PECO dans le sens où, plus elle concluait rapidement un chapitre, plus les autres Etats étaient mis sous la pression de clore rapidement le même chapitre. Plusieurs entretiens au sein de la DG Elargissement ont confirmé le fait que la Commission a volontairement encouragé cette situation d'émulation entre les candidats jusqu'à la fin des négociations officielles en 2002, laissant ainsi le doute planer sur le nombre de candidats qui seraient finalement acceptés dans la première vague d'adhésion¹¹³².

B – Vers une normalisation de la gestion des fonds et des projets européens

Suite aux nombreuses critiques émises par les Etats candidats, mais surtout par la Cour des Comptes et le Parlement européen en 1997¹¹³³, la Commission envisage à partir de cette date et en prévision d'une éventuelle adhésion des PECO à l'UE d'**accroître le processus de décentralisation** de la gestion des programmes PHARE. Répondant aux éternelles critiques des Etats candidats sur la nature de l'assistance européenne, la Commission décide en 1997 d'accorder une priorité aux investissements, en consacrant 70% du budget PHARE à ces activités et en créant deux nouveaux programmes pour les investissements, ISPA (environnement et transport) et SAPARD (agriculture). Pendant plusieurs années, les représentants des Etats candidats avaient dénoncé le fait que PHARE fournissait principalement une assistance technique dont les fonds arrivaient directement dans les poches des entreprises des Etats membres et des cabinets de conseil européens¹¹³⁴. Très peu de projets

¹¹³² Entretiens DG Elargissement, Bruxelles, juin 2004. Les termes de « régata » et de « lièvre » ont également été mentionnés à plusieurs reprises dans les entretiens.

¹¹³³ « Compte-rendu in extenso des séances du 5 au 6 novembre 1997 - Programme PHARE », *Journal Officiel des CE*, Débats du Parlement européen, Annexe n°4-508, session 1997-1998, pp. 43-47 ; COUR DES COMPTES DE LA CE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE... », *op. cit.*, 1997.

¹¹³⁴ HEIL Péter, *PHARE in Hungary. ...*, *op. cit.*, 2000, p. 53. Comme l'indique l'auteur, seulement 25% des fonds PHARE ont été utilisés jusqu'en 1997 pour les investissements, soit environ 250 millions d'euros. « *Infrastructure financing is one of the most frequently debated issues in the history of Phare. Many observers have accused the Commission to deny the Central and Eastern Europeans any meaningful co-financing of infrastructure investments, concentrating instead on technical assistance that might be "less useful" to the*

avaient été consacrés à l'investissement dans des domaines coûteux comme les infrastructures de transport et de l'environnement. En résumé, alors que les Etats membres se plaignaient du coût de l'élargissement avant l'adhésion, leurs entreprises représentaient les premiers bénéficiaires net des fonds PHARE.

L'énonciation de « lignes directrice » dans le domaine de la gestion des fonds communautaires

La **décentralisation** accrue et l'**augmentation des projets d'investissement** ont ainsi exigé des Etats candidats d'importants changements organisationnels. Depuis 1996, les rapports de la Cour des Comptes avaient mis en avant l'absence de stratégie de coordination horizontale de l'assistance PHARE et le fait que la création d'une unité de gestion par programme (UGP) était une procédure assez coûteuse et difficile à superviser. En mars 1997, la Cour met en exergue les écarts de rémunération entre des fonctionnaires nationaux mal rémunérés et des experts étrangers bénéficiant de la générosité de PHARE, qui ont généré des frictions peu propices au bon fonctionnement interne des UGP. La Cour a également pointé du doigt la forte multiplication des UGP dont les frais de fonctionnement étaient financés par PHARE et recommandé de renforcer la concentration des fonctions de gestion au sein d'un nombre plus restreint de structures. Par ailleurs, la mise en œuvre des projets n'était pas toujours aussi efficace que prévu et les délais étaient généralement très long (entre 2 à 3 ans pour la mise en œuvre d'un programme)¹¹³⁵. En 1997, et officiellement à travers les lignes directrices PHARE de 1998, la Commission propose finalement de fermer l'ensemble des UGP et de placer la supervision de la gestion des fonds dans les mains d'une seule unité de gestion par pays appelée **Unité centrale de finances et marchés (CFCU)**. A la demande des Etats candidats, certaines UGP sont conservées dans des secteurs clés comme l'environnement, la politique régionale et l'agriculture afin de maintenir le savoir-faire de la gestion des fonds communautaires dans ce domaine et d'anticiper l'adhésion. Ainsi, la Commission recommande de fusionner plusieurs UGP pour les transformer en agences gouvernementales susceptibles de gérer les fonds européens après 2004. Elle conseille également de créer un Fonds national pour administrer les fonds européens, dont l'**Ordonnateur national (ON)** est

applicants, but very efficient in channelling back a large part of aid into the pockets of experts and advisers of the donor countries".

¹¹³⁵ COUR DES COMPTES DES CE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre... », *op. cit.*, 1997.

seul responsable, et suggère de localiser ce Fonds au sein du ministère des Finances¹¹³⁶. La fonction de **Coordinateur national de l'assistance (CNA)** subsiste et fait souvent l'objet d'une promotion au rang ministériel pour marquer l'importance accrue des fonds communautaires suite à leur intégration au budget national. Les compétences du Coordinateur national de l'assistance, nettement plus techniques, et celles de l'Ordonnateur national, de nature plus administrative, sont désormais strictement séparés par la réforme de 1997. Les *responsabilités techniques* couvrent la définition des projets et des sous-projets ainsi que la supervision de la mise en œuvre des contrats. L'organisme responsable des aspects techniques des programmes est un ministère ou un organisme national qui, dans la plupart des cas, est le bénéficiaire final du projet d'assistance. Il détermine dans les détails comment les fonds alloués sont répartis, sélectionne le partenaire contractant et supervise la mise en œuvre des objectifs prévus par le contrat PHARE. Les *responsabilités administratives* couvrent, quant à elles, l'exécution des appels d'offre, la gestion des fonds PHARE, la comptabilité, la rédaction de comptes-rendus et l'actualisation des données relatives à chaque programme. Ces tâches sont assumées par l'agence de mise en œuvre¹¹³⁷. En plus de la création d'un **Fonds national** localisé – sur recommandation de la Commission – au ministère des Finances, la mise en place de **systèmes de contrôle financier**, en particulier pour assurer le suivi de l'utilisation de l'aide financière figure parmi les questions importantes soulignées par les Avis de la Commission européenne sur les demandes d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. Ainsi, l'introduction de nouveaux programmes d'aide a entraîné, d'une part, l'introduction d'instruments de gestion des fonds extérieurs et, de l'autre, la création ou la réorganisation des institutions de gestion de ces fonds, très souvent sur la base d'institutions déjà existantes. La **redéfinition du cycle de programme et de projets** a surtout requis de la part des Etats candidats d'employer plus de personnel qualifié et formé aux procédures de programmation, de suivi et d'évaluation des projets d'assistance technique.

En résumé, dans ses « lignes directrices PHARE » de 1998 et le manuel des procédures PHARE, **la Commission exige des Etats candidats qu'ils mettent en place des organisations de gestion similaires** : un coordinateur national de l'aide, un Ordonnateur national (ON), une Unité centrale de finances et marchés (CFCU), un Fonds national, et des agences de mise en œuvre situées dans un ministère ou une agence gouvernementale en

¹¹³⁶ COMMISSION EUROPEENNE / DGIA, « Guidelines for Phare programme implementation in Candidate Countries, 1998-99 », Bruxelles, 27 mars 1998, p. 14.

¹¹³⁷ HEIL Péter, *PHARE in Hungary. ...*“, *op. cit.*, 2000, p. 110.

parallèle de la fermeture ou du regroupement des Unités de gestion de programmes (UGP)¹¹³⁸. **En l'absence d'acquis communautaire dans le domaine de la gestion des fonds communautaires, nous assimilons cet ensemble de règles à des « lignes directrices » énoncées par la Commission conformément à la méthode ouverte de coordination.**

Pour énoncer ces « lignes directrices », **la Commission s'est inspirée de l'expérience de gestion des fonds structurels** par les Etats membres de l'UE, tant au niveau organisationnel (comme énoncé ci-dessus) que fonctionnel, d'autant plus qu'en 1997, elle était préoccupée par la réforme de la politique structurelle en prévision de l'élargissement :

« Le but est d'établir dans les limites imparties et de façon graduelle, une relation entre la Commission et les pays candidats au sein de laquelle la responsabilité est partagée à l'exemple des relations existant avec les Etats membres pour la mise en œuvre des fonds structurels »¹¹³⁹.

La décentralisation oblige par exemple les gouvernements des PECO à co-financer les programmes et projets européens, elle leur demande également de former des réseaux de partenariat avec un ensemble d'acteurs publics et privés. Dans cet ordre d'idée et en prévision de l'élargissement, la Commission décide de confier à partir de 2000 l'entière gestion des fonds SAPARD (agriculture) aux autorités compétentes des Etats candidats et d'introduire un « système étendu de mise en œuvre décentralisée » (*Extended decentralised implementation system, EDIS*). La même procédure était prévue pour le programme ISPA et la gestion des fonds structurels à partir de 2004. Cependant, l'introduction de ces nouvelles priorités implique aussi de maîtriser un certain nombre de règles, procédures et méthodes de gestion, auxquelles la Commission recourt dans le cadre des politiques redistributives de l'UE, et que les Etats candidats ne maîtrisent pas encore.

Autre nouveauté, l'**approche** de la Commission est désormais **différenciée** : les projets PHARE sont regroupés sous un seul et même programme par pays par an arrêté au sein du Comité PHARE. Même chose pour les programmes ISPA et SAPARD : un programme par pays est discuté en comité ISPA ou SAPARD et arrêté chaque année. Chaque programme annuel fait l'objet d'un protocole de financement proposé par les Etats candidats, discuté et accepté en commun au sein des comités. La gestion des investissements et de l'assistance technique reste donc largement dépendante des priorités nationales de réformes définies dans

¹¹³⁸ COMMISSION EUROPEENNE, « Guidelines for Phare programme implementation in Candidate Countries, 1998-99 », Bruxelles, 27 mars 1998, pp. 14-15.

¹¹³⁹ COMMISSION EUROPEENNE, « Guidelines for Phare... », *op. cit.*, 1998, p. 15. (notre traduction)

le partenariat pour l'adhésion, réparties en deux groupes : à court et à moyen terme. Les questions prioritaires du premier groupe sont celles que les pays candidats étaient susceptibles de régler ou de faire avancer au cours de l'an 2000, le règlement de celles du second groupe devait être achevé avant la fin de l'année 2003.

De quelle manière l'exigence de mise en place d'organisations de gestion identiques dans tous les PECO et de suivi des programmes selon des procédures précises a-t-elle été réceptionnée et gérée en Hongrie et en Estonie ? Quels changements institutionnels et organisationnels ces nouvelles lignes directrices et règles de gestion ont-elles apportées dans les Etats candidats ? Observe-t-on des cas de non-congruence ?

La réception de la gestion décentralisée des fonds européens en Hongrie et en Estonie : entre fit et misfit

Comme l'écrivait Péter Heil à propos de la **Hongrie** en 2000, l'utilisation efficace de l'aide était réduite lors du changement de 1998 par un cadre législatif en grande partie inadapté, par exemple dans les domaines des facilités publiques, des lois fiscales et des règles budgétaires : « la vitesse et l'efficacité de la coordination de l'assistance était compromise par l'absence d'un système d'information pour la gestion et le suivi de programmes jusqu'à la fin de l'année 2000 ». Surtout, une des tâches les plus difficiles de l'administration publique consistait à assurer une coordination efficace entre ministères :

« Vu de l'intérieur, les ministères hongrois apparaiss[ai]ent parfois comme luttant les uns contre les autres pour plus de pouvoir au lieu de chercher une coopération bénéficiant à tous. La gestion efficace de l'aide [était] une tâche particulièrement difficile au sein d'un **service public faisant face à de profonds changements et sur-tendu par les multiples aspects des défis de la transformation** »¹¹⁴⁰.

Après 1997, la gestion de l'aide extérieure a ainsi continué à susciter de nombreuses luttes internes en Hongrie. A ce sujet, **on observe dans ce pays une véritable absence de congruence (misfit) entre les recommandations en terme de réformes organisationnelles formulées par la Commission en 1997-98 et plusieurs caractéristiques de l'administration hongroise.** *En premier lieu*, les ministères, habitués à un système de gestion décentralisé, ont eu tendance à résister aux pressions de centralisation de la gestion des fonds

¹¹⁴⁰ HEIL Péter, *PHARE in Hungary...., op. cit.*, 2000, pp. 145-146 (notre traduction) (nous soulignons en gras). Voir aussi : NERS Krzysztof Janusz *et alii*, *Moving Beyond Assistance*, New York, Institute for East-West Studies, 1992.

européens imposée par Bruxelles, en particulier en ce qui concerne l'organisation interne, la politique du personnel et les structures de gestion. Or, les programmes PHARE, notamment après le changement de paradigme de 1997, ont requis la création d'organisations nouvelles et d'accroître les échanges inter-sectoriels, donc une meilleure coordination interministérielle que le Coordinateur national PHARE se trouve chargé d'imposer. *En second lieu*, le budget PHARE est toujours resté relativement faible en Hongrie comparé au budget national. Les institutions de gestion et procédures imposées par Bruxelles étant étrangères aux structures gouvernementales hongroises, les programmes PHARE ont été très souvent marginalisés. Ces derniers n'ont pas forcément reçu l'attention que Bruxelles voulait leur accorder : PHARE n'était pas considéré comme étant central dans le processus d'adhésion, il ne faisait pas toujours bonne presse et les Hongrois ne se laissaient pas si facilement influencer dans leurs idées de réformes. Ainsi, les projets ont rarement été couronnés de succès. Il revenait donc encore une fois au Coordinateur national la tâche de changer l'image de PHARE en Hongrie, de veiller à regrouper les UGP et à créer de nouvelles structures de gestion des fonds ISPA et SAPARD pour mieux mobiliser les fonds européens. *En troisième lieu*, la gestion de PHARE manquait à ses débuts de méthodes de suivi et de contrôle des programmes. Le Coordinateur national hongrois a introduit un système de suivi spécifique par le biais de rapports réguliers. Etranger aux procédures de la Commission, cette pratique a cependant peu à peu été acceptée tant par les Unités de gestion de programmes que par les représentants de la Commission¹¹⁴¹.

Reprenons ces trois points dans le détail.

a) Afin d'améliorer la question de la coordination interministérielle, le gouvernement hongrois a décidé en 1997 de dissoudre le Comité interministériel pour la coordination de l'assistance et de le remplacer par un organe plus petit, le **Comité de gestion pour la coordination de l'assistance** (CGCA). Le gouvernement et la Commission avaient en effet remarqué à plusieurs reprises l'incapacité du Comité interministériel de fournir une utilisation concentrée et réfléchie des fonds PHARE, ce qui a également fait l'objet de critiques publiques¹¹⁴². L'absence de stratégie dans l'allocation des ressources a été attribuée au principe d'unanimité qui ne pouvait jamais être atteint en présence d'un large nombre de ministères. A la fin de l'année 1997, le gouvernement transféra les compétences de l'Unité de la coordination de l'aide du ministère des affaires étrangères vers une nouvelle institution, le

¹¹⁴¹ HEIL Péter, *PHARE in Hungary....*, op. cit., 2000, pp. 173-177.

¹¹⁴² Plusieurs articles ont été publiés dans le journal économique hongrois, *Heti Világgazdaság (HVG)*, notamment KOC SIS Györgyi, « Földrészben az egész - Luxemburgi EU-csúcs » [Tous sur le continent – le sommet UE de Luxembourg], *Heti Világgazdaság*, 20 déc. 1997, pp.9-12.

Secrétariat pour la modernisation et la coordination de l'assistance (SMCA) situé au Bureau du Premier Ministre. Le Comité de gestion, réunissant un représentant du ministère des Affaires étrangères, du Bureau du Premier Ministre et du ministère des Finances continua à fonctionner¹¹⁴³. Cependant, la centralisation accrue de la gestion de PHARE attira l'attention des médias, qui accueillirent avec scepticisme le rôle central accordé au Bureau du Premier Ministre¹¹⁴⁴. Pourtant, le gouvernement Orbán ne changea pas la structure de coordination de l'assistance extérieure, même après l'important remaniement ministériel opéré après son arrivée au pouvoir en juillet 1998. Afin d'indiquer que le Bureau du Premier Ministre conservait ses compétences et de mettre en valeur la place croissante accordée à PHARE, le Coordinateur national de PHARE accéda – comme en Pologne – au grade de ministre du gouvernement et un vice-Secrétaire d'Etat chargé de la coordination nationale de PHARE fut également nommé. Ce dernier, János Rapcsák, est assisté de hauts-fonctionnaires ayant une longue expérience de la gestion de PHARE et des programmes d'assistance bilatéraux – notamment du programme allemand *Transform* comme Péter Heil et Zsófia Mautner¹¹⁴⁵. Le Coordinateur national de l'assistance a trois fonctions principales : il représente le point de contact national pour la Commission sur les questions relatives à PHARE ; il organise la préparation des propositions de projets, élabore et présente à la Commission la proposition d'accord sur les nouveaux programmes (propositions de financement) ; il supervise et évalue les programmes en cours de mise en œuvre, assurant ainsi le suivi du mémorandum financiers agréé au comité PHARE¹¹⁴⁶. Dans toutes les décisions stratégiques, le Coordinateur national est assisté par le Comité de gestion de la coordination de l'assistance, dont les membres sont des représentants du ministère des Finances et du ministère des Affaires étrangères. Le ministère des Affaires étrangères est ainsi responsable de faire le lien entre le processus d'adhésion (négociations...) et l'utilisation des ressources PHARE, le ministère des Finances est, quant à lui, chargé de s'assurer de la

¹¹⁴³ HEIL Péter, *PHARE in Hungary...*, *op. cit.*, 2000, pp. 146-148.

¹¹⁴⁴ Voir par exemple deux articles parus dans *Heti Világgazdaság (HVG)*, notamment KOC SIS Györgyi, « Földrészen az egész... », *op. cit.*, 20 déc. 1997 et TIBOR Ágnes, « Olvasói levél » [Lettre des lecteurs], *Heti Világgazdaság*, 6 déc. 1997, p. 3.

¹¹⁴⁵ Lors de nombreux entretiens, Péter Heil, qui a écrit sa thèse de doctorat à Oxford sur le programme PHARE en Hongrie, a été nommé « le gourou de PHARE » en Hongrie. Entretiens au Bureau de l'intégration européenne et au ministère de l'Environnement, Budapest, août 2001 et sept. 2003. Voir aussi entretiens avec Péter Heil, Budapest, août 2001 et sept. 2003, János Rapcsák et Zsófia Mautner, Budapest, sept. 2003.

¹¹⁴⁶ Pour des raisons qui nous échappent, la rencontre avec le Secrétaire d'Etat János Rapcsák le 11 septembre 2003 ne nous a pas permis d'obtenir les documents sur la répartition de l'assistance extérieure reçue par la Hongrie depuis 1989. Bien que le Secrétaire d'Etat nous ait expressément promis de les faire suivre par e-mail – la promesse d'un Secrétaire d'Etat ouvrant, en général, beaucoup de portes dans l'administration hongroise – l'envoi réitéré de mails auprès de ses secrétaires sont malheureusement restés vains. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas détailler, comme nous avons pu le faire pour l'Estonie, les soutiens financiers reçus par la Hongrie après 1998 par secteur et par donneur multilatéral ou bilatéral.

faisabilité des projets d'un point de vue financier et de vérifier la cohérence avec le budget national¹¹⁴⁷.

Le **Fonds national** a, quant à lui, été créé au sein du Trésor public (ministère des Finances), conformément aux recommandations de la Commission¹¹⁴⁸. Cependant, ces recommandations ont fait face en Hongrie à une non-congruence institutionnelle : la Hongrie, contrairement à la plupart des PECO, disposait déjà d'un Trésor réformé sur le modèle français qui pouvait prendre en charge la gestion des fonds PHARE selon les nouvelles procédures. La détermination de la Commission d'avoir des institutions similaires dans tous les Etats candidats a cependant conduit à la création d'une nouvelle unité au sein du Trésor hongrois. En 1999, le gouvernement hongrois a en effet créé l'**Unité centrale de finances et marchés (CFCU)** au sein du ministère des Finances (Trésor), qui est devenue opérationnelle en juillet 1999¹¹⁴⁹. Le CFCU hongrois a reçu un soutien de 2 millions d'euros des budgets PHARE 1997 et 1998 pour assurer sa création, financer les opérations de mise en œuvre et rémunérer ses employés, ses frais internes étant co-financés par l'UE pendant les trois premières années de fonctionnement¹¹⁵⁰.

¹¹⁴⁷ HEIL Péter, *PHARE in Hungary....., op. cit.*, 2000, pp. 108-110.

¹¹⁴⁸ "Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Hungary and the European Commission on the establishment of a National Fund in the Republic of Hungary".

¹¹⁴⁹ "Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Hungary and the European Commission on the establishment of a Central Finance and Contracts Unit (CFCU) in the Republic of Hungary)".

¹¹⁵⁰ HEIL Péter, *PHARE in Hungary....., op. cit.*, 2000, p. 68.

T 75. Répartition des compétences dans le cycle de projet PHARE

	Coordinateur national de l'aide	Commission	Délégation de la Commission	Agence de mise en œuvre	CFCU	Unité de mise en œuvre du programme	Fonds national	Signataires du contrat	Comité de gestion pour la coordination de l'aide
Proposition de projet				X		X			
Sélection	X	X	X						X
Décision sur le programme		X							
Mémorandum financier	X		X						
Préparation du document technique				X		X			
Vérification document technique			(X)	X	X				
Appel d'offre				X	X				
Evaluation			(X)	X	X	X			
Signature du contrat			(X)	X	X	(X)		X	
Mise en œuvre								X	
Déboursement des fonds				X	X	X	X	X	
Confirmation de fin de projet				X		X			
Monitoring (suivi)	X	X	X	X	X	X		(X)	
Evaluation	X	X	X	X	X	X		(X)	

Source : Adapté à partir d'un schéma et d'informations fournies en entretien par Judit Rózsa, directrice CFCU, Budapest, 24 août 2001.

La question de la fermeture de l'ensemble des UGP en contre-partie de la création du CFCU, réforme imposée par Bruxelles, rencontra plusieurs résistances en Hongrie : les autorités hongroises étaient plutôt contre un « super UGP » représenté par le CFCU en raison du fait que les UGP ne disposaient pas d'assez de personnel ainsi que de la lenteur de la mise en œuvre expérimentée jusqu'ici. Surtout, la nouvelle règle de division des tâches techniques et administratives semblait incompatible avec le système hongrois de finances publiques, où l'autorité budgétaire était responsable de tous les aspects du développement des programmes. Les ministères, habitués à un système de répartition décentralisé des compétences ministérielles, voyaient ainsi d'un mauvais œil le fait d'abandonner leurs compétences financières et de restreindre leur rôle à celui d'un contrôleur technique. Après de nombreuses discussions à ce sujet, le gouvernement hongrois a pris les mesures institutionnelles nécessaires pour renforcer les unités de gestion situées au sein des ministères ou directement rattachées aux ministères. Le gouvernement hongrois décida de ne pas fermer l'ensemble des 18 UGP hongroises, contrairement aux recommandations de la Commission, mais d'en réduire le nombre afin de conserver l'expérience accumulée, estimée comme précieuse une

fois l'adhésion accomplie¹¹⁵¹. Comme nous l'indiquait Judit Rózsa, à la tête du CFCU en 2001, les agences ont fusionné, ont été renommées en « agences de mise en œuvre » et ont conservé leurs activités dans les secteurs suivants : développement régional (gestion de PHARE), environnement (ISPA), agriculture (SAPARD), transport (ISPA) et Fonds social européen¹¹⁵². Plusieurs UGP ont également survécu à travers leur fusion au sein de la Fondation hongroise pour la promotion des entreprises et la Garde hongroise pour la douane et les finances. Le personnel travaillant dans les agences de mise en œuvre a augmenté de 25%, plusieurs programmes de formations ont été menés et un système de compte-rendu mensuel a été introduit pour superviser et gérer l'ensemble du cycle de contrat. Les UGP fermées ont été obligées de transférer leurs budget au Trésor public (Fonds national) et de confier leurs programmes au CFCU¹¹⁵³. Cependant, les UGP situées au sein des ministères n'ont jamais totalement disparu et très souvent, le personnel a continué à suivre des projets sur des sujets similaires.

En raison de la coopération déjà instaurée avec la France au début des années 1990 sur la modernisation du Trésor public, le gouvernement hongrois a choisi de poursuivre la coopération avec ce pays pour l'aider à réaliser ces réformes¹¹⁵⁴. Les projets de jumelage HU98/IB-FI-07 « Monitoring system for foreign aid » et HU01/IB-SPP-03 « Strengthening Audit, Payment and Financial Control functions », menés dans la continuité de conseils fournis par le Trésor public français et l'agence ADETEF, ont ainsi permis à la Hongrie de perfectionner la gestion des fonds européens et de renforcer son système d'audit des paiements et du fonctionnement du contrôle financier. Mais comme l'écrit un des conseillers de la direction du Budget, Jean-Luc Pain, « si le processus d'élaboration budgétaire possède de grandes similitudes avec le système français, avec cependant une politisation plus importante, son efficacité est limitée par [des] problèmes fondamentaux » propres à la

¹¹⁵¹ Avant leur fermeture, les UGP employaient une centaine de personnes, sans compter les experts extérieurs. Plus de détails sur la restructuration à ce niveau : HEIL Péter, *PHARE in Hungary...., op. cit.*, 2000, p. 112-116.

¹¹⁵² Entretien avec Judit Rózsa, directrice CFCU, Budapest, 24 août 2001.

¹¹⁵³ „Határozat a Phare 1998. évi magyarországi programjának prioritásairól” [Décision sur les nouvelles priorités du programme Phare de la Hongrie pour l'année 1998], *Kormány*, 2114, 29 avril 1998.

¹¹⁵⁴ Assistance technique du ministère des Finances français (ADETEF et Direction générale de la Comptabilité publique) apportée dans le cadre de la coopération bilatérale agréée à la suite de la décision gouvernementale hongroise n°2189/1995. « Sous l'égide (...) de M. Vieux, inspecteur général des finances, et M. A. Collot, trésorier-payeur général, la coopération bilatérale avec la Hongrie s'est inscrite dans la durée dans le cadre d'un partenariat de qualité. Ces actions trouvent aujourd'hui des développements dans certains secteurs techniques au moyen d'une approche multilatérale par des jumelages dont celui sur le contrôle financier piloté par M. J.-L. Pain, trésorier-payeur général », HELIS Jean-Luc, SIMMONY Marc, « Le système du Trésor en Hongrie », *La Revue du Trésor*, 83^e année, (1), janvier 2003, pp. 17-20 (p. 17, notes 3 et 7)

Hongrie¹¹⁵⁵. Jean-Luc Hélys et Marc Simmony, respectivement inspecteur du Trésor français et contrôleur financier, ancien experts de jumelages avec la Hongrie, confirment également le fait que les réformes ont été réalisées dans le respect des legs institutionnels et organisationnels hongrois :

« En 1994, M. Nazsvadi, alors directeur du Budget [hongrois], élabore avec l'aide des experts français une première conception globale du Trésor public. Cette démarche n'était pas totalement nouvelle puisqu'un système hongrois de Trésor public fonctionnait déjà en 1924, et ce jusqu'en 1947, sur la base à l'époque d'un cadre assez proche du système français du Trésor public. Mais l'objectif poursuivi par M. Nazsvadi et les experts français n'était pas d'instaurer à nouveau le système français mais de mettre en place un système adapté aux réalités et aux contraintes locales »¹¹⁵⁶.

Les mêmes auteurs notent dans un article paru dans la « Revue du Trésor » (revue du ministère français des Finances) l'importance des réformes introduites par la Hongrie dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne à partir de 1998. Ainsi, la réforme de décembre 1999 actualise « notamment au regard des exigences européennes » les orientations initiales qui ont présidé au développement stratégique du système du Trésor définies en 1998, venant ainsi parfois largement modifier l'influence exercée au début des années 1990 par des experts extérieurs dans le cadre de projets de coopération bilatérale. J.-L. Hélys et M. Simmony écrivaient ainsi que :

« L'observateur extérieur peut (...) être interpellé par cet 'enchaînement' sur une période relativement courte (moins d'une décennie) de réformes largement structurantes venant modifier significativement les schémas antérieurs, même ceux mis en place plus récemment »¹¹⁵⁷.

Ainsi, en matière de gestion publique, **le gouvernement hongrois s'est inspiré du « modèle » français, plus proche de son passé institutionnel, pour assurer le respect des lignes directrices de la Commission, mais a dû contredire son passé institutionnel.** Cet exemple est représentatif de ce que certains auteurs appellent un « processus d'hybridation institutionnel et/ou organisationnel »¹¹⁵⁸.

S'agissant de la coordination entre ministères, et conformément aux lignes directrices de la Commission, **la répartition des compétences dans le domaine de l'assistance extérieure s'est stabilisée et centralisée autour du ministère des Finances :**

¹¹⁵⁵ PAIN Jean-Luc, « Une profonde évolution méthodologique dans la coopération : l'exemple de l'assistance à la mise en place de trésors publics en Hongrie et en Slovaquie », *Politiques et management public*, 14 (1), mars 1996, pp. 155-166 (p. 160).

¹¹⁵⁶ HELIS Jean-Luc, SIMMONY Marc, « Le système du Trésor en Hongrie », *op. cit.*, 2003, p. 17.

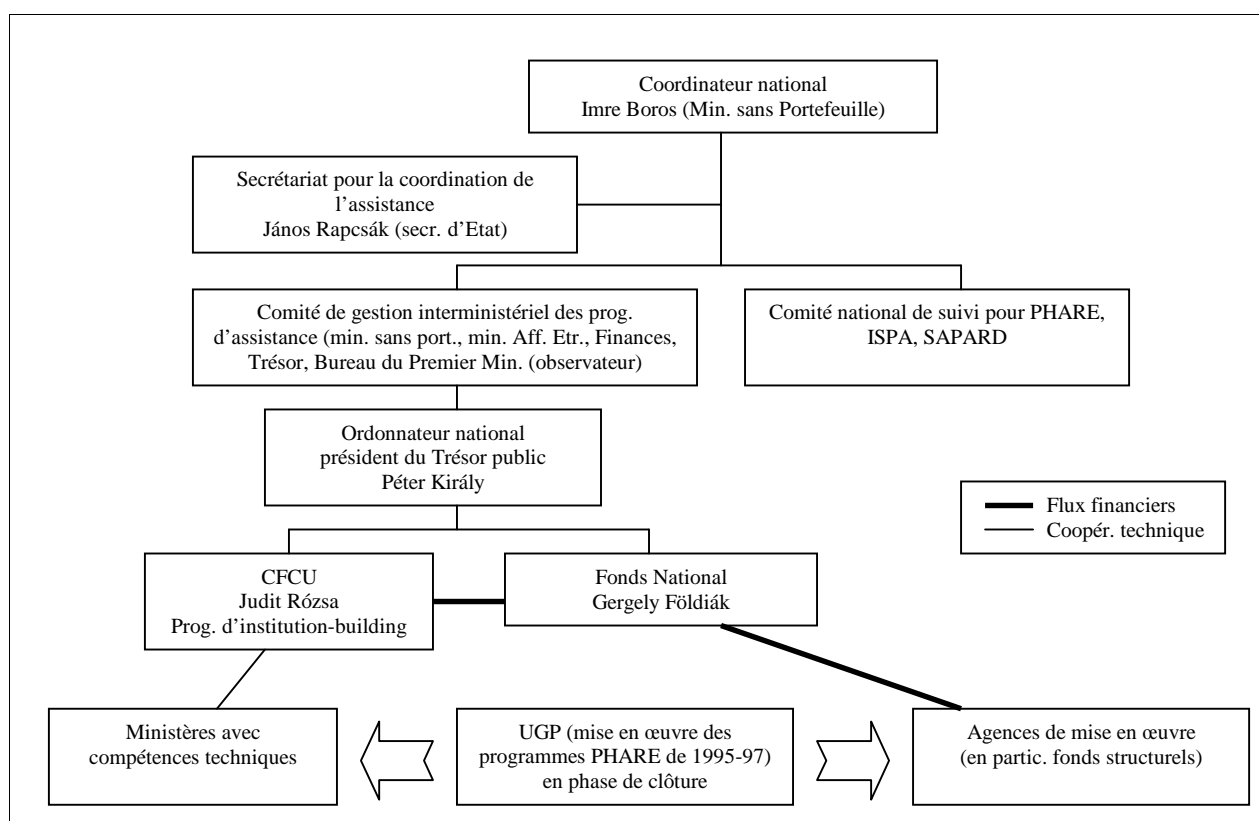
¹¹⁵⁷ *Ibid*, p. 20.

¹¹⁵⁸ Voir par exemple : BÖRSCH Alexander, « Konvergenz, Divergenz oder Hybridisierung ? », *WeltTrends*, 13. Jhrg, (46), Frühjahr 2005, pp. 41-56;

« Outre le contexte propre à la Hongrie, où le positionnement du ministère des Finances tend à se consolider, par étapes successives, par rapport aux grands ministères, les nouvelles règles de gestion et de contrôle associées à l'allocation des fonds européens à ce pays candidat à l'adhésion ont joué le rôle de levier pour faire évoluer les rapports et les modes opératoires dans le secteur des dépenses publiques »¹¹⁵⁹.

Le Comité de gestion de la coordination de l'assistance a contribué à améliorer les mécanismes décisionnels s'agissant de l'allocation des ressources, le ministère des Finances, celui des Affaires étrangères et le ministère sans portefeuille chargé de PHARE rattaché au Bureau du Premier Ministre ont fini par développer des mécanismes de coopération. La position du Coordinateur national en tant que ministre du gouvernement a permis au Secrétariat de la coordination de l'assistance de suivre tous les développements législatifs et la préparation des décisions gouvernementales¹¹⁶⁰.

T 76. Coordination de l'assistance extérieure en Hongrie



Source : Traduit et adapté à partir de : HEIL Péter, *PHARE in Hungary*..., *op. cit.*, 2000, p. 109.

¹¹⁵⁹ HELIS Jean-Luc, SIMMONY Marc, « Le système du Trésor en Hongrie », *op. cit.*, 2003, p. 17. Pour une analyse plus détaillée de l'impact de l'UE à ce sujet, voir : HELIS Jean-Luc, « Vers une convergence des modes de gestion et de contrôle des dépenses publiques dans une Europe élargie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2002.

¹¹⁶⁰ HEIL Péter, *PHARE in Hungary*..., *op. cit.*, 2000, p. 68-69.

L'introduction de nouvelles méthodes de gestion a eu également des implications logistiques et techniques et a conduit les Etats candidats à adopter de nouveaux programmes informatiques¹¹⁶¹. Quelques projets bilatéraux, notamment dans le cadre du programme allemand *Transform*, ont eu précisément pour but d'apporter un complément de formation aux fonctionnaires hongrois sur ces logiciels utilisés dans le cadre des programmes européens¹¹⁶².

b) Dans plusieurs rapports adressés au gouvernement hongrois, **la Commission avait reproché à la Hongrie de ne pas mobiliser l'ensemble des fonds PHARE qui lui étaient alloués chaque année**. Pour plusieurs analystes, le programme n'avait pas très bonne presse dans ce pays et peu de mesures ont été prises au cours des années 1990 pour améliorer l'administration des fonds européens. La situation change à partir de 1998 avec la perspective enfin clairement affirmée de l'adhésion à l'UE. En septembre 1999, la conclusion des contrats dans le cadre des programmes européens, qui était en déclin constant depuis 1995, avait augmenté de 60%. La planification budgétaire s'améliore en particulier avec l'inclusion du co-financement national des programmes PHARE dans le budget national et le Programme national de l'adoption de l'acquis¹¹⁶³.

T 77. Rôle des ministères dans la gestion des fonds de l'UE

Ministère responsable	Pré-Adhésion	Après l'adhésion
Ministère sans forte-feuille pour PHARE	Coordination générale de PHARE, ISPA, SAPARD	–
Ministère de l'Economie	–	Coordination générale du FEDER, du FSE, du Fonds de Cohésion, du FEOGA
Ministère de l'Agriculture et du Développement régional	Programmes régionaux PHARE – Développement économique	ERDF
Ministère de l'Economie Ministère de l'Education Ministère des Affaires sociales et de la Famille	Programmes régionaux PHARE – Développement des ressources humaines	ESF
Ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau	Programme ISPA (environnement)	Fonds de Cohésion
Ministère des Transports	Programme ISPA (transport)	Fonds de Cohésion
Ministère de l'Agriculture et du Développement rural	Programme SAPARD (agriculture)	FEOGA

Source: Traduit et adapté à partir de : HEIL Péter, *PHARE in Hungary....., op. cit.*, 2000, p. 179.

¹¹⁶¹ Alors que chaque transaction et chaque opération de paiement était gérée en 1996-97 par le logiciel de la Commission « Perseus », le CFCU recourt à partir de 1999 au logiciel amélioré « Phacsy ». Le Bureau du Premier Ministre gère, quant à lui, les programmes PHARE à partir du logiciel « Prima » et l'Office de contrôle national s'occupe de la gestion nationale par le biais du logiciel « Demon » ; Entretien avec Judit Rózsa, directrice CFCU, Budapest, 24 août 2001.

¹¹⁶² Entretien avec Péter Heil, Bureau du Premier Ministre, Budapest, 23 août 2001.

¹¹⁶³ HEIL Péter, *PHARE in Hungary....., op. cit.*, 2000, p. 177.

Le gouvernement hongrois réalise que les sommes en jeu sont censées l'aider à préparer l'adhésion. Entre 1998 et 2000, l'Union européenne a accordé 330 millions d'euros à la Hongrie au titre du programme PHARE, et 450 millions d'euros pour ISPA et SAPARD, soit environ 30% des engagements financiers de l'UE vis-à-vis de la Hongrie depuis 1990. La gestion des fonds SAPARD (enveloppe de 39 millions d'euros par an) est confiée au Fonds national sous la responsabilité de l'ordonnateur national, responsable de l'agrément national de l'organisme SAPARD. Une autorité de gestion est installée au sein du ministère de l'Agriculture et du développement régional. La Cour des Comptes assure le rôle d'organisme de certification. En janvier 2002, le Centre d'intervention agricole (AIK, 165 personnes employées) est formellement désigné comme organisme payeur pour la section « garantie » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). En août 2002, en anticipation de l'adhésion, le gouvernement décide de faire fusionner l'AIK avec l'organisme SAPARD à partir de juillet 2003 pour former un organisme agricole unique, compétent pour l'ensemble des concours du FEOGA. Des dispositions sont également prises pour gérer les fonds ISPA qui s'élevaient à 88 millions en 2000, 90,8 millions en 2001 et 93,9 millions d'euros en 2002.

T 78. Co-financement des projets en Hongrie (2004)

	Soutien de l'Union Européenne (M° HUF)	Co-financement national (M° HUF)	Total (M° HUF)
Programmes PHARE	26,9	15,2	42,1
SAPARD	14,2	4,6	18,8
Plan national de développement rural	17,1	3,4	20,5
ISPA/Fonds de cohésion	33,2	19,0	52,2
Programmes opérationnels	62,7	20,8	83,5
Initiatives de la Communauté	2,2	0,9	3,1
Fonds Schengen	13,9	2,2	16,1
	170,2	66,1	236,3

Source: GOUVERNEMENT HONGROIS, "The year of construction, The Government's economic and social policy objectives in 2004", Brochure d'information du porte-parole du gouvernement hongrois, 1er octobre 2003.

En 2003, le gouvernement hongrois estimait pouvoir compter sur un total de 170 millions de Forint (env. 692 000 euros) de soutien pour l'adhésion sur la base des fonds de pré-adhésion (PHARE, SAPARD, ISPA), des fonds structurels et de cohésion accessible à partir de mai 2004 et des soutiens financiers pour la construction des frontières Schengen et le développement régional. Les ressources nationales nécessaires pour l'obtention de ces fonds

et le co-financement des projets provenaient du budget national, soit 66 millions de Forint (env. 264 000 euros).

c) **Enfin, la Commission exige des Etats candidats de mettre en place des mécanismes de contrôle financiers.** Depuis 1998, l'ensemble des fonds PHARE sont inclus dans le budget annuel du gouvernement et sont soumis aussi bien à des contrôles externes qu'interne selon les lois hongroises de finances publiques et le décret gouvernemental sur le système de programme de financement du trésor. Au niveau interne, la plupart des activités de suivi, de contrôle et d'évaluation des programmes sont effectuées en commun avec la Commission. Les agences de mise en œuvre sont constamment à la recherche d'informations à fournir sur leurs activités contractées, sur les fonds déboursés, ainsi que sur la mise en œuvre concrète des activités planifiées. Les informations sont ensuite fournies au Secrétariat de la coordination de l'aide, à la Délégation de la Commission et surtout aux différents **comités de contrôle** établis après 1998. Le premier niveau d'évaluation a lieu en interne au sein des comités de contrôle du chapitre budgétaire situés au sein du ministère ou de l'institution en question. Ces comités sont généralement présidés par un secrétaire d'Etat administratif ou un haut-fonctionnaire chargé de superviser les programmes de cette institution. Afin de gérer les programmes européens, les agences de mise en œuvre ont été équipées à partir de 2000 d'un logiciel informatique capable de gérer les informations relatives à l'avancement des programmes et projets. La base de données a servi de fondement à l'évaluation qualitative des programmes PHARE par les comités de contrôle communs composés des représentants de la Délégation de la Commission et des autorités nationales concernées.

Les institutions engagés de la mise en œuvre de PHARE, ISPA et SAPARD sont également sujettes à un contrôle effectué par des évaluateurs extérieurs et par les parlementaires nationaux. L'**Office national de contrôle** et la **Cour des Comptes** hongroise ont produit un certain nombre de rapports sur ces programmes. Ces institutions jouent un rôle important dans le développement des institutions et des méthodologies nécessaires au contrôle de l'utilisation des programmes de fonds structurels¹¹⁶⁴. L'analyse globale et inter-sectorielle de PHARE est de la responsabilité de l'Office national de contrôle de PHARE, composé des représentants des ministères concernés et présidé par le Coordinateur national de l'aide¹¹⁶⁵. Au début des

¹¹⁶⁴ HEIL Péter, *PHARE in Hungary...., op. cit.*, 2000, p. 112-116.

¹¹⁶⁵ „Határozat a nemzetközi segélyprogramok végrehajtásának monitoring rendjéről” [Décision sur l'accord de monitoring de l'exécution des programmes d'aide internationaux], *Kormány*, 1009, 30 janv. 1998.

années 1990, la Hongrie avait introduit des méthodes de suivi et de contrôle des programmes spécifiques par le biais de rapports réguliers. Etrangère aux procédures de la Commission, cette pratique a cependant peu à peu été acceptée tant par les Unités de gestion de programmes que par les représentants de la Commission. En théorie, les rapports de l'Office national de contrôle forment la base du rapport semi-annuel fourni au gouvernement sur PHARE. Les comités de contrôle n'ayant été créés que vers 2000, le personnel du Coordinateur national de l'aide a assuré ces évaluations lui-même jusqu'à leur mise en route. Afin de perfectionner son système d'audit, la Hongrie a eu recours à l'expertise française dont dans le cadre du projet de jumelage HU01/IB-SPP-03 « Strengthening Audit, Payment and Financial Control functions ». Son système d'audit se rapproche donc du système français. La Commission ayant tendance à promouvoir le système d'audit anglo-saxon dans les projets de jumelage¹¹⁶⁶, ceci explique en partie la non-congruence des normes d'audit hongroises avec celles recommandées par l'UE.

En **Estonie**, la situation est assez similaire à celle de la Hongrie en raison de la nature décentralisée de la gestion des fonds extérieurs, mais les adaptations institutionnelles et organisationnelles se sont manifestées différemment. *En premier lieu*, la centralisation de la gestion des fonds européens a occasionné des luttes de pouvoir entre la Chancellerie d'Etat, le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères et l'amélioration de la coordination interministérielle recommandée par Bruxelles a dû être améliorée. *En second lieu*, le gouvernement estonien a dû veiller à regrouper les UGP et à créer de nouvelles structures pour la gestion des fonds ISPA et SAPARD afin de mieux mobiliser les fonds européens. *En troisième lieu*, il a introduit des mécanismes de suivi et de contrôle des programmes et projets européens.

a) A partir de 1998, le gouvernement estonien redéfinit plusieurs fois les **lignes directrices de coordination de l'assistance extérieure** énoncées en 1993¹¹⁶⁷. Le décret du 29 décembre 2000 indique une restructuration particulièrement importante en terme de gestion des fonds communautaires suite à l'acceptation de l'Agenda 2000 (financement pour la période 2000-2006). Cette modification énonce clairement la répartition des compétences et les procédures

¹¹⁶⁶ Entretien avec Catherine Burdin, GIP ADETEF, ministère français des Finances, Paris, 17 avril 2003.

¹¹⁶⁷ Le décret de 1993 a par exemple été modifié en 1998 : GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'ESTONIE, "Procedure for Use of official Foreign Assistance and for Foreign Cooperation practiced by Government Agencies", ratified by the Government of the Republic with Regulation n°14 of January 27, 1998 (unauthorized translation) (non publié).

de gestion des fonds de pré-adhésion PHARE, ISPA et SAPARD¹¹⁶⁸ en Estonie et marque l'introduction de nouvelles méthodes de gestion de l'assistance extérieure, comme l'indique le titre du décret de 2000 : « Procédure pour l'application et le recours à l'assistance extérieure, pour le suivi du recours à l'assistance extérieure et pour l'évaluation de l'efficacité de l'assistance extérieure ». Il est surtout intéressant de remarquer que le décret de 2000 introduit pour la première fois des mesures d'information des partenaires économiques et sociaux sur les possibilités de l'assistance extérieure¹¹⁶⁹.

Alors que le document de 1993 était d'un vague extrême concernant les procédures institutionnelles et se contentait principalement d'assimiler les définitions de l'assistance extérieure, le règlement de 2000 énonce très précisément les secteurs d'activités et les procédures à suivre pour les demandes et l'utilisation de l'assistance extérieure, en particulier de l'UE. Ces modifications indiquent la réalisation d'un processus d'assimilation des « normes » de l'UE après l'intégration de celles de l'OCDE, qui figurent toujours dans le chapitre I du document.

Comme analysé dans le chapitre III de ce travail, la responsabilité de la gestion de l'aide en Estonie est restée partagée entre le ministère des Finances (aide générale) et le Bureau de l'intégration européenne (pour l'aide au processus d'intégration européenne). Cette répartition, qui fait constamment l'objet de luttes de pouvoir, n'a pas particulièrement changé après 1997 et a, au contraire, été renforcée par le décret de 2000. Le titre 2 du chapitre 2 indique que le Bureau de l'intégration européenne (aujourd'hui Secrétariat de l'Union européenne) est responsable de coordonner tous les projets d'assistance ayant trait à l'intégration européenne (formation de fonctionnaires, jumelages...). Des procédures de réception des propositions et d'évaluation de la faisabilité des projets en fonction des documents de suivi des négociations d'adhésion sont précisées dans le décret. Le titre 3 du chapitre 2 précise, quant à lui, les compétences de coordination qui reviennent au ministère des Finances s'agissant de la gestion explicite des programmes européens PHARE, SAPARD

¹¹⁶⁸ Titres 2 et 3 des chapitres II et III du décret n°458 du 29 déc. 2000 : GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE, « Procedure for application for and use of external assistance, for monitoring the use of external assistance and for assessment of the effectiveness of external assistance », Regulation n°458 of December 29, 2000. (version en anglais non publiée). Entretien au Bureau de l'intégration européenne, septembre 2003.

¹¹⁶⁹ §3, chap. 1 du décret de 2000. GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE, « Procedure for application for and use of external assistance, ... », *op. cit.*, 2000.

et ISPA¹¹⁷⁰. C'est également au sein de ce ministère qu'a été créée l'**Unité centrale de finances et marchés** (CFCU) recommandée par l'UE, suite à la signature du mémorandum financier du 1^{er} octobre 1997. Dans le cas de SAPARD, le ministère est sommé de déposer des projets auprès de la Commission qui soient axés sur la mise en œuvre des mesures définies dans le « Plan national de développement agricole et de la vie rurale » en Estonie. Le ministère de l'Agriculture est chargé d'organiser les demandes et le recours à l'assistance SAPARD, tout comme le ministère de l'Environnement et le ministère des Transports de gérer les projets ISPA. Les demandes de financement sont toutes transmises séparément au ministère des Finances. Le Bureau de l'intégration européenne et les ministères sont chargés d'effectuer le suivi des projets et de mettre en place un comité de contrôle ou de suivi composé, en plus de leurs fonctionnaires, du demandeur de l'assistance, du fournisseur de l'assistance, du bénéficiaire, de représentants des partenaires économiques et sociaux et du ministère des Finances. D'autres dispositions prévoient des mesures d'évaluation des projets et la remise d'un rapport annuel au ministère des Finances sur l'utilisation de l'assistance extérieure.

Le **Fonds national** estonien, dont la création était recommandée par la Commission, a été ouvert au sein du ministère des Finances. Il est chargé de la gestion générale des fonds et de la circulation des informations entre la Commission et la République d'Estonie. Contrairement à la Hongrie, dont le Trésor était inspiré d'un modèle (français) peu congruent avec les normes européennes (ce qui a nécessité d'importantes réformes), l'Estonie ne disposait pas d'institution comparable au Trésor. Par ailleurs, la politique économique estonienne du début des années 1990 ayant été fortement inspirée du modèle britannique, promu par ailleurs par la Commission, la mise aux normes à ce sujet a été relativement rapide et l'observateur extérieur constate une relative congruence des structures avec les lignes directrices européennes. Ainsi, un projet de jumelage mené avec des experts irlandais et britanniques¹¹⁷¹, plus tard complété par un projet de jumelage léger, a contribué à renforcer le système de gestion et de contrôle financier estonien sur la base de l'expérience de ces deux pays.

Autre changement apparu dans la coordination estonienne décentralisée de l'assistance extérieure : le Groupe de Coordination pour l'Assistance Extérieure du Conseil des hauts-

¹¹⁷⁰ GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE, « Procedure for application for and use of external assistance, ... », *op. cit.*, 2000.

¹¹⁷¹ EE00/IB-FI-01 « Strengthening good governance and accountability in the Public Sector by building up Sound Financial management and Control System ».

fonctionnaires a été réformé le 17 janvier 2001 et s'appelle désormais **Groupe de travail de l'assistance extérieure** (*välisabi alakomitee*). Il s'est réuni pour la première fois le 22 février 2001 et a pour fonction de coordonner les activités d'assistance bilatérale et multilatérales, et de faire circuler les informations entre ministères estoniens. En 2002, le groupe de travail était composé de quatre personnes du Bureau de l'intégration européenne rattaché à la Chancellerie d'Etat, une personne pour chaque ministère (ministères des Transports et des Télécommunications, de l'Economie, de l'Agriculture, des Affaires intérieures, des Affaires sociales, de la Culture, de la Justice, de l'Environnement, de l'Education, des Affaires étrangères, et enfin des Finances, sauf ministère de la Défense), un représentant de la Banque d'Estonie (*Eesti Pank*), une personne du Centre de traduction juridique et une personne du Secrétariat à l'information européenne rattaché à la Chancellerie d'Etat¹¹⁷². Le fonctionnement du Groupe est resté le même.

b) En Estonie, il revenait la tâche au Coordinateur national de veiller à regrouper les UGP et à créer de nouvelles structures de gestion des fonds ISPA et SAPARD pour mieux mobiliser les fonds européens. Dès 1998, le gouvernement estonien a engagé des mesures pour permettre la mise en œuvre de **SAPARD** et l'institution du « Fonds européen d'orientation et de garantie agricole » (FEOGA), fonds de subventions aux agriculteurs. En 2001, les versements annuels ont représenté 3,3 millions d'euros, dont 3 millions d'euros à titre d'acompte¹¹⁷³. Les structures responsables de gérer SAPARD sont en nombre restreint en Estonie. La Commission a confié en juin 2001 à titre provisoire la responsabilité de la gestion du programme SAPARD – sur une base entièrement décentralisée (procédure EDIS) – à l'**Office des registres et de l'information agricoles** (ARIB) (*Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile* (PRIA)). L'ARIB s'acquitte des tâches dévolues à l'organisme SAPARD conformément à une convention pluriannuelle. A part les demandes de subvention formulées par les agriculteurs, l'ensemble des projets sont financés sur la base de besoins identifiés par le « Plan national de développement agricole et de la vie rurale », ainsi que du Plan national d'adoption de l'acquis. L'ARIB est devenu en 2004 l'autorité de paiement unique pour la politique agricole commune et le développement rural. Il est également responsable de la conception, du fonctionnement et de la mise en œuvre du *Système intégré de*

¹¹⁷² Entretien avec Mari Torm, membre du Groupe de travail de l'assistance extérieure, Bureau de l'intégration européenne, Tallinn, sept. 2002. Liste complète et coordonnées sur le site du Bureau de l'intégration européenne - *Euroopa Liidu Sekretariaat* (ELS) : www.eib.ee (24.06.02)

¹¹⁷³ Le programme SAPARD repose sur trois priorités : améliorer la compétitivité de l'agriculture et du secteur agroalimentaire par le biais de subventions aux agriculteurs ; revitaliser les zones rurales et de développement durable ; faciliter la mise en œuvre effective du programme.

gestion et de contrôle (SIGC) en Estonie. Le ministère de l'Agriculture a élaboré un Plan de développement global pour le SIGC et commandé une étude générale de faisabilité et une analyse des déficiences constatées en avril 2002. Il assume le rôle d'autorité de gestion chargée de la gestion et de l'exécution générales du programme. Après que le département audit de l'entreprise de conseil KPMG ait fourni des conseils durant l'été 2000 sur la procédure d'accréditation de l'ARIB par l'UE¹¹⁷⁴, la gestion des fonds agricoles ainsi que la création et le renforcement institutionnel de l'ARIB ont surtout fait l'objet de trois projets de jumelage en 2001 : un avec la France, l'Allemagne et la Finlande sur la modernisation du secteur agricole (système d'information, EE98/IB-AG-01(a)), un avec l'Allemagne et l'Irlande sur le développement du système administratif de soutien à l'agriculture (EE00/IB-AG-01) et un avec les Pays-Bas, le Danemark et la Grande-Bretagne sur le développement d'un système de régulation des marchés agricoles (EE01/IB-OT-01).

En raison du nombre trop important d'Unités de gestion de programme soutenues avant 1997 par la Commission, les projets de jumelage ont participé à l'organisation de la fusion de plusieurs de ces unités. A la fin de l'année 2001, deux fondations, la « Fondation du crédit agricole et rural » et la « Fondation pour le développement rural », ont fusionné sous le nom de **Fondation pour le développement rural**. Le but de cette fondation est de fournir un soutien aux PME et à la création d'entreprises et de faciliter l'accès de ces dernières aux régimes d'aides nationaux et à SAPARD. La nouvelle fondation jouit d'un statut d'autonomie et offre des prêts d'investissement pour l'achat de terres agricoles, des prêts garantis et des prêts d'investissement généraux. Pour améliorer la qualité des conseils et des informations générales fournis aux agriculteurs, le ministère estonien de l'Agriculture a établi en avril 2002 un réseau de centres d'orientation et d'information à l'échelle des comtés.

Cependant, la mise en place de nouvelles institutions de gestion s'est effectuée de façon trop rapide. Dans son rapport de 2001, la Commission constatait de nombreuses difficultés liées à la transformation de l'organisme SAPARD (ARIB) en autorité de paiement unique au titre du FEOGA, à l'amélioration du registre animal (garantir un degré plus élevé de traçabilité grâce à l'inclusion des données relatives aux mouvements des animaux et aux exploitations)¹¹⁷⁵. Elle recommandait de prévoir la création d'une interface avec les services vétérinaires et

¹¹⁷⁴ KÄÄRMA Ants, « Kas SAPARDi Rahad tulevad ? » [Est-ce que les fonds SAPARD vont arriver ?], *Võrumaa Teataja*, 3 oct. 2000, p. 2.

¹¹⁷⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion*, COM(2001) 700 final, 2001.

d'assurer la connexion du registre foncier à une cartographie numérisée. En plus des sources d'information de base, les différentes applications destinées à gérer les systèmes de soutien restaient encore à être créées (aides à la surface, primes animales, mesures agro-environnementales et autres mesures de développement rural). Des logiciels comptables, d'analyse des risques et de contrôle devaient encore être développés ainsi que les interfaces avec le système général de gestion des Fonds structurels et d'information financière. La mise en service à la date de l'adhésion était évaluée comme dépendant du développement ultérieur des systèmes et de la mise à disposition des ressources humaines et budgétaires nécessaires. Quant à la transposition dans le domaine des mécanismes applicables aux échanges, celle-ci se situait encore à un stade préparatoire. Les structures opérationnelles, les procédures écrites et les exigences en matière de contrôle ainsi que l'équipement informatique et le renforcement des effectifs devaient être complétés. L'ensemble de ces difficultés structurelles et techniques ont en grande partie été assistées de projets PHARE et de jumelages. Le cadre de programmation **ISPA** est, quant à lui, régi par les documents de stratégie nationale que les autorités estoniennes ont élaborés en 2000 pour les transports et l'environnement. Dans le cas des infrastructures de transport, l'accent a été mis sur la modernisation des principaux réseaux transeuropéens. Dans le domaine de l'environnement, les principales priorités avaient trait aux systèmes inadéquats de traitement de l'eau et des eaux usées. Dans l'ensemble, le gouvernement a continué, dans sa stratégie d'investissements et de réalisation des réformes, à développer les liens tant avec les programmes multilatéraux que bilatéraux, en particulier avec les Etats du Conseil de la Mer baltique (Danemark, Suède, Finlande, Allemagne), mais aussi avec les Etats-Unis avec lesquels les Estoniens de la diaspora entretiennent toujours d'importantes relations de coopération.

T 79. Aide extérieure de l'Estonie entre 1992 et 2001

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	%
Finlande	138,6	196,1	130,8	138,6	134,3	95,4	98,1	65,0	61,8	47,9	1106,6	9,5%
Suède	49,0	80,5	353,7	72,6	56,1	131,5	229,0	219,6	224,7	145,6	1562,4	13,4%
Danemark	51,2	122,5	82,8	217,8	126,4	151,9	234,6	298,3	259,3	219,4	1764,2	15,2%
USA	2,6	171,0	180,0	73,7	36,7		174,8	118,5	218,2		975,5	8,4%
Allemagne	58,0	66,9	78,1	58,4	53,2	36,3	23,7	1,1	80,2		455,9	3,9%
Suisse	25,4	58,2	37,2	25,4	95,1	59,0	27,7	6,4	1,0		335,4	2,9%
Italie		148,0					1,0				149,0	1,3%
Grande-Bretagne	13,4	13,2	15,1	13,4	9,6	16,6	20,2	2,1	18,9	1,6	124,1	1,1%
Norvège	0,1	0,5	12,7	27,4	21,9	21,9	23,5	16,0	51,7	1,5	177,3	1,5%
Pays-Bas	12,8	14,5	14,8	12,8	1,8	7,6	23,8	24,3	18,4	23,8	154,6	1,3%
Canada	5,0	9,1	5,5	11,6	12,2		7,6				51,0	0,4%
France	9,1	0,4		9,1	5,8	6,6	7,5		5,5		44,0	0,4%
Total OCDE	365,3	880,8	910,6	660,8	553,0	526,8	871,5	751,4	939,6	439,8	6899,7	59,3%
PHARE	326,0	156,8	224,5	333,5	345,9	546,7	450,1	439,1	523,8	460,0	3806,4	32,7%
ISPA										633,7	633,7	5,4%
SAPARD										193,2	193,2	1,7%
Total UE	326,0	156,8	224,5	333,5	345,9	546,7	450,1	439,1	523,8	1286,9	4633,2	39,8%
UNDP	2,7		9,1	2,7	9,2	12,6	4,9	16,9	32,5		90,6	0,8%
Autres	0,1			0,1	5,4		4,0	2,7	7,6		19,9	0,2%
Total	694,1	1037,6	1144,2	997,1	913,5	1086,1	1330,5	1210,1	1503,6	1726,7	11643,4	100,0%
	6,0%	8,9%	9,8%	8,6%	7,8%	9,3%	11,4%	10,4%	12,9%	14,8%	100,0%	

Source : Ministère estonien des Finances, www.fin.ee. (notre traduction)

L'assistance communautaire reste cependant l'aide multilatérale la plus importante (40% des dons). Ainsi, la Commission européenne a attribué à l'Estonie environ 338 millions d'euros au cours de la période 1991-2001. En 1998, 28,5 millions d'euros ont été alloués à l'Estonie et distribués à travers trois programmes : le programme national PHARE (21 millions d'euros), les facilités d'infrastructures de grande taille (5 millions d'euros) et le programme de coopération transfrontière (2,5 millions d'euros). Ces fonds ont été répartis en fonction des priorités définies dans le partenariat pour l'adhésion, soit 9,11 millions d'euros pour le renforcement des capacités administratives, en particulier dans le secteur agricole, le renforcement du ministère des Finances, et la mise en place des institutions nécessaires à la préparation des fonds structurels ; 1,49 millions d'euros consacrés au renforcement du système judiciaire, 5,81 millions d'euros pour le rapprochement de la législation dans le secteur environnemental, incluant les investissements des infrastructures d'environnement ; et enfin 2,5 millions d'euros pour améliorer les infrastructures de transport. En 2001, le montant annuel de l'aide financière accordée à l'Estonie s'élevait à plus de 33 millions d'euros pour le programme PHARE, de 12 millions d'euros pour SAPARD et de 40 millions d'euros pour le programme ISPA. Le programme PHARE 2002 pour l'Estonie était doté de 21 millions d'euros, complété par une enveloppe de 9,4 millions d'euros accordée au titre de la facilité supplémentaire en faveur du renforcement des institutions. L'enveloppe indicative pour la mise en œuvre de SAPARD était de 12,7 millions d'euros et celui d'ISPA pour la même

période entre 21,2 et 37,1 millions. Les ministères ayant mobilisé le plus de crédits communautaires sont les ministères de l'Environnement, des Affaires économiques, des Finances et de l'Education¹¹⁷⁶.

T 80. Répartition par secteur des fonds alloués par l'UE entre 1991-2001 (million EUR)

Ministère	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Min. des Affaires économiques	0,47	3,93	2,5	6	3	9,5	2,5	0,75	2	5,45	5,2688	36,1
Min. de la Justice				0,6		1		1,49		0,684	0,6	3,774
Min. des Affaires sociales			1,5		2,9		2		3,17	2,578	1,461	12,148
Min. de l'Education		1	2,4	5	3,2	4	4,9	2,8		6,14	2,92	29,44
Min. des Finances	0,9	3,7	2,45	5,1	2,4	3,5	5,3	2,66	1,5	3,1	2,584	30,61
Min. des Affaires intérieures				3	3,3	5	5,1	0,138	3,5	1,39	5,281303	21,428
Min. du Transport et de la Communication		0,3	0,3		1,5	2	5	9,32	1,05	0		19,47
Min. de l'environnement		3,25	0,65	2,5	3,5	1	3,3	6,502	14,05	7,871	0,8	42,623
Min. des Affaires étrangères					0,8							0,8
Min. de l'Agriculture	3,2	0,35	0,9	0,3	2,4	3	2	4,25		1,98	6,545	18,38
Chancellerie d'Etat			1,3		1	2	5				1,3	9,3
Facilités de prépar. de projets (FPP)									2			
Participation aux programmes de la Communauté								0,59	0,8	3,38	2,585398	4,772575
ACCESS										0,9		0,9
Total PHARE	4,57	12,53	12	22,5	24	31	35,1	28,5	28,07	33,475575	29,345501	261,091076
ISPA										24,634508	40,452437	65,086945
SAPARD											12,344729	12,344729
Total fonds UE										58,110083	82,142667	338,52275

Source : Ministère estonien des Finances, www.fin.ee. (notre traduction)

c) En 1998, la Commission européenne a formulé plusieurs recommandations, sommant le gouvernement estonien de renforcer les structures indépendantes de contrôle financier et d'en créer de nouvelles pour vérifier la gestion des fonds européens et nationaux. Relayées par les négociateurs et de hauts-fonctionnaires estoniens, ainsi que par la presse estonienne¹¹⁷⁷, ces recommandations ont été prises en compte par le gouvernement. S'agissant de la gestion des fonds européens au sein du ministère des Finances, le renforcement de la gestion financière et du contrôle financier dans le secteur public a fait l'objet en 2001 d'un projet de jumelage entre le ministère des Finances et des experts irlandais et britanniques (EE00/IB-FI-01). Un comité de suivi a par ailleurs été institué en accord avec l'Autorité de gestion estonienne et s'est réuni régulièrement pour gérer les versements effectués au titre du programme

¹¹⁷⁶ Informations issues des rapports réguliers de la Commission et d'évaluations sur l'Estonie.

¹¹⁷⁷ PIIRISALU Jaanus, « Ametnikud mängivad riigi rahaga rahvamehi » [Les fonctionnaires jouent avec l'argent du gouvernement destiné au peuple], *Eesti Päevaleht*, 26 août 1999, p. 3 ; TRAKS Kristina, « Euroopa Liit hakkab oma rahapaigutusi kontrollima » [L'Union européenne commence à contrôler le placement de notre argent], *Äripäev*, 14 janvier 1999.

SAPARD. Le rôle de la Cour des Comptes (*Riigikontroll*), institution déjà présente en Estonie en 1990, a été renforcé¹¹⁷⁸.

Critiques sur la gestion des fonds communautaires

La gestion des fonds communautaires et en particulier de SAPARD et ISPA ont fait l'objet de critiques constantes dans la presse des Etats membres et des Etats candidats : en premier lieu pour dénoncer le fait que l'argent promis par Bruxelles n'arrivait pas du tout ou pas à temps, en second lieu pour mettre à nu les arrangements politiques et financiers que la création des agences SAPARD a générées.

Ainsi, la presse estonienne a par exemple critiqué les lenteurs de Bruxelles en mentionnant les dérives d'un système trop bureaucraté : l'argent n'arrivait pas, et quand il était là, il n'était pas redistribué aux petits paysans mais aux grandes exploitations agricoles. Les titres de presse entre 1998 et 2000, année où les fonds ont commencé à être distribués, sont très parlants : « L'aide et les investissements gigantesques de l'UE n'attendent pas l'Estonie », « L'aide de l'UE n'arrive pas », « Que faire avec les milliards d'euros ? » ou encore « L'aide européenne est distribuée de manière confuse »¹¹⁷⁹. La lenteur de l'absorption des fonds du programme SAPARD ont en particulier fourni des arguments à plusieurs hommes politiques pour critiquer l'aspect bureaucraté et les inégalités que la répartition des fonds ont produit¹¹⁸⁰.

La gestion des fonds de l'UE a également occasionné de nombreuses difficultés dans l'introduction de nouvelles structures dans les PECO. Malgré les efforts fournis en terme de réformes institutionnelles et organisationnelles, mais aussi de recrutement et de la formation

¹¹⁷⁸ Les fonctions et les modalités de nomination du directeur de cette institution sont définies dans la partie IX de la constitution estonienne (§ 132 à 138). Le poste de président du *Riigikontroll*, poste stratégique, a fait l'objet de plusieurs nominations – effectuées sur proposition du président de la République pour une période de 5 ans – depuis son entrée en fonction en 1990 : Hindrek-Peter Meri (1990-1997), Ants Leemetsa (1997), le futur Premier ministre Juhan Parts à partir de 1998, puis Raivo Linnase. ALATALU Toomas, *Eesti Poliitika 2000. Ladvik ja rahvas, sündmused ja skandaalid* [Politique de l'Estonie 2000. Superficialité et nation, événements et scandales], Tallinn, Kirjastus Ilo, 2000.

¹¹⁷⁹ KOPLI Kaivo, « Eestit hiiglaslikud abirahad ja investeeringud ELis ei oota », [L'aide et les investissements gigantesques de l'UE n'attendent pas l'Estonie], *Äripäev*, 4 déc. 2000, p. 4 ; « ELi abi ei jõua kohale » [L'aide de l'UE n'arrive pas], *Äripäev*, 14 juin 2000, pp. 14-15 ; « Mida teha Euromiljardiga ? » [Que faire avec les milliards d'euros ?], *Äripäev*, 7 fév. 2000, p. 18-19 ; ENNET Priit, « Euroabi jaotub ebaselgelt » [L'aide européenne est distribuée de manière confuse], *Postimees*, 5 mai 1998, p. 3.

¹¹⁸⁰ KÄÄRMA Ants, « Kas SAPARDi rahad tulevad ? » [Est-ce que les fonds SAPARD vont arriver ?], *op. cit.*, 2000, p. 2. En 2000, Ants Käärma était vice-président de la fraction parlementaire du parti *Eestimaa Rahvaliid* (Ligue du Peuple d'Estonie).

de personnel, la gestion des fonds communautaires, en particulier d'ISPA et de SAPARD, ont occasionné de nombreuses luttes inter-organisationnelles et entre personnes. En Pologne et en Roumanie, la nomination des directeurs de ces agences a fait l'objet d'affaires politiques débattues. Surtout, les agences ont mis beaucoup de temps à être créées, à être accréditées par la Commission et à devenir opérationnelles, comme l'indiquent les rapports réguliers sur ISPA et SAPARD transmis chaque année au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions¹¹⁸¹. Lancés en 1998, les programmes ISPA et SAPARD n'ont commencé à être effectifs qu'en 2000-02. De deux à quatre ans ont donc été nécessaires en fonction des pays pour assurer la mise en place de ces programmes, ce qui a suscité d'importants mécontentements, notamment auprès des petits agriculteurs.

De nombreux problèmes subsistent dans la gestion des programmes européens, tant des programmes d'assistance avant l'adhésion que ceux gérés à partir du 1^{er} mai 2004. La plupart des projets sont conclus à la dernière minute et leur mise en œuvre respectent rarement les délais prévus. Plusieurs propositions de projets remises aux administrations responsables de la coordination n'atteignent pas le niveau requis pour être acceptés. Les interlocuteurs rencontrés en Estonie et en Hongrie indiquent tous avoir besoin de formations supplémentaires sur les procédures des fonds européens qui évoluent rapidement, mais aussi sur les moyens d'ajuster les structures institutionnelles et les procédures, de mobiliser un personnel qualifié sur les fonds structurels et sur les mécanismes de suivi et d'évaluation de projets. A ce sujet, les nombreuses entreprises de conseil présentes sur place, très souvent d'origine étrangère ou créées dans le cadre de programmes de coopération bilatéraux, se sont préparées pour fournir des formations à prix coûtant à partir mai 2004. Ainsi, malgré le programme de « facilité de transition » (prévu pendant trois ans après l'adhésion) et la phase de sortie des programmes PHARE, ISPA et SAPARD, il est prévisible que le processus d'apprentissage des PECO sur les fonds communautaires reste encore long. L'Espagne, le Portugal et la Grèce ont mis plusieurs années avant de pouvoir absorber l'ensemble des fonds leur étant destinés, même chose pour l'Autriche, la Suède et la Finlande, l'Autriche ayant par exemple eu besoin de quatre ans avant de toucher l'ensemble de la somme qui lui était allouée au titre des fonds structurels.

¹¹⁸¹ Le rapport SAPARD de 2001 met par exemple en valeur les difficultés de création de ces agences dans les PECO, en particulier en Pologne et en Hongrie. COMMISSION EUROPÉENNE, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SAPARD Annual Report Year 2001*, COM(2002) 434 final, Bruxelles, 30 juillet 2002.

En conclusion, bien que l'UE ait recommandé la mise en place d'organisations identiques de gestion des politiques européennes et des fonds européens (politique du « *one size fits all* » d'après plusieurs interlocuteurs), **une analyse comparée des cas estonien et hongrois permet de constater que les Etats candidats ont élaboré des structures nationales apparemment identiques, mais au fonctionnement très différent**¹¹⁸². En 1998, lors d'un séminaire de l'OCDE chargé de faire le bilan avant les négociations d'adhésion de l'état des structures horizontales des PECO, Tony Verheijen, expert à l'OCDE, constatait que les candidats sont loin d'avoir tous adopté le même type de structure :

« Il existe une diversité considérable des structures centrales d'élaboration des décisions qui ont été créées. Il est important de noter que les systèmes d'élaboration des décisions sur les questions européennes n'ont pas fait preuve de permanence. **Les changements de gouvernement ont souvent conduit à une refonte complète des structures gouvernementales, y compris de celles concernant la gestion des affaires européennes (...)**. Toutefois, le fait que le début des négociations d'adhésion approche devrait en principe inciter les pays à procéder à des changements de structures moins fréquents et moins radicaux dans ce domaine »¹¹⁸³.

En effet, après 1998, on observe une tendance à la centralisation de la gestion des affaires européennes dans tous les PECO, généralement en raison des legs organisationnels hérités du passé. Mais il importe de prendre en compte les spécificités nationales, les phénomènes de dépendance du chemin (*path dependency*) et les influences extérieures pour comprendre le poids exact de chaque organisation dans l'agencement national. Ainsi, l'impact de la définition de « lignes directrices » dans le domaine de la coordination des affaires européennes et des fonds de l'UE a entraîné une « harmonisation » de la gestion organisationnelle des fonds communautaires par les PECO. Cependant, l'aide à la réalisation des réformes a principalement été fournie par l'OCDE et les Etats membres de l'UE. En l'absence d'expertise dans ce domaine, la Commission s'est contentée d'organiser des réseaux d'experts de la mise en œuvre des politiques européennes et de définir ainsi, par la pratique, les modalités de mise en œuvre de la subsidiarité dans la coopération extérieure de l'UE.

Les cas hongrois et estonien permettent de réaliser que les similitudes observées dans la création de structures de coordination des politiques européennes et de gestion des fonds communautaires trouvent leurs origines dans un contexte de construction étatique totalement différent et dont certains legs, de l'entre-deux guerres et de la période soviétique, ont continué

¹¹⁸² Pour une étude plus détaillée sur le cas hongrois, voir per ex. : VEREBELYI Imre, « L'impact de l'Union européenne sur l'administration et le style de gouvernement en Hongrie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), 2002, pp. 197-227.

¹¹⁸³ VERHEIJEN Tony, « La gestion des questions européennes dans les pays candidats à l'UE : Inventaire de l'état actuel de la question », *op. cit.*, 1998, p. 18. (nous soulignons)

à représenter des limites aux réformes. Par ailleurs, il est possible de parler d'incrémentalisme institutionnel et organisationnel sur la base des réformes déjà introduites au début des années 1990 (chap. III). L'Estonie et la Hongrie présentent les caractéristiques communes suivantes : les critères institutionnels horizontaux de la conditionnalité à l'adhésion ont occasionné de véritables luttes entre partis et personnalités politiques, ainsi qu'entre ministères au niveau administratif, notamment dans le cadre de la réforme de la fonction publique¹¹⁸⁴. Alors que la Hongrie avait privilégié une gestion décentralisée des politiques européennes, la tendance revient à la centralisation auprès du Premier ministre en 2004. En Estonie aussi, la gestion des affaires européennes relève désormais clairement du Premier Ministre. Dans les deux pays, le rôle central du ministère des affaires étrangères chargé des négociations a disparu après 2004 et les départements ont été transférés auprès du Premier ministre. Mais le poids des organisations mises en place dans ces deux pays est très différent. Alors que dans le cas estonien le Secrétariat de l'UE a conservé le même nombre d'employés (une quinzaine) et continué à privilégier une gestion décentralisée des politiques par les ministères, le Bureau du Premier Ministre hongrois a particulièrement gonflé ses effectifs pour opérer un meilleur contrôle des ministères. La gestion décentralisée des affaires européennes passe en effet par des unités du Bureau du Premier Ministre directement intégrées dans les ministères. S'agissant de la gestion des fonds européens, la promotion à partir de 1998 de normes cohérentes inspirées de la nouvelle gestion publique a été relativement mal réceptionnée en Hongrie, en raison d'un passé institutionnel construit sur celui de la France, mais n'a pas occasionné de difficultés en Estonie en raison des réformes déjà effectuées sur le modèle anglo-saxon.

L'analyse effectuée à l'aide des trois variables identifiées en introduction de cette partie montre que **la mise en œuvre de la conditionnalité relève plutôt d'un processus différencié qui demande à être contextualisé** : celle-ci dépend en effet des priorités politiques définies par les pays candidats, de la manière dont les PECO ont formulé leurs stratégies d'adhésion et ont noué des coopérations avec l'assistance extérieure. Ainsi, il n'est pas certain que la politique du « one size fits all » appliquée aux critères institutionnels horizontaux ait été aussi efficace que la Commission l'aurait voulu. Force est de constater qu'en fonction de la nature des normes, de la méthode appliquée et du contexte national, les

¹¹⁸⁴ A ce sujet, voir par exemple : ISTVAN György, « The Civil Service System of Hungary » et SOOTLA Georg, ROOTS Harry, « The Civil Service in the Republic of Estonia », in : VERHEIJEN Tony (ed.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham/Northampton, 1999.

phénomènes d'interprétation – ou de réinterprétation – d'accommodement et de traduction de la conditionnalité ne sont pas les mêmes dans tous les PECO et dépendent largement des héritages institutionnels et de la situation de politique intérieure. Par ailleurs, le domaine de la coordination des politiques et des fonds européens fait toujours l'objet de restructurations constantes : il est donc relativement difficile de proposer une évaluation précise des réformes réalisées jusqu'à aujourd'hui. Comme le constatait déjà Tony Verheijen en 1998 :

« Tout autre est la question de savoir si ces structures seront suffisantes pour gérer les questions européennes après d'adhésion de ces pays à l'UE. En plus de celles concernant les structures de conception, des améliorations substantielles devront être apportées aux capacités de mise en oeuvre des politiques en général ainsi qu'aux mécanismes de contrôle »¹¹⁸⁵.

Cet exemple montre que la Commission a réussi à imposer un canevas institutionnel et organisationnel aux PECO, sans même tenir compte de leur passé institutionnel. Mais cela ne signifie pas pour autant une convergence cognitive entre acteurs, ni un changement des pratiques. Qu'en est-il dans les domaines où la conditionnalité à l'adhésion est plus cohérente ? Nous montrerons qu'ici aussi, les PECO disposent d'une certaine liberté dans la mise en oeuvre de la conditionnalité. En effet, tous les éléments de la conditionnalité ne sont pas définis de façon précise et ne font pas forcément l'objet d'un consensus au sein d'un secteur : c'est la raison pour laquelle les conseils promulgués par les Etats membres et les organisations internationales/régionales ne convergent pas forcément. Par ailleurs, les candidats restent généralement libres de sélectionner les conseils qui leur paraissent les plus adaptés à leur situation. Comment les PECO ont-ils géré ces marges de manœuvre dans les négociations et surtout dans la mise en oeuvre des conditions sectorielles d'adhésion ?

Section 2 – Une intégration sectorielle renforcée et contextualisée

S'agissant de l'aspect sectoriel de la conditionnalité, nous nous intéresserons ici à la manière dont les acteurs des PECO candidats à l'adhésion ont traduit les normes et référentiels sectoriels promus par la Commission au moment de l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998. La gouvernance par l'échange de connaissances s'est-elle révélée plus efficace que celle par le droit, notamment dans les secteurs où l'acquis était peu défini, voire inexistant ? Dans quelle mesure la mise en place de réseaux de gouvernance sectorielle et les échanges entre professionnels a-t-elle accru la socialisation des PECO aux normes européennes ?

¹¹⁸⁵ VERHEIJEN Tony, « La gestion des questions européennes dans les pays candidats à l'UE : Inventaire de l'état actuel de la question », in : OCDE/SIGMA, « Préparation des administrations publiques à l'espace administratif européen », document SIGMA n° 23 (CCNM/SIGMA/PUMA(98)39), Paris, 4 juin 1998, p. 32.

A partir de 1998, l'accent est certes mis sur la capacité institutionnelle des candidats à reprendre l'acquis, mais l'ampleur des réformes réalisées dépend toujours des trois critères déjà mentionnés : la nature des normes promues, le rôle de la méthode d'intégration employée et celui du contexte national. Ainsi, **nous pouvons nous attendre à trouver des différences de réception dans les trois politiques analysées : celle des minorités, celle de l'environnement et celle de justice et affaires intérieures.** Nous verrons que le rapprochement aux normes et « modèles » ou référentiels sectoriels de l'UE reste très différencié en fonction des domaines de la conditionnalité sectorielle prise en compte.

A – L'absence de modèle européen : le cas de la « politique » des minorités (critère politique)

L'Union européenne s'est assez peu préoccupée de la question des minorités avant l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, acceptée par le Conseil en 2000 et intégrée en 2004 au projet de Traité constitutionnel. Cette Charte a été élaborée dans un esprit de « fusion des valeurs, des droits et devoirs déjà existants dans la Charte européenne des Droits fondamentaux de 1950 [du Conseil de l'Europe] » ainsi que dans les constitutions des Etats membres¹¹⁸⁶. Mais bien que l'article II-81 sur la non-discrimination interdise « toute discrimination fondée notamment sur (...) l'appartenance à une minorité nationale, (...) », la Charte ne donne, à aucun moment, de définition du terme « minorité nationale »¹¹⁸⁷. Ceci s'explique en grande partie en raison de l'absence de consensus entre les Etats membres sur la définition à donner au mot « droits » : certains l'entendent dans un sens restrictif renvoyant seulement aux minorités (France, Grèce), d'autres reconnaissent une certaine dimension collective à ces droits (Finlande, Autriche)¹¹⁸⁸. De nombreux interlocuteurs restent donc réticents à l'idée de parler de « politique de minorités » de l'UE.

Dans sa politique extérieure, l'Union européenne a, dans le même esprit que l'OSCE, considéré la question du droit des minorités comme un thème relevant de la politique de

¹¹⁸⁶ Charte des droits fondamentaux de l'Union, article II-81. La Charte a également innové en introduisant d'autres droits et en adaptant le vocabulaire employé aux façons de vivre actuelles (par exemple la charte ne parle pas de mariage entre hommes et femmes, mais simplement de mariage).

¹¹⁸⁷ *Ibid.*

¹¹⁸⁸ Merci à Dora Blazsek d'avoir attiré mon attention sur cette distinction.

sécurité¹¹⁸⁹. Le principal mode de gouvernance utilisé à ce niveau était donc celui par les préférences des acteurs auquel s'est ajouté, à partir de 1998, celui par l'échange de connaissances. Comme analysé dans le chapitre III, c'est une des raisons pour lesquelles l'UE a insisté sur le règlement bilatéral des tensions générées par la politique de minorités entre pays voisins comme moyen d'atteindre la stabilité. En l'absence de définition et d'acquis communautaire dans le domaine des droits des minorités, l'Union européenne a commencé à partir de 1998 à s'intéresser au contenu des droits des minorités et à identifier des éléments de définition de ces droits que l'ensemble des Etats membres pouvaient accepter et promouvoir. Afin de rédiger ses rapports annuels, la Commission avait en effet besoin de références pouvant servir à l'évaluation et à l'analyse. **Conformément à l'approche de la méthode ouverte de coordination, elle a tenté de définir un référentiel sur la base des pratiques existantes au sein de ses Etats membres.** Pour ce faire, elle s'est en particulier inspirée de la recherche d'un consensus réalisé entre l'ONU, l'OSCE et le Conseil de l'Europe sur la liste des droits à conférer aux minorités¹¹⁹⁰. Les normes et pratiques défendues par ces organisations ont servi de base pour promouvoir les « bonnes pratiques » des Etats signataires des conventions relatives aux droits des minorités vers l'extérieur de l'UE. Dans la publication de ses Avis en 1997 et surtout de ses premiers Rapports en 1998, la Commission a insisté sur le **principe de non-discrimination** et sur la nécessité d'intégrer les populations non-citoyennes selon une **approche non-ethnique fondée sur le multiculturalisme**. Il est possible de considérer cette prise de position comme représentant la principale « ligne directrice » ou référentiel de l'approche de l'UE s'agissant des minorités. Cependant, le caractère détaillé et contraignant de cette approche relevant des relations extérieures de l'UE comparé au laxisme du respect des droits des minorités au sein de l'UE a soulevé de nombreuses contestations de la part des Etats candidats qui ont accusé la Commission de mener une politique du « double standard ». La France et la Grèce ont été constamment citées par les candidats comme exemples de pays ne respectant pas les conditions imposées aux Etats adhérents. Ainsi, la promotion des droits des minorités par l'UE à partir de 1998 n'était pas dépourvue de contestations.

Afin de traduire ce référentiel par des mesures concrètes de contrôle, la **Commission** a également dû élaborer ses propres méthodes de coopération (cadres d'action) et constituer ses

¹¹⁸⁹ KYMLICKA W., *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 10.

¹¹⁹⁰ La liste de ces droits universellement reconnus est détaillée dans : BENOIT-ROHMER Florence, *La Question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Institut international de la démocratie, Editions du Conseil de l'Europe, 1996, p. 16-18.

propres outils de « mesure » et d'évaluation. Elle a principalement usé de **l'outil rhétorique** pour faire pression sur les gouvernements des PECO à travers les discours des commissaires ou des chefs de délégations de la Commission et principalement dans ses rapports annuels. La Commission a insisté, dans le contexte spécifique d'adhésion à l'UE, sur la nécessité de voir le critère politique rempli pour permettre l'ouverture des négociations d'adhésion et la pleine adhésion à l'UE. Elle s'est ainsi fortement inspirée du travail et des méthodes du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, ce que nous avons déjà détaillé dans le chapitre II, pour élaborer ses rapports et réaliser ses évaluations. La Commission a également observé l'ensemble des activités d'assistance du Conseil de l'Europe en participant aux réunions du Comité européen pour la coopération législative et au Comité ad-hoc d'experts des aspects légaux de l'asile, des réfugiés et des apatrides (CAHAR). Elle a par ailleurs lancé un programme commun avec le Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération judiciaire pour les Etats baltes, comprenant également l'Albanie, la Russie et l'Ukraine. En raison de la nature politique de la question des minorités, le **Conseil de l'Union européenne** a, de son côté, mis en place des mécanismes de contrôle de la situation en matière de droits de l'homme dans les PECO par le biais des rapports d'évaluation rédigés par le Groupe « Evaluation collective » (Coleval) pour le Comité des représentants permanents (COREPER). Le suivi a porté aussi bien sur le respect du critère politique de Copenhague, de la Convention-cadre sur les minorités de 1995, que sur la capacité des candidats à intégrer l'acquis de l'Union en matière de justice et affaires intérieures¹¹⁹¹.

S'agissant du soutien à la société civile dans le domaine des droits de l'homme, la politique menée par l'UE jusqu'en 1998-99 a été fortement critiquée par la Cour des Comptes européenne dans un rapport publié en 2000 :

« Un grand nombre d'organisations visitées ont clairement exprimé leur insatisfaction à l'égard de la Commission. Qu'elle soit justifiée ou non, là n'est pas l'essentiel : ce qui importe du point de vue de la visibilité des actions de l'UE en général et de la Commission en particulier, c'est que **la vision positive résultant des interventions dans le domaine des droits de l'homme est rapidement altérée par la perception négative de la Commission, qui apparaît comme un donateur inflexible, désorganisé, voire parfois arrogant** »¹¹⁹².

Le recours aux consultants extérieurs a également été dénoncé dans le sens où il entraînait une faible participation des services de la Commission à l'identification, à la préparation et au

¹¹⁹¹ Réseau UE d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, « Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2003 », Référence CFR-CDF.rapUE.2003, janvier 2004, p. 16. En ligne sur : http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_fr.pdf

¹¹⁹² COUR DES COMPTES DES CE, « Rapport spécial n°12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'UE au développement des droits de l'homme ... », *op.cit.*, 2000, pp. 10-11, points 51-52.

suivi des projets, déficience à laquelle le Livre blanc sur la réforme de la Commission de 2000 a tenté de répondre. La Commission décida donc de réorienter ses projets :

« Avec la publication de son avis sur l'adhésion de certains Etats d'Europe centrale et orientale à l'UE (Agenda 2000), la Commission a reconnu qu'il est plus raisonnable que les procédures de sélection pour le programme relatif aux droits de l'homme et à la démocratie soient davantage ciblées sur les problèmes liés à l'adhésion »¹¹⁹³.

Ainsi, de manière croissante, le programme PHARE/Access, dans sa version rénovée, a pris en considération le développement d'ONG locales et exigé que les organisations directrices principalement responsables des projets soutenus soient établies dans les pays PHARE candidats. Dans ce cadre nouveau, les ONG de l'Union européenne ne pouvaient plus participer que comme partenaires complémentaires. De quelle manière cette politique a-t-elle été réceptionnée par l'Estonie et la Hongrie à partir de 1998 ?

Une réception différenciée de la politique européenne

Plusieurs travaux ont montré qu'un important changement peut être identifié dans la politique de minorités de l'**Estonie** à partir de 1997-98 : le discours estonien n'est plus construit selon une conception ethnique de la nation, mais selon une perspective sensiblement plus multiculturaliste¹¹⁹⁴. Divers signes soutiennent la thèse de la « normalisation » de la politique estonienne à partir de 1997-98. A partir de cette date, le Conseil de l'Europe arrête de réaliser des rapports de suivi sur l'Estonie, qui doit à son tour rendre compte de l'état de mise en œuvre des conventions ratifiées. Le premier pas significatif dans le sens d'une mise en conformité avec les recommandations de l'UE, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe est la décision en mai 1997 de créer un poste ministériel consacré à la question des minorités. Le gouvernement du Premier ministre Mart Siimann assigne le poste de Ministre pour la Population et les Affaires ethniques au leader du parti progressif Andra Veidemann, qui se dévoue entièrement à sa tâche. La Ministre met rapidement en place une commission chargée d'élaborer un concept de politique publique pour la fin de l'année 1997. Approuvé par le gouvernement et le *Riigikogu* au début de l'année 1998, le projet continue à circuler parmi les représentants du parlement, les ministères et les autorités locales. Un large processus de

¹¹⁹³ *Ibid*, p. 7, points 26-27.

¹¹⁹⁴ A ce sujet, voir les travaux de David Smith, notamment: SMITH David J., "Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: the Case of Estonia", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, issue 1, 2003, <http://www.ecmi.de>; SMITH David J., *Estonia. Independance and European Integration*, London, Routledge, 2001.

consultation des différentes parties intéressées par le projet est organisé entre 1998 et 2000, notamment dans le cadre de la « Table ronde présidentielle des Nationalités ». Une version finale du texte est approuvée le 14 mars 2000 par le gouvernement estonien sous la forme d'un programme national d'« Intégration dans la société estonienne 2000-2007 ». **Le programme représente la première tentative d'élaboration d'une stratégie cohérente pour l'intégration des non-citoyens et fixe trois objectifs de long terme** : l'intégration linguistique (recréation d'un environnement linguistique estonien dans la société), l'intégration juridico-politique (constitution d'une population loyale à l'Etat par la réduction du nombre de non-ressortissants), et l'intégration socio-économique des minorités (compétitivité et mobilité sociale pour chaque membre de la société estonienne)¹¹⁹⁵. D'après la ministre estonienne de la Population Katrin Saks, il « s'articule autour du développement d'une société multiculturelle caractérisée par le pluralisme culturel, d'un noyau dur historique commun et d'une culture nationale »¹¹⁹⁶. Ainsi, le programme s'est avéré formellement parfaitement en règle avec les lignes directrices défendues par la Commission, bien qu'en pratique les fonctionnaires de la Commission n'aient été qu'indirectement engagés dans le processus de mise aux normes.

Bien que la politique estonienne semble avoir évolué dans le sens d'une plus grande conformité aux recommandations internationales et européennes depuis 1998, d'autres thématiques ont constitué entre 1998 et 2002 des pommes de discordes entre l'Estonie et la communauté des experts des droits des minorités. En février 1999, le *Riigikogu* (Parlement) a adopté une loi sur la langue, imposant au personnel des entreprises privées l'usage de l'estonien dans l'exercice des activités avec le public. Relayant les critiques de l'OSCE, l'UE a elle-même estimé cette disposition incompatible avec les engagements résultant de l'accord d'association UE-Estonie, notamment par ses effets sur la libre circulation des travailleurs. Prenant acte de ces critiques, le gouvernement a d'abord entrepris de corriger certaines dispositions de la loi par des décrets d'application. Mais, à la demande de l'UE et de l'OSCE, le gouvernement a finalement consenti à faire amender la loi elle-même : c'est donc un texte sensiblement modifié, tenant compte de ces observations, qui a été adopté par le *Riigikogu* le 14 juin 2000. L'OSCE a favorablement accueilli ce vote qui assouplit les règles régissant

¹¹⁹⁵ COMMISSION PARLEMENTAIRE MIXTE UE-ESTONIE, *Procès-verbal de la 5^{ème} réunion*, 27-28 mars 2000, PE 287.267, 10 avril 2000, Tallinn, p. 10. Cependant, ce programme a principalement été conçu comme un moyen de faire apprendre l'Estonien aux étrangers vivant en Estonie, sans clarifier la question du statut de la langue des minorités. La deuxième et la troisième partie du programme n'ont donc joué qu'un rôle secondaire. Merci à Stephan Heidenhain pour ces précisions.

¹¹⁹⁶ *Ibid.*

l'utilisation de la langue estonienne dans le secteur privé et limite son obligation aux affaires relevant de l'« intérêt public ». Avant leur amendement en 2001, les lois électorales comportaient encore des dispositions restrictives à l'égard des candidats, basées sur le niveau de la langue. Enfin, la loi sur l'enseignement secondaire, révisée en avril 2000, prévoyait à partir de 2007 la possibilité pour les écoles publiques d'assurer jusqu'à 40% des cours dans une autre langue que l'estonien, et donc pour les écoles russophones l'obligation d'assurer au moins 60% des cours en estonien. La formation des enseignants constituait ici un objectif prioritaire pour maintenir, à terme, la qualité de l'enseignement. Les efforts déployés en matière d'apprentissage de la linguistique aux russophones ont bénéficié d'un programme de 1,4 million d'euros au titre du programme PHARE.

Suite aux vives réactions du gouvernement russe à l'égard de la politique estonienne des minorités et aux recommandations de l'UE et de l'OSCE¹¹⁹⁷, la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers de 1993 a été amendée en 1997 pour faciliter sous certaines conditions la délivrance de permis de séjour permanents aux non-citoyens. En outre, conformément aux recommandations de l'OSCE et de son Haut-Commissaire, le parlement estonien a adopté le 8 décembre 1998 un amendement à la loi sur la citoyenneté qui permet aux enfants de non-citoyens nés en Estonie après 1992 un accès automatique à la citoyenneté sur demande de leurs parents. Enfin, les permis de séjour au titre du regroupement familial sont accordés depuis 2000 hors quotas d'immigration. Ces dispositions ont placé l'Estonie en règle avec toutes les recommandations de l'OSCE en matière de citoyenneté, au moins sur le plan juridique. On observe ainsi une tendance à l'intégration politique et sociale des populations russophones : en huit ans (1992-2000), plus de 100 000 russophones ont obtenu la citoyenneté estonienne par naturalisation, soit environ 10% de la population du pays. Sur le plan juridique, les non-citoyens d'Estonie (environ 290 000, dont 190 000 apatrides) paraissent généralement mieux traités que leurs homologues vivant en Lettonie : contrairement à la Lettonie, le droit de vote aux élections locales leur est accordé en Estonie. Toutefois, ils ne peuvent toujours pas siéger au conseil d'administration d'entreprises d'Etat, ni appartenir à un parti politique, ni être employés dans certains secteurs de l'administration.

¹¹⁹⁷ ELSUWEGE Peter (van), "The Baltic States on the Road to EU Accession: Opportunities and Challenges", *European Foreign Affairs Review*, 7 (2), 2002, pp. 171-192.

Au vu de l'évolution positive de la politique estonienne en matière de droit des minorités, l'OSCE a mis en place en 2000-01 une stratégie de fermeture de la mission permanente¹¹⁹⁸. Avec la perspective de l'adhésion de l'Estonie à l'UE, l'OSCE rencontrait pour la première fois une situation ambiguë : il n'y avait plus de raison qu'un futur membre de l'UE qui respectait officiellement les critères d'adhésion continue à être surveillé par cette organisation. Dans son rapport de 2000, la Commission constatait que la dimension multiculturaliste qu'elle avait promue était intégrée au nouveau programme national, mais elle s'inquiétait déjà de la question de la réelle mise en œuvre de ces mesures¹¹⁹⁹. Bien que la politique estonienne semble s'être progressivement soumise aux recommandations des experts européens du droit des minorités, la mise en œuvre de ces décisions sur le terrain et dans la durée continue à susciter de nombreux débats de société. **Quelques recherches récentes ont certes mis en valeur le respect des normes internationales de protection des minorités en Estonie, mais la non-application de certaines règles dans la pratique et les dysfonctionnements subsistent dans le quotidien de la politique estonienne de minorités**¹²⁰⁰. Ces travaux, encore relativement rares, dénoncent les contradictions qui se manifestent dans ce pays face à la cohabitation de conceptions mono-ethnique et multiculturaliste de la nation. Les recherches sur les phénomènes de ré-appropriation, voir de contournement des normes internationales introduites dans le droit national, demanderaient à être développées.

Le cas **hongrois** met, quant à lui, en valeur l'instrumentalisation des normes internationales par l'élite politique s'agissant des minorités hongroises à l'étranger. Rappelons, comme mentionné dans le chapitre précédent, que la politique hongroise de minorités présente deux facettes : les minorités nationales et les minorités hongroises à l'étranger. De manière générale, la Hongrie a continué à promouvoir une politique nationale favorable à l'intégration des minorités nationales et **conforme aux normes internationales de la non-discrimination et de l'intégration par le multiculturalisme**, notamment dans le but de servir d'exemple à ses voisins peu enclins à élargir les droits des minorités hongroises.

¹¹⁹⁸ Sur la fermeture de la mission, voir: HEIDENHAIN Stephan, "The Activities of the OSCE on Citizenship, Stateless and Language Issues until 2002 and their Impact until Now", *op. cit.*, 2005.

¹¹⁹⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2000 sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion*, COM(2000) 704 final, 2001, p. 32.

¹²⁰⁰ ARJUPIN Andrej, HEIDENHAIN Stephan, „Praktische Fragen des Minderheitenrechts in Estland seit 1991“, *Osteuropa Recht*, (2), 2005, p. 113 et s.; SMITH David J., "Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement...", *op. cit.*, 2003.

Les gouvernements successifs ont mobilisé d'importantes ressources administratives et financières pour faire en sorte que le système national des droits des minorités fonctionne non seulement dans son pays, mais aussi dans les pays voisins, aussi bien au niveau de l'autonomie des groupes locaux et nationaux que de la promotion des droits des minorités au niveau régional, européen et international¹²⁰¹. Les demandes hongroises ont en partie été entendues puisqu'en 1997 et 1998 le Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales a continué à pointer du doigt le défaut de participation de la minorité slovaque au Parlement et soutenu la préparation d'une loi sur les élections parlementaires. Ces points ont été inclus au premier rapport annuel de la Commission sur la Slovaquie. Le Haut-Commissaire demanda cependant au gouvernement hongrois d'accorder de meilleures plages horaires aux émissions radio et télévisées en slovaque, d'améliorer le soutien financier aux gouvernements autonomes des minorités ainsi que les cours en slovaque. En septembre 1998 et en juillet 1999, il se déplaçait en Hongrie pour discuter de la position du nouveau gouvernement au pouvoir sur les minorités, en particulier sur les minorités hongroises en Slovaquie, en Roumanie et en Serbie. La loi slovaque sur les langues minoritaires du 10 juillet 1999 a fait l'objet d'une lettre du Ministre des Affaires étrangères hongrois, Janos Martonyi¹²⁰², adressée au Haut-Commissaire demandant à ce dernier de faire pression sur la Slovaquie pour que les minorités hongroise puissent utiliser leur langue de manière orale et écrite dans la vie publique et privée. La demande fut de nouveau prise en compte et mentionnée lors de la visite du Haut-Commissaire en Slovaquie à l'automne 1999. La situation des Hongrois situés à l'étranger fut encore abordée en 1999 et 2000, tout comme celle, récurrente, de la représentation des minorités nationales au Parlement hongrois. Un Comité *ad hoc* de la Commission parlementaire sur les droits de l'homme et les questions de minorités et de religion s'est attaché à préparer une loi en accord avec ces recommandations, qui furent atteintes en 2002. La politique menée par le gouvernement conservateur (Fidesz) suscita cependant d'autres interrogations. En 2000, alors que le gouvernement de Viktor Órban était au pouvoir, le parlement hongrois avait voté l'octroi d'une « carte verte » aux Hongrois des pays voisins. Mais ce document, dont 800 000 Magyars avaient fait la demande, était surtout symbolique. Le gouvernement a également introduit un ensemble de mesures pour accorder des bourses d'étude en Hongrie pour les Hongrois de l'étranger. Alors que Fidesz est de nouveau dans l'opposition, le mouvement enclenché continue son chemin.

¹²⁰¹ KÜPPER Herbert, « Minority Rights : Current Developments in Central and South Eastern European States », *op. cit.*, 2002, p. 84.

¹²⁰² Lettre du 26 juillet 1999.

L'Union mondiale des Hongrois (*Magyar Világszövetsége, MVSZ*) réunit quelque 273 000 signatures et demande la tenue d'une consultation populaire portant sur l'octroi de la nationalité hongroise aux Magyars vivant hors des frontières de la Hongrie¹²⁰³. Le 14 septembre 2004, le parlement hongrois entérine à l'unanimité le projet de référendum sur la double nationalité. Cependant, le référendum du 5 décembre 2004 s'est soldé par un échec : sur 8 millions d'électeurs, 5 millions n'ont pas voté. Le référendum n'a donc pas été validé en raison du fort taux d'abstention¹²⁰⁴.

A partir de 1997, la Commission européenne commença également à se saisir de la problématique des minorités Roms dans l'ensemble des PECO, en particulier en Hongrie dont elle pointa du doigt la mauvaise intégration dès son premier rapport annuel de 1998. Elle développa des moyens supplémentaires de soutien dans le cadre du programme PHARE et en coopération avec des ONG comme la Fondation Soros :

« Le soutien à la minorité rom est une priorité du programme PHARE depuis 1999. Plusieurs projets ont été mis en œuvre afin de favoriser l'intégration sociale des Roms en Hongrie. Ces actions visent à réduire le taux d'abandon scolaire dans l'enseignement primaire et privilégient l'enseignement complémentaire et la formation professionnelle dans l'enseignement secondaire. (...) PHARE a contribué à ces projets à hauteur de 7 millions d'euros ».¹²⁰⁵

Depuis 1998, le gouvernement hongrois s'est mobilisé pour renforcer les structures de communication avec les Roms. En 1997, le gouvernement hongrois adopte un premier programme gouvernemental complexe de moyen terme, que le gouvernement Orbán révisé de manière approfondie en 1999. Ce dernier en confie la mise en œuvre à plusieurs ministères concernés par la question. Cependant, cette politique s'est heurtée à de nombreuses difficultés, notamment à l'incapacité de la communauté Rom, relativement divisée, de s'organiser pour coordonner les actions de leurs portes-paroles. Ce phénomène n'est pas propre à la Hongrie, qui promeut au contraire des mécanismes de communication avec les Roms aussi développés qu'avec les autres minorités, et prend racine dans l'histoire longue de

¹²⁰³ « La loi hongroise stipule que tout citoyen peut proposer la tenue d'un référendum pourvu qu'il recueille au moins 200 000 signatures. Une fois ces signatures rassemblées, le vote du Parlement demandant la tenue du Référendum n'est plus qu'une simple formalité. Une fois le référendum approuvé par le Parlement, le Président de la République doit en fixer la date qui ne peut être plus tard que 90 jours après le feu vert du Parlement » ; CARRE guillaume, « Référendum sur la double nationalité », *Journal francophone de Budapest*, 15 septembre 2004.

¹²⁰⁴ LA BRUYERE Florence, « Hongrie : victoire des abstentionnistes au référendum », *Radio France Internationale (RFI)*, 6 déc. 2004. www.rfi.fr (2.06.05)

¹²⁰⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, COM(2002) 700 final, 2002, p. 13, 31 et s.

présence de ces populations en Europe centrale et orientale¹²⁰⁶. Ainsi, il n'est pas étonnant de constater que les soutiens provenant du gouvernement hongrois, d'ONG américaines (USAid, Soros) et de divers acteurs de l'Union européenne se sont avérés peu efficaces dans la pratique. Comme un fonctionnaire de la DG Elargissement indiquait en 2004 :

« La Commission a commencé à mentionner la question des Roms en 1998 et à mobiliser beaucoup de moyens financiers pour influencer la politique de la Hongrie. Mais finalement, en 2002 au moment de la clôture des négociations d'adhésion, la situation n'était pas très différente de celle de 1998 »¹²⁰⁷.

Il est en effet important d'avoir à l'esprit les legs du passé pour expliquer le manque d'intégration nationale de ces populations. D'après plusieurs interlocuteurs, la question de l'intégration des Roms est difficile dans l'ensemble des pays post-communistes – en particulier en Hongrie, Roumanie, République tchèque et Slovaquie qui détiennent les plus hauts taux relatifs de ces populations – et les raisons de leur difficile intégration sociale restent très complexes. La période communiste a constitué une époque où les populations Roms ont enfin pu avoir accès au logement, au travail et à la scolarisation, mais leur spécificité culturelle et identitaire a été ignorée¹²⁰⁸. Ces populations ont disposé de très peu de ressources (notamment sociales) pour se reconvertir dans une société fondée sur l'économie de marché¹²⁰⁹. De nombreuses difficultés structurelles semblent donc avoir été héritées de périodes plus anciennes que l'époque communiste. La transition vers une société libérale à partir de 1989 a de nouveau accru les différences sociales et les écarts de trajectoires entre les Roms et les autres groupes de la population. Cette minorité a en particulier été confrontée au phénomène du racisme, relativement nouveau pour les élites socialisées avant 1989 dans une société promouvant l'égalité. Même si les pressions exercées par l'Union européenne se sont avérées peu efficaces pour renverser un phénomène qui puise ses racines dans plusieurs siècles de cohabitation entre populations locales, elles ne sont pas restées vaines dans le sens où ces mesures ont permis la prise de conscience par les élites du phénomène croissant du racisme dans les sociétés post-communistes¹²¹⁰.

En conclusion, l'analyse de la politique estonienne et hongroise des droits des minorités fait ressortir le rôle limité joué par l'Union européenne, qui s'est dans un premier temps contentée

¹²⁰⁶ Discussions avec Dora Blazsek, diplomate hongroise chargée jusqu'en 2003 des questions de minorités Roms au ministère des Affaires étrangères, maintenant en poste Genève auprès des Nations-Unies, Budapest, septembre 2003 et Paris, mai 2004. Merci pour ses commentaires sur cette partie de ma thèse.

¹²⁰⁷ Entretien, DG Elargissement, Bruxelles, juin 2004.

¹²⁰⁸ *Ibid.*

¹²⁰⁹ Discussion avec un fonctionnaire de la Représentation permanente slovaque à Bruxelles, 14 mai 2005.

¹²¹⁰ Merci à Dora Blazsek d'avoir attiré notre attention sur ce point.

de définir des « lignes directrices » mais a fait confiance à un certain nombre d'acteurs pour le contrôle de la mise en conformité de cette politique au droit international et aux normes européennes. En l'absence d'acquis en la matière, les difficultés rencontrées à l'Est ont conduit l'UE à se doter d'un texte (la Charte des droits fondamentaux de l'UE) qui regroupe les droits fondamentaux définis dans un ensemble de textes reconnus sur la scène européenne. Cependant, ce texte ne mentionne pas les droits des minorités et le référentiel défini à partir de 1998 renvoyait à une approche minimaliste de l'intégration nationale fondée sur la non-discrimination et le multiculturalisme. Afin de faire pression sur les candidats, la Commission s'est approprié les instruments utilisés par l'OSCE et le Conseil de l'Europe (rapports annuels, contrôle par les pairs) pour assurer sa tâche de contrôle du respect du critère politique de Copenhague. Les cas estonien et hongrois ont cependant montré que le recours aux instruments de la méthode ouverte de coordination ont entraîné des réformes nationales, mais n'ont pas forcément permis d'atteindre, dans la pratique, les objectifs envisagés. Ceci s'explique d'une part en raison de l'aspect discutable des normes promues, d'autre part en raison du contexte national politique et social des pays étudiés. En Estonie, la non-congruence cognitive persiste toujours malgré la congruence des intérêts observée dans le discours politique officiel à partir de 2000. En Hongrie, la présence d'une certaine congruence avec l'approche défendue par la Commission européenne a entraîné une instrumentalisation des normes européennes pour faire pression sur ses voisins. Ce détournement de la politique de l'UE n'a cependant pas empêché cette dernière de faire pression sur le gouvernement hongrois pour le respect des minorités Roms. La non-congruence à ce niveau s'explique moins par l'absence de volonté du gouvernement de remédier à la situation qu'à l'impossibilité de trouver une solution dans un contexte particulier chargé de legs du passé.

B – La reprise d'un acquis très technique : l'exemple de la politique environnementale (critère juridique, 1er pilier)

Pour le besoin des négociations d'adhésion, l'acquis a été divisé en 31 chapitres dont plusieurs éléments se recourent. En fonction des secteurs, certains chapitres étaient très fournis, d'autres assez pauvres en législation¹²¹¹. Or la définition des critères d'adhésion et en particulier de l'acquis n'a cessé d'évoluer depuis 1993 et ceci est particulièrement vrai de la législation environnementale de l'UE. Alors que le Livre blanc sur l'intégration des pays

¹²¹¹ DREE, « Environnement : acquis et croissance soutenable », *Revue Elargissement*, série Stratégies, (2), 19 février 2001. <http://www.dree.org/elargissement>, p. 2.

d'Europe centrale et orientale au marché intérieur (1995) ne comprenait qu'une petite partie de l'acquis environnemental, à savoir la législation applicable aux produits, en relation directe avec la libre circulation des marchandises, l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998 a entraîné la prise en compte de l'ensemble de la législation communautaire dans ce domaine. Les directives communautaires, en particulier les directives-cadre introduites en 1997-98, prévoyaient de nombreuses exigences techniques entraînant des investissements très coûteux. Leur mise en œuvre a également nécessité la réalisation de consultations plus systématiques des populations concernées. L'élargissement des discussions à l'ensemble de l'acquis met notamment en valeur la diffusion du paradigme libéral à tous les domaines de l'Etat providence dans de nombreux pays candidats.

1) Changements cognitifs et institutionnels : la mise en place d'une politique environnementale en Estonie et en Hongrie

Entre la publication du Livre blanc en 1995 et la clôture des négociations d'adhésion en décembre 2002, le droit communautaire environnemental a subi de nombreuses réformes que les Etats candidats ont dû prendre en compte au cours des négociations. A partir de 1997, la notion d'environnement durable commence à être plus fortement promue.

La prise en compte d'un acquis élargi

Alors que la question environnementale a constitué dès 1989 une priorité de la politique communautaire à l'Est, nous avons vu dans le chapitre précédent que cette politique s'est essentiellement concentrée sur la conformité des produits aux normes environnementales requises pour la participation au marché intérieur. Afin d'aider les pays candidats dans la phase de *screening*, la DG Environnement a finalement listé l'ensemble de l'acquis environnemental dans un manuel de 750 pages publié en octobre 2000 et intitulé *Handbook of the Implementation of EC Environment Legislation*. (« Manuel de mise en œuvre de la législation environnementale de la CE »). L'objectif de l'élaboration de ce manuel était de servir de cadre précis pour mener des négociations dans des secteurs prioritaires de l'environnement. Sa structure retient dix thèmes dont un horizontal et neuf sectoriels. Le manuel donne des explications et des conseils sur les principaux textes communautaires en

date de juillet 1999 et tels que définis par le TAIEX, Bureau d’Echange d’Information et d’Assistance Technique de la Commission européenne¹²¹².

T 81. Législation environnementale incluse dans le manuel de la DG Environnement

SECTEUR	Directives	Règlements	Décisions	Total
Législation horizontale	3	2		5
Qualité de l’air	11		3	14
Gestion des déchets	11	1		12
Qualité de l’eau	10			10
Protection de la nature	3	3	1	7
IPPC et gestion des risques	4	2		6
Produits chimiques et OGM	7	3		10
Emissions sonores (véhicules et machines)	7			7
Sûreté nucléaire et radioprotection	5	3		8
Protection civile			4	4
TOTAL	61	14	8	83

Source : DREE, « Environnement : acquis et croissance soutenable », *Revue Elargissement*, série Stratégies, (2), 19 février 2001. <http://www.dree.org/elargissement>, p. 2. Nombre des directives répertoriées sont des directives-cadres, qui regroupent elles-mêmes un ensemble de directives plus précises. C’est la raison pour laquelle les chiffres mentionnés peuvent paraître moins importants que ceux évoqués dans le chapitre III.

En 1998, il est possible d’identifier trois régimes législatifs distincts au sein de la politique environnementale : le régime du marché intérieur, le régime de la protection de l’environnement et le régime du développement durable. Le premier s’appuie sur la méthode communautaire, le deuxième sur la régulation et le troisième sur la méthode ouverte de coordination¹²¹³.

T 82. Les régimes de la politique environnementale de l’UE

	Régime marché intérieur	Régime protection de l’environnement	Régime développement durable
But	Libre circulation des biens, protection de l’environnement, consommation durable des ressources	Protection de l’environnement (directives cadres IPPC, Habitats, Eau, Air)	Politique environnementale intégrée : croissance économique découplée de la dégradation de l’environnement et de la consommation des ressources dans tous les domaines d’activité
Base légale	Art. 95 TCE	Art. 174-176 TCE	Art. 2, 6 TCE
Approche	Communautaire (législation)	Régulation (législation/subventions)	Méthode ouverte de coordination
Instrument	Régulation de produits	Régulation par les procédures	Objectifs/indicateurs
Mécanisme	Fonctionnel/utilitariste	Pouvoir/utilitariste	Légitimation

Source : Traduit et adapté à partir de : HOMEYER Ingmar (von), « Differential Effects of Enlargement on EU Environmental Governance », *Environmental Politics*, 13 (1), printemps 2004, p. 58.

¹²¹² *Ibid.*

¹²¹³ HOMEYER Ingmar (von), « Differential Effects of Enlargement on EU Environmental Governance », *Environmental Politics*, 13 (1), printemps 2004, pp. 52-76. Voir aussi : HERITIER Adrienne, « Leaders and laggards in European Clean Air Policy », in : WAARDEN Franz (van), UNGER Brigitte (eds.), *Convergence or Diversity? The Pressure of Internationalization on Economic Governance Institutions and Policy Outcomes*, Aldershot, Ashgate, 1995, pp. 278-305.

Afin de mener un suivi très précis de l'état de reprise des normes environnementales et de négociation de périodes transitoires, l'ensemble des nouveaux instruments développés par la Commission sont donc mobilisés à partir de 1997. En premier lieu, la Commission a estimé dans ses Avis de 1997 que l'Estonie et la Hongrie sont aptes à commencer les négociations d'adhésion à partir de mars 1998 et a énoncé les domaines prioritaires des réformes à réaliser en Estonie et en Hongrie. La question des produits (principalement gestion des déchets et des eaux usées) reste prioritaire, mais est complétée par deux autres régimes sur la protection de l'environnement et le développement durable.

T 83. Avis de la Commission sur l'Estonie et la Hongrie dans le domaine environnemental

Estonie	Hongrie
<p>Avis de juillet 1997 (COM(97) 2006) : La Commission européenne estime que l'Estonie devrait être en mesure de transposer totalement l'acquis communautaire relatif à l'environnement et de faire des progrès substantiels à moyen terme en ce qui concerne le respect effectif des dispositions applicables, compte tenu des réformes entreprises en la matière. Cependant, un certain nombre de cas exigeant des investissements importants sur plusieurs années ainsi que des efforts administratifs considérables (par exemple, le traitement des eaux usées urbaines, l'eau potable, la gestion des déchets et la législation applicable à la pollution atmosphérique), cet objectif ne pourrait être réalisé qu'à long terme.</p>	<p>Avis de juillet 1997 (COM(97) 2001 final) : La Commission européenne estime que la transposition complète de l'acquis communautaire en matière d'environnement peut être réalisée en Hongrie à moyen terme. Toutefois, l'application de certains textes de loi exigent un niveau élevé d'investissements sur plusieurs années et un effort administratif considérable ; l'harmonisation effective de la législation hongroise avec l'acquis communautaire n'existera donc qu'à très long terme. L'harmonisation devrait dépendre en particulier des changements apportés à la structure et aux instruments du système répressif, et de la mise en œuvre simultanée de la stratégie d'adhésion en matière d'environnement. Elle devrait également dépendre d'un accroissement des investissements publics et privés.</p>

Sources : Tableau effectué à partir de Scadplus Estonie : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s40002.htm>; Scadplus Hongrie: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s40003.htm>

Chaque année, la DG Environnement de la Commission a effectué un diagnostic de l'état de reprise de l'acquis environnemental dans les PECO à partir des informations fournies notamment par les pays candidats, qui est ensuite intégré aux Rapports annuels réalisés par la DG Elargissement. L'évaluation des pays candidats en novembre 2000 a fait **ressortir une situation assez médiocre dans l'ensemble, tout particulièrement dans la mise en œuvre et ses moyens :**

« par rapport à l'année dernière, la transposition de l'acquis avance à un rythme plus rapide dans plusieurs pays. Beaucoup reste à faire néanmoins en ce qui concerne aussi bien l'harmonisation des législations avec l'acquis que la mise en œuvre de celui-ci. Les efforts doivent porter en particulier sur les questions de l'eau, de la lutte contre la pollution industrielle, des produits chimiques et de la protection de la nature, domaines dans lesquels tous les pays devraient consacrer davantage de moyens administratifs à la transposition de l'acquis. Le travail en cours concernant la préparation de programmes spécifiques de mise en œuvre assortis de financements *ad hoc* doit être accéléré »¹²¹⁴.

¹²¹⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2000...*, op. cit., 2001.

Face à cette approche globale, des écarts sensibles apparaissent néanmoins concernant la mise en œuvre des normes communautaires dans chaque pays et laissent présager que les questions environnementales pourraient constituer un des premiers domaines de sérieuse différenciation au sein de l'UE. La Commission commence à mentionner à partir de 2000 des domaines comme le respect de la nature où il existe très peu de directives (principalement directive Habitats 92/43 / « Natura 2000 », directive sur les oiseaux 79/409) et où le respect des normes ne répond pas à une logique commerciale. A ce niveau, **la Commission a d'ailleurs dû combiner la méthode Monnet et la méthode ouverte de coordination** pour favoriser l'échange de « bonnes pratiques » s'agissant du respect des espèces végétales et animales et de la gestion de parc naturels. La Finlande et l'Allemagne ont par exemple conseillé l'Estonie et la Hongrie sur la directive Habitats et la mise en place d'un réseau « Natura 2000 » en raison de leur expérience reconnue dans le domaine de l'environnement, mais aussi de la similitude de leur biodiversité et des espèces animales avec ces pays (projet de jumelage EE01/IB-EN-01 (Estonie) et HU98/IB-EN-03 (Hongrie) avec la Finlande, projets allemands Transform en Estonie et en Hongrie). Mais comme l'indiquent plusieurs articles critiques au sujet de la politique environnementale de l'UE, les remarques que la Commission a formulées dans ses rapports (cf annexes) ne poursuivaient qu'un seul but : la nécessité pour les pays candidats de reprendre des normes communautaires et d'adopter les techniques propres promues par les entreprises d'Europe de l'Ouest¹²¹⁵. Par ailleurs, **la Commission est partie du principe selon lequel les Etats post-socialistes ne disposaient d'aucun passé dans le domaine de la politique environnementale**. Il est vrai que les images et les rapports d'enquête véhiculés par les journalistes et des groupes d'opposants sur les dégâts environnementaux des politiques d'industrialisation à l'Est ainsi que les statistiques réalisées avant et après 1989 sont très éloquentes à ce sujet : les gouvernements post-socialistes, même s'il mettaient en valeur le lien entre l'homme et la nature conformément à l'idéologie communiste, n'avaient dans la pratique aucun respect pour l'environnement. Cette idéologie opérait en fait un découplage les deux notions de nature et d'environnement, et les tentatives d'inscrire une notion similaire à celle du développement durable dans la législation des pays de l'ex-bloc communiste, comme en Hongrie dans les années 1970, ne pouvaient donc pas être suivies d'effet. **Cela ne signifie pas cependant que ces pays ne disposaient pas d'instruments politiques**, comme ceux développés en Hongrie dans le domaine de la gestion

¹²¹⁵ GILLE Zsuzsa, « Europeanising Hungarian Waste Policies... », *op. cit.*, 2004; GILLE Zsuzsa, « Legacy of Waste or Wasted Legacy ? The End of Industrial Ecology in Hungary », *Environmental Politics*, 9 (1), été 2004, pp. 203-234.

des déchets et aujourd'hui jugés très en avance sur leur temps, **dont il fallait faire table rase en 1989 en les substituant par de nouveaux instruments jugés supérieurs et plus modernes car provenant de l'Union européenne.** Cet effacement du passé institutionnel des PECO dans les rapports de la Commission s'explique en grande partie par l'absence d'expertise interne sur les pays post-communistes et par la forte dépendance de la Commission de l'expertise externe produite par des entreprises de conseil favorables à la théorie de la table rase et à la promotion de technologies ouest-européennes. L'acceptation de l'effacement de ce passé s'explique aussi par l'existence d'une congruence d'intérêts politiques entre les idées défendues par l'élite politique hongroise (développement de l'économie de marché selon des principes libéraux) et les idées néo-libérales promues par la Banque mondiale, le FMI, mais aussi l'Union européenne jusqu'à la fin des années 1990. L'imposition de normes européennes dans le domaine environnemental présentait surtout l'avantage pour les entreprises ouest-européennes de pouvoir se positionner sur les marchés est-européens des technologies propres. La plupart des rapports réalisés par des entreprises de conseil pour le compte de la DG Environnement et de la DG Elargissement ont mis en avant l'importance des marchés ouverts dans ce domaine. Les informations diffusées par les ambassades et missions économiques répondaient également à la même logique, comme l'indiquent les analyses de la « Revue élargissement » réalisées récemment par la mission économique française¹²¹⁶. Ainsi, l'ensemble de ces mesures et surtout la mise à l'ordre du jour de la notion de développement durable ont impliqué la définition de nouvelles politiques environnementales dans les PECO qui ont été, dans un premier temps, peu attentives à la présence de legs du passé.

La définition d'une politique environnementale nouvelle en Estonie et en Hongrie : la prise en compte de la notion de développement durable

Un des changements majeurs dans la politique environnementale européenne est la mise en œuvre à partir de 1997 de la notion de **développement durable**. Introduite en 1992 dans le traité sur l'Union européenne, mais véritablement mise en œuvre à partir de 1997, cette notion exige une approche inter-sectorielle de la gestion des problématiques environnementales, contraignant par exemple les industriels, les exploitants agricoles ou encore les consommateurs à prendre en compte l'impact de leurs activités sur l'environnement. Le

¹²¹⁶ Par exemple : DREE, « Environnement : acquis et croissance soutenable », *op. cit.*, 2001.

respect de cette notion vise les mesures de prévention, le principe du pollueur-payeur, la correction par priorité à la source des atteintes à l'environnement, et le partage des responsabilités. L'acquis communautaire comporte quelque deux cents actes juridiques couvrant un large éventail de domaines, dont la pollution de l'eau et de l'air, la gestion des déchets et des produits chimiques, la biotechnologie, la protection contre les rayonnements et la protection de la nature. Les Etats membres ont été sommés à partir de 1997 de s'assurer qu'une étude d'impact, évaluant les incidences sur l'environnement, soit effectuée avant d'accorder une autorisation de mise en œuvre pour certains projets publics ou privés.

Les documents réglant les relations avec les PECO ont également inscrit le respect de la notion de développement durable parmi les priorités du chapitre 22 de négociation. La version actualisée de l'Accord européen d'association précise que la politique de développement économique du pays candidat devra s'inspirer du principe du développement durable et intégrer pleinement les considérations relatives à l'environnement.

La question de l'harmonisation législative dans le domaine environnemental est restée une priorité de la stratégie de 1998, cette fois non seulement dans les domaines des produits amenés à circuler au sein du marché intérieur, mais aussi au niveau de la qualité de l'air, de l'eau, la gestion des déchets et la protection de la nature. En plus de la reprise de l'acquis, la question de la capacité institutionnelle à reprendre l'acquis a particulièrement été mise en avant par la Commission pour traduire dans la pratique la notion de développement durable. Le gouvernement de chaque pays candidat a ainsi été amené à prendre des mesures de politique publique de mise en œuvre des normes introduites dans le droit national, par la création de nouvelles organisations de gestion des financements extérieurs et de redistribution nationale des fonds reçus, mais aussi en prévoyant diverses mesures de mise en œuvre et de contrôle du respect de l'acquis. Afin d'initier cette nouvelle politique de l'environnement, les Etats candidats ont été soutenus dans leurs efforts par la rédaction du Programme national de reprise de l'acquis (NPAA), dont une importante partie liste la législation existant dans le secteur environnemental et les lois devant encore être introduites. Les ministères de l'Environnement ont été incités à rédiger un « Plan environnemental » définissant la politique générale d'environnement du pays, complété par des Plans spécifiques par thème comme le « Plan de gestion des déchets » ou le « Plan de gestion de l'eau ». Afin de donner corps à la notion de développement durable, divers plans politiques élaborés par d'autres ministères ont également intégré les problématiques environnementales, en particulier le Plan de

développement national (économie et industries) et le Plan de développement agricole et/ou rural. Les Etats candidats ont reçu à ce niveau un important soutien en assistance technique dans le cadre de PHARE et surtout des jumelages institutionnels. Plusieurs projets de jumelage institutionnel ont en particulier eu pour but de renforcer le rôle des inspections environnementales et des laboratoires chargés d'effectuer les contrôles de pollution et la mise en œuvre de la législation. De plus en plus de projets et de mesures ont soutenu l'intégration de la notion de développement durable et la prise en compte des problématiques environnementales de manière transversale dans d'autres politiques nationales comme la politique agricole, la politique industrielle, etc.

Trois instruments de gestion publique ont été élaborés par la Commission pour permettre aux Etats candidats d'assurer le suivi de la reprise des normes communautaires et d'évaluer l'état d'élaboration de leurs politiques. Les **partenariats pour l'adhésion** constituent pour l'environnement, comme pour les autres thèmes de la négociation, le cadre contractuel essentiel entre l'UE et les pays candidats. On y trouve la liste des priorités environnementales à court et à moyen terme qui doivent être mises en œuvre ainsi que les moyens financiers correspondants. Ces partenariats servent de référence pour la programmation de l'assistance à la pré-adhésion en 2000. Les **Programmes nationaux d'adoption de l'acquis (PNA)**, réalisés par les candidats, précisent quant à eux la stratégie et le calendrier de mise en œuvre des priorités par domaine ainsi que les incidences financières et humaines des mesures environnementales. On y trouve d'une façon beaucoup plus précise, chapitre par chapitre, projet par projet, l'ensemble des moyens financiers nationaux et d'assistance consacrés à la réalisation des programmes environnementaux. Les limites fixées aux transferts communautaires (capacité d'absorption fixée à 4% du PIB) conduisent à la mobilisation de montants budgétaires nationaux plus conséquents que l'assistance communautaire. La question du financement des réformes et de la temporalité nécessaire à leur réalisation a impliqué de lourdes négociations avec l'UE et ses Etats membres. Par ailleurs, les **Rapports de progrès annuels**, rédigés par le gouvernement du pays candidat à l'attention de la Commission qui s'en sert pour ses Rapports annuels, détaillent l'état des réformes réalisées dans tous les domaines de la conditionnalité d'adhésion et dans chaque chapitre de négociation.

En **Estonie**, la première Loi sur le développement durable a été adoptée en 1995. En 1996, le gouvernement a créé une « Commission sur le développement durable », en 1997, il a accepté

le projet « Estonia 21 » conformément à l'Agenda 21, et en 1998 a arrêté le premier « programme estonien d'action pour l'environnement ». Le premier Plan de développement agricole et rural du gouvernement estonien a été publié en juin 1996 et les trois plans suivants (février 1997, mars 1998, mars 1999) ne mentionnent à aucun moment la notion de développement durable. Le plan de mars 1999 indique seulement un projet bilatéral d'investissement mené en coopération avec la Norvège¹²¹⁷. Il faut ainsi attendre le plan de 2000-2001 pour voir clairement apparaître la prise en compte de l'environnement dans la politique agricole de l'Estonie. Le Plan national d'adoption de l'acquis (PNAA) de 2002-2003¹²¹⁸ indiquait l'introduction d'un programme agri-environnemental pour la période de pré-adhésion qui serait mené en trois étapes : 1) l'introduction de mesures du programme dans des domaines tests, 2) l'introduction de mesures sélectionnées pour tout le pays, 3) et l'introduction du programme dans tout le pays après l'adhésion. Il était prévu que le programme agri-environnemental, financé par le budget national, ne suivrait pas entièrement les règles de la politique agricole commune. En 2001-2003, le projet pilote pour l'évaluation de l'efficacité des mesures et le développement de structures administratives a été poursuivi dans deux lieux la commune de Palamuse dans le comté de Jõgeva et les communes de Lümända et de Kihelkonna dans le comté de Saare. En 2002, les activités sélectionnées ont été étendues à près de 40 communes. Le programme prévoyait également le soutien de fermes écologiques et la reproduction de plantes en voies de disparition. Des postes et du matériels supplémentaires ont par ailleurs été organisés au sein de l'ARIB, tout comme des formations de gestionnaires, de conseillers et de personnes chargées d'assurer le suivi des projets, en grande partie grâce à l'assistance extérieure bilatérale et de l'UE.

Dans ce cadre, un projet de jumelage a été mis en oeuvre en 2002 avec les Pays-Bas pour développer les capacités administratives et techniques des institutions engagées dans le suivi et l'évaluation des mesures agri-environnementales conformément aux règlements EC 2078/92 et 1257/99. Une attention particulière a été portée à la qualité des informations déjà réunies et aux procédures utilisées pour récolter ces informations. Le projet a en particulier contribué à définir un ensemble d'indicateurs permettant d'améliorer le suivi et l'évaluation des mesures agri-environnementales.

¹²¹⁷ MINISTÈRE ESTONIEN DE L'AGRICULTURE, *Agriculture and Rural Development. Overview 1998*, Tallinn, 1999, p. 101.

¹²¹⁸ GOUVERNEMENT ESTONIEN, *National Plan of the Adoption of the Acquis, 2002-2003*, Tallinn, 2002, pp. 79-80. (Partie III, Chap. 7, agriculture)

En **Hongrie**, le premier « Programme national environnemental » (PNE) a été accepté par le Parlement en 1997, en anticipation de l'ouverture des négociations d'adhésion. Il prenait déjà en compte de manière très nette les principes de développement durable, de précaution, de prévention et de partenariat. Ces notions ont par la suite été inscrites dans d'autres politiques ayant une incidence sur l'environnement, comme l'agriculture ou la politique industrielle. Conformément aux recommandations formulées par la Commission dans le Partenariat pour l'adhésion de 1998, le **gouvernement hongrois** a arrêté un programme de développement nommé « Plan Széchenyi », en l'honneur du Comte réformateur hongrois du même nom qui a participé au développement de la Hongrie au cours du XIX^{ème} siècle¹²¹⁹. Dans le domaine agricole, le Plan a par exemple inspiré l'adoption en 1998 d'un Programme national de protection agri-environnementale. Ce dernier représente la première tentative de traduction de la notion de développement durable dans la politique agricole et a fait notamment l'objet en 1998 de deux projets de jumelage d'un an avec l'Allemagne (HU98/IB-AG-02 (a)) et l'Espagne (HU98/IB-AG-02 (b))¹²²⁰. Diverses mesures ont été arrêtées sous forme de programmes ciblés. En 2001, le ministère de l'Agriculture a lancé un Programme pour la création de fermes modèles agri-environnementales qui a attribué à 23 fermes le label de « fermes écologiques » et des soutiens financiers et matériels pour le développement de leurs activités. En 2002, le gouvernement a également réalisé des contrôles environnementaux sur 79 000 hectares de terrain et dans 764 fermes, en particulier sur l'utilisation de pesticides et sur les conditions d'élevage des animaux. 65% du terrain a été qualifié d'écologique et 35% était en passe de le devenir. La plupart des fermes ont été encouragées à accroître leur production en fruits et légumes, en herbes et épices, en graines et huile de tournesol et à favoriser l'élevage écologique des animaux. En 2002, 90% de cette production était destinée à l'exportation à l'étranger, en particulier en Allemagne, Suisse, Pays-Bas, Autriche, France et Grande-Bretagne, la plus-value sur les prix s'élevant de 20 à 70%. Ce programme a donc fortement « modifié le précédent système de soutien de production écologique » et permis à l'agriculture hongroise « de se mettre aux normes de l'Union européenne »¹²²¹. L'adaptation dans ce domaine s'est donc effectuée dans la continuité de mesures déjà existantes (congruence).

¹²¹⁹ Sur le rôle du Comte Széchenyi dans le développement de la Hongrie au XIX^{ème} siècle, voir la bibliographie récente de l'historien autrichien Andreas Oplatka : OPLATKA Andreas, *Graf Stephan Széchenyi. Der Mann, der Ungarn schuf*, Paul Zsolnay Verlag, Vienne, 2004.

¹²²⁰ Entretien avec Gergely Schuchtar, Ministère hongrois de l'Agriculture et du Développement rural, Budapest, 16 septembre 2003.

¹²²¹ Informations et citations issues de : MINISTERE HONGROIS DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *The Hungarian Agriculture and Food Industry in Figures*, Budapest, 2002, p. 16.

Malgré l'ensemble de ces mesures concrètes, la mise en œuvre de la notion de développement durable dans les PECO reste difficile, en particulier en raison des dysfonctionnements notés en terme de coordination entre les ministères et avec les collectivités locales. Par ailleurs, les groupes d'intérêt économiques et agricoles ont tendance à ralentir toute tentative de réforme, à freiner les mesures de mise en œuvre, voire à trouver des moyens de les contourner¹²²². Ici aussi, des recherches plus détaillées seraient nécessaires pour mieux expliquer les phénomènes de non-congruence dans la mise en œuvre des politiques dans les PECO.

Une communication accrue avec la société civile qui reste critiquable

S'inspirant de la MOC à partir de 1997-98, la Commission a pris diverses mesures pour promouvoir la notion de partenariat, accroître le rôle de la société civile dans les PECO et la communication entre acteurs publics et privés. De nombreuses pollutions environnementales étant transfrontalières, la mise en place et le renforcement de réseaux de coopération et d'échange entre les pays d'Europe centrale a été soutenu par la création du **Centre environnemental régional pour les pays d'Europe centrale et orientale (CER)** établi à Budapest à l'initiative des Etats-Unis et avec le soutien du gouvernement hongrois, de la Commission européenne et des pays membres de l'UE (Allemagne, Italie). Le CER a joué un rôle particulièrement important dans le domaine environnemental pour l'organisation de formations, la création de réseaux d'ONG et pour l'information du public sur les problématiques environnementales dans l'ensemble des PECO. La coopération transfrontalière et transfrontière dans le domaine environnemental a également été soutenue de manière accrue par la Commission à travers les projets multilatéraux transfrontières, Interreg et le renforcement d'aires de coopération sous-régionale comme la coopération nordique (politique de la Dimension nordique de l'UE) et celle des pays du Danube¹²²³. La Commission a également promu dans ce cadre la création de réseaux d'ONG par aire sous-régionale.

D'importants changements en terme de **communication avec la société civile** sont surtout intervenus après la signature de la Convention d'Aarhus (Danemark) du 25 juin 1998 de la

¹²²² Entretiens ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau, ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Budapest, sept. 2003.

¹²²³ COMMISSION EUROPEENNE, *Coopération environnementale dans la région Danube - mer Noire*, COM(2001) 615 final, Bruxelles, 30 oct. 2001.

Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies. La « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », entrée en vigueur le 30 octobre 2001, a imposé sous la forme de « lignes directrices » la mise en place de mécanismes nationaux de consultation des groupes d'intérêt, de représentants de la société civile et de la population, notamment au moment de l'élaboration de programmes opérationnels sectoriels.

Après 1998, la **Hongrie** a pris assez rapidement des mesures pour renforcer les moyens de communication avec les groupes d'intérêt et la société civile. Le ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau a confié un poste de secrétaire d'Etat à Erzsébet Schmuck, la directrice d'une des plus importantes ONG hongroises (*Magyar Természetvédők Szövetsége*- Fédération hongroise de protection de la nature). Cette dernière a présidé jusqu'à l'été 2003 la coordination du **Conseil national de l'environnement**, composé de représentants de l'industrie et de représentants des ONG « vertes ». Cependant, l'institutionnalisation de liens aussi ténus entre ministère et ONG, notamment par l'attribution d'un poste de secrétaire d'Etat, laisse douter de la capacité d'autonomie, d'indépendance et de critique laissée à ces ONG¹²²⁴.

T 84. Composition du conseil national de l'environnement

Représentants de l'industrie	Basa István	
	Dr. Biacs Péter (directeur)	Bay Zoltán, Alkalmazott Kutatási Alapítvány (Fondation de recherche sur l'emploi)
	Dr. Debreczeny István (directeur relations d'entreprise)	Dunapack Rt.
	Dobó István	
	Erdős Péterné dr. (directrice E.B.K.)	MOL Rt.
	Jelinek István (directeur adjoint)	Chinoi Rt.
	Dr. Takáts Attila (directeur)	E+E Rt.
Représentants des ONG « vertes »		EMLA
	Dr. Fülöp Sándor	
	Dr. Gyulai Iván (directeur)	Ökológiai Intézet (Institut d'Ecologie)
	Haraszthy László (directeur)	WWF Magyarország (Hongrie)
	Kiszel Vilmos (président d'honneur)	GÖNCZŐL Szövetség (fédération)
	Lukács András (président)	Levegő Munkacsoport (Groupe de travail sur l'air)
	Rittenbacher Ödön (président)	ELETFA Környezetvédő Szövetség (Fédération environnementale)
Dr. Schmuck Erzsébet (présidente)	Magyar Természetvédők Szövetsége (Fédération hongroise de protection de la nature)	

Source: MINISTERE HONGROIS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA GESTION DE L'EAU, « Okt tagok elérhetőségei » [membres de la réunion d'octobre], Conseil national de l'environnement, document interne au ministère obtenu en septembre 2003. (notre traduction)

¹²²⁴ Entretien avec un assistant hongrois de jumelage actif dans une petite ONG, Budapest, sept. 2003.

La convention d'Aarhus a également eu un impact en **Estonie**. La sphère des ONG et du tiers secteur est restée relativement faible en Estonie, comme dans les deux autres Etats baltes, comparé aux pays de Visegrád¹²²⁵. Leur nombre atteignait approximativement 15 000 ONG en 2001, mais certaines d'entre elles n'étaient pas réellement actives et représentaient des ONG de façade¹²²⁶. En 1999, le gouvernement estonien commence à élaborer un concept de coopération et de partenariat entre les autorités publiques et les ONG. Le 6 juin 2001, le *Riigikogu* (parlement) adopte une loi permettant la ratification de la Convention d'Aarhus, intitulée « Loi sur la ratification de la Convention UN/ECE sur l'accès à l'information, la participation du public aux décisions et l'accès à la justice sur les questions environnementales ». Un projet d'un an promu par le gouvernement danois (DANCEE) a permis de soutenir le gouvernement estonien dans la mise en œuvre de la Directive sur l'accès à l'information (90/313/CEE) et de la Convention d'Aarhus. Entre temps, le « concept de développement de la société civile estonienne »¹²²⁷ a continué à être discuté et a finalement été adopté à l'unanimité par le *Riigikogu* le 12 décembre 2002. Ce concept représente le travail de trois ans de débats entre partis politiques, experts du milieu académique et plus d'une centaine d'ONG, un processus qui indique le dynamisme de la société civile estonienne. Représentant un modèle original de partenariat entre le gouvernement et les ONG, la stratégie a suscité l'intérêt de nombreux pays, d'Europe de l'Est comme de l'Ouest. Cependant, la mise en œuvre du concept a affronté diverses difficultés dans la pratique, la participation des ONG aux activités des pouvoirs publics est restée limitée et le soutien financier du gouvernement relativement faible. Ces conditions contribuent à créer un cercle vicieux d'absence de confiance entre ces acteurs : alors que le gouvernement hésite à soutenir les ONG et à les inclure au *policy-making* national en raison des doutes sur leur capacité à contribuer de manière sérieuse aux débats, les ONG restent faibles et hostiles envers l'élite politique en raison de l'absence de soutien matériel et de volonté de travailler avec eux¹²²⁸.

Dans le cadre de la Convention d'Aarhus, la DG Environnement de la Commission européenne a mis en place en 1999, à l'initiative de la Commissaire à l'environnement Margot Wallström, le **forum de communication « NGO Dialogue »** avec 40 ONG des Etats

¹²²⁵ BERGLUND Sten *et al*, *Challenges to Democracy: Eastern Europe ten Years after the Collapse of Communism*, Cheltenham and Northampton, 2001 ; KALDOR Mary, VEJVODA Ivan (eds.), *Democratization in Central and Eastern Europe*, London/New York, Pinter, 1999.

¹²²⁶ RAIK Kristi, « EU Accession and the Europeanising Civil Society of Estonia », in : PETTAI Vello, EHIN Piret, *Deciding on Europe: The EU Referendum in Estonia*, Tartu, Tartu University, 2004. http://www.gla.ac.uk/departments/dcees/Raik_16-12-03.pdf

¹²²⁷ «Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsioon» (EKAK). Accessible sur : www.emy.ee

¹²²⁸ RAIK Kristi, « EU Accession and the Europeanising Civil Society of Estonia », *op. cit.*, 2004, p. 4.

candidats. Les réunions avaient lieu deux fois par an à Bruxelles ou dans un des pays membre du Dialogue. Leur but était de « renforcer la transparence et les relations entre les ONG et la DG Environnement ; informer les ONG sur les problématiques en cours de l'élargissement et des développements dans la politique environnementale ; de consulter la société civile sur les nouveaux développements de la politique environnementale au sein de l'UE et leurs implications pour les Etats candidats ; explorer avec les ONG les moyens pour elles de jouer un rôle actif et constructif dans le processus d'élargissement (« chiens de garde environnementaux ») ; de créer une platte-forme des ONG pour exprimer leurs inquiétudes auprès des décideurs politiques et de renforcer la coopération entre les ONG »¹²²⁹. Les ONG des PECO se sont saisies de diverses thématiques et ont notamment formulé de nombreuses questions au sujet des fonds structurels et ont demandé des formations pour participer aux programmes ISPA et SAPARD¹²³⁰. Certains interlocuteurs est-européens ont indiqué que la mise en place de structures de dialogue entre la Commission et les ONG vertes des PECO a constitué une nouvelle ressource pour ces ONG et leur a offert un mode d'action original pour faire pression sur leur gouvernement, *via* la Commission¹²³¹. En effet, les plaintes d'ONG vertes au sujet de la politique de leur gouvernement ont parfois été intégrées par la Commission sous forme de recommandation dans les rapports annuels ou ont été mentionnés lors de visites officielles de la Commissaire pour l'Environnement dans ces pays. D'autres interlocuteurs est-européens sont restés plus critiques et ont considéré que **la création du forum de communication avec les ONG n'était qu'une simagrée de la part de la Commission pour accroître la légitimité de la politique à l'Est et pour répondre aux critiques sur l'aspect non démocratique de l'élargissement**. Comme l'écrivait la Hongroise Zsuzsa Gille :

« La Commission européenne a sollicité à grand bruit la participation des ONG aux négociations d'adhésion. Mais ces ONG se plaignent aujourd'hui qu'il **ne s'agissait que d'un geste symbolique**. En premier lieu, les ONG ont été exclues des comités qui décident des fonds ISPA et SAPARD, où plusieurs décisions ayant des conséquences sur le long terme ont été arrêtées. En deuxième lieu, les rencontres entre la DG Environnement et les ONG vertes de cette région sont restées futiles. Les ONG, armées de données et d'analyses d'experts menées dans le meilleur esprit de professionnalisme ont demandé l'introduction de pré-requis à l'adhésion pour protéger la biodiversité de leur pays des effets écologiques adverses causés par d'autres pré-requis de l'UE dans les domaines des infrastructures (construction de routes) et de l'agriculture. (...) Finalement,

¹²²⁹ « NGO Dialogue », site internet de la DG Environnement, http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/ngodialogue_en.htm (12.12.2004) (notre traduction)

¹²³⁰ « Role of NGOs in pre-accession and capacity-building. NGO position paper – EU-NGO Dialogue », Compte-rendu de la réunion du 5 novembre 2001. Compte-rendus en ligne sur le site de la DG Environnement, http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/ngodialogue_en.htm (12.12.2004)

¹²³¹ Discussion avec Tamás Szsaurszk, conférence « Foreign Influence and Nonprofit Sectors in Central Europe. The Perspective of an Activist », Sorbonne, Paris, 24 mars 2005.

aucune décision pratique n'a été prise pour mettre en œuvre les suggestions des ONG sur les conditions d'adhésion »¹²³².

Cette même personne hongroise, spécialiste de la politique environnementale en Hongrie, mentionne que la Commission s'est bien gardée d'introduire d'éventuelles promesses accordées aux ONG vertes lors des rencontres du forum dans les comptes-rendus de réunion (« minutes » en ligne sur le site de la DG Environnement) pour « éviter d'avoir à rendre des comptes plus tard sur d'éventuelles promesses non remplies »¹²³³. Ainsi, constate-t-elle, il n'est pas étonnant que « les gestes symboliques à l'égard de l'engagement de la société civile ne produisent que des résultats symboliques »¹²³⁴. Malgré le discours officiel et les mécanismes de consultation mis en place par la Commission, la DG Environnement reste très peu à l'écoute des demandes des PECO. Comme l'indiquait un membre de cette DG :

« Ce que nous avons découvert c'est que les ONG environnementales, à l'exception de la Hongrie et dans une certaine mesure de la République tchèque, sont très faibles, et il n'y a pas encore de sentiment construit au sujet de l'environnement naturel ou pour l'agriculture et de sa relation à l'environnement, donc il n'existe pas de lobby 'naturel' au sein de chacun de ces pays. C'est pourquoi nous utilisons nos propres sources d'informations de la part d'ONG pour nous donner une impression de ce que peuvent être leur point de vue »¹²³⁵.

Les membres de la Commission préfèrent donc, en règle générale, entretenir des liens avec des organisations professionnelles et techniques, qui leur fournissent une expertise précise et ciblée, plutôt qu'avec les groupes organisés de la société civile.

Par ailleurs, la DG Environnement a pris diverses mesures pour renforcer le soutien financier aux ONG environnementales tout en tenant compte des critiques formulées par la Cour des Comptes sur la mauvaise gestion des programmes de soutien aux ONG dans le domaine des droits de l'homme. En effet, la Cour avait critiqué le fait que seules les ONG de l'Ouest recevaient les financements. Lors du renouvellement en 2002 du « programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales actives principalement dans le domaine de l'environnement »¹²³⁶, dont le mandat pour 1997-2001 venait d'expirer, la DG Environnement a tenu compte des critiques formulées par les ONG

¹²³² GILLE Zsuzsa, « Europeanising Hungarian Waste Policies : Progress or Regression ? », *Environmental Politics*, 13 (1), été 2004, p. 131. (nous soulignons en gras)

¹²³³ *Ibid.*

¹²³⁴ *Ibid.*

¹²³⁵ Entretien du 8 mars 2000, cité par : HALLSTROM Lars K., « Eurocratising Enlargement ? EU Elites and NGO Participation in European Environmental Policy », *Environmental Politics*, 13 (1), print. 2004, pp. 175-193 (185).

¹²³⁶ « Décision n°466/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 1er mars 2002 établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non-gouvernementales actives principalement dans le domaine de la protection de l'environnement », L75/1, *JOCE*, 16 mars 2002, p. 1.

d'Europe centrale et orientale et a intégré les ONG des pays candidats à l'appel d'offre. Le dossier d'information sur l'appel précise en effet que le soutien financier « pourra être octroyé aux ONG qui contribuent à développer et à mettre en œuvre la politique et la législation communautaire dans le domaine de l'environnement dans *différentes régions d'Europe*. En permettant aux petites associations régionales et locales (...) de devenir membres de réseaux européens, le programme contribuera au renforcement de ces associations »¹²³⁷. La note, rédigée à la fin de l'année 2002, ne mentionne pas directement les PECO, mais les inclut déjà parmi les Etats membres. En effet, les autres pays candidats comme la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie, mais aussi les candidats potentiels des Balkans, sont mentionnés nommément. Les résultats de l'appel à propositions peuvent paraître assez décevants : seuls deux projets d'Europe centrale et orientale ont réussi à obtenir un financement de ce programme, un basé en République tchèque, un autre en Hongrie, deux pays où les mouvements environnementaux sont parmi les plus actifs¹²³⁸. Cependant, en regardant de plus près, il ne s'agit pas de deux ONG, mais de deux réseaux d'ONG à l'origine trop petites pour obtenir des fonds européens. Le premier réseau, *CEE Bankwatch Network* (Rép. tchèque), regroupe 16 ONG des PECO et des Nouveaux Etats indépendants. Il se concentre sur les aspects environnementaux du financement du développement international et vise à prévenir les effets environnementaux et sociaux indésirables imputables à ces financements. Le réseau a en particulier contesté de nombreux projets ISPA liés par exemple à la construction d'infrastructures routières et de stations d'épuration. Le second réseau, *Central & East European Working Group for the Enhancement of Biodiversity (CEEWEB)*, est basé en Hongrie et regroupe plus de 50 ONG couvrant la totalité des PECO. Il s'occupe de protection de la nature, de développement durable, de l'élargissement, de l'intégration, de la mise en place de capacités et de la mise en œuvre des politiques. Il a été particulièrement engagé dans les projets liés à la directive Habitats et la création ou l'aménagement de parcs naturels. Ainsi, force est de constater que les ONG des PECO ont retrouvé un dynamisme que la chute du communisme leur avait enlevé. Cependant, en raison des difficultés budgétaires de leur pays d'origine, leur organisation reste assez précaire et inefficace lorsqu'elles ne font pas partie de tels réseaux européens ou ne bénéficient pas d'autres types de soutiens extérieurs.

¹²³⁷ COMMISSION EUROPEENNE, « Appel à propositions dans le cadre du programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non-gouvernementales actives principalement dans le domaine de la protection de l'environnement – Dossier d'information », DG Environnement, 2002. (nous soulignons en italique)

¹²³⁸ « Liste des organisations bénéficiaires d'un financement communautaire à des fins environnementales (2002/C 324/09) », C 324/15, *JOCE*, 24 déc. 2002, p. 15.

2) Des changements organisationnels difficiles à réaliser : un acquis lourd à reprendre qui exige d'importants investissements

La reprise de l'acquis communautaire dans le domaine environnemental est fondée sur une contradiction dans le cadre de l'élargissement : elle est exigée des Etats candidats dans un contexte de renforcement de la priorité environnementale, mais ne représente pas la priorité des pays candidats compte tenu de leur niveau de revenu par habitant et d'autres urgences pour rattraper le niveau de vie de l'Union des Quinze. En effet, les lourds investissements que la politique environnementale exige viennent ralentir la croissance économique des pays candidats déjà largement endettés par l'ensemble des restructurations menées depuis le début des années 1990. Ils conduisent les PECO à contracter d'importants emprunts auprès de banques internationales et régionales, principalement auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la Banque européenne de reconstruction et développement (BERD) et de la Banque mondiale¹²³⁹. D'où l'aspect problématique du chapitre de négociation 22, dont les négociations portaient principalement sur un ensemble de directives-cadres : la Commission n'était pas certaine que les aspects négociés pourraient être respectés par les candidats en raison des coûts importants que le respect de l'acquis dans ce domaine entraîne. Afin de convaincre les Etats candidats de l'aspect prioritaire de l'environnement, la Commission commande en 2000, peu avant l'ouverture du chapitre en 2001, une étude sur « les bénéfices de la reprise de l'acquis environnemental pour les Etats candidats »¹²⁴⁰. Pour chaque ensemble de directives, le consortium dégage cinq critères de bénéfices : les bénéfices de santé, d'exploitation non liés à la santé, pour l'écosystème, sociaux, et plus généralement économiques. Les négociations ont eu lieu en partie sur la base des résultats de cette étude.

Négociations d'adhésion sur le chapitre 22

La reprise de l'acquis communautaire dans le domaine environnemental implique la reprise d'un nombre croissant de normes très détaillées et techniques dont le chiffrage en terme d'investissements nécessaires a été estimé à 100-120 milliards d'euros d'ici 2010-11. Devant

¹²³⁹ Pour une analyse détaillée de ces projets, voir : GUTNER Tamar L., *Banking on the Environment. Multilateral Development Banks and their Environmental Performance in Central and Eastern Europe*, Cambridge (Ca.), MIT Press, 2002.

¹²⁴⁰ ECOTEC (RESEARCH & CONSULTING LTD), "The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries. Sub-Study Assignment Request n°3", DG Env. Contract: Environmental Policy in the Applicant Countries and their Preparations for Accession, Service Contract B7-8110/2000/159960/MAR/H1, Final Report, 2000.

de tels montants, beaucoup d'observateurs étaient assez pessimistes sur la possibilité de conclure rapidement le chapitre environnemental (chapitre 22). D'autant plus que l'acquis est composé de quelque 230 directives, 50 règlements et 80 décisions, le tout découpé en neuf secteurs, dont certains restent très sensibles comme le contrôle de la pollution des risques (directives IPPC, Seveso...). Le processus de négociation apparaissait interminable et propice à de nombreux conflits compte tenu des nombreuses périodes transitoires envisagées par les Etats candidats.

La **feuille de route** fixée par la Commission en novembre 2000 a retenu l'environnement comme un des chapitres où l'Union européenne devrait arrêter sa position de négociation au cours du 1^{er} semestre 2001. La présidence suédoise a pour sa part annoncé l'objectif de clore le chapitre 22 (environnement) au cours du même semestre, soit l'harmonisation complète des législations et la négociation des périodes transitoires éventuelles. Depuis son adhésion à l'UE en 1995, la Suède a activement contribué aux avancées dans le domaine du droit environnemental communautaire. En 2001, quatre pays avaient conclu provisoirement les négociations environnementales du chapitre 22 : la Slovénie, la Hongrie, l'Estonie et la République tchèque. Six pays avaient ouvert le chapitre (Pologne, Chypre, Lituanie, Slovaquie, Lettonie et Malte), dont plus de la moitié pouvaient trouver rapidement des solutions de compromis acceptables par tous les Etats membres. Seul deux n'avaient pas encore ouvert ce chapitre (Roumanie et Bulgarie)¹²⁴¹. **Chaque pays était finalement libre de définir sa stratégie de négociation et de financement des investissements à venir.**

L'Estonie, malgré un coût de reprise de l'acquis estimé à 1,4 milliards d'euros, souhaitait clore le chapitre environnement avant la fin de la présidence suédoise en 2001. Le pays a ainsi diminué le nombre de ses demandes de périodes transitoires de 10 à 7. Ses demandes ont essentiellement porté sur le secteur de l'eau avec une demande de report jusqu'en :

- 1) 2004 et 2007 pour l'application de la directive relative aux composants volatiles organiques,
- 2) 2006 pour la directive concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique,

¹²⁴¹ DREE, « Environnement : Progrès dans la reprise de l'acquis communautaire », *Revue Elargissement*, série Stratégies, 10-25 juin 2001. <http://www.dree.org/elargissement>, p. 1.

- 3) 2013 pour la directive relative à la qualité des eaux relatives à la consommation humaine (le coût de l'amélioration de la distribution en eau potable a été estimé à 255 millions d'euros),
- 4) 2010 pour la directive relative aux eaux résiduaires urbaines,
- 5) 2009 et 2013 pour la directive relative à la mise en décharge des déchets.
- 6) et 7) Les deux dernières demandes portaient sur les pollutions aux nitrates dues aux activités agricoles et sur les eaux souterraines, qui pouvaient également être abandonnées après négociation avec l'UE.

A l'issue des négociations de 2001, des périodes transitoires ont été accordées à l'Estonie pour la directive sur les composés organiques volatils de 2004 à 2007, pour la directive sur la mise en décharge (99/31) jusqu'au 19 juillet 2013, jusqu'au 19 juillet 2009 pour les installations existantes et jusqu'au 16 juillet 2009 pour la mise en décharge de cendres volantes. D'autres périodes transitoires ont été obtenues pour la directive ERU (91/271) jusqu'au 31 décembre 2010 et la directive sur l'eau potable (98/83) de 2003 à 2013. On observe ainsi que les périodes transitoires obtenues sont assez longues et s'étendent jusqu'à neuf années après l'adhésion en 2004. Compte tenu du faible montant du budget du ministère de l'Environnement (26 millions d'euros, soit 1,4% du budget de l'Etat), l'Estonie a compté mettre en place sa politique d'environnement grâce aux financements européens (18,7 millions d'euros reçus en 2000 pour des projets liés à l'environnement) avec, entre autre, la mise en place du programme ISPA d'un montant annuel compris entre 21 et 37 millions d'euros, sur les aides étrangères (16 millions reçus en 1999 principalement en provenance des pays nordiques) et grâce aux investissements privés¹²⁴².

En **Hongrie**, les négociations sur le chapitre 22 sur l'environnement ont été ouvertes le 5 décembre 2000. Les périodes transitoires étaient au nombre de neuf en mars 2001 pour une durée variant de 5 à 10 ans. Quatre demandes de périodes transitoires ont été maintenues au sein des négociations en 2001 :

- 1) recyclage de 50% des matériels d'emballage (directive 94/62/CE), avec une date de mise en œuvre en 2008 demandée par la Hongrie. Le recyclage est un problème strictement national où les effets en terme de distorsion de concurrence sont faibles, sauf dans le secteur de l'emballage où les transitions conduisant à des entraves pour la libre circulation des biens.

¹²⁴² *Ibid*, p. 2.

- 2) Incinération des déchets dangereux (directive 94/67/CE), avec une date de mise en œuvre demandée par la Hongrie en 2008.
- 3) Assainissement des eaux usées communales (directive 91/271/CEE) avec une date de mise en œuvre demandée en 2008, contre 2010-2015 initialement.
- 4) Pollution atmosphérique industrielle (directive 88/609/CEE), avec une période transitoire demandée jusqu'en 2008. Les Hongrois souhaitaient baser leur programme de réduction des émissions sur le niveau de 1980. En outre, ils demandaient à ce que les installations construites entre 1987 et 1998 ne soient pas concernées par cette obligation.

Plusieurs périodes transitoires ont été accordées à la Hongrie au sujet des directives suivantes :

- directive emballages et déchets d'emballage (94/62/CE) jusqu'au 31 décembre 2005 pour atteindre les objectifs de valorisation et de recyclage.
- directive ERU (91/271/CEE) du 31 décembre 2008 au 31 décembre 2015 selon la taille des agglomérations.
- directive GIC (88/609/CE) jusqu'au 31 décembre 2004.
- directive sur l'incinération des déchets dangereux (94/67/CEE et 2000/76/CE) jusqu'au 30 juin 2005.

Le chapitre environnement a été fermé en juin 2001, portant à 22 le nombre de chapitres clos à cette date en Hongrie. Comme l'indiquent les documents d'annexe sur l'évaluation de la politique environnementale de l'Estonie et de la Hongrie au moment de la clôture de la négociation du chapitre 22 en 2001, de nombreuses réformes législatives et d'importants investissements restaient à réaliser avant l'adhésion de mai 2004. **La clôture du chapitre ne signifiait donc nullement la fin d'un processus de réformes, mais au contraire le début de leur poursuite active.**

Des investissements source d'endettement

Dans son « Agenda 2000 » de 1997, adopté le 26 mars 1999 au Conseil européen de Berlin, la Commission effectue une première évaluation des dépenses qu'engendrerait un respect de l'ensemble de l'acquis environnemental : elle prévoit que le total des dépenses environnementales au sens large pourrait représenter sur la période 2000-06 65 milliards d'euros, dont 28 milliards pour les pays candidats, soit près de 10% du budget

communautaire. Les dépenses financières liées à l'élargissement sont elles-mêmes ventilées en deux groupes, avant et après l'adhésion :

1) Le premier volet pourrait représenter jusqu'à 6-7 milliards d'euros, soit de 4 à 5% du coût total de la mise à niveau des pays candidats estimé à 100-120 milliards par différents experts. Mais au cours des négociations d'adhésion en 1999, le coût total de la mise à niveau oscillait déjà entre 84 et 115 milliards d'euros.

2) L'essentiel des financements devait donc intervenir après l'adhésion, ce qui peut expliquer une stratégie de négociation visant à privilégier la simple reprise de la législation dans la phase de pré-adhésion pour pouvoir ensuite bénéficier de fonds plus substantiels dans sa mise en œuvre effective (financement des investissements nécessaires)¹²⁴³.

A partir de 1998, le domaine environnemental mobilise l'ensemble des **instruments d'accompagnement de pré-adhésion**, soit les programmes PHARE, ISPA et SAPARD. Près de 15% du budget PHARE (1,5 milliard d'euros par an) est consacré à l'environnement dans le cadre du renforcement des capacités institutionnelles (jumelages, détachement d'experts d'Etats membres auprès de leurs homologues dans les Etats candidats), de l'aide aux investissements (contrôle des émissions, gestion des déchets dangereux) et du renforcement de la cohésion économique et sociale. S'agissant d'ISPA, environ 50% du budget de 1,04 milliards d'euros par an a été attribué à l'environnement pour encourager les investissements dans les infrastructures environnementales, avec une priorité pour la gestion des eaux et des déchets. En **Estonie**, les principales priorités d'investissement étaient liées au traitement de l'eau et des eaux usées, les réseaux de distribution d'eau devant être modernisés afin de réduire les fuites, d'améliorer la qualité et d'accroître le taux de raccordement des consommateurs. En 2001, cinq projets environnementaux ont par exemple été approuvés: trois projets (dont deux mesures d'assistance technique) concernant l'eau potable et les eaux usées à Tartu et à Pärnu – avec une contribution totale d'ISPA de 12,9 millions d'euros ; et deux projets de collecte des déchets solides à Tallinn (8,3 millions d'euros) et à Pärnu (5,5 millions d'euros). Le gouvernement **hongrois** a également recouru aux fonds ISPA, en particulier pour

¹²⁴³ Vu des entreprises européennes, le marché de l'environnement dans les pays candidats a une dimension significative, même dans une perspective mondiale. Selon une étude de la Commission européenne, le marché des PECO progresserait de 9% par an d'ici 2010, passant de 4 à 12 milliards d'euros. Compte tenu de l'absence d'offre locale et de la proximité géographique (73% sont des fournisseurs extérieurs, dont 45% originaires de l'UE des 15), ce marché représente presque la moitié du marché effectif de l'Asie en développement rapide. COMMISSION EUROPEENNE, *The Ecoindustry's Export Potential*, DG XI et ADEME, 1999. <http://europa.eu.int/commenvironment/enveco>; DREE, « Environnement : Progrès dans la reprise de l'acquis communautaire », *Revue Elargissement*, série Stratégies, 10-25 juin 2001. <http://www.dree.org/elargissement>, p. 1.

financer des projets liés à la gestion de l'eau et des déchets solides et liquides. En 1999, le ministère de l'Environnement et de l'Eau a soutenu les projet suivants : programme environnemental du bassin de la rivière Tisza, station d'épuration (traitement de l'eau usagée) de Győr, station d'épuration Szeged, gestion des déchets municipaux des villes de Szeged, de Miskolc, de Szolnok et de Debrecen. Quant à SAPARD, 20% du budget de 520 millions d'euros par an sont consacrés à l'environnement s'agissant de projets de développement rural et agricole avec une composante environnementale. En 1999, la Commission commandite d'autres évaluations des financements nécessaires pour la mise en œuvre de l'acquis dans le domaine environnemental, dont elle publie les résultats dans une communication en 2001. Les principales directives exigeant de lourds investissements sont réparties dans quatre domaines : la fourniture d'eau/traitement de l'eau, la maîtrise de la pollution de l'air, la maîtrise de la pollution industrielle et la gestion des déchets¹²⁴⁴. La conférence organisée en 2000 par Tom Garvey, ancien vice-directeur de la DG Environnement, avec le Centre for European Policy Studies et qui a réuni de nombreux groupes d'intérêts et représentants d'entreprises en plus des représentants des Etats membres et candidats allait également dans le même sens¹²⁴⁵ : le chapitre environnement serait difficile à négocier dans le sens où les Etats candidats devraient effectuer de lourds investissements impossibles à réaliser sans l'aide d'entreprises étrangères.

¹²⁴⁴ COMMISSION EUROPEENNE, « Les aspects financiers de la protection de l'environnement dans les pays candidats », COM(2001) 304 final, 8 juin 2001, p. 7.

¹²⁴⁵ CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES, *The Environment in European Enlargement, Report of a CEPS Working Party*, chairman: Tom Garvey, Bruxelles, juin 2000. La conférence réunissait principalement des représentants d'entreprises et de groupes d'intérêt des pays du nord : fédération de l'industrie suédoise, Tetra Pak, Volvo, Coca-Cola, Kreab, fédération des fermiers suédois, confédération des industries danoises, confédération de l'industrie et des employeurs finlandais, Ford, Fortum Power and Heat Oy, Shell. Les autres participants représentaient diverses ambassades des pays du Nord, des missions et négociateurs des Etats candidats, de différentes DG de la Commission (environnement, régio, XI), du cabinet de la Commissaire pour l'Environnement Margot Wallström, et d'institutions européennes de financement international (BERD, BEI).

T 85. Estimation des besoins financiers des pays candidats dans le domaine de l'environnement

Pays	Estimations 1997 (CE)	Estimations 1999	Résidus urbains liquides	Eau potable	Décharges	Déchets incinérés	Centrales thermiques	IPPC
Bulgarie	15 000	8 610	1 017	1 896	632	288	2 340	489
Chypre	1 118-1264	1 086	690				197	0
Rép. tchèque	13 400	6 600-9 400	1164-2256	811-1628			1 858	3 745
Estonie	1 500	4 406	323	268	232	21	128	489
Hongrie	13 700	4118-10000	484	415		22	74	2 639
Lettonie	1 710	1480-2360	485	416	0,28-313	18-42	44-191	115
Lituanie	2 380	1 600	525	198	370			
Malte	n.a.	130						
Pologne	35 200	22 100-42 800	11 000	3 000	3 550	86	3 456	6 320
Roumanie	22 000	26 600	9 656		1 069	1 501	975	1 369
Slovaquie	5 400	4700-4809	499		870		796	1 596
Slovénie	1 840	2 812	747	235	128	449	50	533
Total M°d'euros	122 618-122 764	84-115						

Source : COMMISSION EUROPEENNE, « Les aspects financiers de la protection de l'environnement dans les pays candidats », COM(2001) 304 final, 8 juin 2001, p. 26 ; DREE, « Environnement : acquis et croissance soutenable », *Revue Elargissement*, série Stratégies, (2), 19 février 2001. <http://www.dree.org/elargissement>, p. 4.

La DG Environnement prend conscience que sans financements internationaux autres que ceux de l'UE, et sans mobilisation des entreprises Ouest-européennes susceptibles d'investir dans les infrastructures d'environnement, les PECO n'arriveront pas à mettre en œuvre cet acquis. A partir de 2000, elle commence à organiser régulièrement des conférences thématiques en faisant venir à Bruxelles des groupes d'intérêt et des entreprises nationales spécialistes d'un domaine spécifique (recyclage de l'eau, des déchets,...) pour les informer des besoins dans chaque pays candidat et des projets « in the pipeline » (en préparation). Ces informations sont également diffusées par les représentations des Etats membres vers les entreprises qui n'ont pas été invitées aux conférences ou qui ne disposent pas de bureau à Bruxelles, via des listes de diffusion thématiques¹²⁴⁶.

L'Estonie et la Hongrie ont également eu l'occasion de présenter des projets de financement dans le cadre du programme européen LIFE (*Financial Instrument For the Environment*) dès 2002, qui contribue à la mise en œuvre, à l'actualisation et au développement de la politique communautaire de l'environnement pour la conservation des habitats naturels (LIFE-nature, 47%), le développement législatif européen et les actions de démonstration novatrice pour les

¹²⁴⁶ Entretien avec Andrea Romeis, chargée des relations avec les entreprises allemandes à la Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'UE, Bruxelles, 3 mars 2004.

activités économiques et les collectivités locales (LIFE-environnement, 47%) et l'assistance technique aux pays tiers (LIFE-pays tiers, 6%). Sur cinq projets soumis aux procédures LIFE, l'**Estonie** a obtenu trois possibilités de financement de 954 279 d'euros dans le domaine de la gestion de l'eau pour un coût total de 2 698 873 d'euros¹²⁴⁷. Les financements ont ainsi principalement aidé les municipalités locales : la ville de Rakvere a obtenu un financement pour élaborer un plan de gestion de l'eau et moderniser son réseau de distribution de l'eau, l'Université d'Agriculture estonienne a proposé de développer un système de purification des eaux usées, et le ministère de l'Environnement a utilisé les fonds LIFE pour mettre en œuvre le projet du Bassin du Lac Peipsi en conformité avec la directive-cadre sur l'eau. La **Hongrie**, quant à elle, a soumis neuf projets et obtenu deux financements LIFE pour un projet sur le recyclage de matières caoutchouc et plastiques (pneus, câbles, produits en silicone...) et pour la mise en place d'un réseau de surveillance de la pollution atmosphérique entre cinq villes situées à la frontière Est de la Hongrie. Sur un coût total de 1 953 454 euros, la Hongrie a obtenu un financement de 677 950 Euros.

Enfin, d'autres sources de financement devaient provenir des fonds structurels et de cohésion après l'adhésion et étaient estimés à près de 4 milliards d'euros par an à partir de 2004. Afin de limiter la contribution de l'UE aux investissements et d'assister les PECO dans la recherche de co-financements, la DG Environnement de la Commission créée en 1999 le **programme PEPA** (*Priority Environmental Project for Accession*) financé par PHARE. Mené sur trois ans, PEPA avait principalement pour but d'aider les pays candidats à développer leur stratégie de financement de la mise en œuvre de l'acquis communautaire dans le domaine environnemental. Conformément à la réforme de la stratégie d'élargissement de 1997, **le programme expliquait non seulement comment avoir accès à certains fonds, mais surtout comment améliorer les méthodes de gestion et s'appuyer sur des éléments plus « soft » comme le développement de réseaux, la réalisation de formations et l'échange de bonnes pratiques**¹²⁴⁸. Le programme PEPA a réuni des représentants des ministères de l'Environnement, de municipalités et des gestionnaires des fonds nationaux environnementaux. La section PEPA de la DG Environnement a fourni à l'ensemble des participants un ensemble d'outils pour guider leur action, principalement sous forme de check-lists sur les besoins en investissement de l'acquis dans les domaines de l'air, de l'eau et

¹²⁴⁷ RAPID, "Five Candidate Countries receive Euro 3.43 million LIFE funding for innovative environmental projects", IP/01/1782, 10 déc. 2001).

¹²⁴⁸ COMMISSION EUROPEENNE, « Les aspects financiers de la protection... », *op. cit.*, 2001, p. 16.

du contrôle des pollutions industrielles, mais aussi de guide sur la préparation de plans de financement et de mise en œuvre spécifiques à certaines directives. Une base de données et d'autres documents permettaient aussi d'identifier et de définir des priorités dans ce domaine, et de se familiariser avec les fiches de demande de financement¹²⁴⁹.

Tenant compte de l'ensemble de ces possibilités de financement extérieur, les Etats candidats ont mis en place une **stratégie de financement des investissements à venir**. Chaque pays était libre de suivre la stratégie qui lui semblait la plus adaptée à son contexte national en négociant par exemple des prêts avec les banques d'investissement comme la Banque mondiale ou la BERD, en développant une politique d'attraction des investissements étrangers, en multipliant les possibilités d'assistance technique dans le cadre de programmes européens et avec des partenaires étrangers. En 2001, le **gouvernement estonien** a estimé le total des investissements nécessaires entre 2001 et 2003 pour satisfaire aux normes européennes à 21,3 milliards de couronnes estoniennes (1,36 milliard d'euros)¹²⁵⁰. Afin de gérer l'ensemble des fonds internationaux reçus (dont une grande partie provenant des « voisins nordiques »), il a créé un centre de soutien à l'investissement dans le domaine environnemental. Le Centre de l'investissement environnemental (CIE) (*Keskonnainvesteeringute Keskus*) a été établi par le ministère estonien et le ministère des Finances en 2000. Ses objectifs principaux consistent à améliorer l'état de l'environnement, à soutenir les différentes activités de réduction des dégradations environnementales et à rechercher des ressources supplémentaires pour recycler les déchets, évaluer et mettre en œuvre des mesures de réduction de la pollution et de compensation des dommages causés par des espèces protégées¹²⁵¹. Le CIE fournit également des soutiens financiers pour des programmes internationaux, nationaux, régionaux et locaux, des mesures dans le domaine de la protection de l'environnement et de la nature, l'élaboration et la diffusion de technologies et d'équipements et des formations sur la protection de l'environnement. Le CIE est officiellement une fondation, mais fonctionne cependant principalement grâce à des fonds de l'Etat, des municipalités rurales et des villes. Il dispose d'autres ressources, notamment en personnel, issues d'autres ministères, de coopérations bilatérales (experts étrangers) et d'organisations internationales. Le CIE propose également des dons et des prêts. Les

¹²⁴⁹ *Ibid.*

¹²⁵⁰ COMMISSION PARLEMENTAIRE MIXTE UE-ESTONIE, 7^{ème} réunion, *Compte-rendu de la réunion, op. cit.*, Tallinn, p. 7.

¹²⁵¹ PEPA, *Fourth Progress Meeting - Minutes*, Varsovie, 27-28 novembre 2001. Intervention de Hannes Aarma, Centre d'Investissement Environnemental, p. 13.

demandes de financement peuvent être effectuées directement auprès du CIE ou par le biais des Office environnementaux des Comtés estoniens qui transmettent ensuite au CIE. Le centre gère également l'ensemble des fonds ISPA liés à l'environnement¹²⁵².

T 86. Programmes soutenus par le Centre d'Investissement Environnemental estonien en 2001

Programme	EURO
Croûte terrestre	517 850
Conscience environnementale	940 576
Protection de l'eau	5 484 057
Protection de la pollution atmosphérique	478 544
Technologie	199 936
Gestion des déchets	3 308 387
Protection de la nature	962 692
Forêts	1 335 577
Chasse	154 808
Pêche	1 230 358
Comtés	480 769
LIFE	316 010
Total	15 409 564

Source: PEPA, *Fourth Progress Meeting - Minutes*, Varsovie, 27-28 novembre 2001, p. 13. (notre traduction)

La mise en œuvre des engagements de la **Hongrie** est passée par une assistance financière importante de l'Union européenne, que ce soit par PHARE, ISPA ou la BEI. En effet, le coût de la mise aux normes, estimé à 10-11 milliards d'euros (20% du PIB), ne saurait être totalement absorbé par le budget national¹²⁵³. Le financement des investissements en matière environnemental a continué à être véhiculé par le biais du **Fonds central de protection de l'environnement** rattaché au budget de l'Etat. A partir de 1998, les mesures de soutien de ce fonds (assistance technique en particulier) ont contribué à renforcer son rôle dans la fourniture de co-financements d'infrastructures environnementales et surtout à préparer son personnel à gérer les fonds de cohésion. Les priorités de financement étaient consacrées aux mesures de protection de l'eau et aux projets de traitement des déchets à l'échelon municipal. La moitié du budget du programme ISPA a été consacrée aux projets environnementaux de coopération transfrontière en particulier avec la Slovaquie, la Roumanie et l'Autriche.

Ainsi, dans le cas de la politique environnementale, **la mise en œuvre des normes européennes passe souvent par la création d'infrastructures qui endettent considérablement les Etats candidats**. Ceci est en particulier valable pour les collectivités locales et communes qui ont dû construire des stations d'épuration ou des décharges

¹²⁵² Entretien avec Hannes Aarma, coordinateur de projets ISPA, Centre d'investissement environnemental (CEI), Tallinn, septembre 2002.

¹²⁵³ *Ibid*, p. 3.

disproportionnées à leurs besoins réels et dont elles ne peuvent financer les frais d'entretien. Or, les infrastructures exigent un entretien régulier au risque de devenir inutilisables quelques années après leur construction. Afin de gérer ce genre de situation, la Commission a conseillé aux communes de recourir aux **Partenariats public-privé (PPP)**, c'est-à-dire de négocier des contrats avec des entreprises privées pour la construction et/ou la maintenance de l'infrastructure¹²⁵⁴. Ce système présente le désavantage de « privatiser » d'une certaine façon les services publics, le coût de la consommation de l'eau et de la gestion des déchets se reportant alors sur l'utilisateur¹²⁵⁵. De nombreuses organisations environnementales, de consommateurs et de citoyens se sont mobilisées contre la construction de ces infrastructures ou ont milité pour envisager d'autres formes de financement. Cependant, ces organisations, dont le poids reste parfois faible en raison de leur manque d'organisation et de moyens financiers, sont rarement venues à bout de tels projets.

En résumé, comme l'attestent les rapports de la Commission sur l'Estonie et la Hongrie (voir annexes), la reprise formelle de l'acquis environnemental a été relativement rapide dans ces pays. Cependant, la mise en œuvre de cet acquis très technique et précis engendre des investissements très lourds qui endettent le gouvernement et surtout les collectivités locales. La politique environnementale ne représente, par ailleurs, pas de réelle priorité gouvernementale dans les PECO qui visent avant tout un développement économique générateur de pollutions supplémentaires. A ce sujet, nous remarquons donc l'existence d'une **faible congruence entre les normes européennes et les intérêts des acteurs politiques et économiques des PECO**. Les difficultés dans la mise en œuvre s'expliquent également par l'existence de mécanismes encore relativement faibles de consultation de la population concernée par les directives, que l'on peut considérer comme représentant un héritage de la période communiste.

¹²⁵⁴ Entretien avec le Conseiller développement régional (ISPA), Représentation permanente de la France, Bruxelles, mars 2004. Voir aussi : COMMISSION EUROPEENNE, « Les aspects financiers de la protection de l'environnement dans les pays candidats », *op. cit.*, 2001, p. 17. Elle propose les trois formes suivantes de PPP « qui permettent d'éviter la privatisation totale » : les projets BOT (*Build, Operate and Transfer*), BOO (*Build, Own and Operate*) et BOOT (*Build, Own, Operate and Transfer*). Elle précise que « ces modèles doivent assigner clairement et équitablement les responsabilités juridiques et financières » et « obéir aux principes de transparence, d'équité de traitement et de concurrence », conformément à sa communication de 2000 (« Communication interprétative sur les concessions en droit communautaire », C 121, *JOCE*, 29 avril 2000).

¹²⁵⁵ HOERING U., „Entwicklungspartnerschaften – welche Entwicklung, wie viel Partnerschaft?“, in : WEED *et al.*, *Social Watch Report*, Deutschland 2003, pp. 34-38. <http://weed-online.org/unreform/socwatch2003.htm>

3) Un exemple de politique publique environnementale : la politique de gestion des déchets en Estonie et en Hongrie

L'adoption d'une politique des déchets dans les PECO a combiné deux méthodes : la méthode communautaire qui impose des objectifs par le biais de directives, et la nouvelle gestion publique qui assure la promotion de référentiels et de bonnes pratiques. Dans le contexte post-soviétique, la question de la gestion des déchets reste centrale en terme de politique environnementale et a donné naissance à plusieurs mouvements nationaux à la fin des années 1990. Les politiques d'industrialisation massives menées par les régimes communistes ont occasionné de graves pollutions de la terre, de l'air et de l'eau. Après 1989/1991, les pays redevenus indépendants se sont orientés vers les normes européennes et internationales pour mettre en place une politique de gestion des déchets et d'investissement dans des techniques propres. Cependant, ce domaine n'était pas considéré comme prioritaire dans la reprise de l'acquis jusqu'en 1998, ni côté UE, ni côté PECO. L'approche néo-libérale du développement économique a, au contraire, entretenu l'évolution d'une consommation allant dans le sens d'une production accrue des déchets, en particulier d'emballage. Dans leurs grandes lignes, les normes européennes requièrent que la gestion des déchets soit effectuée de deux manières : par le biais de décharges et par l'incinération. Les déchets doivent être traités avant d'être entreposés en décharge, les déchets dangereux doivent être entreposés dans des décharges spécialement conçues à cet effet, même chose pour les déchets non dangereux, et les déchets biodégradables doivent être réduits à 35% de leur masse de 1995 avant 2016. Les normes européennes envisagent depuis plus récemment une récupération et un recyclage des déchets. La directive sur les emballages et les déchets d'emballage (1994/62/EC) prévoyait jusqu'à sa révision en 2002 une récupération des emballages à hauteur de 50% (60% après 2002) et un recyclage de 25% de cette masse (45% en 2002) à hauteur d'au moins 15% du poids de chaque matériel d'emballage. **Dans ce domaine, la Commission européenne a défendu une politique inspirée de la théorie de la table rase** : les instruments déjà existants en matière de gestion des déchets n'ont pas été pris en compte au début des années 1990. L'Estonie, qui était soumise à la politique de l'Union soviétique avant 1991 et faisait l'objet d'une exploitation massive par Moscou, n'a pas pu définir de politique qui lui soit propre avant 1991. Elle avait donc un intérêt à s'adapter très rapidement aux recommandations de l'UE à partir du moment où la Commission a commencé à présenter la législation pertinente dans ce domaine, c'est-à-dire à la fin des années 1990. En Hongrie, au contraire, pays qui était plus autonome en terme de politique intérieure et avant-gardiste s'agissant des réformes

économiques, la gestion des déchets avait déjà fait l'objet de mesures politiques depuis les années 1970 et en particulier 1980. La non-prise en compte de ces legs du passé par la Commission a conduit à une non-congruence institutionnelle et donc à des difficultés d'adaptation dans ce domaine.

En **Estonie**, la majeure partie de la production de déchets provient de l'exploitation des mines de schistes bitumeux, de l'industrie de transformation chimique et de l'énergie générée par les schistes¹²⁵⁶. Avant 1990, les déchets étaient très souvent déposés dans des décharges. Aucune disposition environnementale relative à la protection de la terre, des eaux de surface et souterraines, et aux pollutions gazeuses générées par les dépôts n'était considérée comme prioritaire. Dans de nombreuses décharges, il n'y avait aucune institution chargée de superviser et de gérer les activités, donc de contrôler l'impact des déchets sur l'environnement. Ces dernières années, cette production de déchets a été réduite en raison de la baisse du niveau d'extraction des schistes, qui couvre environ 90% de l'ensemble des déchets générés en Estonie. En 2001, la part relative des déchets municipaux dans l'ensemble des déchets produits en Estonie était de 3% contre 4,7% en 2000. Cette réduction peut s'expliquer par la mise en place d'un système plus précis d'évaluation des déchets qui évite la duplication des recensements. Fin 1999, 221 décharges de déchets municipaux et 47 décharges de déchets industriels ont été recensées dans le Registre des déchets, dont la plupart n'avait aucun projet de gestion de ces déchets et avaient été établies au hasard. Il n'existe aucun moyen technique d'éviter ou de réduire l'impact négatif sur l'environnement causé par les décharges. Les plus grandes décharges de dépôt des déchets industriels sont les sites de dépôt pour les déchets de schistes bitumeux dans la région d'Ida-Virumaa (Nord-Est de l'Estonie). Les cendres au sol et les cendres volatiles générées par les centrales de production d'énergie et le demi-charbon (*semi-coke*) des schistes produit par les industries chimiques sont, d'après la législation communautaire, des déchets dangereux responsables de la pollution des eaux de surface et souterraines. Les premières décharges répondant aux critères de l'Union européenne ont été ouvertes à la fin des années 1990 (décharge de déchets dangereux de Vaivara, décharge de Väätsa dans le comté de Järva, décharge d'Uikala dans le comté d'Ida-Viru, décharge de Torma pour déchets non dangereux dans le comté de Jõgeva).

¹²⁵⁶ Les développements suivants sont en partie issus de : MINISTÈRE ESTONIEN DE L'ENVIRONNEMENT, "State of Environment of Estonia on the Threshold of XXI Century", Estonian Environment Information and Technology Centre of the Ministry of Environment, Tallinn, 2000; "Review of Waste Management in Estonia", Estonian Environment Information and Technology Centre of the Ministry of Environment, Tallinn, 2001 et 2002.

T 87. Production de déchets en Estonie 1996-2001 (millions de tonnes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Parmi les déchets dangereux	<u>7 679</u>	<u>7 361</u>	<u>6 272</u>	<u>5 860</u>	<u>5 966</u>	<u>6 206</u>
Inclus les cendres et cendre volatiles générées par la combustion des schistes bitumeux	5 933	5 819	5 193	4 963	4 930	<u>4 918</u>
Demi charbon de schiste et charbon	1 293	1 374	931	631	1 015	<u>1 122</u>
Dépôt de schistes bitumeux et traces de morceaux	5 885	5 999	5 271	3 807	4 930	4 496
Déchets résultant de l'exploitation des mines et du traitement des minéraux						3 842
Total des déchets municipaux	565	593	557	569	544	376
Production de déchets municip., kg/an/habitant	383	406	383	393	378	275
Total	14 687	14 398	12 984	10 848	11 616	12 839

Sources: GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, « Estonian National Development Plan. Single Document – 2003-2006 », (draft 15.11.02), pp. 108-109.

Au cours des années 1990, l'Estonie a mis en place une politique environnementale et défini un cadre législatif inspiré des normes internationales et communautaires pour introduire des méthodes de gestion des déchets. L'assistance de l'UE et des programmes bilatéraux a été utilisée pour moderniser le système de **gestion et de traitement des déchets municipaux** et permettre l'établissement d'un système national de collecte des déchets dangereux. La Loi sur les déchets et les règlements afférents règlent l'ensemble des activités liées à la gestion des déchets. La législation sur la gestion des déchets est issue de la transposition des directives de l'Union européenne sur la gestion des déchets et les recommandations de la Commission. Un projet de Plan national de gestion des déchets pour les années 2010-2013 a été élaboré, accepté par le gouvernement le 16 juin 2002 et soumis au Parlement. Conformément aux recommandations de la Commission, l'adoption du plan sert à élaborer des programmes de gestion des déchets au niveau des comtés et à réviser les programmes déjà existants. L'Estonie a négocié une période transitoire jusqu'en juillet 2009 pour développer des réseaux d'équipement de traitement des déchets et respecter les recommandations selon lesquelles les déchets ne peuvent être déposés dans des décharges ne répondant pas aux normes européennes. Les décharges non conformes à ces normes doivent en attendant être fermées. Le gouvernement estonien prévoit d'ici 2009 de créer 7 décharges régionales pour le dépôt de déchets municipaux sur l'ensemble du territoire estonien. En 2002, trois nouvelles décharges aux normes européennes ont été ouvertes (décharge de Vätsa dans le comté de Järva, décharge

de Uikala dans le comté d'Ida-Viru, décharge de Jõelähtme pour la ville de Tallinn et le comté de Harju). Le gouvernement estonien envisageait également de construire trois décharges régionales entre 2003-2006 dans le comté de Pärnu, du Sud-Est de l'Estonie et de l'Ouest de l'Estonie. En 2000-01, 210 décharges ne répondant pas aux normes nationales ont été fermées, laissant ouvertes 44 décharges pour les déchets municipaux, 14 pour les déchets industriels, de construction et de démolition et une pour les déchets dangereux.

Le gouvernement a commencé à la fin des années 1990 à faire la **promotion de la récupération et du recyclage des déchets d'emballage**. La Loi sur les emballages de 1995, amendée en 1997 et adoptée en conformité avec la directive EU 94/62/EEC sur les emballages et les déchets d'emballages, prévoyait que d'ici le 30 juin 2001, au moins 50% des déchets d'emballage seraient récupérés et 25% recyclés. La récupération d'emballages est également soutenue par la Loi sur les droits d'accises des emballages, qui est appliquée pour les emballages de boissons alcoolisées et non-alcoolisées et dans le cas où les entreprises qui produisent ou importent ces boissons ne sont pas en mesure d'organiser la récupération de ces déchets et de les recycler à hauteur de 60% de ces matériaux. Un Programme de mise en œuvre nationale de la gestion des déchets pour 1999-2001 a été adopté en 1999 par le gouvernement estonien, qui a développé un système de collecte et de récupération des déchets de tout type d'emballage. Cependant, en dehors des grandes villes, les infrastructures nécessaires à la collecte des déchets restent en nombre insuffisant, notamment en raison des petits marchés que ces collectes offrent aux entreprises chargées de la collecte et du recyclage. La mise en place de ces infrastructures et de décharges aux normes européennes contribue par ailleurs à endetter les petites communes qui ne disposent, très souvent, pas du budget nécessaire à ces activités.

De plus, les usagers pratiquent encore peu le tri des déchets et le gouvernement n'a pas développé de mesures particulières pour les sensibiliser à ce sujet et influencer leurs habitudes. S'agissant des **déchets dangereux**, la législation a été modifiée pour inclure la possibilité de déplacement des déchets nationaux et internationaux, comme les batteries et générateurs, les huiles, etc. Les fonds du budget national, de l'UE et du programme bilatéral danois ont été utilisés pour financer et établir un système national de gestion des déchets dangereux afin de réduire les frais des institutions responsables du traitement des déchets. Le principe du « pollueur-payeur » reste en vigueur et les déchets dangereux sont traités dans le centre de ramassage de Tallinn et depuis 2000 à Vaivara. D'autres sites d'entrepôt des déchets

et des laboratoires d'analyse des déchets dangereux ont été ouverts à Tallinn et dans le Comté d'Ida-Viru (Vaivara). Les gouvernements locaux ont établi 91 stations de récolte des déchets dangereux auprès de la population. La gestion des déchets a cependant fait l'objet de très peu d'attention de la part de la population et les différents domaines d'activité n'ont pas reçu suffisamment de soutiens financiers. La récolte des déchets a été confiée à des entreprises privées, chacune développant son propre système, et de nombreuses infrastructures de gestion ne remplissent pas les critères européens et internationaux.

Pour finir, le gouvernement estonien n'a commencé à instaurer des **mécanismes de consultation et de communication avec les groupes d'intérêt et la société civile** qu'à la fin des années 1990. Il faut dire que jusqu'à 1998-99, le ministère estonien de l'Environnement ne disposait pas d'interlocuteurs officiels auprès des industries de l'emballage et du recyclage, puisqu'il n'existait pas de fédération, d'association ou de représentants de ces entreprises. En effet, l'association estonienne des emballages et celle de la gestion des déchets n'ont été créées qu'en 2000¹²⁵⁷. A partir de 2000, de nombreuses conférences regroupant l'ensemble de la « communauté épistémique » spécialiste d'une thématique environnementale ont été organisées dans le cadre de programmes bilatéraux avec le Danemark, la Finlande et l'Allemagne sur l'expérience de la transposition juridique et technique des directives communautaires, sur la question des techniques de recyclage, des labels de recyclage, du traitement des déchets et des eaux usées. Très souvent, ces conférences étaient préparées au moment de la tenue de débats parlementaires nationaux sur l'adoption d'une loi pour transposer une directive communautaire.

¹²⁵⁷ Discussions avec Taidus Aave, président de l'Association estonienne de gestion des déchets, Tallinn, septembre 2002 et août 2004.

T 88. Un exemple de promotion de norme manquée : le rejet du Point vert (*Grüne Punkt*) en Estonie

La conférence organisée le 24 septembre 2002 par l'organisation allemande ITUT GmbH (*Internationales Transferzentrum für Umweltechnik*), à laquelle nous avons assisté¹²⁵⁸, était très parlante au sujet des méthodes employées par certains groupes d'intérêt nationaux pour faire accepter leurs normes par les PECO. Elle l'était encore plus s'agissant de la détermination avec laquelle certains PECO ont choisis leurs partenaires de coopération. L'ITUT, qui promeut les techniques allemandes propres et respectueuses de l'environnement, avait réuni l'ensemble des interlocuteurs concernés par la transposition de la directive 94/62/EC sur les déchets d'emballage. Un des enjeux de discussion au sein du *Riigikogu* (parlement) et du gouvernement estonien en septembre 2002 était celui de la préparation d'une loi pour transposer la nouvelle directive européenne sur les emballages en discussion au Parlement européen et au Conseil des ministres de l'environnement en 2002. L'adoption d'un système et d'un label de recyclage des emballages était au centre des discussions. L'ITUT avait notamment pour but lors de cette conférence de faire accepter le label d'origine allemande du Point vert (*Grüne Punkt*, dont le sigle représente deux flèches vertes entrelacées, apposées sur les emballages recyclables). Parmi les interlocuteurs, elle avait invité à cet effet le représentant du groupe d'intérêt PRO-EUROPE à Bruxelles, qui promeut le Point vert auprès des institutions européennes, des Etats membres et des Etats candidats, ainsi que des représentants allemands locaux intéressés par une éventuelle coopération avec l'Estonie (la ville de Schwerin, *Land* du Schleswig-Holstein), des représentants des associations de défense du Point vert issus des Etats membres (Allemagne, Autriche) et des Etats d'Europe centrale et orientale (République tchèque) qui avaient déjà optés pour ce label. Les intervenants estoniens réunissaient des représentants du ministère de l'Environnement, de l'association estonienne de l'emballage, de la ville de Tallinn, de l'entreprise Cleanaway (filiale d'origine allemande chargée de la récolte des déchets à Tallinn) et de l'Institut estonien pour le développement durable. Une documentation montrait une carte d'Europe sur laquelle seules l'Estonie, la Lituanie, la Slovaquie, la Slovénie (parmi la première vague d'adhésion) et le Danemark n'avaient pas adopté le Point vert, le reste de l'Europe ayant accepté ce label. La Finlande, l'Italie et la Grande-Bretagne avaient sur la carte un statut de membre associé (c'est-à-dire que ces pays disposent de procédures de recyclage similaires, mais de labels différents), la Hollande, le Danemark et la Suisse ont opté pour un autre système. Les présentations des différentes expériences d'utilisation à la méthode de recyclage du Point vert et des débats en cours en Estonie ont duré une journée entière. Vers 17h, au moment de la discussion finale, une représentante du ministère de l'Environnement s'est levée pour prendre la parole et annoncer clairement qu'après mûre réflexion, le gouvernement estonien n'opterait pas pour le label du Point vert allemand, mais pour un label finlandais, plus proche et compatible avec les préoccupations estoniennes. La conférence s'est donc soldée par un échec pour les promoteurs du Point vert allemand.

D'autres conférences et journées de travail ont été organisées dans le cadre de projets PHARE et de jumelages administratifs, comme le projet PHARE « Assistance à la mise en œuvre de la directive 94/62/EC sur les emballages et les déchets d'emballage en Estonie » mené par un consortium constitué par l'entreprise hollandaise URS Dames & Moore. Les conférences, organisées dans le cadre de l'adoption de nouvelles structures de coordination de la politique de gestion des déchets, réunissaient les responsables de ces questions dans les secteurs publics, aux ministères de l'Environnement, des Affaires sociales, de l'Agriculture et/ou des Finances ou encore de l'Office de protection des consommateurs, du Conseil des villes de Tallinn, Tartu et d'autres communes. Parmi les associations étaient présents des représentants de l'association des villes estoniennes, de la confédération des employeurs, de l'association de gestion des déchets, de l'association de l'industrie alimentaire, de l'association des

¹²⁵⁸ « 2. Saksa-Eesti jäätmekäitlusalaane sümposium 'Pakendijäätmete taaskasutussüsteemi areng Eestis' / 2. deutsch-estnische Abfallrecycling-Konferenz 'Entwicklung der Abfallrecyclingwirtschaft in Estland' » [2^{ème} conférence germano-estonienne sur le recyclage des déchets 'Développement de l'économie du recyclage des déchets en Estonie'], 24 septembre 2002, Tallinn.

emballages ou encore des producteurs de bière. Plusieurs représentants d'entreprises de gestion des déchets et de décharges assistaient également aux conférences (AS Vaania, OÜ Prügimees, AS Pakend, EMEX-Eesti Metalliekspordi AS, AS Tallinna Sekto...), tout comme des entreprises productrices ou consommatrices d'emballages (AS Ardi Grupp, S-Marten AS, Tallinna Piimatööstus AS, AS Hansafood)¹²⁵⁹.

L'obligation de disposer d'infrastructures chargées du recyclage des eaux usées a également conduit les villes et communes à investir dans la rénovation ou la construction de stations d'épuration. Cependant, ces infrastructures s'avèrent très coûteuses et souvent disproportionnées aux besoins réels des habitants. Elles ont surtout contribué à endetter les petites communes, qui recourent de plus en plus aux partenariats public-privé pour compenser les difficultés de gestion et d'entretien de ces sites.

Les riverains, quant à eux, se mobilisent généralement peu sur la question des déchets, sauf lorsque leurs droits de propriété sont directement menacés ou lorsque les déchets causent des désagréments insupportables. Au niveau local, les gens se connaissent souvent relativement bien et les arrangements à l'amiable remplacent fréquemment la confrontation entre représentants et habitants des communes.

En **Hongrie**, la Loi LIII de 1995 mentionne déjà la gestion des déchets. Le 26 septembre 1997, l'Assemblée nationale adopte le « Programme national environnemental » pour la période 1997-2002, qui apporte plus de détails sur les mesures à suivre pour assurer la mise aux normes communautaires dans ce domaine¹²⁶⁰. Cependant, l'ensemble de ces mesures n'est précisé qu'en 2000 par la Loi XLIII sur la gestion des déchets et par l'adoption en mai 2002 d'un décret gouvernemental sur « les emballages et déchets d'emballage » et en décembre 2002 d'un « Plan national de gestion des déchets pour 2003-2008 » par le Parlement¹²⁶¹. A partir de ce plan, des plans régionaux ont été préparés jusqu'en septembre 2003 et des plans locaux élaborés dans les neuf mois suivant l'adoption des plans régionaux.

¹²⁵⁹ PHARE, "Assistance in Implementation of the Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste for Estonia", URS Dames & Moores, contract n°ET-0081.00-14.01, project n°DM.ET.14.01/PW, final report, fév. 2002.

¹²⁶⁰ REPUBLIQUE DE HONGRIE, "National Environmental Program, 1997-2002", ministère de l'Environnement, Budapest, 1998, p. 23.

¹²⁶¹ MINISTERE HONGROIS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'EAU, « National Waste Management Plan for 2003-2008 », Budapest, novembre 2002. Le Plan a été adopté par le Parlement hongrois par la décision 110/2002 du 12 décembre 2002.

La Hongrie compte de nombreux legs du passé en terme de déchets solides et liquides. D'importantes pollutions ont été produites par les industries de la période soviétique, l'utilisation massive d'engrais et fertilisants, et le mauvais traitement des eaux usées. La Hongrie a également fait l'objet (et fait toujours l'objet) d'un *dumping* occasionnel et illégal de déchets divers, dont l'Autriche était un des premiers bénéficiaires avant 1989. De nombreux déchets en provenance d'Autriche ont en effet été acceptés par le gouvernement hongrois en l'échange de devises ou d'autres arrangements. Près de 500 millions de tonnes de déchets industriels ont été déposés sur des sites et décharges abandonnés, dont 99% provenait de l'industrie minière, métallurgique ou de construction et de centrales électriques. 10% de ces déchets déposés de façon illégale représentent un danger de contamination pour la nature et seulement 0,3% de ces déchets sont systématiquement ramassés. Près de 7% (35 millions de tonnes) des déchets récupérés en décharge sont classés comme dangereux¹²⁶². D'après le programme de surveillance des décharges soutenu par le programme PHARE, environ 620 décharges et lieux de dépôt représentant un volume de 3 500 m³ sont illégaux et le nombre de décharges fermées et qui n'ont pas été habilitées s'élève au nombre de 1250. Les décharges qui ne sont pas aux normes communautaires doivent être éliminées dans le cadre du programme national de gestion environnementale (mise en œuvre des responsabilités définies par le règlement gouvernemental n°33/2000, III.17) et du programme de ré-ouverture des décharges municipales. Par conséquent, entre 50 à 100 décharges sont amenées à être fermées, éliminées ou ré-ouvertes¹²⁶³.

T 89. Quantité de déchets produits en Hongrie entre 1990 et 2000 (millions de tonnes)

Nature des déchets	1990	1995	2000
Déchets agricoles non dangereux, industrie de l'alimentation	13,0	4,0	5,0
Industriels et autres déchets économiques non dangereux	34,6	27,1	21,5
Déchets municipaux solides	4,9	4,5	4,6
Déchets municipaux liquides (hors eaux usées)	11,7	9,6	5,5
Eaux usées municipales	0,3	0,4	0,7
Déchets dangereux	4,5	3,4	3,4
Total	69,0	49,0	40,7
Biomasse	37,0	41,0	28,0
Total général	106,0	90,0	68,7

Source : Tableau traduit de : MINISTERE HONGROIS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'EAU, « National Waste Management Plan for 2003-2008 », Budapest, novembre 2002, p. 12.

¹²⁶² *Ibid*, pp. 13-14.

¹²⁶³ *Ibid*, pp. 13-14.

En septembre 2003, le ministère hongrois de l'Environnement indiquait par entretien et dans un document écrit communiqué par mail « être aux normes européennes »¹²⁶⁴. C'est également ce qu'indiquait la version actualisée de la « feuille de route » du chapitre 22, telle que nous avons pu la consulter dans sa version révisée du 3 juillet 2003, concernant la législation et les capacités institutionnelles dans le domaine de la gestion des déchets¹²⁶⁵. Le gouvernement a en effet confié à diverses autorités publiques la charge d'assurer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique de gestion des déchets. Le ministère de l'Environnement, chargé d'élaborer la stratégie générale et la planification de la mise en œuvre au niveau central, est ainsi assisté dans ses tâches par les 12 Inspections environnementales régionales et les autorités (municipales) locales s'agissant de la mise en œuvre de la planification au niveau local, du suivi, de l'évaluation et de l'inspection des lieux de gestion des déchets. L'Inspection nationale pour l'environnement et la protection de la nature, ainsi que les Inspections environnementales régionales sont responsable de délivrer les permis et licences d'exploitation, d'initier et de suivre des mesures de mise en œuvre et d'assurer la collecte des informations, d'effectuer des analyses et des rapports pour le compte du gouvernement. Cependant, les entretiens menés avec plusieurs Conseillers pré-adhésion allemands et français en Hongrie, chargés de projets de gestion des déchets dangereux et de pollution de l'eau, ont indiqué que les inspections font encore l'objet de nombreux dysfonctionnements¹²⁶⁶. Il existe encore de plusieurs moyens pour des entreprises non en règle de passer le test des inspections et d'obtenir des permis d'exploitation. Les entretiens ont révélé que les Conseillers pré-adhésion n'ont d'ailleurs peut-être pas pris toute la mesure de ces détournements : les inspections qu'ils ont visitées ont en effet été sélectionnées par les partenaires hongrois et les discussions ont toujours été menées par le biais d'interprètes. Il est donc possible de penser que les inspections visitées n'étaient pas les plus défaillantes et que certains éléments de compréhension ont échappé à ces experts qui ne parlent pas hongrois¹²⁶⁷. Un travail plus poussé d'entretiens dans les inspections aurait sans doute permis de mieux

¹²⁶⁴ Entretiens avec Klára Féhervári, direction de l'Intégration européenne, avec Csabá Markó, vice-directeur de département, direction de la gestion des déchets et des technologies environnementales, avec Eva Szopper, direction de l'intégration européenne et avec György Botond, conseiller senior, direction de l'eau et de la protection des sols, Agence de la protection de l'environnement, ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'eau, Budapest, 17 septembre 2003. Document écrit envoyé par mail par Klára Féhervári, direction de l'Intégration européenne, 18 septembre 2003.

¹²⁶⁵ Feuille de route, "Chapter 22 Hungary", revised by Hungary, 3 juillet 2003.

¹²⁶⁶ Entretiens avec Pierre Henry de Villeneuve, Conseiller pré-adhésion (CPA) lutte contre les pollutions accidentelles de l'eau (directive-cadre eau), Budapest, 11 septembre 2004 ; avec Elisabeth Poncelet, CPA directive Seveso, Budapest, 12 septembre 2003 ; et avec Maria Jacobsen, CPA directive IPPC, Budapest, 17 septembre 2003.

¹²⁶⁷ *Ibid.*

apprécier la réalité de la situation. Par ailleurs, même si sur le plan institutionnel et organisationnel la Hongrie est « aux normes », l'absence de ressources nationales conduit à endetter le pays et surtout les collectivités locales qui se trouvent obligés de recourir à l'emprunt pour mettre les décharges aux normes techniques et les entretenir. Ce point est encore plus valable pour la question du recyclage des eaux usées : la nécessité de construire des stations d'épuration a conduit les collectivités locales à s'endetter et à confier la gestion et l'entretien de ces stations à des opérateurs privés.

En 2002, la directive 94/62/EC a été révisée par le Parlement : elle impose désormais que 60% (et non plus 50%) des déchets soient récupérés ou récoltés et recyclés à hauteur de 45% (au lieu de 25%) d'ici 2008. Le Conseil des ministres de l'Environnement a accordé une dérogation jusqu'à la fin de 2012 à l'Irlande, la Grèce et le Portugal pour mettre en œuvre ces nouvelles mesures. Le ministère hongrois de l'Environnement et de l'Eau, qui avait conclu le chapitre de négociation 22 en 2001, a demandé en septembre 2003 au Conseil de bénéficier des mêmes dérogations que ces trois pays membres¹²⁶⁸. Nous n'avons pas pu apprendre si la demande hongroise a abouti, mais cette situation montre dans quelle mesure les Etats candidats ont tout mis en œuvre pour négocier des situations avantageuses pour leur pays, même dans le cas où des chapitres de négociation étaient déjà clos.

La mise en œuvre technique de la directive sur les déchets n'a cependant pas occasionné de débat comme en Estonie en raison du choix de se rapprocher des normes allemandes et autrichiennes. **Le gouvernement hongrois a donc opté en août 2002 pour l'introduction du système allemand du « point vert »** (*Grüne Punkt*, en France « Eco-Emballages ») après l'organisation d'une conférence par l'ITUT et la présentation du « système dual » (*duales System*) allemand par le groupe d'intérêt PRO EUROPE (*Recovery Organisation Europe*). Ce groupe d'intérêt, fondé en 1995 pour réduire les barrières tarifaires dans la mise en œuvre de la directive 94/62/EC, a reçu le droit en 1996 d'utiliser la marque du « point vert » comme forme de licence pour l'ensemble du territoire européen, y compris l'Espace économique européen (EEE) et les Etats candidats à l'adhésion. En août 2002, l'entreprise hongroise ÖKO-Pannon p.b.c., créée en 1996, a adhéré à PRO EUROPE et commencé ses activités le 1^{er} janvier 2003. Le système n'est cependant pas étendu à tout le territoire et est encore

¹²⁶⁸ Entretien avec Klára Fehervári, direction de l'Intégration européenne, et avec Csabá Markó, vice-directeur de département, direction de la gestion des déchets et des technologies environnementales, ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'eau, Budapest, 17 septembre 2003.

actuellement en situation de concurrence sur le marché hongrois du recyclage. Le système a été introduit dans une dizaine de grandes villes hongroises (Székesfehérvár, Debrecen, Békéscsaba, Siófok, Szolnok, Veszprém, Szeged, Pécs, Győr, Makó et Keszthely) et procède à la récolte et au recyclage du papier, du verre, des métaux et des plastiques¹²⁶⁹.

S'agissant de la **consultation des représentants de la société civile**, le gouvernement hongrois a également amélioré ses dispositifs de communication, en particulier avec les ONG hongroises, notamment par le biais du Conseil national de l'environnement. Mais le pouvoir d'influence des ONG au sein de cette structure reste cependant inefficace dans le sens où certaines ONG ont dû passer par la Commission pour faire pression sur le gouvernement dans certains domaines¹²⁷⁰. D'après plusieurs entretiens informels menés en Hongrie, la consultation des populations locales semble toujours mobiliser peu de personnes. Les mouvements de riverains étant généralement peu organisés, à court de ressources financières, matérielles et humaines, leur pouvoir d'influence sur les pouvoirs publics locaux reste restreint.

Pour conclure, nous avons constaté la pertinence des trois variables incidentes identifiées en introduction de cette partie pour expliquer les variations dans la réception par les Etats candidats des normes européennes. **En raison de la forte technicité des normes européennes et de l'important acquis de la politique environnementale, l'approche par le droit a largement été appliquée.** L'absence de reprise de certaines normes environnementales (cf politique de la gestion des déchets) jusqu'en 1998 s'explique par l'aspect non prioritaire qui leur a été accordé par les accords d'association et le Livre blanc de 1995, mais aussi par le fait que ces normes ont constamment été redéfinies au cours des années 1990. L'exemple de la directive sur les emballages (question du Point Vert) a montré que **les Etats candidats pouvaient continuer à négocier la reprise de l'acquis dans le cadre la mise en œuvre des normes européennes et refuser des référentiels sectoriels dominants.** La gouvernance par l'échange de connaissance a également été utilisée en complément de celle par le droit dans les domaines assez récents de la politique environnementale, où l'acquis n'existait pas encore ou bien était en phase d'être adopté. C'est ce que l'étude plus détaillée de la mise en œuvre du principe de développement durable et de

¹²⁶⁹ DER GRÜNE PUNKT – DUALES SYSTEM DEUTSCHLAND AG, *Europe goes Green Dot. 2002/2003*, Cologne, 2003.

¹²⁷⁰ Discussion avec Tamás Szsaurszk (membre d'une ONG hongroise dans le domaine des droits de l'homme), Paris, 24 mars 2005.

la directive « Natura 2000 » (protection de la biodiversité et création de Parc naturels) aurait permis de mettre en valeur¹²⁷¹. Ainsi, même dans un domaine où l'acquis semble cohérent, il est important de faire attention au **contexte national** et **aux méthodes de coopération** pour expliquer les variations dans leur traduction nationale. La variable du **contexte national post-communiste** semble peser particulièrement lourd et met en valeur la présence d'acteurs veto au sein du gouvernement, qui ont limité le rôle des groupes d'intérêts et des ONG en termes d'influence de l'agenda politique national. Le cas de la coopération entre l'UE et les PECO dans le domaine environnemental met surtout en valeur **le recours combiné aux modes de gouvernance extérieurs**. Les cas estonien et hongrois ont montré que cette démarche a occasionné des changements au niveau des préférences, des institutions et des organisations, et plus faiblement en termes de participation des acteurs au *policy-making* environnemental. Le cas de la politique des déchets a montré qu'en l'absence de réel passé politique à ce sujet, la communauté épistémique environnementale estonienne s'est très vite adaptée au niveau cognitif, mais a eu plus de mal à influencer la mise en œuvre des réformes en raison de l'absence de ressources nationales. Les difficultés de mise en œuvre dans ce domaine en Hongrie s'expliquent principalement, quant à elle, par l'existence de résistances au sein de la communauté épistémique environnementale hongroise : il existait une non-congruence cognitive avec les recommandations de la Commission en raison de la présence de legs d'une politique passée (mécanismes de contrôle des pollutions, émission de permis) qui avaient été entièrement ignorés par les institutions européennes après 1989. Par ailleurs, dans les deux pays, les mécanismes de consultation de la population et des représentants de la société civile restent très lacunaires. Les changements institutionnels et organisationnels ont également entraîné de lourds investissements. Comme en Estonie, le cas hongrois montre que la mise en œuvre est retardée par l'endettement rapide du gouvernement et des collectivités locales pour assurer la mise en œuvre technique et matérielle de la législation dans ce domaine. La question des ressources disponibles est donc un point important à intégrer dans l'analyse sur les changements organisationnels. Ainsi, la prise en compte de la dimension historique du contexte national est essentielle pour comprendre les phénomènes de non mise en œuvre et les dysfonctionnements qui existent encore au niveau du *policy-making* environnemental estonien et hongrois. Dernier point, ces exemples ont montré la réalisation d'importants projets de coopération entre les PECO et les Etats membres et avec l'UE dans le domaine

¹²⁷¹ Entretien avec Katrin Werner, conseillère sur la mise en œuvre de la directive Natura 2000, projets en Estonie et en Hongrie, Umweltbundesamt, Berlin, 26 juin 2002. Pour une étude détaillée sur le cas hongrois : MOCSARI József, „Environment Policy in Hungary“, in: ÁGH Attila (ed.), *Europeanization and Regionalization...*, *op. cit.*, 2004, pp. 177-178.

environnemental qui a occasionné de nombreux échanges d'informations sources d'apprentissages mutuels sur la manière de mettre en œuvre l'acquis.

C – La coopération dans le domaine Justice et Affaires intérieures (JAI) : de l'approche intergouvernementale à la gouvernance par l'échange de connaissances

A partir de 1996-97, la Commission réalise que l'élargissement sera difficile à envisager sans réforme dans le domaine de Justice et des Affaires intérieures (JAI). Les difficultés affrontées par les PECO dans le troisième pilier de l'UE sont mentionnées dans tous les documents et déclarations des institutions européennes comme une menace pour l'UE, qu'il s'agisse de la Commission, du Parlement européen ou du Conseil. Les plus grandes craintes sont émises au sujet de la libre circulation des personnes. En 1998, le Parlement européen mentionnait par exemple que :

« Il est vital que la libre circulation des personnes n'engendre pas l'insécurité. Cela revient à dire qu'il faut créer des structures efficaces notamment en matière de lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de l'argent sale, le trafic de stupéfiants et le terrorisme. Pour y parvenir, il est extrêmement important de disposer d'une justice indépendante et efficace, ainsi que d'une police bien formée et respectueuse des principes démocratiques. Pour l'heure, les candidats à l'adhésion sont confrontés à de véritables problèmes en ces matières. Ils constituent des terrains d'action privilégiés de la criminalité organisée et, pour certains d'entre eux, servent de pays de transit pour le trafic international des stupéfiants ou les pays producteurs. Il y manque encore des structures efficaces de lutte contre la criminalité »¹²⁷².

Le thème JAI a fait l'objet de longues discussions lors de la Conférence intergouvernementale de 1996 qui ont contribué à ce que le Conseil accepte la communautarisation d'une partie de ce domaine (intégration des politiques de visas, immigration et asile dans le pilier communautaire) dans le Traité d'Amsterdam de 1997¹²⁷³. Parallèlement, l'intégration du protocole intégrant l'acquis Schengen dans l'acquis a conduit à accroître la tâche de rapprochement des PECO au droit et aux pratiques communautaires : conformément à l'article 8 du Traité d'Amsterdam, cet acquis, ainsi que d'autres mesures devaient être repris

¹²⁷² PARLEMENT EUROPEEN, « La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures... », *op. cit.*, 1998, p. 6. (nous soulignons en gras)

¹²⁷³ En 1997, le Conseil décide que les domaines du Titre IIIA du Traité CE passeront du troisième au premier pilier UE, soit : « suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures ; franchissement des frontières extérieures (normes et procédures, visas) ; conditions applicables à la liberté de voyager de ressortissants de pays tiers ; mesures en matière d'asile (normes minimales, détermination de l'Etat membre compétent) ; normes minimales de protection des personnes expulsées et encouragement d'une répartition équilibrée des charges encourues ; mesures en faveur d'une politique de l'immigration ». PARLEMENT EUROPEEN, « La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le processus d'élargissement », fiche thématique n°25, 17 juin 1998, p. 5.

intégralement par l'ensemble des candidats à l'adhésion. Lors du Conseil « Justice et Intérieur » des 29 et 30 mai 1998, la présidence du Conseil a conclu un pacte de pré-adhésion sur la criminalité organisée avec les candidats à l'adhésion d'Europe centrale et orientale et avec Chypre. Dans son programme d'action adopté par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997, le Conseil avait déjà mis l'accent sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité, demandant notamment aux PECO de « mettre rapidement en œuvre les instruments du Conseil de l'Europe qui sont essentiels pour la lutte contre la criminalité organisée »¹²⁷⁴. Le Traité de 1997 comporte de surcroît des dispositions relatives à une coopération policière renforcée, à un élargissement des compétences d'Europol dans le domaine opérationnel ainsi qu'à l'amélioration de la coopération judiciaire. **L'acquis JAI a été développé et listé sur papier par la présidence néerlandaise qui en a fait un thème prioritaire peu avant l'ouverture des négociations d'adhésion.** La question du droit d'asile, intégrée au pilier communautaire à partir de 1997, a soulevé de nombreuses réflexions. Plusieurs articles d'analyses et des listes d'acquis sur le droit d'asile, domaine peu communautarisé de la JAI, ont par exemple été réunis dans un « Manuel d'acquis sur l'asile » dans le cadre d'une coopération entre le programme d'assistance horizontale PHARE, la Société pour le développement international, le Haut-Comité pour les Réfugiés des Nations-Unies (UNHCR) et le ministère néerlandais de la Justice¹²⁷⁵. **La politique d'asile est un domaine de la JAI où la Commission a clairement eu recours aux instruments de la méthode ouverte de coordination pour préciser l'état de l'acquis et occasionner l'échange de bonnes pratiques des Etats.** Sandra Lavenex a publié une analyse très détaillée sur la manière dont cette politique a été menée en Europe centrale et orientale et montre précisément le caractère incrémental de cette politique jusqu'au moment de l'ouverture des négociations d'adhésion¹²⁷⁶.

Afin de répondre aux critiques formulées à l'encontre de la politique d'assistance menée jusqu'en 1997 dans ce domaine, la Commission a mis en œuvre un mécanisme d'évaluation des progrès et une politique différenciée tenant compte du contexte politique et économique des Etats candidats. A partir de cette date, conformément à la méthode ouverte de coordination, elle insiste sur la mise en réseau et l'échange de bonnes pratiques et de

¹²⁷⁴ Programme d'action relatif à la criminalité organisée, *Journal officiel des CE*, C251 du 15.08.1997.

¹²⁷⁵ KRIEKEN Peter J. (van) (ed.), *The Asylum Acquis Handbook. The Foundation for a Common European Asylum Policy*, La Hague, Asser, 2000.

¹²⁷⁶ LAVENEX Sandra, *Safe Third Countries : Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, Budapest, Central European University Press, 1999.

technologies entre professionnels d'un même métier, notamment entre les Etats membres et candidats. Dans les domaines non communautarisés de la JAI, et même dans les domaines passés dans le premier pilier, elle élabore des **lignes directrices** permettant d'encadrer les changements institutionnels et organisationnels des PECO. Enfin, à l'occasion de l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998 avec les six premiers pays candidats, la présidence du Conseil s'empresse de montrer qu'il existe désormais un acquis JAI : elle mentionne de nouveau que les mesures et actions communes, les avis communs ainsi que les accords nés dans le cadre de la coopération JAI appartiennent à l'acquis communautaire « que les candidats à l'adhésion se doivent de reprendre intégralement ». La question des capacités institutionnelles est particulièrement mise en avant : les nouveaux Etats membres devaient s'engager à adapter leurs organes, leurs systèmes et arrangements administratifs aux normes applicables dans l'UE afin de permettre une application efficace de l'acquis dans ce secteur¹²⁷⁷. Les services TAIEX de la Commission, qui recourent aux services d'experts des Etats membres, ont particulièrement contribué à développer et à perfectionner l'établissement de listes de normes JAI. Pour résumer, le Commissaire Vitorino chargé de Justice et Affaires intérieures insistait en 2002 sur les « valeurs communes » suivantes :

« l'espace de liberté, de sécurité et de justice est caractérisé par des **valeurs communes** que tous les citoyens d'Europe, de l'Est comme de l'Ouest, demandent à leurs institutions : toutes les institutions législatives et administratives doivent respecter les droits de l'homme et l'état de droit ; le pouvoir judiciaire doit être indépendant et impartial ; la police doit être fiable et équitable ; les institutions doivent être transparentes, compétentes, efficaces, et s'assurer que les lois n'existent pas que sur le papier, mais sont mises en œuvre et contrôlées dans la pratique. En insistant sur le fait que les Etats candidats atteignent ces standards, l'Union européenne n'impose pas des valeurs qui leur sont étrangères, mais qui demandent à satisfaire les attentes raisonnables de leurs citoyens présents et futurs »¹²⁷⁸.

Le compromis atteint lors des négociations d'adhésion était, quant à lui, le suivant : les candidats doivent reprendre l'ensemble de l'acquis Schengen depuis son intégration au Traité d'Amsterdam. Cependant, en raison des lourds investissements et des implications politiques que cet acquis entraîne, la mise en œuvre a été divisée en deux temps : une première étape relative au renforcement des frontières extérieures et à la mise en œuvre de l'acquis qui en relève au moment de l'adhésion, et une seconde étape avec l'abolition des contrôles aux frontières intérieures accordée, le moment venu, par une décision à l'unanimité. Bien que

¹²⁷⁷ PARLEMENT EUROPEEN, « La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures... », *op. cit.*, 1998, p. 9

¹²⁷⁸ VITORINO António, « New European Borders and Security Co-operation : Promoting Trust in an Enlarged European Union », in: ANDERSON Malcolm, APAP Joanna (eds.), *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*, La Hague/Londres/New York, Kluwer Law International, 2002, pp. 11-17 (11). (notre traduction)

certaines éléments relatifs à l'**indépendance de la Justice** aient été traités dans les Rapports annuels de la Commission au niveau du critère politique et du critère institutionnel d'adhésion, nous traiterons ce thème ici en raison de son lien direct avec le secteur justice et affaires intérieures. La question des **contrôles aux frontières**, sur laquelle la Commission a particulièrement insisté à partir de 1997, sera également présentée ci-dessous.

La JAI devient une priorité de l'assistance à la pré-adhésion

A la fin de l'année 1996, la politique de Justice et Affaires intérieures (JAI) est inscrite à l'agenda de la politique d'élargissement et fait l'objet d'autres programmes de coopération en plus de PHARE pour la période 1996-2000. En raison de la nature intergouvernementale de la JAI en 1996, ces programmes, gérés par la Commission, sont arrêtés par le Conseil dans le cadre du programme financier du Titre VI du Traité UE (3^{ème} pilier). Le Conseil octroie ainsi un soutien financier pour des mesures de coopération engageant au-moins un Etat membre dans le cadre des programmes GROTIUS¹²⁷⁹, SHERLOCK¹²⁸⁰, STOCK¹²⁸¹ et OISIN¹²⁸². Etabli pour la période 1996-2000 avec un budget de 8,8 millions d'ECU, GROTIUS avait pour fonction l'échange de connaissance entre praticiens du domaine de la justice sur les systèmes législatifs et judiciaires. Le programme a ainsi permis de former des juristes aux connaissances linguistiques spécifiques et aux institutions législatives, d'organiser des programmes d'échange et des stages dans les Etats membres, à la Cour européenne de Justice et la Court de Première instance, ainsi qu'à la Cour européenne des Droits de l'Homme, de prévoir des rencontres entre professionnels d'un même domaine, et de permettre la diffusion d'information par le biais de bases de données et de réseaux de documentation (articles, publications, législation). SHERLOCK, prévu pour la période 1996-2000 avec un budget de 5 millions d'ECU est un programme sur les documents d'identité qui inclut des formations pour des instructeurs, des séminaires et l'échange de fonctionnaires. STOP, quant à lui, est un programme d'échange pour des fonctionnaires chargés de lutter contre la traite des êtres humains et l'abus sexuel des enfants. Doté d'un budget de 6,5 millions d'ECU entre 1996-2000, il a permis de développer des initiatives de coordination dans ce domaine. Enfin, OISIN est un programme d'échange, de formation et de coopération entre les autorités de mise en

¹²⁷⁹ Joint Action 96/636/JHA, Journal officiel des CE, L287/3, 8 novembre 1996.

¹²⁸⁰ Joint Action 96/637/JHA, Journal officiel des CE, L287/7, 8 novembre 1996.

¹²⁸¹ Joint Action 96/700/JHA, Journal officiel des CE, L322/7, 12 décembre 1996.

¹²⁸² Joint Action 97/12/JHA, Journal officiel des CE, L7/5, 10 janvier 1997.

œuvre et de contrôle de la loi. Il a fonctionné de 1997 à 2000 avec un budget de 8 millions d'ECU.

Mis en œuvre à partir de 1998, les programmes nationaux PHARE dans le domaine de la JAI ont fait suite au rapport Langdon d'octobre 1995, qui avait dénoncé le manque de cohérence et l'absence de différenciation dans la politique menée par l'UE vis-à-vis des PECO dans ce domaine¹²⁸³. La JAI étant devenue en 1997 une priorité officielle de l'« Agenda 2000 », PHARE devait désormais assurer la mise à niveau non seulement de la législation, mais également des pratiques, des standards et des technologies afin d'assurer une mise en œuvre effective de l'acquis dans les PECO. Les mesures se sont traduites par la définition d'un **Programme horizontal PHARE**, qui réunissait en 1997-98 un budget de 11 millions d'ECU pour soutenir les PECO dans l'adoption de standards et de pratiques requises par l'UE dans le cadre de la pré-adhésion. Des **jumelages institutionnels** entre ministères de la Justice, ministère de l'Intérieur, agences spécialisées et/ou corps professionnels (police, justice, douane...) ont également été mis en œuvre à partir de 1998.

T 90. Exemples de projets de jumelage menés en Estonie (EE) et en Hongrie (HU) entre 1998-2001

N° du projet	Intitulé du projet	Partenaire Etat UE	Budget (M°euro)	Durée
Projets de contrôle aux frontières et Schengen				
EE01/IB-JH-01	Developing the readiness to implement SIS		0.255	
HU97/IB-JH-01	Border management	F, D, A	0.426	12 mois
HU01/IB-JH-01	"Filter system" for Border Management	F, A	1.000	16 mois
Projets asile, réfugiés et migration				
HU98/IB-JH-02	Asylum and refugees	D, NL, DK	0.470	24 mois
HU99/IB-JH-01	Capacity improvement in the fields of fair and efficient refugee status determination, and reception and care/maintenance of asylum seekers	S, NL	0.400	12 mois
Projets système judiciaire et de justice				
EE98/IB-JH-01	Strengthening of the court system	D	1.032	24 mois
HU97/IB-JH-02	Training of law enforcement bodies	D, A, F, E	1.552	13 mois
HU01/IB-JH-02	Training of judges and prosecutors	D, F	2.000	
Projets criminalité organisée et économique				
HU98/IB-JH-01	Fight against organised crime	UK, NL, D, I, F	1.454	18 mois
Projets police				
EE99/IB-JH-01	Development of the Police Criminalistics and Forensic Science	FIN, S	0.999	24 mois
EE00/IB-JH-02	Supplementary training of senior and high police officers and officials and training of trainers	S, NL	0.390	12 mois
EE00/IB-JH-03 (a)	Crime prevention	UK	0.261	12 mois
EE00/IB-JH-03 (b)	Re-education and social rehabilitation of prisoners	FIN, S	0.228	14 mois
Projets drogue				
EE00/IB-JH-01	Development and implementation of national drug strategies and programme	D	0.377	18 mois
HU00/IB-SO-01	Drug Information Focal Point	E	0.850	12 mois

¹²⁸³ LANGDON Anthony J., "Justice and Home Affairs Cooperation with Associated Countries", octobre 1995.

Source: Tableau réalisé et partiellement traduit à partir de: COMMISSION EUROPEENNE, "Institution-building projects under PHARE (1998-2001)", 2001.

Les jumelages ont ainsi permis l'envoi d'experts venus des Etats membres dans les organisations analogues des Etats candidats pour préparer des projets de loi, des plans sectoriels, des investissements de technologies, organiser des formations et des visites d'institutions situées dans les Etats membres, et participer au renforcement des agences de mise en œuvre. **Après 1997, le référentiel dominant en matière de justice était l'indépendance de la justice, celui au niveau d'affaires intérieures était le contrôle aux frontières.**

Mise en réseau et échange d'expertise : de l'utilité des jumelages dans un domaine où l'acquis reste encore imprécis (quelques exemples)

Le 24 juin 1998, les Etats parties à l'accord Schengen ont tenu une première réunion d'information sur l'acquis de Schengen et ont notamment abordé avec les pays candidats la question des contrôles aux frontières extérieures. Ils y ont souligné que les accords d'adhésion n'entreront en vigueur que si les pays candidats remplissent les conditions préalables à leur application et qu'une commission d'enquête a constaté que les mesures projetées en matière de contrôle et de surveillance aux frontières intérieures ont été effectivement mises en œuvre. Face à l'importance de cette thématique également évoquée lors des négociations du chapitre 24, le **gouvernement hongrois** a effectué une demande de jumelage sur cette question. Le projet HU97/JH/01 « Strengthening the Border Management » est un des premiers projets de jumelage menés en Hongrie : il a été remporté par la France, l'Allemagne et l'Autriche. La législation relative aux frontières mentionnée dans les comptes-rendus de projet concerne les documents du Conseil¹²⁸⁴, les accords de Schengen et les conventions de mise en œuvre, les déclarations et décisions du comité exécutif et du Groupe central Schengen, ainsi que le Manuel commun et ses annexes¹²⁸⁵. Contrairement à l'approche communautaire, il ne s'agit donc pas de directives précises et techniques, mais de documents qui s'apparentent plus à des « lignes directrices ». En accord avec les autorités hongroises, le jumelage de 12 mois a défini plusieurs « résultats à atteindre » pour respecter ces lignes et qui sont autant de composantes de projet : une composante 1 sur les aspects juridiques, une composante 2 sur les futures frontières extérieures et une composante 3 sur les futures frontières intérieures. La *première*

¹²⁸⁴ Documents du Conseil : 6473/3/98 JHA7 ELARG 51 Rev 3 et 13844/98 JHA 41.

¹²⁸⁵ Rapports semestriels du projet HU97/JH/01 « Strengthening the Border Management ». Documents internes à la Commission européenne, archives de la DG Elargissement. (non publiés)

composante avait pour but de faire voter au Parlement une nouvelle loi sur les gardes-frontières et l'immigration prenant en compte les recommandations des experts extérieurs. Pour ce faire, des conférences ont été organisées pour évaluer la législation existante sur la protection des frontières et les gardes-frontières. Un projet de loi a été soumis au Bureau de l'Intégration UE du ministère hongrois de l'Intérieur, mais sa discussion devant le Parlement a été retardée pendant la mise en œuvre du jumelage par la priorité donnée à la loi sur les étrangers. La *seconde composante* prévoyait la préparation d'un rapport d'évaluation de la situation actuelle sur les futures frontières extérieures, mettant en avant plusieurs aspects pouvant servir à la stratégie hongroise de mise aux normes Schengen. Un expert allemand a effectué une évaluation des relations aux frontières avec l'Ukraine et la Slovaquie, un expert hongrois a analysé l'état des contrôles aéroportuaires. Dix gardes-frontières hongrois ont effectué une visite d'étude en Bavière pour comprendre les dispositifs de gestion des frontières extérieures de ce *Land* allemand. Diverses conférences ont été organisées pour réunir les spécialistes touchés par cette question et des études de faisabilité menées sur la capacité des gardes-frontières hongrois à intégrer les réseaux d'information européens et internationaux. La *troisième composante* prévoyait de nouvelles méthodes de travail sur la question des frontières intérieures, en particulier dans l'optique d'ouvrir un poste-frontière commun avec l'Autriche sur la base d'une coopération légale et technique. Ce troisième point envisageait aussi le renforcement d'une unité chargée de gérer l'immigration illégale à Budapest. Trois experts, deux Français et un Allemand, ont rédigé un rapport sur la gestion des frontières intérieures avec l'Autriche et organisé un *workshop* bilatéral à Vienne pour préparer les bases du poste-frontière commun austro-hongrois. Cinq fonctionnaires hongrois et trois fonctionnaires autrichiens ont visité ensemble le système commun franco-allemand existant à Strasbourg et en Bade-Wurtemberg, ainsi que d'autres installations sur le même lieu (pont, centre de douane et de police d'Offenburg). Les rencontres suivantes ont permis de renforcer les contacts entre les ministères de l'Intérieur hongrois et autrichien ainsi qu'entre les garde-frontières hongrois et la *Bundesgendarmerie* autrichienne. D'autres conférences ont été organisées pour finaliser les détails techniques de l'accord et des formations dispensées pour préparer les gardes-frontières à travailler ensemble¹²⁸⁶.

La plupart des comptes-rendus de projets de jumelage dégagent de manière similaire un engagement des experts et un professionnalisme dans la manière de gérer les projets.

¹²⁸⁶ L'ensemble de ces informations est issu des comptes-rendus semestriels du projet de jumelage HU97/JH/01 consultés aux archives de la DG Elargissement de la Commission européenne (documents non publiés).

Cependant, la lecture détaillée des comptes-rendus semestriels envoyés par les Conseillers pré-adhésion – seuls documents que la DG Elargissement permet aux chercheurs extérieurs de consulter – met en avant l’aspect incomplet et non abouti des projets. Plusieurs comptes-rendu laissent entendre que le projet n’a pas entièrement atteint les buts fixés par contrat, ou que ce dernier prend fin au moment crucial où la proposition de loi commence à être discutée par le gouvernement. Aucun mécanisme de suivi de projet n’ayant été envisagé dans le cadre des jumelages, la liberté de passer le projet de loi préparé avec les experts et la responsabilité relative au contenu de cette loi relève uniquement du ministère ou de l’organisation où le jumelage a eu lieu. En l’occurrence, le caractère engagé et peu flexible du gestionnaire hongrois du projet HU 97/JH/01, le secrétaire d’Etat László Felkai, laisse penser que la proposition élaborée dans le cadre du jumelage n’a servi que de trame à la loi hongroise sur la gestion des frontières extérieures. Nous n’avons pas pu vérifier l’information au sujet de ce projet, très difficile à obtenir, mais les entretiens réalisés en Hongrie dans d’autres secteurs ont mis en valeur le rôle des secrétaires d’Etat dans la réorientation des résultats de jumelage, voire dans la mise au placard des projets réalisés¹²⁸⁷.

Le rôle de ce même secrétaire d’Etat apparaît clairement à la lecture des comptes-rendus semestriels d’un projet de jumelage mené à peu près à la même période et intitulé « Training in areas of organised crime activities » (HU 98 IB/JH-01). Une lettre rédigée par ce secrétaire d’Etat conteste de nombreux points négatifs mis en avant par l’évaluation semestrielle du jumelage en contextualisant chaque fois ce que les experts ouest-européens avaient critiqué. Elle indique surtout la volonté du ministère de ne pas se faire imposer les règles de Bruxelles à tous les niveaux. En effet, alors que les lignes directrices européennes définies dans le domaine de la lutte contre la corruption exigent la création d’une unité unique de lutte anti-corruption, le ministère de l’Intérieur hongrois indique par la voix du secrétaire d’Etat László Felkai vouloir déroger à cette règle et créer deux unités de lutte contre la corruption au sein de la police hongroise et du bureau du procureur national¹²⁸⁸. D’autres détails similaires ressortent à la lecture de ce projet de jumelage très vaste, mené par des experts allemands, français et italiens, qui prévoit un module de lutte contre le terrorisme, un module de protection des témoins, un module sur la corruption, un autre sur l’harmonisation législative et un dernier sur la stratégie politique dans ce domaine. Le compte-rendu sur la protection des

¹²⁸⁷ Entretiens Bureau du Premier ministre et ministère de l’Environnement et de la Gestion de l’eau, Budapest, septembre 2003.

¹²⁸⁸ Rapport final, projet de jumelage HU 98 IB/JH-01, « Training in areas of organised crime activities », 22 fév. 2000-21 août 2001. Archives de la DG Elargissement, Commission européenne. (non publié)

témoins indique la volonté hongroise de s'inspirer du modèle italien, difficilement applicable à un petit pays comme la Hongrie. L'expert allemand originaire du Bade-Wurtemberg recommande ainsi au gouvernement hongrois d'analyser les procédures en vigueur sur un territoire de taille comparable, celui de ce *Land* allemand, et d'inviter des experts italiens pour s'inspirer en plus de l'expérience italienne. Cet exemple montre dans quelle mesure **la mise aux normes européennes dans un domaine où celles-ci restent définies par des lignes directrices offre une large marge de manœuvre aux élites politico-administratives locales**. Par ailleurs, on observe rarement la reprise d'un seul modèle, mais bien de plusieurs expériences nationales et sectorielles compatibles avec des structures déjà existantes.

Quelques entretiens ont également révélé plusieurs aberrations relatives aux jumelages : ce projet a permis la formation par des Français (auprès de l'École nationale de la Magistrature, en coopération avec ACOJURIS) et des Allemands (grâce aux experts fournis par la Fondation IRZ) de près de 400 juristes hongrois à l'ensemble du droit communautaire européen. Le directeur de la Fondation IRZ a clairement indiqué par entretien que ce genre de projet est une perte de temps et d'argent : « quel juriste français ou allemand a besoin – et est capable de prouver disposer – de l'ensemble de ces compétences au quotidien ? Les connaissances dans le domaine de spécialisation de chacun suffisent »¹²⁸⁹. **Les exigences de la Commission pour la mise aux normes dans des domaines où il n'existe pas d'acquis et où il s'agit principalement de former des personnes et de construire des institutions sont donc parfois exagérées**. Face à l'incertitude de l'élargissement, et surtout en l'absence d'informations et d'expertise précises sur l'état de préparation des candidats à l'adhésion, la Commission semble avoir, dans certains domaines, fait usage de trop de précautions selon la formule « mieux vaut plus que pas assez » ou « mieux vaut prévenir que guérir ».

Le cas du projet de jumelage ES/98/IB/JH-01 « Strengthening the court system » (budget de 1,03 million €)¹²⁹⁰ en **Estonie** est également très intéressant à détailler et révèle les difficultés de la mise aux normes des PECO dans les domaines où n'existent que de vagues lignes directrices. Ce projet de jumelage s'inscrit dans la lignée de projets allemands *Transform* organisés par la Fondation IRZ en coopération avec le *Land* du Schleswig-Holstein et le nouveau *Land* du Mecklenburg Poméranie antérieure, qui ont une expérience très ancienne

¹²⁸⁹ Entretien avec M. Vreden, Fondation IRZ, Bonn, 3 décembre 2002.

¹²⁹⁰ Rapports semestriels, projet de jumelage ES 98/IB/JH-01, et Schlussbericht (rapport final) „Stärkung des Justizsystems in Estland“. Archives de la DG Elargissement, Commission européenne. (non publié)

d'échanges économiques avec l'Estonie depuis l'époque de la Hanse¹²⁹¹. En raison de la tradition juridique existant entre le droit estonien et le droit allemand, le ministère de la Justice estonien a décidé de faire former la plupart de ses juges et procureurs par des experts allemands, tant dans le domaine du droit civil, administratif que pénal¹²⁹². L'accès à la correspondance préparatoire au projet lors d'un entretien au Bureau du Land de Schleswig-Holstein à Tallinn a permis de comprendre de quelle manière le projet de jumelage a été envisagé très en amont sur la base de contacts déjà existants et de projets déjà naissants¹²⁹³. La possibilité de coopération dans le domaine de la justice avaient été discutée au préalable lors des déplacements des personnalités politiques du Schleswig-Holstein et du Mecklenburg Poméranie antérieure en Estonie et de la rencontre de la commission bilatérale germano-estonienne entre la fondation IRZ et le ministère estonien de la Justice en 1997. Cependant, en raison de l'amenuisement des financements *Transform*, le ministère de la Justice du Schleswig-Holstein s'est tourné au début de l'année 1998 vers son bureau d'information à Bruxelles pour voir si les projets pourraient mobiliser des fonds européens. Ce dernier a indiqué que trois projets bilatéraux pouvaient être financés par PHARE, en particulier par le nouvel instrument des jumelages conçu pour favoriser « l'échange entre professionnels ». Le fax mentionnait que les projets présentés aux responsables des jumelages à Bruxelles « ont suscité un grand intérêt au sein de la Commission [DG IA] »¹²⁹⁴. Le ministère de la Justice du Schleswig-Holstein a ensuite indiqué dans le détail au vice-chancelier du ministère estonien de la Justice Juhan Parts – futur Premier ministre estonien – la procédure permettant de faire financer les projets par les jumelages PHARE¹²⁹⁵. Ce dernier promet de suivre cette procédure et de tout mettre en œuvre pour que le jumelage soit accepté. **La lettre règle par ailleurs déjà plusieurs modalités du projet alors que la sélection officielle n'a pas encore eu lieu.** Elle précise notamment que des formations de juges et de procureurs pourront être menées sur des projets de lois certes non encore acceptés par le *Riigikogu* (Parlement estonien), mais préparés avec l'aide de juristes allemands. C'est en particulier le cas en 1998 du code pénal estonien. Ce code était encore en discussion au Parlement au moment de la mise en œuvre du

¹²⁹¹ Entretien Bureau du Schleswig-Holstein pour les Etats baltes, 9 septembre 2002 ; entretiens Bureau d'information du Land de Mecklenburg Poméranie antérieure, Tallinn, 3 avril 2000, 10 septembre 2002.

¹²⁹² A la fin du XIXème siècle et lors de l'indépendance de l'Estonie dans l'entre-deux guerres, le droit estonien a principalement été rédigé par l'élite balte-allemande présente depuis le Moyen-Age sur ce territoire, et qui s'est donc fortement inspirée du droit allemand en vigueur au début du siècle. Entretien avec Harri Mikk, directeur du département de droit privé, ministère estonien de la Justice, Tallinn, 4 avril 2000.

¹²⁹³ Copies de la correspondance e-mail, régulière et par fax entre les Bureaux du Schleswig-Holstein à Tallinn et à Bruxelles, le ministère estonien de la Justice, le ministère de la Justice et des Affaires européennes du *Land* de Schleswig-Holstein, et la fondation allemande IRZ.

¹²⁹⁴ Fax du 1er avril 1998.

¹²⁹⁵ Lettre au Vice-Chancelier du ministère estonien de la Justice Juhan Parts du 19 mars 1998.

jumelage. Mais fortement inspiré du code allemand, il devait entraîner une réforme radicale en Estonie, remplaçant ainsi le code utilisé pendant la période soviétique. Comme l'écrit Juhan Parts :

« Nous avons un projet de code pénal qui a été préparé avec le soutien d'experts allemands. Nous pouvons déjà nous appuyer sur ce projet pour enseigner le droit pénal, même si le Parlement estonien va en changer quelques passages et que nous ne pouvons pas l'utiliser comme base unique, puisque le code pénal issu de la période soviétique est encore en vigueur »¹²⁹⁶.

Les autres domaines prévus par le projet – des modules de formation sur le droit privé, le droit constitutionnel, le droit pénal, le droit du Conseil constitutionnel et le droit des cours administratives – ne posaient pas de problème d'après le vice-chancelier du ministère estonien. Cependant, l'approche défendue par ce dernier sur le code pénal a fortement été critiquée dans les évaluations rédigées par les juges et procureurs estoniens formés au droit pénal pendant le jumelage :

« Est-il possible de conseiller des juristes dans le domaine de l'utilisation des lois lorsque cette loi n'existe pas encore, mais seulement un projet de loi (c'était le cas des cours sur le droit pénal, le droit des procédures pénales et le droit de l'accusation) et lorsque l'on ne peut évidemment pas encore parler de mise en œuvre pratique ? Une autre question se pose à partir de celle-ci : si le ministère estonien de la Justice estime qu'il est possible de former des juges estoniens sur la base de projets de loi et de la mise en œuvre pratique de la loi allemande, ne touche-t-on pas ici, dans une certaine mesure, à la souveraineté de l'Estonie ? »¹²⁹⁷.

Il ressort donc de cette correspondance et des évaluations analysées **qu'il existe un décalage entre les décisions prises au niveau politique et la mise en œuvre pratique**. Cependant, dans l'ensemble, les formations effectuées en Estonie, les visites de cours de justice allemandes à Schwerin et les stages pratiques d'une semaine en Allemagne ont été jugées de manière positive, tant par les partenaires allemands qu'estoniens. Cependant, les difficultés d'évaluer des projets menés pour atteindre des lignes directrices aussi larges que la formation de juges et de procureurs à la mise en œuvre du droit communautaire en matière de justice et affaires intérieures ressortent à plusieurs endroits dans les comptes-rendus semestriels :

« Il n'est pas nécessaire de justifier les difficultés rencontrées à évaluer si les cours sur le processus mental de formation d'un jugement de justice ont atteint leur but. (...) Une caractéristique essentielle d'une Justice aux normes européennes est l'acceptation de cette Justice par la population. Il n'est possible d'évaluer les changements à ce niveau que par le biais de recherches sociologiques. Or cette possibilité n'est pas prévue dans le cadre de ce projet »¹²⁹⁸.

¹²⁹⁶ Lettre en allemand du Vice-Chancelier du ministère estonien de la Justice Juhan Parts du 25 mars 1998. (notre traduction)

¹²⁹⁷ Eerik Kergandberg, "Stellungnahme zum Twinning-Programm zur Nachschulung estnischer Juristen", Tartu, 30 juillet 2001. Evaluation incluse dans le rapport final du projet de jumelage ES 98/IB/JH-01, annexe 7. Archives de la DG Elargissement, Commission européenne. (non publié)

¹²⁹⁸ Rapport final du projet de jumelage ES 98/IB/JH-01, p. 12. Archives de la DG Elargissement, Commission européenne. (non publié)

Cette courte analyse de la coopération entre l'Allemagne et l'Estonie dans le domaine de la formation des juges montre parfaitement que, très souvent, les projets de jumelage sont déjà décidés à l'avance sur la base de relations bilatérales existantes et de priorités fixées par le gouvernement du pays candidat. En raison de la confiance mutuelle renforcée lors de certains projets, malgré l'impossibilité des experts des Etats membres d'évaluer plus avant l'état du respect de la conditionnalité et de sa mise en œuvre, les Etats candidats n'ont, par conséquent, eu très souvent qu'à mentionner la réalisation d'un projet de jumelage sur des lignes directrices et un sujet précis pour clore les négociations d'un chapitre ou prouver la bonne mise en œuvre de l'acquis lors des opérations de suivi. Ils étaient en effet assurés d'obtenir le soutien des experts ouest-européens dont le gouvernement ne demandait qu'à entretenir avec eux de bonnes relations bilatérales.

Conclusion

Nous avons constaté dans ce chapitre que la conditionnalité à l'adhésion a élargi les domaines de réformes au sein des Etats candidats à partir de 1997. Mais l'hypothèse selon laquelle *plus le mode de gouvernance est circulaire, plus le cadre cognitif fait l'objet d'une convergence susceptible d'accroître son respect et sa mise en œuvre par les acteurs visés* a-t-elle été confirmée ? En reprenant les trois variables incidentes identifiées en introduction de cette partie, l'introduction de réformes s'est multipliée dans plusieurs secteurs en raison de la définition de référentiels sectoriels plus cohérents au sein de l'UE : soit ces référentiels n'existaient pas avant 1997 et ont été définis *a minima* (coordination des politiques européennes), soit plusieurs référentiels se concurrençaient et l'un d'entre eux s'est imposé (gestion des fonds européens), soit ils étaient quasiment absents et ont été mieux définis ou complétés (politique de minorités, justice), soit ils étaient définis de façon très restrictive et ont été élargis (environnement). Certains référentiels ayant été partiellement définis en coopération avec les candidats, ils ont fait l'objet d'un certain consensus auprès de ces derniers (**cohérence des normes**). On observe une intériorisation très nette des nouvelles valeurs promues à partir de 1997, la justice sociale et le développement durable, qui indique un net changement des préférences des acteurs.

Très souvent, la **gouvernance** par le droit a été combinée à celle par la MOC pour soutenir l'échange de bonnes pratiques sensées encourager non seulement la convergence

institutionnelle et organisationnelle, mais aussi la convergence cognitive (deuxième variable). Cependant, plus les méthodes étaient horizontales, plus elles ont permis la convergence institutionnelle et organisationnelle avec le référentiel sectoriel légitime, mais elles n'ont pas forcément produit de convergence cognitive, ni l'acceptation des réformes auprès des acteurs visés (politique des minorités en Estonie, gestion des fonds européens en Hongrie, coordination des politiques européennes, indépendance de la justice). Ceci s'explique en partie en raison de l'aspect toujours bilatéral des relations entre l'UE et les candidats et de la difficulté de mettre en place des mécanismes circulaires de définition des normes.

Pour comprendre ces limites, il faut donc prendre en compte le **contexte national des candidats** : malgré l'introduction de mécanismes de participation, l'engagement des populations visées par les réformes n'a pas toujours été effectif. Lorsque des mécanismes de consultation ont été mis en place, ils ont souvent fonctionné selon une structuration nationale des rapports de force héritée du passé. Les acteurs sectoriels dominants ont donc continué à jouer un rôle de veto dans la mise en œuvre des nouvelles réformes politiques. Le cas de la politique de minorités en Estonie a montré que l'imposition d'un référentiel sectoriel, le multiculturalisme, a entraîné d'importants changements institutionnels et organisationnels ; même chose s'agissant des pratiques de gestion anglo-saxonnes imposées à la Hongrie, qui avait jusqu'ici privilégié une approche plus « latine » de la gestion publique. Mais dans la pratique, la mise en œuvre de la politique est restée problématique et les acteurs de la mise en œuvre ont peu adhéré à ces changements.

Ainsi, ces résultats vont d'une certaine façon à l'encontre de notre hypothèse de départ construite sur un des postulats de la MOC : **la combinaison de méthodes et en particulier le recours à la MOC conduisent, certes, à des changements au niveau des intérêts, des institutions et des organisations, mais pas forcément à une convergence cognitive donc à une mise en œuvre effective des réformes par les acteurs**. D'une certaine manière, ce résultat n'est guère étonnant et rejoint en grande partie les travaux empiriques menés sur la méthode ouverte de coordination au sein des politiques internes à l'UE¹²⁹⁹. La littérature critique sur la MOC a proposé **d'associer cette méthode à des directives cadres pour permettre une meilleure mise en œuvre des buts à atteindre dans le respect de la culture**

¹²⁹⁹ Par exemple : DEHOUSSE Renaud (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; DE LA PORTE Caroline, « Is the Open Method of Coordination appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas ? », *European Law Journal*, 8 (1), mars 2002, pp. 38-58.

nationale¹³⁰⁰ : les directives cadres offrent en effet suffisamment de marges de manœuvre aux Etats pour adapter les mesures au contexte local. Nos études de cas, et en particulier l'exemple du « Point vert » dans le secteur environnemental en Estonie, ont montré que cette approche est justifiée : même si le référentiel sectoriel légitime n'est pas accepté par les acteurs, l'adoption d'un autre référentiel garantit une meilleure mise en œuvre car il se rattache à des choix politiques plus faciles à légitimer auprès de la population et présente des caractéristiques en congruence avec la culture et l'identité des acteurs. Toutefois, cette proposition d'associer la MOC à des directives-cadres ne conduit pas forcément à plus de convergence cognitive puisqu'elle accepte la possibilité de différences : elle conduit seulement à la convergence des préférences des acteurs. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'aller plus loin et d'associer les lignes directrices à un ensemble de référentiels sectoriels légitimes parmi lesquels les candidats pourraient choisir ceux les plus adaptés à leur contexte national/sectoriel.

Nous avons conscience de l'extrême faiblesse de la représentativité de nos cas d'étude pour avancer de telles conclusions. Cependant, ces résultats rejoignent ceux des premiers travaux menés dans des secteurs particuliers d'application de la MOC dans les PECO, notamment au sujet de la politique pour l'emploi et de la politique sociale, qui commencent à faire l'objet de plusieurs travaux. Rares sont encore les analyses comparatives entre secteurs d'activité¹³⁰¹. Or la démarche comparative présente l'avantage d'identifier les variables empiriques pertinentes pour poser un cadre d'analyse propice à des recherches de nature plus quantitatives, qui permettraient de confirmer, d'infirmer ou de perfectionner les hypothèses présentées ci-dessus.

¹³⁰⁰ SCHARPF Fritz, "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity", *MPIFG Working Paper*, 02/8, juillet 2002; VELLUTI Samantha, "Towards the Constitutionalisation of New Forms of Governance. A Revised Institutional Framework for the European Employment Strategy", *Yearbook of European Law*, 22, mars 2003.

¹³⁰¹ Voir par exemple : O'HAGAN Emer, « Too Soft to Handle ? A Reflection on Soft Law in Europe and Accession States », *European Integration*, 26 (4), déc. 2004, pp. 379-403.

T 91. Synthèse des résultats d'études de cas : référentiels et cadres d'action après 1997

Conditionnalité	Etudes de cas	Référentiel sectoriel promu par l'UE	Cadre d'action fondé sur	Hongrie	Estonie
Politique	Politique de minorités	Non-discrimination, multiculturalisme <i>Ius soli</i>	<i>Connaissance, droit</i>	Congruence, adaptation	Faible congruence, adaptation minimale
Economique	–	–	–		
Juridique (acquis)	1 ^{er} pilier : Environnement	Développement durable Recyclage : Point vert	<i>Connaissance</i> <i>Droit, connaissance, finances</i>	Congruence, adaptation Congruence, reprise du référentiel	Congruence, adaptation Non-congruence, reprise d'un autre référentiel
	2 ^{ème} pilier : –	–	–		
	3 ^{ème} pilier : Justice (aussi critère politique) Affaires intérieures	Justice indépendante Contrôle aux frontières	<i>Connaissance</i> <i>Connaissance, finances</i>	Faible congruence Congruence, adaptation	Faible congruence Congruence, adaptation
Institutionnel Horizontal	Coordination politiques européennes	Coordination centralisée	<i>Connaissance</i>	Faible congruence	Faible congruence
	Gestion fonds européens	Nouvelle gestion publique	<i>Connaissance, droit</i>	Faible congruence, adaptation minimale	Congruence

Source : Notre schéma.

Les études de cas ont mis en valeur plusieurs limites au processus du respect de la conditionnalité par les candidats. Ils ont révélé que la question de la **cohérence des normes**, c'est-à-dire la présence d'un consensus sur les référentiels sectoriels auxquelles celles-ci renvoient, est importante à prendre en compte dans l'analyse du respect des critères d'adhésion et de la reprise de l'acquis. Par ailleurs, l'aspect relatif aux **méthodes de coopération** employées par la Commission est crucial pour comprendre l'évolution des réformes effectuées dans les Etats candidats à l'UE. Là où, précisément, les normes sont peu cohérentes, qu'il s'agisse du critère politique (politique de minorités) ou du critère de reprise de l'acquis (environnement, JAI), la Commission a recouru à l'approche par l'échange de connaissances, parfois en complément de la gouvernance par le droit, comme l'étude sur la politique environnementale a permis de le montrer. Enfin, le **contexte national** est également important à considérer. La comparaison des cas hongrois et estoniens a montré que les mécanismes de rapprochement cognitif ainsi que les apprentissages institutionnels,

organisationnels restent très différenciés en fonction de la structuration des rapports de force au sein des domaines et des secteurs analysés. L'analyse des transferts de référentiels sectoriels doit donc inclure aussi bien les influences extérieures que la question des legs du passé pour comprendre les phénomènes de réception, d'interprétation, de traduction et de (non-)mise en œuvre des normes de l'UE au niveau national.

Conclusion Partie II

Nous avons mis en valeur dans les chapitres III et IV les **limites inhérentes au recours à la gouvernance par le droit dans le cadre de la politique d'élargissement et les changements que la gouvernance par la connaissance – inspirée de la MOC – a introduits en termes de réformes dans les PECO**. Il ressort de l'analyse que :

- 1) Les normes de la conditionnalité à l'adhésion doivent faire l'objet d'un consensus politique pour être intégrées dans le droit national des pays candidats. Les référentiels sectoriels mis en avant par la Commission doivent correspondre à ceux des pays candidats pour avoir une chance d'être acceptés et de conduire à une mise en œuvre politique effective et durable.
- 2) La gouvernance par la connaissance permet de soutenir les mécanismes d'apprentissage et de perfectionner le contrôle de respect de ces normes par la Commission. Les réformes ont plus chance d'être mises en œuvre dans le cas où il existe une approche combinée des modes de gouvernance afin d'entraîner des changements à tous les niveaux, c'est-à-dire des intérêts, des institutions, des organisations et des idées (cognition).
- 3) Enfin, le respect des normes européennes dépend très fortement du contexte national de leur mise en œuvre. Il faut que l'adhésion à l'UE et le respect des critères d'adhésion soient inscrits à l'agenda de la politique extérieure et intérieure des PECO et surtout qu'une certaine congruence politique existe entre les valeurs européennes et celles défendues par les acteurs politico-administratifs des PECO (intérêts). Il est nécessaire que le gouvernement ait la volonté politique de passer des lois et de suivre des réformes pour rendre le droit et les institutions nationales conformes au droit communautaire (institutions) et que des organisations soient adaptées ou créées pour gérer les politiques publiques (organisations). Enfin, il est essentiel que les lois fassent l'objet de débats nationaux et que le gouvernement organise des mécanismes de consultation des acteurs concernés par les politiques menées (participation) pour que les réformes soient acceptées et mises en œuvre.

Cependant, très souvent, l'UE n'a pas pu mobiliser ces quatre modes de gouvernance, notamment en raison de l'absence de normes cohérentes dans les secteurs encore peu intégrés au sein de l'UE. Les différentes études de cas réalisées ont montré que les pressions à l'«européanisation» ne produisent pas toujours, comme attendu, l'harmonisation des structures nationales puisque les politiques européennes restent fondées sur la diversité : il n'est pas possible de parler du transfert d'un prétendu «modèle européen», puisque ce modèle est lui-même constitué d'un ensemble de «modèles» nationaux et de référentiels sectoriels en constante (re)définition. Par ailleurs, nous avons observé **une ré-appropriation des normes européennes par les Etats candidats** et des traductions en terme de politiques publiques qui suivent des logiques propres. Ainsi, nous avons constaté que l'accord sur des valeurs communes n'engendre pas forcément la convergence cognitive au niveau sectoriel. Ce constat rejoint les hypothèses de l'approche institutionnaliste historique, qui met en valeur le rôle des héritages institutionnels, organisationnels et culturels (dépendance au sentier) ainsi que les trajectoires nationales sur le long terme. Le mécanisme du mimétisme institutionnel a certes été identifié : il révèle des emprunts aux «modèles» des Etats membres de l'UE pour répondre aux besoins de l'adhésion (respect des critères d'adhésion) et introduire des éléments de réforme innovants. Mais de nombreux exemples indiquent que ces réformes n'empêchent pas les PECO de garder leurs spécificités gouvernementales et sectorielles. Cette observation met donc en valeur ce que l'on pourrait appeler des phénomènes d'«hybridation»¹³⁰² ou de ré-appropriation et de traduction différenciée des influences extérieures par les acteurs nationaux. La méthode inspirée de la MOC a favorisé, certes, les échanges de bonnes pratiques entre Etats membres et candidats, mais la traduction concrète de ces bonnes pratiques a tenu compte du contexte national.

Les résultats de non-congruence cognitive et de non mise en œuvre malgré les changements institutionnels et même organisationnels ne sont pas très étonnants si l'on se réfère à la dimension culturelle, voire psychologique de la réception des normes communautaires par les citoyens des PECO. Les négociations d'adhésion entre l'UE et les PECO a révélé la problématique du *capacity-expectation gap* des PECO, c'est-à-dire d'un fossé entre les promesses formulées par les candidats et les capacités réelles de mise en œuvre¹³⁰³. Pour certains auteurs, **ce décalage entre la rhétorique et la pratique fait référence à une**

¹³⁰² Terme emprunté à la biologie, le mot «hybridation» est employé dans la littérature sur le développement pour traduire des phénomènes de ré-appropriation d'éléments exogènes à une société nationale. Voir par exemple : BAYART Jean-François, «L'historicité de l'Etat importé», *Les Cahiers du CERI*, (15), 1996.

¹³⁰³ Entretiens DG Elargissement, Bruxelles, mai 2004.

dimension culturelle : il s'explique en partie par des réflexes hérités de la période soviétique. Comme l'écrit Karen Henderson :

« les fonctionnaires des systèmes communistes étaient habitués à élaborer des structures formelles à partir de normes imposées de l'extérieur. Le problème est la dissolution des structures légales dans les pratiques. Sous la période communiste, les structures étaient très souvent trop complexes et sur-régulées pour permettre une mise en œuvre réaliste. **Les fonctionnaires et les citoyens des PECO sont donc experts dans l'art de contourner les restrictions bureaucratiques, et de tels comportements sont plutôt considérés comme naturels qu'anti-sociaux** »¹³⁰⁴.

Dans les Etats baltes, par exemple, la population avait entièrement intégré cette « double façon de penser » : il fallait respecter les règles communistes en apparence, mais en même temps conserver une manière d'être relativement critique. D'après Marju Lauristin et Peeter Vihalemm, la majorité des Estoniens avait développé « une manière de vie adaptée qui leur permettait de poursuivre leurs propres intérêts sans ouvrir de conflit ouvert avec le système politique officiel ». En même temps, ces personnes conservaient « une attitude ironique et détachée vis-à-vis des formes soviétiques du quotidien »¹³⁰⁵. Même de nombreuses personnes faisant partie de l'élite, y compris des fonctionnaires, entretenaient cette attitude critique envers le régime : certains d'entre sont devenus particulièrement actifs dans les mouvements de libération nationale à la fin des années 1980 et ont occupé des positions clés dans l'Estonie redevenue indépendante¹³⁰⁶. Plusieurs auteurs pensent qu'à certains égards, cette double façon de penser (*double-think*) développée pendant la période soviétique a été de nouveau pratiquée dans les négociations d'adhésion avec l'Union européenne, ce qui explique en grande partie les difficultés dans la mise en œuvre des réformes réalisées¹³⁰⁷. Et « lorsqu'il s'agit de bureaucratie et de sur-régulation, l'image que les Estoniens ont de l'UE ne diffère pas tant que cela de celle qu'ils avaient de l'Union soviétique, et l'adoption formelle de règles contre leur gré est apparemment une stratégie qui fonctionne aussi dans l'UE »¹³⁰⁸.

L'étude plus détaillée du mode de gouvernance circulaire introduit en 1997 devrait nous permettre de mieux comprendre dans quelle mesure une compréhension commune des

¹³⁰⁴ HENDERSON Karen, « Reforming the Post-Communist States : Meeting the Political Conditions for Membership », in : JENKINS Charles (ed.), *The Unification of Europe? An Analysis of EU Enlargement*, London, Centre for Reform, 2000, p. 33. (nous soulignons)

¹³⁰⁵ LAURISTIN Marju, VIHALEMM Peeter, « Recent Historical Developments in Estonia : Three Stages of Transition (1987-1997) », in : LAURISTIN Marju *et al*, *Return to the Western World: Cultural and Political Perspectives on the Estonian Post-Communist Transition*, Tartu, Tartu Univ. Press, 1997, pp. 75-77.

¹³⁰⁶ *Ibid.*

¹³⁰⁷ RAIK Kristi, « The EU's Impact on Applicant Countries : Democracy and Integration as Conflicting Logics », ECPR, Second Pan-European Conference, Standing Group on EU Politics, Bologna, 24-26 juin 2004, p. 11, <http://www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/419.pdf>

¹³⁰⁸ *Ibid.*

préoccupations de chacun s'est peu à peu construite à la fin des années 1990, qu'il s'agisse des institutions européennes en quête de légitimité, des Etats membres à la recherche de cohésion sociale que des Etats candidats protecteurs de leur souveraineté retrouvée. La politique d'élargissement ayant principalement mobilisé les élites politico-administratives, **les échanges entre ces élites représentent un élément central à détailler pour mieux saisir de quelle manière a pris forme l'intégration des nouveaux Etats membres au sein de l'UE et comment ont été conçues des structures de communication pour atteindre la convergence des préférences des acteurs. L'approche néo-institutionnaliste, même dans sa version sociologique, ne permet pas de saisir cet objet dans le détail, dans le sens où nous avons besoin de comprendre les phénomènes plus subtiles d'échanges entre acteurs de l'élargissement.** Nous nous appuyons donc sur une sociologie des élites politico-administratives et des experts pour comprendre de quelle manière la méthode de coopération introduite en 1997 a participé à la construction d'un espace de discussions entre élites européennes sur le cadre cognitif de la politique d'élargissement.

PARTIE III

UNE SOCIALISATION MUTUELLE : REMISE EN QUESTION DES CADRES COGNITIF ET D'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE

Christopher Preston écrivait en 1995 que les élargissements précédents ont toujours représenté un moteur pour la réalisation d'importantes réformes au sein des Communautés européennes. Nous montrerons dans cette partie que le cinquième élargissement de la Communauté / Union européenne a participé à la mise en œuvre d'un processus similaire. Ce processus était principalement mué par un phénomène d'apprentissage et de socialisation mutuelle des élites politico-administratives européennes aux valeurs et aux normes promues par la conditionnalité à l'adhésion. La réforme de 1997, notamment la nouvelle méthode de coordination développée au moment de l'ouverture des négociations d'adhésion, a en grande partie contribué à la création de lieux et de contextes propices à l'échange et à la discussion entre ces élites.

Dans les chapitres précédents, nous avons constaté qu'à partir de 1997-98 une mise en réseau plus dense des élites politico-administratives et des experts est- et ouest-européens a été favorisée par le recours aux instruments de la méthode ouverte de coordination dans le cadre de la politique d'élargissement. Les entretiens que nous avons pu réaliser, ainsi que la lecture de documents de première main, mettent en valeur le fait que la mise en réseau et l'échange de bonnes pratiques a été soutenue par la Commission européenne pour gérer une situation caractérisée par le manque de connaissances et d'expertise, par l'incertitude et par la faible confiance mutuelle. La question du **manque d'expertise** disponible sur les pays d'Europe centrale et orientale a été développé dans la première partie de ce travail. La littérature académique sur le sujet a particulièrement insisté sur le manque de connaissances au sein de la Commission sur l'Europe centrale et orientale et les fonctionnaires de la Commission (DG Elargissement, DG techniques) ont eux-mêmes confirmé ce point dans leurs écrits et lors d'entretiens¹³⁰⁹. Comme déjà vu, le manque d'expertise interne à la Commission a surtout été dénoncé par la Cour des Comptes et le Parlement européen dans leurs divers rapports d'évaluation du programme PHARE. La **faiblesse des échanges de connaissances** entre les

¹³⁰⁹ DREVET Jean-François, *L'Elargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*, op. cit., 2004 ; MAYHEW Alan, *Recreating Europe, ...*, op. cit., 1998 ; AVERY Graham, CAMERON Fraser, *The Enlargement of the European Union*, op. cit., 1998. Entretiens DG Elargissement, DG Regio, Bruxelles, avril 2004.

élites de l'Ouest et de l'Est a contribué, d'un côté, à entretenir cette situation d'expertise lacunaire sur les PECO au sein de l'UE et, de l'autre, à ralentir les processus de compréhension du fonctionnement interne de l'UE en Europe centrale et orientale. La faible connaissance mutuelle, notamment des préoccupations politiques de chacun, a accru l'évaluation des risques inhérents à la mise en œuvre d'une politique qualifiée d'incertaine, aussi bien au sein de l'UE que dans les Etats candidats¹³¹⁰. Or, les **situations d'incertitude** sont politiquement et techniquement difficiles à gérer. La littérature académique a montré que ce genre de situation donne rarement lieu à des prises de décision claires et rationnelles, mais au contraire résultent de tâtonnements, d'enchaînement de micro-décisions et de mesures de mises en œuvre qui conduisent à une redéfinition incrémentale des cadre cognitif et d'action de la politique en question¹³¹¹. Nous avons montré dans les chapitres précédents de quelle manière la politique d'élargissement répond à cette description. Par ailleurs, les situations d'incertitude favorisent très peu l'émergence de situations de **confiance** entre acteurs. La **confiance**¹³¹² – ou plutôt l'absence de confiance – est un élément qui a été évoqué de manière récurrente au cours du cinquième élargissement de l'Union européenne. A plusieurs reprises, les Etats membres ont manifesté leur scepticisme face à la capacité des Etats d'Europe centrale et orientale à réaliser les réformes politiques, économiques et sociales nécessaires à l'obtention du statut de membre de l'UE. Le manque de confiance à ce niveau – également lié au manque d'informations – a conduit les Etats membres et les institutions européennes à ne pas se prononcer jusqu'en 1993 sur la possibilité de l'élargissement, ensuite à repousser la date buttoir de l'adhésion (les dates proposées sont passées de 1998, 2000, 2003 à 2004). L'absence de confiance s'est particulièrement manifestée par la définition de critères d'adhésion plus stricts en 1993 et par leur constante redéfinition au cours des années 1990, ce qui a conduit les Etats candidats – également devenus méfiants – à qualifier l'élargissement de « politique à cible mouvante ». L'introduction de méthodes innovantes de coordination au

¹³¹⁰ Sur ce point, voir: ROBERT Cécile, *La Fabrique de l'action publique communautaire. Le programme PHARE (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, op. cit., 2001 ; KEBLER Oliver, « Nichtwissen und Governance-Regimes », *WeltTrends*, 13. Jhgg, (46), Frühjahr 2005, pp. 71-82.

¹³¹¹ LINDBLOM Charles, "The Science of Muddling-Through", op. cit., 1959.

¹³¹² Pour Anne Girard et Violaine Roussel, le terme « confiance » sert à décrire des situations ou des relations à la fois homogènes et complexes. S'appuyant sur les travaux de K. Arrow, O. Williamson et M. Granovetter, elles indiquent que la confiance peut être définie comme un « constituant fondamental du lien social », une « forme de calcul dans un jeu coopératif », ou à l'inverse, comme une « modalité spécifique des rapports interpersonnels propres à la sphère privée ». « Au-delà des activités de justification, la confiance constitue une catégorie structurant les perceptions des individus et traçant dans le monde social les frontières de l'action possible ou impossible » ; GIRARD Anne, ROUSSEL Violaine, « Une question de confiance », *Raisons politiques*, (10), mai 2003, pp. 171-186 (171, 178). Pour aller plus loin, voir : WILLIAMSON Oliver E., « Calculativeness, Trust, and Economic Organization », *Journal of Law and Economics*, avril 1993 ; ARROW Kenneth, *Les Limites de l'organisation*, Paris, PUF, 1976 ; GRANOVETTER Mark, "Economic Action and Social Structure : the Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91 (3), 1985.

sein de la politique d'élargissement à la fin des années 1990 reflète par ailleurs les difficultés éprouvées par la Commission pour vérifier le respect des critères d'adhésion. Ce manque de confiance dans la capacité des Etats candidats à remplir les engagements de l'adhésion et à respecter les éléments négociés entre 1998-2002 a été mentionné à plusieurs reprises lors d'entretiens avec les fonctionnaires de la DG Elargissement et est notamment inscrit dans les documents de stratégie de la Commission :

« La Commission attache la plus grande importance à ce que les pays candidats poursuivent le renforcement de leurs capacités administratives et judiciaires. Il s'agit là d'un préalable essentiel à l'indispensable **esprit de confiance mutuelle** dans lequel devra s'inscrire l'adhésion »¹³¹³.

La question du renforcement des capacités administratives s'est également appliquée à l'UE. En premier lieu s'agissant des capacités à délivrer une assistance efficace aux Etats candidats pour soutenir leurs réformes. Comme l'indiquent B. Connolly, T. Gutner et H. Bedarff :

« (...) renforcer l'efficacité de (...) l'assistance requiert aussi un renforcement des institutions au sein des organisations donatrices dans le sens d'un perfectionnement de leur capacité d'adaptation et de leur flexibilité à façonner les vieux mécanismes [d'intégration/de coopération] pour qu'ils répondent aux nouveaux problèmes »¹³¹⁴.

L'incertitude et l'absence de confiance ont ainsi ouvert une fenêtre d'opportunité politique à la Commission pour proposer la réalisation de réformes en profondeur des politiques de l'UE – en particulier de la politique structurelle et de la politique agricole commune, mais aussi de justice et affaires intérieures – et des institutions de l'UE avant la première vague d'adhésions en mai 2004. Ce point relève du quatrième critère officiel énoncé en 1993 à Copenhague : que l'UE ait la capacité d'intégrer de nouveaux membres.

Ces caractéristiques – **incertitude, faible expertise, faible confiance mutuelle** – ont été identifiées et évoquées par l'ensemble des parties au processus lors de débats publics, dans la presse et dans les entretiens que nous avons réalisés avec nombre d'entre eux. Ce contexte a surtout eu des conséquences sur la manière dont les institutions européennes ont géré la politique d'élargissement à l'Est à partir de 1997 et permis de justifier l'introduction d'un mode de gouvernance par l'échange de connaissances. Ce dernier est en effet fondé sur la croyance (ou **hypothèse**) selon laquelle *plus le mode de gouvernance est circulaire et les*

¹³¹³ COMMISSION EUROPEENNE, « Vers l'Union élargie. Document de stratégie et rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion », *op. cit.*, 2002, p. 10. (nous soulignons en gras)

¹³¹⁴ CONNOLLY Barbara, GUTNER Tamar, BEDARFF Hildegard, « Organizational Inertia and Environmental Assistance to Eastern Europe », in : KEOHANE Robert O., LEVY Marc A. (eds.), *Institutions for Environmental Aid. Pitfalls and Promise*, Cambridge (Ma.)/London, MIT Press, 1996, p. 283. (notre traduction)

échanges sur les cadres cognitifs et d'action se multiplient, plus la remise en question de ces cadres, l'accroissement de leur légitimité et la socialisation mutuelle sont probables.

Ainsi, nous nous demanderons dans le chapitre V dans quelle mesure la combinaison des modes de gouvernance de la politique d'élargissement a favorisé, après 1997, les interactions entre les différents acteurs – institutions européennes, Etats membres et Etats candidats – et ainsi le passage d'une relation unilatérale vers une relation d'échange et de partenariat. Dans quelle mesure ce contexte a-t-il été propice aux apprentissages et à la socialisation entre acteurs ? Quel impact les divers modes de gouvernance ont-ils exercé sur les *politiques internes* de l'Union et dans quelle mesure les institutions européennes continuent-elles à y recourir dans l'Union élargie ?

Dans un sixième et dernier chapitre, nous tenterons d'établir un bilan de la politique du cinquième élargissement de l'UE et des conséquences que l'introduction de nouvelles méthodes de coopération a entraînées au sein des *relations extérieures* de l'Union européenne. L'étude de la politique d'élargissement est très instructive à ce sujet : nous montrerons que l'introduction de la gouvernance par la connaissance a participé à un rééquilibrage institutionnel de la politique d'élargissement. Malgré d'importants changements dans la philosophie de cette politique, la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques restent critiquables. Force est de constater que la fragmentation de la coopération par domaines sectoriels est reflétée dans la manière dont l'action extérieure de l'UE se développe. Nous verrons que, de plus en plus, cette action se structure de manière sectorielle entre plusieurs niveaux.

CHAP V – LA FONCTION INTEGRATIVE DE LA CONDITIONNALITE A L'ADHESION ET SON IMPACT SUR LE FONCTIONNEMENT INTERNE DE L'UNION EUROPEENNE

En 1997, l'Union européenne et ses Etats membres réalisent les difficultés auxquelles ils devront faire face pour accepter de nouveaux membres au passé et au développement économique et social très différent. H. Jacobsen écrivait en 1997 que l'Union voyait trois raisons de repousser l'élargissement : (1) le décalage de développement (*welfare gap*) entre l'UE et les PECO, (2) la nécessité de soutenir les changements institutionnels et économiques des PECO pour les préparer à l'adhésion, et (3) la nécessité pour l'UE de se préparer elle-même pour l'adhésion par le biais de réformes financières substantielles et de changements institutionnels fondamentaux, notamment dans le domaine de la Politique agricole commune, des fonds structurels et du déficit démocratique¹³¹⁵.

Les trois points étaient étroitement liés, mais le premier point était le plus problématique et devint un sujet sérieux de débat au sein de l'UE en 1997. Deux paradigmes s'affrontent alors au sein des élites politico-administratives, mais aussi de l'opinion publique des Etats membres et des Etats candidats : une approche libérale et une approche protectionniste de l'Etat providence. En effet, depuis le début des années 1990, le paradigme libéral s'était en particulier imposé en Europe centrale et orientale, notamment sous la pression de la Banque Mondiale, du FMI, des Etats-Unis, mais aussi de l'Union européenne qui avait concentré ses relations dans le domaine du marché intérieur. En 1997, les changements gouvernementaux au sein des Etats membres amènent une élite au pouvoir qui défend l'Etat social et l'économie sociale de marché. En effet, en 1997-98, près de deux-tiers des gouvernements des Etats membres étaient de gauche et se sont effrayés des résultats d'un nombre important d'études sur les coûts de l'élargissement, commandités par les ministères nationaux et la Commission dans la perspective des négociations¹³¹⁶. Des perceptions différentes des rapports entre l'économie et l'Etat s'affrontent alors, comme le montre nettement l'extrait d'une contribution issu d'un consortium universitaire financé par Tempus sur « l'élargissement et l'identité européenne » :

¹³¹⁵ JACOBSEN Hanns-D., "The European Union's eastward enlargement", *European Integration online Papers (EioP)*, 1 (14), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-014a.htm>

¹³¹⁶ L'« Agenda 2000 » publié en 1997 par la Commission s'appuie sur un nombre important de ces études pour conseiller le Conseil sur les coûts de l'élargissement et de la stratégie de financement à adopter.

« Jeffrey Sachs et de nombreux autres conseillers des gouvernements post-communistes ont essayé de nous convaincre que le capitalisme a prouvé être adapté à la mondialisation. Le capitalisme, cependant, est en crise, aussi en Europe de l'Ouest où les revendications sociales se font plus fortes au fur et à mesure que l'intégration européenne se développe. Les élections françaises en mai 1997 sont un autre signe de l'importance grandissante de la gauche politique socialiste en Europe de l'Ouest. (...) Les peuples d'Europe de l'Ouest sentent que leur protection sociale est mise en danger par la philosophie néo-libérale adoptée comme principe directeur de l'intégration européenne. Les normes de Maastricht et le faible développement de l'Europe sociale sont des expressions concrètes de cette philosophie sous-jacente.

La justice sociale est également devenue un débat important de la vie politique en Europe centrale et orientale, bien que l'approche libérale de l'économie de marché reste encore l'idéologie officielle (...) »¹³¹⁷.

Alors que l'Union européenne, tout comme la Banque mondiale et le FMI, avait soutenu pendant plusieurs années le désengagement de l'Etat de l'économie pour libéraliser des sociétés complètement contrôlées par l'appareil d'Etat, elle promeut à partir de 1997 des valeurs comme la justice sociale et le développement durable : dans une version protectionniste, les PECO doivent de nouveau renforcer les structures étatiques car elles seules sont capables de corriger les effets négatifs du marché ; dans une perspective libérale, ce renforcement est minimal et suit la philosophie de « moins d'Etat, mais mieux d'Etat ». Ce changement de paradigme dominant au sein de l'Union européenne, symptomatique de la crise que traverse l'Etat providence européen, a été reçu de manière très contrastée en Europe centrale et orientale et a donné lieu à de vifs débats de société. Effectuant un bilan des années de transformation passées, les populations des PECO, de plus en plus touchées par le chômage, réalisent que, dans l'ensemble, les réformes libérales et les vagues de privatisations ont largement contribué à enrichir une élite politique et économique, parmi lesquels l'ancienne élite communiste qui s'était principalement reconvertie dans l'économie. Les résultats des élections dans de nombreux pays post-communistes indiquent à cette époque des changements politiques radicaux qui se manifeste soit par un retour des partis de gauche – parmi lesquels des partis communistes – revendiquant « une vie meilleure et socialement plus équitable », soit par des partis nationalistes prêts à contester l'influence extérieure de l'UE.

Dans ce contexte, la Commission européenne s'attache à définir de nouvelles priorités pour la pré-adhésion et l'assistance PHARE. L'instrument des jumelages introduit en 1998 prévoit notamment de renforcer les capacités institutionnelles des pays candidats pour reconstruire un Etat capable de gérer les instruments redistributifs de la pré-adhésion (ISPA et SAPARD) conçus à l'image des fonds structurels, et de développer des politiques dans d'autres domaines

¹³¹⁷ MALFLIET Katlijn, "European Enlargement and European Identity: A Legal Perspective", in: MACH Zdzisław, NIEDZWIEDZKI Dariusz (eds.), *European Enlargement and Identity*, Cracovie, Universitas, 1997, pp. 91-101 (98). (notre traduction)

que celles liées au marché intérieur, comme la politique sociale, de l'emploi, de la justice, etc. Cependant, dans la plupart de ces secteurs, il n'existait pas encore d'acquis et l'approche combinée de l'économie et du droit utilisée jusqu'ici pour l'élargissement touchait ainsi à ses limites. La publication de l'« Agenda 2000 » a introduit un mode supplémentaire de gouvernance insistant sur l'échange de connaissances et la diffusion de bonnes pratiques. Ce mode de gouvernance s'appuie en grande partie sur deux approches complémentaires : la **gouvernance par réseaux**, qui promeut l'apprentissage et la socialisation entre acteurs d'un même secteur ; et la **gouvernance par la différenciation**, qui permet à chaque pays adhérent de réaliser les réformes et d'avancer vers l'intégration à son propre rythme.

Les instruments de la méthode ouverte de coordination (MOC) ont été utilisés pour gérer l'ensemble de la politique de pré-adhésion, qui s'adressait donc uniquement aux Etats candidats. Mais ils ont aussi été employés sous une forme impliquant les Etats membres dans les situations suivantes :

- lorsque les politiques visées étaient encore peu définies (politique des droits fondamentaux et des droits de l'homme, capacités administratives et gestion publique, politique sociale, de l'emploi...);
- lorsqu'elles étaient de nature intergouvernementale (justice et affaires intérieures) ;
- lorsqu'elles étaient à peine communautarisées (justice et affaires intérieures) ou communautarisées, mais en redéfinition (fonds structurels, politique environnementale).

Le nouveau cadre d'action avait ainsi principalement pour but de soutenir la convergence cognitive entre les acteurs engagés dans un processus d'intégration par le biais de l'apprentissage et de la socialisation mutuelle. Cette approche, fondée sur l'échange et l'interaction, n'a donc pas été sans conséquences pour les politiques internes à l'Union européenne. L'approche néo-institutionnaliste que nous avons utilisée dans les chapitres précédents ne permet pas de mettre en valeur ces phénomènes plus subtiles d'échange et de socialisation entre acteurs de l'élargissement, même dans sa version sociologique. Afin de mieux comprendre de quelle manière la méthode de coopération introduite en 1997 a participé à la construction d'un espace de rapprochement cognitif entre les élites européennes, il est nécessaire de mobiliser les outils d'analyse de la sociologie

politique, voir de l'anthropologie des élites politico-administratives, des experts et des professionnels, que nous avons déjà présentés en introduction¹³¹⁸.

Ainsi, dans quelle mesure la combinaison des modes de gouvernance et en particulier le recours aux instruments de la MOC ont-ils soutenu l'intégration progressive des Etats candidats aux structures internes de l'UE et la socialisation mutuelle entre acteurs européens ? Dans quelle mesure ces modes de gouvernance ont-ils continué à être utilisés après l'élargissement ? Afin d'apporter des réponses plus détaillées sur la manière dont l'élargissement a influencé les politiques internes de l'UE, nous nous appuyerons de nouveau sur les études de cas développées dans les chapitres III et IV. En raison de la difficulté d'avoir accès aux protocoles de négociations et à certains documents d'évaluation, nous nous concentrerons en particulier sur l'analyse des procédures et des lieux d'échanges entre acteurs pour déterminer si les conditions étaient propices à la réalisation d'apprentissages, voire de socialisation mutuels.

Section 1 – Une intégration progressive des PECO par la combinaison de divers modes de gouvernance

Nous avons vu dans la partie II de ce travail que la **gouvernance par l'échange de connaissances** a largement encouragé la convergence des préférences, des institutions et des organisations des Etats membres et candidats par l'échange d'expériences (*best practices*) sur la manière de mettre en œuvre l'acquis de manière différenciée et au sein de réseaux. L'**approche par réseaux** a été particulièrement soutenue entre tous les acteurs européens à partir de 1997 et a été favorisée par une série de mesures qui ont contribué à développer des contextes propices à l'échange d'informations et à la construction d'un sentiment de confiance entre acteurs, et ainsi à renforcer les mécanismes d'apprentissage et de socialisation mutuelle au sein de secteurs et de professions identiques. La Commission a ainsi tenté de créer des liens entre la gouvernance européenne (UE/Etats membres) et la gouvernance nationale des Etats candidats, notamment par le biais d'échanges entre acteurs d'un même milieu professionnel. Ces mesures ont visé la construction de réseaux sectoriels ou

¹³¹⁸ GEORGAKAKIS Didier, *Les Métiers de l'Europe politique...*, op. cit., 2002 ; BELLIER Irène, WILSON Thomas M., *An Anthropology of the European Union...*, op. cit., 2000 ; BACH Maurizio, *Die Bürokratisierung Europas..* ; op. cit., 1999. Sur la sociologie des professionnels, voir: DUBAR Claude, *La Socialisation...*, op. cit., 2002.

thématiques durables sur le modèle des **communautés épistémiques transnationales**¹³¹⁹. Ce mode d'intégration a été particulièrement soutenu après la crise de la Commission en 1999 et la publication du Livre blanc sur la gouvernance en 2001¹³²⁰.

L'**approche par la différenciation** a été discutée pour la première fois de manière explicite lors des discussions du Traité de Maastricht sur la politique économique et monétaire avec la possibilité d'établir des **coopérations renforcées**. En l'absence de compromis entre les Etats membres, onze Etats sur quinze ont décidé de mettre en œuvre une politique économique et monétaire commune, de respecter des critères de convergence (« critères de Maastricht ») et d'introduire une monnaie commune en janvier 1999, l'Euro. La possibilité était laissée à d'autres Etats membres de rejoindre cette politique dans la mesure où ils respectaient les critères de fonctionnement de cette politique (ce fut notamment le cas de la Grèce en 2001). La gouvernance par la différenciation a toujours existé dans la politique d'élargissement à travers la possibilité pour les Etats candidats de négocier des périodes transitoires pour la reprise de l'acquis. Cependant, elle a été utilisée de manière plus extensive dans la politique d'élargissement à l'Est, notamment après l'introduction des outils de la nouvelle gestion publique dans la politique d'élargissement.

Enfin, constatant les limites de la gouvernance par les connaissances à l'extérieur de l'UE, la Commission a commencé à partir de 1999 à élargir cette approche aux domaines intérieurs à l'UE. Elle promeut en particulier l'**intégration progressive des PECO aux structures et aux modes de gouvernance internes à l'Union européenne**, sensés renforcer les processus de socialisation mutuelle entre acteurs de l'élargissement¹³²¹.

A – La gouvernance par réseaux comme source d'apprentissages entre acteurs

La politique d'élargissement ayant principalement été étudiée sous l'angle de sa mise sur agenda et de la prise de décision, **la question de la mise en œuvre et des ressources que cette étape de la politique d'élargissement offre aux acteurs d'Europe centrale et**

¹³¹⁹ HAAS Peter (eds.), *Knowledge, Power...*, *op. cit.*, 1997; HAAS Peter (dir), "Epistemic Communities...", *op. cit.*, 1992.

¹³²⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001.

¹³²¹ Nous avons défini la socialisation mutuelle dans notre introduction comme « le processus dynamique par lequel les acteurs d'une politique internalisent les normes, valeurs et paradigmes de cette politique tout en participant à la diffusion et à la redéfinition des règles formelles et informelles qui les composent ».

orientale a été particulièrement délaissée. Or, comme l'écrit Pierre Muller au sujet des politiques européennes en général, « le processus de mise en oeuvre des politiques européennes peut offrir de nouvelles ressources à des acteurs qui, jusque là, occupaient une position dominée, minoritaire ou marginale dans les réseaux d'action publique ». Nous montrerons dans le chapitre V de quelle manière s'opère un processus « d'appropriation du programme par les acteurs nationaux (et locaux) qui se traduit par l'apprentissage de nouvelles normes et de nouveaux répertoires d'action par ces différents acteurs »¹³²². Pour simplifier la représentation mentale de ce rapprochement mutuel, nous montrerons que les échanges ont eu lieu de manière croisée entre trois pôles d'acteurs : les institutions européennes et les Etats candidats ; les institutions européennes et les Etats membres ; les Etats candidats et les Etats membres. La participation croissante des fonctionnaires est-européens aux programmes, aux agences, mais aussi aux débats sur les valeurs de l'Union sont quelques exemples que nous détaillerons dans ce chapitre pour montrer les mécanismes de prise de pouvoir (*empowerment*) de l'élite politico-administrative des Etats candidats par l'acquisition de connaissances dans une situation qui a souvent été qualifiée d'asymétrique.

Nous avons montré dans le chapitre IV que les changements institutionnels, organisationnels et participatifs ne s'accompagnent pas toujours de changements cognitifs. Nous nous attacherons ici à identifier les lieux et les mécanismes de socialisation entre acteurs politico-administratifs européens afin de détecter les carences des cadres de rapprochement développés. Nous montrerons dans ce chapitre qu'un phénomène d'*empowerment* de l'élite politico-administrative est-européenne peut être observé au cours des années 1990 et en particulier au moment de la phase de mise en oeuvre des politiques européennes, qui ouvre la voie à des possibilités de négociations et d'échanges moins unilatéraux que l'approche par le droit. Nous comprenons l'*empowerment* dans le sens où la détention d'informations et de connaissances sur les rouages internes de l'Union européenne et sur l'état des réformes réalisées pour respecter les critères d'adhésion et reprendre l'acquis attribue une crédibilité et un pouvoir de persuasion aux négociateurs et aux experts est-européens. Ce processus permet de contrebalancer la relation unilatérale identifiée jusqu'en 1997. Cette conception de l'acquisition du pouvoir par les connaissances s'appuie surtout sur les travaux d'Ernst Haas

¹³²² MULLER Pierre, « La mise en oeuvre des politiques de l'Union européenne », in : ARCY François (d'), ROUBAN Luc (dir.), *De la Vème république à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermone*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 308.

qui a cherché à définir les situations où « le savoir est pouvoir »¹³²³. Ainsi, pour Ernst Haas, les organisations internationales sont capables de s'adapter et d'apprendre. L'apprentissage est alors conçu comme « l'établissement de significations partagées entre les parties qui peuvent être des antagonistes actifs mais qui se définissent eux-mêmes comme condamnés par leur interdépendance à négocier pour trouver de meilleures solutions que celles précédemment arrêtées »¹³²⁴. Ainsi, l'adaptation aussi bien que l'apprentissage sont complètement associés à la notion de négociation et surtout d'argumentation. Dans ce genre de situation, **les acteurs utilisent l'information et le savoir comme moyen de réduire l'incertitude et de proposer des solutions consensuelles**. Le savoir consensuel qui résulte des négociations est la somme des informations techniques et des théories qui orientent à un moment donné les politiques publiques¹³²⁵. L'Union européenne étant une organisation hybride entre organisation internationale et Etat fédéral, les mécanismes d'apprentissage s'avèrent sensiblement différents qu'au sein des organisations internationales, même si le but est relativement le même. Dans le cadre de l'élargissement, qui vise à l'inclusion d'Etats tiers à l'intérieur de l'Union, les mécanismes d'apprentissage mutuels ont principalement lieu au sein de structures spécifiques de négociations, de forums d'acteurs et surtout de réseaux sectoriels ou thématiques et visent à la création d'une identité commune.

Nous détaillerons les relations entre les trois pôles d'acteurs – institutions européenne, Etats candidats, Etats membres – sous l'angle de l'analyse de leurs échanges avant d'indiquer s'il s'agit plutôt d'apprentissages unilatéraux ou de socialisation mutuelle.

1) Echanges entre les institutions européennes et les PECO

La mise en place de relations d'échanges entre le personnel des institutions européennes et celui des PECO s'est effectuée de façon graduelle et selon une logique d'implication croissante des PECO aux structures et aux procédures internes à l'Union européenne. Les cadres d'action mis en place ont notamment participé à mieux structurer les relations bilatérales développées dans le cadre des accords d'association puis des négociations d'adhésion à l'UE.

¹³²³ HAAS Ernst B., *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley/Los Angeles/Oxford, University of California Press, 1992.

¹³²⁴ *Ibid*, p. 73. (notre traduction)

¹³²⁵ *Ibid*, p. 74-75.

La **politique d'assistance PHARE** mise en place en 1989 par la Communauté européenne représente le premier cadre de coopération ayant permis aux Etats associés, puis candidats, d'interagir avec les fonctionnaires de la Commission européenne. Le nombre de personnes chargées de la coordination des projets PHARE est cependant resté en nombre restreint jusqu'à la première réforme de 1994-95. A cette date, les négociations dans le cadre des **accords d'association** étaient en cours avec la moitié des PECO, mais, là encore, les interlocuteurs chargés de suivre les accords d'association au sein de la DG Elargissement et d'autres Directions Générales étaient limités. La publication du **Livre blanc de 1995** et l'introduction d'une procédure de *screening* de la législation des PECO ont contribué à mobiliser un peu plus le personnel des DG de la Commission directement touchées par le fonctionnement du marché intérieur de l'UE. Du côté des PECO, nous avons vu que les structures de coordination des politiques européennes ont été mises en place à cette époque, mais étaient encore peu fonctionnelles et sujettes à de nombreux remaniements organisationnels. Le personnel mobilisé était également relativement faible. Les réels changements en terme de communication directe entre les Etats candidats et l'Union européenne sont introduits au moment de la réforme de 1997-98 qui inaugure l'ouverture de **négociations d'adhésion** mobilisant un personnel nettement plus important au sein des PECO (cf. chapitres VI) et de la Commission européenne (autres DG et délégations). A partir de cette date, l'ensemble des ministères des PECO et des services de la Commission se trouvent en effet engagé dans le processus de négociation. Etant donné l'agenda déjà chargé des PECO et les contraintes de temps qui pesaient sur eux avant l'adhésion, l'ampleur des tâches confiées aux fonctionnaires est-européens était vaste. Il importe de se rendre compte de la charge énorme qu'a représenté l'évaluation constante des réformes réalisées et de l'état de l'acquis repris, et surtout l'ampleur du travail qu'a constitué la réalisation de listes, de documents, de rapports et d'évaluations pour la Commission qui ont mobilisé de nombreux fonctionnaires et experts. Ces derniers, en raison du manque de personnel, ont d'ailleurs souvent dû assumer plusieurs tâches et suivre plusieurs dossiers en même temps au sein d'un ministère ou d'une agence de mise en œuvre.

Jusqu'en 1997-98, la mise en réseau entre acteurs administratifs est- et ouest-européens était donc relativement faible : la plupart des projets étaient menés par des consultants privés rarement en poste au même endroit plus d'un an et le personnel administratif des Etats candidats était soumis à de nombreuses fluctuations dues à l'extrême politisation des ministères et au départ courant de fonctionnaires vers le secteur privé, financièrement plus

lucratif. Les nombreuses réformes intervenues dans le domaine de l'administration et des services publics des PECO à la fin des années 1990 ont contribué à remédier en partie à l'absence de suivi des dossiers et de mémoire institutionnelle au sein des ministères des pays candidats.

La nécessité de conserver une certaine mémoire institutionnelle a surtout été rendue possible avec **l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998** : cette dernière a poussé les candidats à disposer d'une équipe stable de travail pour communiquer avec les fonctionnaires de la Commission chargés de la gestion de ces négociations. Ainsi, il est possible de reconstituer le microcosme des personnes ayant travaillé lors des négociations. Au sein de la DG Elargissement, les fonctionnaires étaient chargés de suivre un pays en particulier et un ou plusieurs secteurs d'intégration. Les personnes en charge de l'Estonie étaient par exemple Dirk Lange (allemand, négociateur), Myriam Verger (française), Gavriel Avigdor (italien), et les négociations avec la Hongrie ont été réalisées par Pierre Mirel (français, négociateur), Dirk Schuebel (allemand) et Egidio Canciani (italien). Ces personnes étaient en contact constant avec le personnel des représentations permanentes, notamment avec les chargés d'affaire (*task managers*), comme Martin Kern en Estonie (chargé d'affaire PHARE) et Thomas Wiley en Hongrie (chargé d'affaire PHARE). Chacun d'entre eux avait des interlocuteurs permanents estonien ou hongrois, généralement au ministère des Affaires étrangères ou au sein de la structure interministérielle de coordination des affaires européennes (Bureau de l'intégration européenne en Estonie / Bureau du Premier ministre en Hongrie). Chaque fonctionnaire travaillant pour ces structures était en contact avec le personnel de la DG Elargissement pour les questions liées aux négociations et au programme PHARE. ISPA était par contre directement géré par la DG Régio et SAPARD par la DG Agriculture. Par ailleurs, chaque secteur de négociation mettait en contact les responsables du suivi de l'élargissement au sein des différentes DG de la Commission, les fonctionnaires du département Europe créé dans quasiment l'ensemble des ministères des PECO et les négociateurs chargés du dossier et présents au sein de la mission du pays négociateur à Bruxelles. Les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture hongrois ou estonien étaient par exemple fréquemment en contact par courrier électronique et par téléphone avec les fonctionnaires de la DG Agriculture travaillant sur les dossiers techniques de l'élargissement à l'Est. Cependant, les négociations officielles avaient lieu entre les négociateurs estoniens ou hongrois du chapitre agriculture et les personnes chargées de ce chapitre et de ce pays au sein de la DG Elargissement. Le fait que ces personnes se connaissent bien et aient au fil du temps

constitué une sorte de communauté épistémique des négociateurs et des gestionnaires des négociations, ne veut pas dire cependant que les négociations n'en ont pas été moins difficiles. Les entretiens ont très souvent mentionné que tel ou tel individu, très apprécié sur le plan humain, s'est révélé très ferme en négociations. C'est par exemple le cas du Hongrois Endre Juhasz qui a souvent été qualifié de « très sympathique et compétent », mais aussi de rude et excellent négociateur¹³²⁶. L'équipe de négociation de chaque PECO était généralement composée de personnes ayant une très bonne connaissance du fonctionnement interne de l'Union et/ou parfois d'un secteur particulier. Le contact régulier entre les mêmes personnes, les échanges de points de vue, de valeurs et de connaissances a donc conduit à les rendre familières. La communication s'en trouvait d'autant plus facilitée que les personnes en charge des négociations s'appréciaient mutuellement. A force de contacts réguliers et d'échanges, les fonctionnaires européens ont aussi mieux appris à connaître les représentants des PECO. Les premiers concernés étaient les fonctionnaires de la Commission : ceux de la DG Elargissement étaient en contact constant avec les fonctionnaires et négociateurs est-européens et ceux des autres DG communiquaient avec leurs futurs collègues directement par e-mail ou téléphone et surtout lors des réunions de comités.

D'après plusieurs fonctionnaires de la DG Elargissement, les interlocuteurs est-européens étaient à l'affût de listes de normes et de règles à reprendre et insistaient pour que la Commission les leur fournisse. Mais, dans bien des cas, ces listes n'existaient pas. Certaines Directions Générales, comme la DG Environnement, se sont particulièrement mobilisées pour rédiger des listes précises listant l'acquis communautaire dans leur secteur. Mais dans certains domaines, « la Commission a préféré laisser un côté vague aux critères d'adhésion pour conserver une marge d'appréciation et de manœuvre vis-à-vis des candidats »¹³²⁷. Dans ce sens, il n'est pas possible de concevoir les relations entre la Commission et les Etats membres comme unilatérales : la Commission a, certes, participé à modifier les structures internes des PECO, mais les représentants des PECO ont, de leur côté, contribué au processus de recensement de l'acquis par la Commission dans quasiment tous les secteurs d'activité européens.

¹³²⁶ Entretiens DG Elargissement, Bruxelles, mars 2004. Discussion avec M. Endre Juhasz, Université d'été de Sciences Po, septembre 2001.

¹³²⁷ Entretiens DG Elargissement de la Commission, Bruxelles, avril 2004.

Les parlementaires et le personnel du **Parlement européen** ont également développé de nombreux contacts avec les parlementaires des pays candidats, en particulier dans le cadre des commissions mixtes et sur la base de quelques précédents. Avant 1989, une délégation pour les relations avec les pays de l'Europe de l'Est avait été créée par une décision du Parlement du 11 octobre 1984, mais en raison de l'absence de relations officielles entre la Communauté européenne (CE) et ces pays, la délégation n'est jamais devenue opérationnelle. Dans une décision du 21 janvier 1987, le Parlement a établi une nouvelle délégation composée de deux groupes de dix membres chacun. Pour fonctionner, les membres du COMECON devaient reconnaître l'existence de la CE, ce qui eut lieu seulement le 25 juin 1988 par la signature de la déclaration commune entre la Communauté et le COMECON. A partir de cette date, les deux délégations sont devenues opérationnelles. Par la suite, le Parlement a établi des délégations séparées pour gérer les relations avec la Pologne et avec la Hongrie. « Toutes ces rencontres se sont déroulées dans un esprit très fraternel et ouvert, la plupart des partis politiques soulignant qu'ils étaient favorables à l'intégration européenne »¹³²⁸. En parallèle, les fractions du Parlement continuèrent à inviter régulièrement des parlementaires de même sensibilité politique à des *meetings* et autres conférences. A partir de 1994, le Parlement a consacré la création d'une Commission parlementaire mixte avec chaque Etat associé candidat à l'adhésion, tel que prévu dans les articles 110 à 112 des accords européens, comme faisant partie intégrante du dialogue politique structuré entre l'UE et chaque pays associé. Les procès-verbaux des Commissions mixtes UE-Estonie et UE-Hongrie rendent compte de la diversité des discussions qui ont eu lieu dans ce cadre entre parlementaires¹³²⁹. Les réunions, qui se tenaient deux fois par an, accueillaient aussi les négociateurs de la Commission chargés du pays, ainsi que les ambassadeurs à Bruxelles ou dans le PECO dont le pays avait la présidence de l'UE. Dans une certaine limite, elles assuraient l'examen parlementaire des processus techniques et politiques des négociations. Les nouveaux instruments ISPA et SAPARD, les rapports réguliers de la Commission ou encore la réforme des institutions (Traité de Nice) y ont été débattus. Au terme de chaque réunion, la Commission mixte adoptait des recommandations adressées aux deux parlements, au gouvernement de l'Etat

¹³²⁸ PARLEMENT EUROPEEN, DELEGATION A LA COMMISSION MIXTE UE-HONGRIE, *Note d'information sur le travail de la Commission parlementaire mixte UE-Hongrie*, PE 313.080, 14 novembre 2001, p. 2.

¹³²⁹ COMMISSION PARLEMENTAIRE MIXTE UE-ESTONIE, *Procès-verbal de la 5^{ème} réunion*, 27-28 mars 2000, PE 287.267, 10 avril 2000, Tallinn ; COMMISSION PARLEMENTAIRE MIXTE UE-ESTONIE, *7^{ème} réunion, Compte-rendu de la réunion*, 22-23 mai 2001, PE 308.573, Tallinn ; PARLEMENT EUROPEEN, DELEGATION A LA COMMISSION MIXTE UE-HONGRIE, *Note d'information sur le travail de la Commission parlementaire mixte UE-Hongrie, op. cit.*, 2001.

candidat, au Conseil et à la Commission¹³³⁰. Il existait donc, à ce niveau, un réel dialogue entre les institutions européennes et les Etats candidats¹³³¹.

Les fonctionnaires en poste dans les délégations de la Commission étaient particulièrement bien placés pour mieux découvrir et comprendre le pays dans lequel ils résidaient. Ceci est d'autant plus vrai qu'à partir de 1998, les nouvelles recrues des délégations – donc leurs collègues – étaient généralement du personnel de statut local. L'aspect **de plus en plus décentralisé et déconcentré de la politique d'assistance a donc ouvert des possibilités d'échanges accrus entre les délégations de la Commission et les autorités nationales et locales des PECO**, non seulement sur les procédures techniques des projets à préparer et à mettre en œuvre, mais aussi sur les stratégies de négociation et sur les réformes à réaliser. Ainsi, en Hongrie :

« La nomination d'un fonctionnaire permanent chargé des finances à la délégation (...) a augmenté la flexibilité de la coopération entre la Commission et les autorités nationales. (...) Ces agents représentaient une source d'information très importante en cas de problème lié à la mise en œuvre d'un projet particulier. Dans le cas où il manquait du personnel, des contrats étaient conclus avec des consultants, par exemple pour le contrôle administratif et technique des appels d'offre et des contrats »¹³³².

Enfin, les déclarations des Chefs de délégations étaient généralement perçues par les élites politico-administratives des PECO comme « très politiques » et comme représentant non seulement la position de la Commission, mais aussi de l'Union européenne¹³³³. Le rôle des délégations était donc central dans le processus de rapprochement des préférences des élites et de la diffusion de référentiels sectoriels à partir de 1998.

Les contacts personnels se sont également développés dans le cadre de **séminaires organisés par la Commission et ses délégations** à Bruxelles, à Strasbourg ou dans les PECO, qui avaient pour but de transmettre des informations sur le fonctionnement interne de l'UE. Les fonctionnaires se rencontraient par secteur, échangeaient des points de vue, des idées, des

¹³³⁰ Voir à ce sujet les travaux et la thèse en cours de DAKOWSKA Dorota, *Les fondations politiques allemandes dans la politique étrangère: de la genèse institutionnelle à leur engagement dans le processus d'élargissement de l'Union européenne*, thèse en science politique, IEP Paris, dir. G. Mink.

¹³³¹ D'autres institutions européennes comme le Conseil économique et social ou le Comité des régions se sont ouverts plus tardivement à leurs partenaires est-européens et ont multiplié les programmes de coopération dans divers domaines d'activité par exemple pour renforcer les négociations entre partenaires sociaux ou pour clarifier les tâches des collectivités locales dans la gestion des fonds structurels.

¹³³² HEIL Péter, *Phare in Hungary...*, *op. cit.*, 2000, pp. 139-143.

¹³³³ Fonctionnaire du Bureau du Premier Ministre hongrois, information envoyée par courrier électronique, mai 2005.

arguments sur les manières de comprendre les politiques européennes et de les mettre en œuvre. A partir de 1998, les fonctionnaires des PECO disposaient presque tous d'une enveloppe financière relativement confortable pour assister à des conférences ayant lieu en Europe dans leur domaine d'activité, qu'il s'agisse de conférences très techniques organisées par des institutions européennes, par les fédérations européennes de groupes d'intérêts ou des réseaux d'ONG, ou bien de conférences académiques comme celles de l'association britannique des études européennes UACES¹³³⁴.

Ces contacts permanents par pays ou par secteur ont donc contribué à construire des réseaux de connaissance, d'échange d'informations et de négociation entre les fonctionnaires des institutions européennes et ceux des administrations est-européennes. La communication quotidienne ou hebdomadaire a participé à ce que chacun découvre un peu plus la culture et les idées de l'autre, comprenne mieux les réactions de l'autre et apprenne à les anticiper. C'est dans ce sens particulier que nous parlons d'apprentissages mutuels entre les institutions européennes et les Etats candidats.

2) *Apprentissages entre les Etats membres et les Etats candidats*

Les phénomènes d'apprentissages mutuels ont surtout eu lieu entre les élites politico-administratives est- et ouest-européennes. En premier lieu dans le cadre des programmes nationaux d'assistance comme le programme *Transform* en Allemagne ou Miceco (et plus tard Cocop) en France. Le programme allemand a pratiqué dès 1989 l'envoi d'experts et surtout de personnel administratif dans les PECO pour les conseiller directement sur place sur les moyens d'harmoniser leur législation nationale et de mettre en œuvre des politiques conformes au droit communautaire. Cette assistance a en général été particulièrement appréciée et qualifiée de « rapide et efficace »¹³³⁵. Les concepteurs des jumelages administratifs du programme PHARE se sont en partie inspirés de cette expérience allemande pour perfectionner le concept d'envoi de fonctionnaires et d'experts des Etats membres à l'étranger¹³³⁶.

¹³³⁴ Lors d'une des conférences de UACES à Newcastle en 2003, nous avons par exemple rencontré deux fonctionnaires du Bureau du Premier Ministre hongrois spécialistes de la politique régionale venus écouter les débats qui les intéressaient. Ils ont utilisé les fonds PHARE à leur disposition pour couvrir les frais de leur déplacement.

¹³³⁵ Entretiens en Estonie, avril 2000, et en Hongrie, août 2001.

¹³³⁶ Entretiens avec Alain Van Hamme et Carolyn Leffler-Roth (DG Elargissement), Bruxelles, 1^{er} et 2 avril 2003 et avec Claude Cornuau, Paris, 19 mars 2003.

Les projets *Twinning* créés en 1998 avaient principalement pour but la reprise de l'acquis communautaire, et notamment le renforcement institutionnel permettant le respect de l'acquis au quotidien. Un conseiller de pré-adhésion pouvait rester entre un à trois ans dans une administration et devait aider le ministère ou l'organisation est-européenne à préparer une loi, à mettre en place des mécanismes de lobbying ou de consultation des partenaires sociaux, bref à développer des réflexes propres au fonctionnement d'un pays démocratique et pluraliste. De nombreux interlocuteurs ont eux-mêmes parlé de véritable « processus de socialisation mutuelle » : en effet l'apprentissage ne s'effectuait pas uniquement dans un sens, c'est-à-dire du Conseiller pré-adhésion (CPA) vers les PECO, mais aussi des fonctionnaires est-européens vers le CPA. A la fin de son séjour, le CPA comprenait généralement mieux les difficultés du pays et de l'administration dans laquelle il avait travaillé pendant deux ans. Chacun y trouvait son compte : les administrations des PECO travaillaient avec les spécialistes d'un Etat membre sur une question (agricole, sociale, etc...), les gouvernements et ministères des pays membres espéraient qu'en laissant partir leurs experts à l'Est, des contacts de travail pourraient se nouer sur le long terme. Pour convaincre les Etats membres de se séparer de leurs fonctionnaires ou experts pendant deux ans, la Commission a particulièrement fait miroiter la valeur que de tels contacts représenteraient une fois les PECO intégrés à l'UE, notamment lorsqu'il s'agirait de débattre dans les comités de problématiques sectorielles et de constituer des coalitions lors des procédures de vote à la majorité qualifiée¹³³⁷.

Ainsi, les jumelages ont été menés dans des domaines aussi variés que la sécurité maritime, la propriété intellectuelle, la mise en œuvre du système de statistiques Intrastat, l'amélioration des possibilités d'emploi des personnes handicapées, la coordination des systèmes de sécurité sociale, la médecine du travail, le suivi et l'évaluation des mesures agro-environnementales, la mise en œuvre de la politique commune de la pêche, la gestion de l'eau, l'amélioration de l'efficacité des procédures pénales ou encore la préparation aux fonds structurels. Les jumelages de long terme ont non seulement mobilisé un Conseiller pré-adhésion présent deux ans sur le terrain, mais aussi de nombreux fonctionnaires et experts qui se déplaçaient de façon ponctuelle entre une journée et une semaine sur place, généralement pour des conférences et des formations. Une autre formule de jumelage, celle du « jumelage léger », plus souple et plus rapide, s'est également développée pour apporter un soutien complémentaire dans un secteur spécifique. Ici aussi, les domaines d'application étaient

¹³³⁷ Entretien SGCI, Paris, mars 2003 ; DG Elargissement, Bruxelles, avril 2003.

variés : politique de la concurrence, aides d'Etat, marchés publics, renforcement du système de lutte contre l'éradication de la rage, développement de la gestion de systèmes d'information agricole, mise au point d'un système de gestion de la qualité de l'air, formation de policiers, etc.

T 92. Répartition des projets de jumelage par secteur dans les pays candidats (1998-2002)

Secteur	BG	CZ	CY	EE	HU	LV	LT	MT	PL	RO	SK	SI	Total
Agriculture et pêche	13	7	0	8	14	4	7	4	27	11	9	9	113
Environnement	11	10	0	4	11	3	2	1	12	6	9	1	70
Fonds structurels	4	6	0	3	4	4	3	1	19	15	4	7	70
Politique sociale	2	15	0	7	8	2	7	1	12	9	6	3	72
Finances publiques et marché intérieur	15	16	1	8	12	13	13	1	36	26	10	11	161
Justice et affaires intérieures	17	19	1	8	10	7	12	1	16	23	17	8	139
Administration publique	0	1	0	0	0	0	1	0	3	1	2	0	8
Transport, énergie et télécommunication	1	3	0	1	3	1	7	1	6	3	4	2	33
Sécurité nucléaire	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Autres	1	3	0	0	0	2	1	0	3	2	1	1	14
Total	64	80	2	39	62	37	53	10	134	96	62	42	681

Abréviations : BG (Bulgarie), CY (Chypre), CZ (République tchèque), EE (Estonie), HU (Hongrie), LV (Lituanie), LT (Lettonie), MT (Malte), PL (Pologne), RO (Roumanie), SK (Slovaquie), SI (Slovénie).

Source : COMMISSION EUROPEENNE, *Statistics Institution-Building Twinning*, DG Elargissement, équipe de coordination des jumelages, 1^{er} avril 2003.

Il est intéressant de constater que les jumelages ont dans un premier temps surtout mobilisé les administrations françaises et allemandes, déjà engagées dans le cadre des programmes nationaux (*Transform* et *Cocop*) pour des projets d'envoi d'experts similaires. Ces deux pays n'ont donc pas eu besoin d'un long temps d'adaptation, puisque leur programme national ressemblaient déjà fortement au concept des jumelages. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont indiqué que l'engagement de la France, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne s'explique aussi par la taille de leurs administrations qui leur a permis de se séparer plus facilement que d'autres pays de leurs fonctionnaires pour une période aussi longue¹³³⁸. Il est intéressant de remarquer en consultant le tableau ci-dessous que les Pays-Bas et la Suède se sont également particulièrement engagés dans les jumelages alors qu'il s'agit de pays aux administrations moins développées. Très souvent cependant, ces Etats disposaient d'une expertise intéressante pour les candidats en raison de l'influence qu'ils avaient exercée sur la définition de certaines directives ou de la réputation de leurs compétences dans un secteur

¹³³⁸ Entretiens SGCI, Paris, mars 2003; ministère fédéral des Finances (BMF), Berlin, février 2001 ; Foreign and Common Office et DfID, Londres, mai 2003.

particulier (par exemple l'environnement pour la Suède, la lutte contre la criminalité pour les Pays-Bas).

T 93. Participation des Etats membres aux projets de jumelages par Etat candidat (1998-2002)

	A	B	D	DK	E	FIN	F	GR	IRL	I	NL	P	S	UK
BG	8		25	2	9		12	8	2	1	8		4	13
CY				1	1			1						
CZ	7		30	4	9	2	16	2	5	6	14	1	3	27
EE			12	5	1	14	5	2	4	1	5		8	6
HU	11	1	22	6	11	5	16	2	1	4	10		8	13
LV	1	1	9	4	3	5	3	1			2		8	6
LT	3	2	17	12	4	10	7	1		3	3		16	6
MT	1				2		1		2	3				6
PL	8		43	13	20	6	41	2	3	10	20	1	9	30
RO	4	1	23	4	20		32	9		15	11		5	14
SK	13		22	2	8	3	14	7	2	7	8		6	8
SI	13		18		12		5	1	2	2	4	1	6	6
Total	69	5	221	53	100	45	152	36	21	52	85	3	73	135

Abréviations : A (Autriche), B (Belgique), D (Allemagne), DK (Danemark), E (Espagne), FIN (Finlande), F (France), GR (Grèce), IRL (Irlande), I (Italie), NL (Pays-Bas), P (Portugal), S (Suède), UK (Royaume-Uni).

BG (Bulgarie), CY (Chypre), CZ (République tchèque), EE (Estonie), HU (Hongrie), LV (Lituanie), LT (Lettonie), MT (Malte), PL (Pologne), RO (Roumanie), SK (Slovaquie), SI (Slovénie).

Source : COMMISSION EUROPEENNE, *Statistics Institution-Building Twinning*, DG Elargissement, équipe de coordination des jumelages, 1^{er} avril 2003.

Il n'est pas toujours facile de rencontrer les personnes ayant été en charge d'un projet de jumelage par le passé. Nous avons le plus souvent discuté avec les Conseillers pré-adhésion présents dans les PECO en cours de projet de jumelage¹³³⁹. Ces derniers ne disposaient donc pas toujours du recul suffisant pour indiquer les éléments d'apprentissages mutuels qui ressortaient de la mise en œuvre de leur projet. Les interlocuteurs estoniens ou hongrois étaient par contre plus loquaces à ce sujet. Plusieurs informations ont également été obtenues dans les rapports semestriels par projet consultés dans les archives de la DG Elargissement, et les évaluations effectuées par les chargés d'affaires estoniens et hongrois, mais ces rapports ne sont pas toujours très sincères et sont souvent rédigés dans un esprit relativement positif et peu critique. Cependant, l'aspect relatif à l'apprentissage mutuel a été mentionné à plusieurs occasions dans les entretiens et parfois dans les comptes-rendus semestriels :

« avec le recul, les jumelages sont clairement un instrument utile et original de coopération pour l'adhésion à l'UE des pays candidats. Ils contiennent des échanges d'expérience, de méthodologie et d'information précieux sur le rapprochement à l'acquis communautaire. Les experts des Etats membres ont pleinement apprécié **la qualité des relations de confiance** établies avec leurs partenaires et la réelle discussion sur l'acceptation des tâches et l'effort pour atteindre les résultats attendus »¹³⁴⁰.

¹³³⁹ Nous avons interviewé une dizaine de Conseillers pré-adhésion (CPA).

¹³⁴⁰ «Looking back, the twinning exercise seems clearly a useful and original tool for cooperation toward EU accession of the candidate countries. It contents valuable exchange of experiences, methodology and information

Il est important de mentionner le fait que l'intégration des CPA et des experts au sein de l'administration des PECO requérait de leur part non seulement des compétences techniques, mais aussi une grande faculté d'adaptation. C'est la raison pour laquelle une diplomate française, en charge des jumelages au ministère des Affaires étrangères en 2003, mentionnait prêter une attention particulière à la personnalité des CPA au moment de leur sélection :

« Le Conseiller pré-adhésion est choisi par l'administration des PECO. Avant la sélection, on commence à s'en occuper. J'exige de rencontrer personnellement les CPA avant qu'ils partent afin de voir quelles sont leurs compétences techniques, leur comportement, leur attitude et leurs aptitudes relationnelles »¹³⁴¹.

L'aspect très bureaucratique des jumelages et plusieurs éléments liés au contexte de l'administration post-communiste ont constitué de nombreuses limites en terme d'apprentissage. Le côté très bureaucratisé et procédural des jumelages a limité les possibilités d'échange et de travail en commun des partenaires. De nombreux CPA ont indiqué passer près de 80% de leur temps à gérer des tâches administratives et à remplir des rapports et des documents pour la Commission. En définitive, il leur restait assez peu de temps pour s'investir personnellement au sein de leur administration d'accueil et auprès de leur collègues est-européens¹³⁴². Une autre limite est propre au fonctionnement de l'administration des pays post-communistes. La hiérarchisation excessive des processus décisionnels internes et les changements fréquents de personnel restreignaient fortement le rythme de développement et le suivi des projets. Le roulement du personnel, très souvent attiré par les salaires du secteur privé, est également une autre cause du manque de mémoire institutionnelle dans la gestion des projets. Par ailleurs, les conseillers pré-adhésion se sont parfois trouvés peu intégrés dans les organisations où ils séjournèrent, soit en raison de l'insuffisance des moyens matériels mis à leur disposition (bureau, ordinateur, moyens de communication), soit par manque de place (les experts se trouvaient parfois localisés dans une autre organisation que celle qu'ils conseillaient), soit par manque de volonté de communiquer des informations considérées comme relevant des affaires intérieures du pays. Ces cas étaient particulièrement vrais lors des premiers jumelages en 1998 et ce phénomène semble s'être atténué aujourd'hui. Cependant, plusieurs remarques lors d'entretiens avec des Hongrois et des Estoniens indiquent que les mécanismes de contournement de certains CPA existent

on the approximation of the *acquis communautaire*. Member state experts fully appreciated the quality of the confident relation established with their partners, the real discussion to overtake the task and effort to fulfil the expected results", Rapport semestriel, archives de la DG Elargissement, Commission européenne, 2001. (nous soulignons)

¹³⁴¹ Entretien avec Mme Debeusscher, ministère des Affaires étrangères, Paris, 20 mars 2003.

¹³⁴² Entretiens avec de nombreux Conseillers pré-adhésion, Estonie et Hongrie, 2000-2004.

toujours, en particulier lorsqu'ils ne sont pas jugés compétents par les fonctionnaires et experts est-européens, ce qui semble être assez fréquemment le cas¹³⁴³. Les experts sont localisés dans des bureaux excentrés, ils ne sont pas toujours invités aux réunions internes, les documents clés ou la traduction de documents récents ne leur sont pas fournis, etc. Il faut dire que **les Etats membres n'ont pas toujours envoyé leurs meilleurs experts dans les pays candidats, préférant conserver les bons éléments pour la gestion des affaires courantes nationales**¹³⁴⁴. D'autre part, alors que certains experts ont l'impression d'avoir parfaitement réussi leur mission, les interviews menés avec leurs collègues de l'Est révèlent que de nombreux éléments de leur activité n'ont pas été pris en compte. Les dossiers sont parfois étudiés de nouveau par des entreprises de conseil locales, « beaucoup plus à l'écoute de nos besoins puisqu'elles veulent renouveler leurs contrats » mais aussi « révocables à souhait »¹³⁴⁵. En effet, les CPA n'ont pas le droit d'être renvoyés pendant la durée du jumelage, ou alors exceptionnellement. C'est une des raisons pour lesquelles ils ont parfois été qualifiés d'« espions de Bruxelles » ou d'« œil de Bruxelles » venus surveiller la manière dont l'acquis était repris et mis en œuvre dans un secteur particulier. L'instrument des jumelages a également fait l'objet de diverses critiques de la part des Etats candidats à l'adhésion, de la Cour des Comptes européenne et des experts eux-mêmes¹³⁴⁶. Certains auteurs ont évoqué les limites de la coopération administrative dans la coopération européenne, laquelle frise l'ingérence dans une des fonctions « régaliennes » de l'Etat¹³⁴⁷. Mais de manière générale, ces réticences sont tombées après les deux premières années d'expérience de jumelages et la confiance s'est parfois durablement installée entre les personnes qui s'appréciaient et qui entrevoyaient les possibilités de garder des contacts utiles après l'adhésion. Quelques fonctionnaires hongrois ont en effet mentionné téléphoner

¹³⁴³ Un chargé d'affaires allemand à la délégation de la Commission à Tallinn nous a demandé lors d'un entretien vouloir en apprendre un peu plus sur la manière dont les experts étaient choisis, ceux-ci n'étant généralement pas toujours les plus compétents sur les questions traitées. Entretien Tallinn, sept. 2002. Les entretiens réalisés dans plusieurs ministères en Estonie (sept. 2002) et en Hongrie (sept. 2003) ont également confirmé les déceptions du côté des candidats.

¹³⁴⁴ Entretiens Hongrie sept. 2003 et en Estonie, sept. 2002 ; DG Elargissement, Bruxelles, avril 2004.

¹³⁴⁵ Entretiens ministère des Finances, Tallinn, septembre 2002 ; Bureau du Premier ministre, Budapest, septembre 2003.

¹³⁴⁶ Entretiens avec divers Conseillers pré-adhésion en Estonie et Hongrie, 2000-2003; COUR DES COMPTES EUROPEENNE, *Special Report n° 6/2003 concerning Twinning as a main instrument to support institution-building in Candidate Countries, together with the Commission's replies*, juin 2003. <http://eca.eu.int>

¹³⁴⁷ Pour une analyse critique de la coopération administrative, voir : KESSLER Marie-Hélène, « La coopération administrative et ses problèmes : réflexions à partir de l'expérience française », *Revue internationale des sciences administratives*, 59 (2), juin 1993, pp. 245-270. ; NUMERO SPECIAL, « La coopération administrative internationale », *Revue française d'administration publique*, (100), oct.-déc. 2001.

régulièrement à certains anciens CPA pour leur demander des conseils sur des points liés à la mise en œuvre de l'acquis¹³⁴⁸.

Au fil du temps, les procédures des jumelages ont été révisées pour alléger la charge de travail administratif, et des réunions de préparation des CPA de trois ou quatre jours ont été organisées à Bruxelles pour former les CPA aux procédures des jumelages et les informer un peu plus sur le pays où ils étaient amenés à séjourner. Ces mesures ont donc facilité l'arrivée et l'accueil des CPA dans leur administration d'accueil. En instituant le déplacement d'experts des Etats membres dans les pays candidats, les jumelages ont donc énormément contribué à la connaissance réciproque des futurs partenaires européens, soit lors des réunions de présentation et de sélection des projets, soit pendant les longs séjours des experts dans les administrations d'accueil. **L'idée d'établir des relations de travail de longue durée entre des collègues d'une même profession n'a donc pas complètement échoué.**

Plusieurs interlocuteurs est-européens ont également indiqué de quelle manière **les experts présents au sein d'un ministère ou d'une agence gouvernementale dans le cadre de programmes bilatéraux de coopération ou de jumelages institutionnels ont systématiquement été utilisés comme ressource** et consultés pour obtenir un « avis extérieur » sur la situation de négociation hongroise. Parfois, ces experts ont été consultés dans d'autres domaines que ceux sur lesquels ils étaient venus conseiller¹³⁴⁹. Cette pratique courante de discussion informelle avec les experts extérieurs a par exemple permis aux Hongrois d'affiner leur argumentation sur les périodes transitoires, mais aussi sur l'état de la reprise de l'acquis, notamment dans le secteur agricole et environnemental¹³⁵⁰. Lorsque les discussions portaient directement sur une des thématiques d'un jumelage, les experts hongrois du ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'eau ont demandé à certains experts étrangers de se déplacer auprès de la Commission (ou de la Délégation de la Commission) pour attester du bon état de reprise de l'acquis à ce niveau¹³⁵¹. Ainsi, il n'est pas possible d'affirmer que les Etats candidats étaient totalement passifs dans les négociations d'adhésion. Au contraire, ils se sont de plus en plus appuyés sur les « espions » de Bruxelles imposés par la Commission, qui se sont en l'occurrence révélés être de véritables ressources pour les fonctionnaires des PECO en temps voulu. Ainsi, la Hongrie et l'Estonie ont essayé de s'attirer

¹³⁴⁸ Entretien au ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'eau, Budapest, septembre 2003.

¹³⁴⁹ Entretien au ministère de l'Agriculture et du Développement national, Budapest, septembre 2003.

¹³⁵⁰ Entretiens, ministère de l'Agriculture et du Développement régional, ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'eau, Budapest, septembre 2003.

¹³⁵¹ Entretien au ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'eau, Budapest, septembre 2003.

les experts les plus expérimentés dans des domaines difficiles à négocier, comme la politique régionale et les fonds structurels, ou justice et politique intérieure. La Hongrie a, par exemple, fait appel à des experts italiens, britanniques, espagnols et portugais pour se préparer aux fonds structurels : intervenus dans le cadre de jumelages institutionnels, un ou deux experts espagnols et portugais ont ensuite été directement employés par le gouvernement hongrois pour transmettre leur expérience relativement récente de gestion des fonds structurels¹³⁵². L'Estonie a, quant à elle, bénéficié de l'expérience de la Suède et de la Finlande – entrés dans l'UE en 1995 – sur la question des fonds structurels et agricoles, et dans le domaine de justice et affaires intérieures.

Il est surtout très intéressant de mentionner que **plusieurs interlocuteurs ouest-européens ont indiqué avoir beaucoup appris de leur séjour dans les PECO**, non seulement sur la culture et le contexte de réforme du pays de séjour, mais aussi **sur les solutions trouvées ou envisagées pour transposer et mettre en œuvre une directive précise**. Après un projet de jumelage dans le domaine du développement régional, des experts belges se sont par exemple inspirés des permis environnementaux hongrois pour réviser les leurs en Belgique¹³⁵³. Les solutions développées par la Pologne dans le domaine environnemental ont également inspiré quelques Etats-membres. La manière dont l'Estonie a mis en place des mécanismes de consultation entre le gouvernement et la société civile au début des années 2000 a suscité l'attention de plusieurs acteurs de l'UE. Ainsi, les réformes et solutions conçues dans les PECO pour mettre en œuvre l'acquis ont représenté une source d'idées pour les anciens Etats membres parfois en perte d'imagination. Par ailleurs, la Commission et les Etats-membres ont également « testé » dans les PECO de nouveaux moyens d'améliorer la mise en œuvre de l'acquis. Ils ont aussi introduit de nouveaux logiciels de gestion et des technologies très récentes pour tester leurs capacités et les perfectionner.

En conclusion, les fonctionnaires et experts des Etats candidats ont beaucoup appris de ceux des Etats membres. **Les entretiens réalisés aussi bien avec des Conseillers pré-adhésion qu'avec leurs collègues estoniens et hongrois ont révélé que ce processus n'est pas unilatéral, mais est ancré dans l'interaction et l'échange d'expériences, de savoir-faire, de réflexions et de solutions sur la manière d'interpréter le droit communautaire et de le mettre en œuvre dans un contexte national qui reste toujours très spécifique.**

¹³⁵² Entretiens au Bureau du Premier ministre, Budapest, sept. 2003.

¹³⁵³ *Ibid.*

3) *Apprentissages entre l'Union européenne et les Etats membres*

Les processus d'apprentissages mutuels entre les institutions européennes et les Etats membres se conçoivent surtout en terme de compréhension des relations entre convictions politiques et gestion administrative de l'élargissement. Bien que les Etats membres aient trouvé un accord en 1993 et 1994 sur les modalités de définition de la politique d'élargissement à l'Est, cela n'a pas empêché la réalisation de nombreuses incohérences et la mise en œuvre parallèle de politiques nationales et communautaires d'assistance en Europe centrale et orientale. Or, de plus en plus, la Commission a revendiqué l'existence d'un cadre cognitif commun (convergence cognitive autour des critères d'adhésion) pour renforcer l'aspect organisationnel de l'assistance à l'Est. Les fonctionnaires de la DG Elargissement se sont mis à s'informer de plus en plus sur l'état des politiques nationales menées par les Etats membres, notamment au sein du comité PHARE, pour mieux coordonner les différentes mesures. Mais la réforme de 1997, qui mettait à mal la légitimité de gestion de l'assistance par la Commission, a conduit la Commission à redoubler la pression exercée sur les Etats membres, notamment dans la perspective de l'ouverture des négociations d'adhésion : « ou les Etats membres acceptaient de mieux coordonner leurs actions, ou bien le risque était fort pour que les Etats candidats ne soient pas suffisamment bien préparés à entrer dans l'Union »¹³⁵⁴. La préparation de la négociation en 1999 du budget européen pour les années 2000-2006, qui a considérablement augmenté depuis 1997, a également contraint les Etats membres à réduire leurs budgets nationaux et à se concentrer sur le retour sur investissement du budget européen. Les principales négociations politiques ont eu lieu à ce sujet lors du Sommet de Berlin en 1999¹³⁵⁵.

Au niveau de la coordination administrative, l'accroissement du budget PHARE, la création des jumelages institutionnels, mais aussi des programmes ISPA et SAPARD ont poussé les administrations des Etats membres à effectuer un apprentissage rapide du fonctionnement des procédures de ces nouveaux programmes. L'apprentissage le plus difficile s'est révélé être celui des jumelages administratifs (voir chap. II), en particulier pour les pays dont la politique de coopération technique extérieure était peu développée.

¹³⁵⁴ Entretien DG Elargissement, Bruxelles, avril 2003.

¹³⁵⁵ Sur les négociations budgétaires lors de ce Sommet, voir par ex. : BACHE Jean-Pierre, « Agenda 2000 : les enjeux et les résultats de la négociation sur le cadre financier pour la période 2000-2006 », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (429), juin 1999, pp. 372-379.

Enfin, les contacts entre la Commission et les Etats membres ont également conduit à définir des lignes directrices dans les domaines relevant des compétences des Etats membres au moment où les DG de la Commission ont essayé d'établir des listes d'acquis ou de bonnes pratiques. De nombreux groupes d'intérêt se sont également mobilisés pour imposer, *via* leur ministère sectoriel ou directement auprès de la DG de la Commission concernée, des référentiels sectoriels allant dans le sens de leurs propres intérêts. Les listes établies par la Commission à l'attention des candidats à partir de 1997 dans d'autres domaines que ceux listés prioritairement par le Livre blanc de 1995 ont donc représenté des enjeux importants pour les Etats membres et leurs acteurs nationaux. D'après des interlocuteurs d'Europe Aid, anciennement à la DG Elargissement, ces listes ont été établies de manière très disparate, certaines DG de la Commission s'étant plus mobilisées que d'autres pour lister le droit communautaire, notamment celles dont les compétences étaient liées au droit de la concurrence et au marché intérieur, mais aussi la DG Régio et la DG Environnement. Afin d'influencer les choix de référentiels effectués par les DG pour les listes présentées aux candidats, certains ministères nationaux ont organisé des conférences en invitant des représentants de la Commission et d'autres pays membres aux référentiels similaires pour mieux aider les fonctionnaires européens à faire leur choix. C'est notamment ce qu'une personne de l'agence française ADETEF nous a indiqué s'agissant des systèmes comptables dans le domaine de la gestion publique où deux systèmes (anglo-saxon et « latin ») s'affrontent¹³⁵⁶.

La Commission a également exploité l'instrument des jumelages pour accroître ses sources d'expertise sur les Etats candidats. Les fonctionnaires de la DG Elargissement ont organisé régulièrement des réunions à Bruxelles avec les coordinateurs nationaux et ministériels chargés des **jumelages** dans les Etats membres. Les Etats membres ont également créé des structures de réunion des experts envoyés à l'étranger pour réaliser des bilans réguliers de leur action dans le cadre de ce programme européen. Les représentants de la Commission chargés de la gestion des jumelages à la DG Elargissement et aussi à la DG Relex et EuropeAid étaient généralement invités à assister à ces réunions nationales. Le gouvernement français a par exemple créé un « Club des jumelages » regroupant l'ensemble des fonctionnaires spécialistes de cet instrument. De cette manière, les fonctionnaires nationaux pouvaient échanger des informations sur leur expérience et surtout les fonctionnaires de la DG

¹³⁵⁶ Entretien ADETEF, ministère des Finances, Paris, avril 2003.

Elargissement chargés des jumelages être informés des difficultés de coordination dans les Etats membres et de mise en œuvre dans les PECO. Le gouvernement prévoyait également une rencontre annuelle des Conseillers pré-adhésion (CPA) et invitait les personnes responsables des jumelages à Bruxelles à y assister¹³⁵⁷. Par ailleurs, la Commission organisait une fois par an une réunion des coordinateurs nationaux et des CPA de l'ensemble des Etats membres afin de faire « remonter » des informations intéressantes sur l'expérience de gestion de cet instrument et sur son efficacité sur place¹³⁵⁸.

Par ailleurs, des processus d'apprentissage et de socialisation ont également eu lieu entre fonctionnaires des Etats membres au moment de leur séjour dans les PECO. Des liens se sont souvent noués entre conseillers étrangers au sein d'un même ministère, qui ont avoué lors de discussions apprendre souvent beaucoup plus de choses sur les traditions et la culture administrative et sectorielle des Etats membres de l'UE lors de leur séjour dans les PECO¹³⁵⁹. Lors d'un déjeuner informel en avril 2000 à Tallinn avec un Conseiller pré-adhésion français que nous venions d'interviewer, un expert danois et un expert suédois travaillant tous les trois au ministère de l'Agriculture estonien, ces interlocuteurs ont indiqué se rencontrer très souvent – généralement pour déjeuner ensemble – et échanger des informations sur la manière dont la politique agricole était menée en Estonie, mais aussi dans leurs pays respectifs. Ils ont alors révélé « en apprendre beaucoup plus » sur les Etats membres de l'UE en séjournant dans un pays candidat à l'adhésion¹³⁶⁰. Il faut donc également prendre conscience de **la valeur des rencontres informelles dans les PECO comme cadre de socialisation aux normes et aux cultures administratives européennes entre Etats membres.**

En conclusion, dans ce contexte d'apprentissages mutuels, l'esprit critique des pays candidats s'est de plus en plus manifesté. Divers observateurs et analystes est-européens ont mis en avant le degré de généralité des critères de Copenhague et la diversité des « modèles » sectoriels auxquels ces derniers renvoient pour représenter un instrument de mesure « objectif » de la capacité des candidats à adhérer à l'Union. Ainsi, ces critères revêtaient un caractère suffisamment flexible pour fournir à l'UE, si nécessaire, un prétexte pour retarder le processus d'adhésion « aussi longtemps que voulu »¹³⁶¹. Jusqu'en 1999, l'idée s'est

¹³⁵⁷ Entretiens au ministère français des Affaires étrangères, Paris, mars et avril 2003.

¹³⁵⁸ Entretien au « Point de contact national Twinning » allemand, ministère des Finances, Berlin, janvier 2003.

¹³⁵⁹ Entretiens en Estonie, avril 2000, septembre 2003, et en Hongrie, septembre 2003.

¹³⁶⁰ Entretien ministère de l'Agriculture estonien, Tallinn, avril 2000.

¹³⁶¹ INOTAI András, „Miért újszerű az Európai Unió keleti kibővítése?” [Quoi de nouveau dans l'élargissement de l'Union européenne à l'Est?], *Európai Tükör*, juin 1997, pp. 1-11.

développée selon laquelle l'Union européenne mettait tous les candidats dans le même panier, même s'il existait une différence claire entre les niveaux de développement des pays post-communistes¹³⁶². Comme l'écrit le Hongrois Péter Heil, « l'un dans l'autre, la promesse d'élargissement de Copenhague manquait de crédibilité »¹³⁶³. Face à cette perte de crédibilité, mais aussi face au manque de connaissances que les candidats conservaient encore sur le fonctionnement interne de l'UE et la mise en œuvre de l'acquis, la Commission a réalisé qu'elle devait associer pleinement les représentants des Etats candidats aux structures internes de l'UE. Aux mécanismes d'apprentissage unilatéraux et mutuels devaient se substituer des processus de socialisation mutuelle.

B – Socialisation mutuelle entre les trois pôles d'acteurs : l'intégration progressive des PECO aux structures internes à l'UE

Peu après l'introduction de la gouvernance par les connaissances en matière d'élargissement, la Commission entrevoyait déjà les limites de cette méthode, entretenues par les critiques apportées par les experts des Etats membres et surtout par les Etats candidats. Les experts des Etats membres ont réalisé l'existence de décalages complets de perception des priorités sectorielles dans les PECO, non seulement au niveau des experts, mais aussi en terme de définition des priorités politiques. Ils en ont fait part aux fonctionnaires de la Commission. Les Etats candidats, quant à eux, se plaignaient d'être toujours placés sous « une cloche de verre » ou « une serre artificielle » par les procédures d'adhésion, qui, en procédant à l'exportation des experts vers leurs pays, ne leur permettait toujours pas de connaître et de mieux comprendre le fonctionnement interne complexe de l'Union européenne. La Commission réalisait surtout que la convergence cognitive dans des domaines comme la politique sociale serait très difficile à atteindre. Nous montrerons de nouveau les limites de la gouvernance par les connaissances à l'appui d'un cas, la Stratégie de Lisbonne, où les divergences entre Etats membres et candidats étaient particulièrement importantes pendant l'élargissement.

En 1999, la Commission a fait pression sur le Conseil pour associer les candidats aux modes de gouvernance non plus externes, mais internes à l'Union européenne, afin de mieux

¹³⁶² CSABA László, „The EU and Eastern Europe: a Post-Transformation Perspective”, *Kopint Datorg Discussion Papers*, (25), Budapest, nov. 1994.

¹³⁶³ HEIL Péter, *PHARE in Hungary...*, *op. cit.*, 2000, p. 25.

familiariser les PECO aux structures politiques et sectorielles de l'UE. Cette démarche a pris deux formes : la participation des représentants des PECO aux comités et aux agences européennes ainsi qu'à deux Conférences intergouvernementales qui ont inauguré une nouvelle méthode de négociation, la Convention. En 1999, la Commission a proposé que les représentants des PECO, fonctionnaires et experts, assistent comme observateurs aux comités de gestion et aux agences européennes pour mieux comprendre la pratique de la méthode communautaire et les enjeux sectoriels discutés au sein de ces comités¹³⁶⁴. Le but était de soutenir une meilleure mise en œuvre de l'acquis dans les PECO et de réduire les écarts dans les représentations sectorielles entre Etats membres et candidats. La participation des PECO aux Conventions a poursuivi le même objectif : favoriser la convergence cognitive. La Commission et le Conseil ont donc envisagé une participation progressive des PECO aux mécanismes internes de l'UE, sous une forme d'observation et de participation aux négociations, *avant* l'adhésion officielle. On voit ainsi apparaître **la mise en place de réels échanges à trois pôles, c'est-à-dire non plus sur une base bilatérale Union européenne–Etats candidats ou Etats membres–Etats candidats, mais entre ces trois pôles d'acteurs**. Face aux limites des instruments de la MOC en matière d'élargissement, l'Union européenne a donc combiné l'ensemble des modes de gouvernance à sa disposition : par l'économie et le droit (participation aux comités et aux agences européennes) et par l'échange de connaissances (Conventions : Charte et Constitution). Dans quelle mesure des mécanismes ont-ils été propices au développement de la confiance entre acteurs ? Peut-on dans ce cas parler de socialisation mutuelle ?

1) Les limites de la MOC en matière d'élargissement : l'exemple de la Stratégie de Lisbonne

L'objectif initial de la Stratégie de Lisbonne, adoptée en mars 2000 pour la période 2000-2006, était que l'UE (alors des Quinze) devienne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale, dans le respect de l'environnement »¹³⁶⁵. Les politiques pour atteindre cet

¹³⁶⁴ COMMISSION EUROPEENNE, « Participation des pays candidats aux programmes, agences et comités communautaires », Communication au Conseil, DG Elargissement, COM(99) 710, 20 déc. 1999.

¹³⁶⁵ Conclusions du Sommet de Lisbonne, 23-24 mars 2000.

objectif relèvent soit des compétences communautaires¹³⁶⁶, soit des compétences nationales (marché du travail, politique familiale, éducation et formation, régime de retraite, etc.). Dans ces domaines, les Etats membres s'étaient engagés à coordonner leur politique par le biais de la méthode ouverte de coordination (MOC). Le Conseil européen de Lisbonne et les Conseils suivants ont défini une série d'indicateurs (une quarantaine environ) qui devaient permettre de suivre les progrès accomplis : les plus connus sont le taux d'emploi à 70% de la population totale et à 50% des travailleurs de 50 ans et plus, des dépenses de recherches et développement égales à 3% du PIB (dont 2% pour le secteur privé).

Face aux écarts importants entre les Etats membres et candidats qui ont contribué à inscrire à l'agenda européen la question de la politique sociale, la Commission a mis en place dès 1999 un mécanisme d'association des PECO à la politique de l'emploi, puis de l'inclusion sociale et des retraites en les invitant à élaborer des plans d'action dans ces domaines à partir de 2004 (emploi et inclusion sociale) et 2005 (retraite)¹³⁶⁷. La politique de l'emploi est la première politique à avoir défini une version relativement aboutie de la méthode ouverte de coordination (MOC). En 1997, le Traité d'Amsterdam a introduit un Titre VIII sur l'emploi précisant déjà à l'art. 128 le schéma général de la stratégie pour l'emploi. Par ailleurs, les art. 129 et 137 du Traité d'Amsterdam ont introduit des mesures d'encouragement pour améliorer la coopération entre Etats par le biais de l'échange d'informations et des meilleurs pratiques, la promotion des approches novatrices et l'évaluation d'expériences de lutte contre l'exclusion sociale. Une structure en quatre piliers a prévalu entre 1997 et 2003 (employabilité, adaptabilité, esprit d'entreprise et égalité des chances) et été remplacée en juillet 2003 par trois objectifs généraux – le plein emploi, l'amélioration de la qualité du travail et le renforcement de la cohésion sociale – mis en œuvre à travers dix lignes directrices.

¹³⁶⁶ Par exemple, améliorer le fonctionnement du marché unique et en élargir le champ, par exemple, en l'étendant aux services, assurer une base macro-économique saine par la consolidation des finances publiques comme prévue dans le pacte de stabilité et de croissance, mieux légiférer au niveau européen, c'est-à-dire réduire les réglementations excessives, mieux utiliser le budget communautaire pour favoriser la recherche et le développement, etc.

¹³⁶⁷ Dans les trois paragraphes suivants, nous nous appuyons en particulier sur les travaux de : DE LA ROSA Stéphane, « La méthode ouverte de coordination dans les nouveaux Etats membres. Des processus préparatoires à l'exigence de clarification d'un outil de *soft law* », contribution à la Troisième rencontre internationale des jeunes chercheurs / Third International Workshop for Young Scholars, Aix en Provence, 24-25 septembre 2004. Contribution à paraître en anglais dans la revue *European Law Journal*, 2005. Voir aussi les articles parus dans la revue *Transfer* en 2004/2005.

Afin d'associer les Etats candidats à cette politique, il a été convenu dans un premier temps que les principaux défis en **matière d'emploi** soient identifiés dans des documents conjoints avec la Commission, les *Joint Assessment Papers* (JAP), dont l'évolution serait également suivie de manière conjointe. Les premiers documents ont été signés en 2000 avec la Slovaquie, la Pologne, la République tchèque et l'Estonie, en 2001 avec Malte, la Hongrie, la Lituanie, La Slovaquie et Chypre, en 2002 avec la Bulgarie et la Roumanie, puis la Lettonie en 2003¹³⁶⁸. A la fin du printemps 2002, les pays candidats ont envoyé à la Commission un rapport intérimaire sur la mise en œuvre des JAP qui ont été examinés ensemble lors de séminaires techniques¹³⁶⁹. Ces documents rendent compte de l'avancement des politiques de l'emploi dans les Etats candidats¹³⁷⁰. Une stratégie similaire a été adoptée pour la **MOC inclusion sociale** par l'élaboration de *Joint Inclusion Memorandum* (JIM)¹³⁷¹. Les objectifs globaux de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont été adoptés à Nice et les indicateurs de suivi agréés sous la présidence belge à Laeken¹³⁷². Lors du Sommet de Göteborg, la Commission a invité les candidats à entamer un processus de coopération destiné à promouvoir leur pleine participation aux politiques de l'Union. Afin de faire participer les Etats candidats à la MOC inclusion sociale, la Commission a élaboré un processus de coopération tout au long de l'année 2002 sous forme de séminaires bilatéraux avec les pays candidats. Ces séminaires ont été l'occasion de discuter ouvertement des problématiques communes et de dégager les spécificités de ces pays dans le domaine de l'exclusion sociale. Ces séminaires ont ainsi été instructifs aussi bien pour la Commission, qui découvrait ainsi les réelles préoccupations des PECO, que pour les Etats candidats qui peu à peu se familiarisaient avec les difficultés et les procédures internes à l'UE.

La rédaction des JAP et des JIM, conçue comme un processus d'apprentissage mutuel entre la Commission et les Etats candidats, supposait cependant un renforcement des capacités institutionnelles de ces pays et la mise en place de mécanismes de consultation des autorités

¹³⁶⁸ Voir la conférence organisée par la DG Emploi et Affaires sociale intitulée « Co-operation with the candidate countries on employment and social policy », 4 décembre 2002. Synthèse sur : http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/

¹³⁶⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *Etat d'avancement de la mise en œuvre des documents d'évaluation conjointe concernant les politiques de l'emploi dans les pays candidats*, COM(2003) 37 final, 30 janvier 2003.

¹³⁷⁰ Les JAP sont accessibles sur :

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/japs_fr.htm

¹³⁷¹ Les JIM peuvent être consultés sur : http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/jim_fr.html

¹³⁷² Voir à ce sujet l'étude commanditée par la présidence : ATKINSON Tony, CANTILLON Bea, MARLIER Eric, *Social Indicators – The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2002. Voir aussi : ATKINSON Tony, MARLIER Eric, NOLAN Brian, "Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 2004, pp. 47-75.

locales, du milieu académique, des ONG et des partenaires sociaux. En l'absence d'expertise à ce niveau, la Commission a incité le **Comité économique et social** à prendre des mesures de soutien des mécanismes de consultation et de renforcement du dialogue social. Elle a surtout sollicité à partir de 1999 les Etats membres pour réaliser des **jumelages administratifs** avec les Etats candidats dans ce domaine, afin de constituer des réseaux d'échanges de bonnes pratiques entre professionnels. De nombreux jumelages ont été menés dans le domaine social non seulement entre ministères, mais aussi entre partenaires sociaux.

T 94. Projets de jumelages dans le domaine social en Estonie et en Hongrie (1998-2001)

Code projet (EE : Estonie) (HU : Hongrie)	Titre de projet	Partenaire(s)	Budget (M euro)	Durée
	Sécurité et santé du travail			
EE99/IB-OT-04	Support to the Estonian Occupational Health Sector	FIN, I	0.619	19 mois
HU00/IB-SO-02	Health and Safety at Work	FIN, D	0.600	13 mois
	Emploi			
EE99/IB-CO-01	Institution Building for the Social Acquis (Labour Market and Social Security)	DK	1.906	18 mois
EE00/IB-OT-02	Support to the Balanced Development of the Labour Market Services	D, S	1.000	18 mois
	Dialogue social			
EE01/IB-SO-01	Promotion of Social Dialogue on the Employers' and Workers' Organizations Level	FIN	0.461	
HU01/IB-SO-01	Social dialogue	DK	1.749	18 mois
	Sécurité sociale			
EE99/IB-CO-01	Institution Building for the Social Acquis (Labour Market and Social Security)	DK	1.906	18 mois
HU99/IB-CO-01	Social security of migrant workers	NL, E	0.920	18 mois
HU01/IB-FI-01	Health financing	D	0.700	

Source: COMMISSION EUROPEENNE, *Institution-Building Projects under PHARE (1998-2001)*, 2001.

D'après certains analystes, si les projets dans le domaine du dialogue social ont relativement bien marché dans certains PECO, cela s'explique en grande partie en raison de la présence d'un relatif consensus entre la Commission et les Etats membres sur le « modèle » à présenter¹³⁷³. Les projets ont principalement présenté le modèle de la négociation tripartite telle que pratiquée dans les pays anglo-saxons ou ceux à économie sociale de marché, c'est-à-dire principalement le Danemark, la Grande-Bretagne, la Finlande, l'Allemagne et les Pays-Bas. **Conformément à l'introduction de la MOC dans la politique d'élargissement, les**

¹³⁷³ O'HAGAN Emer, « Too Soft to Handle ? A Reflection on Soft Law in Europe and Accession States », *op. cit.*, 2004.

relations bilatérales entre la Commission et les Etats candidats ont été complétées par l'échange de bonnes pratiques lors des jumelages avec les Etats membres.

Cependant, la politique sociale montre clairement les **limites de ce nouveau mode de gouvernance dans la politique d'élargissement, en particulier dans un domaine où les normes promues** – protection sociale, dialogue social, croissance de l'emploi, compétitivité et innovation – **restent assez peu définies**. Nous avons vu dans la partie II de notre travail que les héritages communistes jouent un rôle central de frein aux réformes aussi bien en termes de représentations de l'organisation de certains secteurs, que de pratiques de la part des populations. La littérature sur les dernières réformes des politiques sociales dans les PECO montre clairement l'absence de convergence cognitive et surtout des pratiques, aussi bien des élites que des populations. Au niveau cognitif, « les communistes considéraient que le chômage n'existait pas et méconnaissaient souvent la réalité du phénomène. Les stigmates attachés à l'image du chômeur sont d'ailleurs héritées de cette période. Le chômeur était tenu pour un individu marginal, incapable de travailler parce qu'alcoolique, SDF ou handicapé, et dont la prise en charge relevait des organisations caritatives »¹³⁷⁴. Le manque de ressources, mais surtout les pratiques héritées du passé continuent également à affecter la manière dont les politiques sont conçues, mises en œuvre et réceptionnées par les groupes cibles. Par exemple, les systèmes d'indemnisation des chômeurs introduits dans les PECO ne permettent « d'assurer qu'un faible niveau de salaire à un très petit nombre d'individus », et « l'épuisement des aides en faveur des personnes défavorisées a provoqué une expansion rapide du secteur informel » qui « joue un rôle considérable dans la création d'emplois, la production et la survie d'une bonne partie des populations post-communistes »¹³⁷⁵.

L'échec de l'introduction de la MOC dans la politique d'élargissement est donc particulièrement parlant dans ce domaine, notamment en considérant que ce changement de méthode devait faire face à la conjoncture critique de 1997 qui avait inscrit l'Etat social à l'agenda européen. Ce nouveau mode de gouvernance n'ayant pas permis d'opérer de convergence cognitive sur le « modèle sociale européen », le paradigme libéral a continué à dominer dans l'Europe des Vingt-Cinq, malgré la pleine participation des PECO aux MOC sectorielles.

¹³⁷⁴ GUYET Rachel, « Le transfert de la Stratégie européenne pour l'emploi aux nouveaux Etats membres », *Critique internationale*, (25), oct. 2004, pp. 157-167 (162).

¹³⁷⁵ *Ibid.*

Depuis l'adhésion au 1^{er} mai 2004, les nouveaux Etats membres participent pleinement aux MOC évoquées plus haut et à la Stratégie de Lisbonne. Un compte-rendu récent de la revue à mi-parcours de la Stratégie par le Conseil européen de Printemps des 22 et 23 mars 2005 laisse cependant penser que, malgré la préparation effectuée par la Commission et les Etats membres, la convergence cognitive dans ce domaine est encore loin d'être effective. En effet, le bilan qu'effectue la « Revue élargissement » publiée par le ministère de l'Economie et des Finances français et réalisée par les experts de la DREE, indique que si certains indicateurs marquent des progrès, l'objectif central de la Stratégie paraît compromis¹³⁷⁶. Non seulement pour des raisons dues à l'évaluation de la MOC dans ce domaine, mais aussi en raison de la participation des nouveaux Etats membres au processus. Jusqu'ici, aucune priorité n'apparaissait clairement, même si les multiples objectifs pouvaient être regroupés en trois piliers (croissance et compétitivité, politique sociale, politique environnementale). Cependant, le problème principal de l'Union étant la faible croissance, la priorité semble de plus en plus placée au niveau du pilier « croissance et compétitivité ». Par ailleurs, la MOC a rapidement montré ses limites : le respect des objectifs de la stratégie n'est pas une priorité des Etats. Les réflexions s'orientent désormais vers la manière de trouver des incitations fortes pour que les Etats respectent les engagements auxquels ils ont souscrit, sans toutefois communautariser la Stratégie. Enfin, l'« appropriation nationale » de la Stratégie de Lisbonne reste très faible. Les parlements nationaux et les opinions publiques ne s'y intéressent pas. D'où l'idée que chaque Etat membre prépare un plan annuel pour la croissance et l'emploi débattu par les parlements et désigne un « M. ou Mme Lisbonne ».

Dans ce contexte, comment se positionnent les nouveaux Etats membres ? La « Revue Elargissement » constate que « compte-tenu de leur pauvreté relative et de leur démographie, dans l'ensemble, encore plus déséquilibrée que dans l'Union à Quinze »¹³⁷⁷, l'adhésion des dix nouveaux Etats membres a dégradé les indicateurs de la Stratégie de Lisbonne, en particulier tous les indicateurs sociaux et environnementaux. Pour la DREE, « c'est sans doute une des raisons pour lesquelles les nouveaux Etats membres donnent priorité au pilier 'croissance et compétitivité' où leurs performances restent excellentes »¹³⁷⁸. Par ailleurs, la note précise qu'initialement, les nouveaux Etats membres étaient réservés : « outre que l'objectif 'grandiose' de la Stratégie de Lisbonne leur rappelait un peu trop les plans

¹³⁷⁶ MINEFI, « La Stratégie de Lisbonne », (74), *Revue Elargissement*, 14 mars 2005, p. 1. <http://www.missioneco.org/elargissement>

¹³⁷⁷ *Ibid*, p. 1

¹³⁷⁸ *Ibid*.

quinquennaux, ils craignaient qu'elle ne favorise la dépense communautaire dans les anciens pays de l'Union »¹³⁷⁹. En effet, il était prévisible que les dépenses en recherche et développement aillent prioritairement vers les anciens membres puisque les nouveaux Etats membres n'ont pas ou peu de centres d'excellence susceptibles d'être éligibles à ce type de financements. D'où l'argumentation faisant de la politique de cohésion (fonds structurels et de cohésion) « le meilleur moyen d'accroître la croissance et la compétitivité en Europe »¹³⁸⁰. La mission économique de la DREE constate surtout que ces réticences du début ont largement disparu. Les nouveaux Etats membres ont compris que cette revue à mi-parcours pouvait jouer en leur faveur à partir du moment où les piliers « politique sociale » ou « politique environnementale » passeraient au second plan par rapport à la compétitivité et la croissance. La Stratégie de Lisbonne pourrait devenir un puissant instrument d'ouverture et de libéralisation des marchés de la « vieille Europe » (marché du travail en particulier). Ainsi s'explique, par exemple, que la plupart des nouveaux Etats membres appuie fortement le projet de directive Bolkestein sur les services qu'ils qualifient « d'instrument majeur de réalisation de la Stratégie de Lisbonne ». Celle-ci pourrait d'ailleurs être utilisée pour accélérer la libre circulation des travailleurs, pour le moment soumise à des périodes de transition¹³⁸¹.

Cet exemple montre surtout que les représentations relatives à l'économie de marché européen sont encore loin d'être convergentes entre les nouveaux et les anciens Etats membres et contribuent très peu à renforcer le climat de confiance qui fait défaut depuis l'adhésion de mai 2004. Dans ce sens, il est possible de conclure à l'échec de la gouvernance par l'échange de connaissances comme méthode censée conduire à une convergence cognitive au sujet de l'« économie de marché ». L'économie solidaire et sociale promue en 1997 par plusieurs gouvernements des anciens Etats membres est aujourd'hui en situation minoritaire dans l'Europe des Vingt-Cinq où le paradigme de l'économie libérale domine, notamment dans les nouveaux Etats membres. Les trajectoires nationales des membres de l'Union des Vingt-Cinq continuent donc, d'une certaine façon, à influencer l'évolution des politiques européennes.

¹³⁷⁹ *Ibid.*

¹³⁸⁰ *Ibid.*

¹³⁸¹ *Ibid.* Au terme de cette analyse, on comprend mieux le contexte dans lequel le débat sur la ratification du Traité constitutionnel européen a eu lieu en France, qui s'est finalement largement concentré sur les objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Le gouvernement au pouvoir, décrédibilisé après le « non » français du 29 mai 2005, s'est empressé de remettre cette Stratégie à l'ordre du jour en prenant de nouvelles mesures relatives au plan annuel pour la croissance et l'emploi.

2) L'association des PECO aux modes de gouvernance internes à l'UE : comités et agences, et Convention

Constatant les limites des instruments de la MOC dans le domaine de la politique extérieure, la Commission a fait pression sur le Conseil pour intégrer les Etats candidats aux politiques internes à l'Union européenne, toujours par le biais de la gouvernance par les connaissances. L'approche d'intégration par réseaux a été mobilisée en permettant aux PECO de participer comme observateurs aux comités et agences européennes. La « gouvernance par comités » a été caractérisée comme un moyen de favoriser les processus de délibération entre experts d'un même secteur¹³⁸². La participation des représentants des Etats candidats aux Conférences intergouvernementales a permis, quant à elle, d'inaugurer une nouvelle méthode de gouvernance en matière de révision intergouvernementale des Traités, celle de la Convention.

La participation des PECO comme observateurs aux comités et agences européennes

Au-delà des négociations d'adhésion, la réforme de 1997 a surtout concrétisé la promesse longtemps formulée de participation des représentants des PECO aux programmes de coopération de l'UE, aux comités de gestion du Conseil et de la Commission, et aux agences de l'UE, en particulier lorsque les pays étaient suffisamment avancés dans la reprise de l'acquis. Dès 1998, l'ensemble des pays candidats avait la possibilité d'assister comme observateurs à certains sommets européens et à des rencontres spécifiques comme les sommets Schengen. Cette participation avait pour fonction de familiariser les fonctionnaires des PECO avec les procédures, règles et normes de l'UE. En 1999, l'Union européenne a ouvert la possibilité aux fonctionnaires des PECO d'assister aux comités de gestion du Conseil et de la Commission et de devenir membres des agences de l'UE, en particulier pour les pays particulièrement avancés dans la reprise de l'acquis. La participation accrue des pays candidats aux comités et aux agences de l'UE a été annoncée par la Commission dans une communication de décembre 1999¹³⁸³. La participation des PECO aux programmes communautaires avait déjà été préconisée par le Conseil européen de Copenhague de 1993, mais peu concrétisée. La possibilité avait ensuite été prévue par les accords européens ou bien sous forme de protocoles additionnels aux accords, mais les conditions concrètes de participation à certains

¹³⁸² JOERGES C., NEYER Jürgen, "Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving : European comitology in the foodstuff sector", *Journal of European Public Policy*, 4 (4), 1997, pp. 609-25.

¹³⁸³ COMMISSION EUROPEENNE, « Participation des pays candidats aux programmes, agences et comités communautaires », *op. cit.*, 1999.

programmes n'ont fait l'objet des premières décisions du Conseil d'association qu'en 1997¹³⁸⁴. Dans l'Agenda 2000, la Commission avait également indiqué la nécessité de faire participer les PECO aux programmes de mise en œuvre de l'acquis « pour préparer l'adhésion en familiarisant les pays candidats et les citoyens de ces pays avec les politiques et les méthodes de travail de l'Union ». Le Conseil européen de Luxembourg (1997) a également mis l'accent sur ce point comme élément de la pré-adhésion. La Commission précise dans sa communication de 1999 qu'il « s'agit là d'un des moyens de renforcer la capacité des pays candidats à appliquer, et non pas seulement à transposer, l'acquis »¹³⁸⁵. Elle proposait ainsi que les pays candidats participent : (a) aux programmes communautaires dont la planification budgétaire était en cours de renouvellement, (b) aux agences communautaires comme l'Agence européenne pour l'environnement et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies ; et surtout (c) aux comités chargés d'assister la Commission dans l'exécution de compétences déléguées par le Conseil, ainsi qu'à certains groupes de travail¹³⁸⁶. Ce point est particulièrement important car **il reflète l'ouverture des structures de fonctionnement « intime » à l'UE et des modes de gouvernance infra-européens aux fonctionnaires et experts des Etats candidats**, des structures que les fonctionnaires des Etats membres eux-mêmes ne connaissent et maîtrisent pas toujours bien.

En premier lieu, la communication de la Commission a prévu la participation renforcée aux programmes d'échange européen après le Sommet de Luxembourg de 1997. A la suite de l'entrée en vigueur en 1997 et 1998 d'une série de décisions des Conseils d'association, des ressortissants des dix PECO participaient aux programmes dans plusieurs domaines. La Commission a profité du fait que sur 31 programmes, 20 allaient arriver à terme entre 1999 et 2000 et seraient remplacés par de nouveaux programmes auxquels il serait facile d'associer les candidats. La Commission proposait surtout de simplifier les procédures, le règlement des participations financières et les formalités administratives de séjour à l'étranger des projets de décision qui étaient en cours de discussion au Parlement et au Conseil. Ainsi, l'**Estonie** et la **Hongrie** participent depuis 1998 à un nombre important de programmes européens¹³⁸⁷. La

¹³⁸⁴ *Ibid*, p. 2.

¹³⁸⁵ *Ibid*.

¹³⁸⁶ *Ibid*, p. 3.

¹³⁸⁷ Depuis 1998, l'**Estonie** participe à Socrates, Leonardo, Jeunesse, Cinquième programme-cadre de recherche et de développement, Culture 2000, Media, Santé publique, Egalité des chances entre les hommes et les femmes, Lutte contre l'exclusion sociale, Emploi, LIFE III, Programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, programmes de la CE dans le domaine de l'énergie (SAVE, Altener), IDA, Fiscalis, Douanes 2002, E-Contenu, et Agence européenne de l'environnement. La **Hongrie** participe également depuis 1998 à un nombre important de programmes : Socrates, Leonardo da Vinci, Jeunesse, Culture 2000, Cinquième

présence croissante des fonctionnaires, professionnels et universitaires des PECO au sein des programmes européens leur a permis d'acquérir d'autres éléments de connaissances sectorielles sur le fonctionnement interne de l'UE et de soutenir les échanges d'idées. L'ensemble de ces programmes a donc largement contribué à familiariser l'élite politico-administrative et universitaire des PECO au fonctionnement interne des politiques de l'UE par l'échange d'idées et de connaissances avec des personnes de l'Europe des Quinze travaillant dans le même domaine d'activité. **Ces échanges ont ouvert la possibilité de construire un langage, un savoir et des projets communs dans l'Europe en voie d'élargissement.**

La **participation aux agences communautaires**¹³⁸⁸ représente la deuxième priorité mise en avant dans la communication de 1999, conformément aux conclusions du Conseil européen de Luxembourg qui a prévu que « les Etats pourront participer à des agences communautaires ». La participation des PECO aux agences de l'UE a été évaluée au cas par cas, en fonction de l'état d'avancement de la reprise de l'acquis et est considérée comme « un élément essentiel de familiarisation des pays candidats avec l'acquis au sens large du terme »¹³⁸⁹. La Communication de la Commission proposait ainsi que :

« Cette participation prendrait, dans un premier stade, plusieurs formes, allant d'une participation 'formatrice et informative' du style séminaire, réunions spéciales suite aux réunions du Conseil d'administration, groupes mixtes, détachement des experts nationaux, etc., jusqu'à une participation sans droit de vote aux travaux de l'agence et à son organe décisionnel à savoir le Conseil d'administration. A moyen terme, la Commission propose la participation sans droit de vote de tous les pays candidats aux travaux de toutes les agences avant leur adhésion à l'Union »¹³⁹⁰.

Plusieurs projets avaient déjà eu lieu auparavant dans le cadre de PHARE concernant par exemple le développement dans les PECO de bases de points focaux d'information drogue qui ont vocation à être les interlocuteurs des points focaux du réseau REITOX de l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies. Les représentants des PECO avaient également participé de manière informelle en tant qu'observateurs à certains groupes de travail et ateliers organisés par certaines agences en 1998, comme par exemple l'Agence pour l'évaluation des médicaments à Londres. Les frais de voyage et de participation aux réunions avaient été prises

programme-cadre de recherche et de développement (dont Euratom), Programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, LIFE III et Fiscalis.

¹³⁸⁸ Les agences communautaires sont des organismes créés par des règlements du Conseil, fonctionnant d'une façon autonome, dont l'objectif est soit de fournir une expertise sectorielle et des informations techniques normalisées tant à l'Union qu'aux Etats membres, soit d'exercer un pouvoir d'homologation dans un secteur déterminé. COMMISSION EUROPEENNE, « Participation des pays candidats aux programmes, agences et comités communautaires », *op. cit.*, 1999, p. 8.

¹³⁸⁹ *Ibid*, p. 8.

¹³⁹⁰ *Ibid*, p. 9.

par les pays eux-mêmes, en complément de soutiens PHARE. En juillet 1999, cette agence avait aussi lancé un programme d'assistance technique aux PECO dans le domaine pharmaceutique. Ainsi, la Commission a proposé en 1999 que les PECO deviennent officiellement observateurs sans droit de vote à un certain nombre d'agences en utilisant principalement les clauses d'ouverture de ces agences¹³⁹¹. En 2001, l'Estonie a par exemple adhéré à l'Agence européenne pour l'environnement et les fonctionnaires et experts du ministère estonien de l'Environnement participent aux activités du Réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement.

En troisième lieu, la Commission a prévu **la participation des PECO aux comités** créés par le Conseil et composés de représentants des Etats membres chargés d'émettre un avis sur les mesures d'exécution ou de gestion déléguées à la Commission¹³⁹². Avant 1999, les représentants des PECO participant à un programme donné étaient invités à des réunions de coordination avec les services concernés de la Commission, avant les réunions ordinaires du comité de programme. Ces services informaient les pays en question des résultats des réunions ordinaires. A partir de 1999, la participation des PECO se pose en d'autres termes. Lors des réunions de *screening* de l'acquis en 1998-1999 tenues en préparation des négociations, les représentants des pays candidats ont formulé des « demandes pressantes » pour obtenir un statut d'observateur dans les comités dès lors qu'ils appliquent l'acquis. Pour la Commission :

¹³⁹¹ Les agences citées dans la Communication sont les suivantes : Agence européenne pour l'environnement, Observatoire européen des drogues et toxicomanies, Fondation européenne pour la formation, Agence pour la sécurité et la santé au travail, Centre européen de développement et de formation professionnelle, Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Office d'harmonisation dans le marché intérieur, Office communautaire des variétés végétales, Agence pour l'évaluation des médicaments, Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes. COMMISSION EUROPEENNE, « Participation des pays candidats aux programmes, agences et comités communautaires », *op. cit.*, 1999, p. 9-11.

¹³⁹² Décision "comitologie" 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

« il convient, d'une part, de veiller, comme (...) souligné dans l'Agenda 2000, à ne pas associer à un mécanisme de prise de décision des pays qui ne sont pas encore membres de l'Union européenne ; d'autre part, de prendre en considération que des parties entières de l'acquis sont ou seront appliquées intégralement par les pays candidats dès avant leur adhésion et qu'il est dès lors de l'intérêt de l'Union européenne d'associer ces pays aux mécanismes d'évolution de l'acquis afin de garantir l'efficacité de cette application et les familiariser avec des procédures (du genre 'stand still' pour les normes techniques) pour éviter le développement de législations ou politiques contraires à l'acquis »¹³⁹³.

La « gouvernance par comité » est généralement associée à un certain nombre de caractéristiques : elle est spécialisée de manière fonctionnelle, comprend divers niveaux de gouvernement, manque de structures clairement hiérarchiques, est multi-culturelle, processuelle et dépendante au chemin (*path dependent*)¹³⁹⁴. Elle peut être vue comme l'institutionnalisation de règles collectives qui ont fondé l'intégration européenne : les comités sont l'expression d'un mode de prise de décision par le consensus et la consultation, dans le respect des diversités de points de vue. **En raison du nombre considérable de comités et du temps important que les représentants des institutions européennes et des Etats membres y passent, ce processus renforce les mécanismes d'échanges et d'apprentissages culturels.** Les comités constituent en effet des « forums » privilégiés d'observation et de compréhension de la diversité des administrations publiques nationales et permettent aux représentants nationaux de se familiariser avec la nature des autres systèmes administratifs. La diversité culturelle confronte les fonctionnaires à des normes sociales différentes qui provoquent des conflits lorsque certaines valeurs sociales sont introduites dans les politiques européennes. La culture du secret dans certaines administrations affronte celle de l'ouverture dans d'autres, les styles de négociation et de politiques sont également parfois antagonistes entre pays. Par ailleurs, les comités entretiennent l'intégration fonctionnelle par secteurs conformément à la méthode Monnet. L'intégration se réalise donc par la construction de normes communes au sein d'un même secteur. Les représentants envoyés dans les comités sont très souvent des experts qui ont une connaissance technique d'un aspect spécifique d'une politique européenne. Dans ce contexte, les réseaux de fonctionnaires se formalisent sous forme de communautés d'experts, que Peter Haas a nommé « communautés épistémiques »¹³⁹⁵. Dans ce sens, les comités sont plus stables que les réseaux de politique publique. Les exemples ne manquent pas pour montrer l'existence de cette intégration

¹³⁹³ COMMISSION EUROPEENNE, « Participation des pays candidats aux programmes, agences et comités communautaires », *op. cit.*, 1999, p. 13. (souligné dans le texte)

¹³⁹⁴ CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emil, « Introduction », in : CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emil (eds.), *Committee Governance in the European Union*, Manchester/New York, Manchester Univ. Press, 2000, p. 8.

¹³⁹⁵ HAAS Peter, "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control", *International Organization*, 43 (3), 1989, pp. 377-403.

progressive des fonctionnaires et experts est-européens aux comités et réseaux de l'Union européenne. Ils attestent d'une familiarisation croissante de ces personnes aux structures et procédures internes de l'UE, ainsi qu'aux normes et valeurs de leur secteur de spécialisation. Plusieurs interlocuteurs d'Europe centrale et orientale, en particulier du ministère hongrois de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau, ont insisté sur le rôle central que leur participation aux comités a joué en termes de compréhension du fonctionnement interne et des procédures de l'UE, mais surtout de prise de conscience des difficultés et des enjeux techniques européens dans leur domaine de spécialisation¹³⁹⁶. Les comités ont également représenté des occasions d'observer de quelle manière certains pays membres demandaient des mesures transitoires pour la mise en œuvre de directives, ce qui a conduit les Etats candidats à renégocier avant l'adhésion officielle en 2004 les périodes transitoires accordées avant la clôture provisoire d'un chapitre.

Relativement innovant, **cet accès aux structures internes de l'UE est cependant resté relativement inégal** étant donné que, dans un premier temps, seuls les « meilleurs élèves » et les PECO les plus engagés pouvaient y accéder. L'étude des cas estonien et hongrois, pays maintes fois qualifiés par la Commission de « bons élèves » de l'élargissement, permet donc de comprendre pourquoi ces pays ont particulièrement bien géré les négociations d'adhésion. Les fonctionnaires estoniens et hongrois ont eu très rapidement la possibilité de participer aux comités de gestion dans les secteurs où les chapitres avaient été rapidement négociés et clôturés assez tôt, comme dans les domaines relatifs au marché intérieur et à l'environnement¹³⁹⁷. Les fonctionnaires de leurs administrations ont ainsi pu rapidement se familiariser avec les structures internes à l'UE, avec les règles propres aux comités de gestion et découvrir les moyens de mieux formuler une position nationale sur un chapitre précis et de discuter les termes de l'accord avec l'UE. La participation croissante des fonctionnaires des PECO aux structures internes de l'UE – participation qui était relativement limitée avant 1998 – explique donc en partie l'*empowerment* des fonctionnaires des pays les plus avancés dans la reprise de l'acquis lors des négociations d'adhésion. En effet, **étant mieux au fait du fonctionnement interne de l'UE, ces fonctionnaires ont acquis de meilleures possibilités de négocier et d'affiner leurs arguments lors de la négociation de certains chapitres**. Par ailleurs, plus les chapitres importants étaient ouverts tôt, plus la Commission disposait d'outils de pressions et de moyens de revenir sur les négociations. C'est une des leçons que

¹³⁹⁶ Entretiens ministère de l'Environnement et de la Gestion de l'Eau, Budapest, sept. 2003.

¹³⁹⁷ Entretiens en Estonie, sept. 2002 et en Hongrie, sept. 2003.

les fonctionnaires de la DG Elargissement ont retenue¹³⁹⁸. Or, des chapitres très importants comme le chapitre agriculture ou politique régionale ont été négociés tard dans le processus d'élargissement (en 2001 seulement) et ont donc posé de nombreuses difficultés à la Commission, notamment face à des Etats candidats déjà largement familiarisés avec le fonctionnement interne de ces politiques.

Quelques Etats candidats comme la Hongrie et dans une certaine mesure l'Estonie ont donc opté pour des négociations courtes, c'est-à-dire avec très peu de demandes de périodes transitoires, donc pour une reprise rapide de l'acquis communautaire. **Ce genre de stratégie reflète moins la résiliation devant l'ampleur des critères à reprendre qu'un comportement quelque peu sibyllin face à la conditionnalité.** En effet, nous avons déjà évoqué le fait que plusieurs Etats candidats ont réalisé disposer de plus de marges de négociation et d'action lors de la mise en œuvre concrète des normes européennes que lors de leur négociation officielle avec la Commission et de leur adoption formelle par le Parlement dans leur droit national. Comme l'écrivent deux sociologues estoniens, les peuples des pays post-communistes ont appris pendant la période soviétique à vivre dans la schizophrénie, c'est-à-dire à « faire semblant » de respecter les lois communistes tout en les contournant dans la pratique¹³⁹⁹. D'une certaine façon, ils auraient continué à adopter un comportement similaire lors des négociations d'adhésion à l'UE. C'est d'ailleurs un des points qui a contribué à accroître la méfiance de la Commission face à la capacité et à la volonté des Etats candidats de remplir les critères d'adhésion :

« La question n'était pas de savoir si les Etats candidats pouvaient reprendre ou non l'acquis, mais plutôt s'ils avaient besoin de périodes transitoires et si le **niveau de confiance** était suffisant pour qu'ils respectent leurs promesses »¹⁴⁰⁰.

Les Etats candidats se sont en fait inspirés de la manière dont les Etats membres respectent le droit communautaire dans la pratique : combien de directives européennes sont transposées dans le droit national mais imparfaitement mises en œuvre ? Les négociateurs et fonctionnaires des Etats candidats ayant eu vent de ces pratiques par leurs futurs collègues des Etats membres et lors des discussions en comité sectoriels, ils n'ont donc fait qu'imiter les pratiques en cours au sein de l'Union européenne.

¹³⁹⁸ Entretiens DG Elargissement de la Commission, Bruxelles, mai 2004.

¹³⁹⁹ LAURISTIN Marju, VIHALEM Peeter, « Recent Historical Developments in Estonia : Three Stages of Transition (1987-1997) », *op. cit.*, 1997, pp. 75-77.

¹⁴⁰⁰ Entretien avec Egidio Canciani, DG Elargissement, Bruxelles, mai 2004.

Dans ce contexte d'ouverture et d'investissement physique des lieux de travail communautaires par les fonctionnaires est-européens, les fonctionnaires de l'UE ont également découvert et appris à connaître un peu plus et un peu mieux les Etats candidats. Cependant, l'ouverture des comités a été rendue possible dans le cadre de la méthode communautaire et celle des agences en rapport avec la méthode de la régulation. Dans les domaines où l'acquis reste faible, il n'existait pas de structures permettant d'associer les PECO, tout comme dans le domaine de la réforme des traités européens. Face au constat des difficultés de convergence cognitive dans les domaines sectoriels, l'Union européenne décida d'associer les Etats candidats aux Conférences intergouvernementales sur la Charte des droits fondamentaux et la Constitution européenne, qui ont représenté l'occasion d'inaugurer une nouvelle méthode intergouvernementale de révision des traités basée sur l'ouverture et la négociation, la Convention.

L'expérience des Conventions comme mécanisme de socialisation mutuelle

A l'incitation des Conseils européens de Cologne (juin 1999) et de Tampere (11-16 oct. 1999), la première Convention européenne a été élaborée entre décembre 1999 et l'automne 2000 la Charte européenne des droits fondamentaux, qui a été approuvée par le Conseil européen de Biarritz en oct. 2000 et acceptée à Nice en décembre 2000 par un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement et la Commission. Ce texte a fait l'objet d'« explications » adoptées par le Présidium de la Convention, destinés à éclairer les dispositions de la Charte. A la suite du Traité de Nice s'est dessinée la perspective d'une nouvelle conférence intergouvernementale. Le Conseil européen de Laeken a décidé en décembre 2001 de réunir une nouvelle Convention européenne chargée d'élaborer un projet de Constitution. **La décision fut prise d'associer les pays candidats à l'adhésion à l'Union tant aux débats sur la Charte qu'à ceux sur la Convention.**

La première Convention sur la Charte européenne des droits fondamentaux a été très mal reçue par les Etats candidats qui l'ont perçue comme un nouveau moyen pour l'UE de renforcer les critères d'adhésion. Elle a donc suscité un grand scepticisme du côté des PECO. La communication de la Commission sur la Charte en septembre 2000 a cherché à rassurer les Etats candidats en précisant qu'à ce stade de préparation de la Charte, il était essentiel de

« dissiper toute crainte sur l'impact de la Charte sur l'élargissement »¹⁴⁰¹. Certains représentants des PECO, notamment de Bulgarie, avaient ouvertement exprimé devant la Convention le fait que « les droits couverts par la Charte, qu'il s'agisse de droits civils et politiques ou sociaux et économiques, ne doivent pas créer de nouveaux standards au sein de l'acquis de l'Union, donc dépasser les standards actuels et poser de nouvelles exigences dans le contexte des négociations d'adhésion »¹⁴⁰². La Commission expliqua que la Charte n'imposerait pas d'autres conditions additionnelles aux pays adhérents et, conformément au mandat confié à Cologne, la Convention avait pour tâche « de révéler plutôt que de créer une compilation plutôt qu'une innovation »¹⁴⁰³. Mais comme l'explique le juriste d'origine polonaise Wojciech Sadurski, ceci entre d'une certaine façon en contradiction avec un autre point de la même communication de la Commission appelant à ce que la Charte « ajoute une réelle valeur à l'abondance des textes légaux et politiques existants sur la question des droits de l'homme en Europe » en « inscrivant certains 'nouveaux' droits qui existent déjà mais qui n'ont pas explicitement encore été protégés en tant que droits fondamentaux »¹⁴⁰⁴.

Par ailleurs, pour de nombreux Etats candidats, leur participation au processus d'élaboration de la Charte est restée symbolique. Les méthodes de travail élaborées pour la Charte à Tampere prévoyaient un « échange de vues avec les pays candidats »¹⁴⁰⁵. L'audition a eu lieu à Bruxelles le 19 juin 2000 avec des représentants des PECO candidats ainsi que de Malte, Chypre et de la Turquie. Selon Paul Magnette, qui a assisté à de nombreux débats, « la solution adoptée n'était satisfaisante ni pour les Etats candidats qui ne pouvaient pas entièrement s'exprimer pendant leur audition unique, ni pour les membres de la Convention, qui étaient incapables de comprendre la perception des candidats »¹⁴⁰⁶. Les représentants ont formulé leur discours « souvent plein de platitudes et de louanges diplomatiques pour les

¹⁴⁰¹ COMMISSION EUROPÉENNE, "Communication on the Charter of Fundamental Rights of the EU", COM(2000) 559, 13 sept. 2000, parag. 13.

¹⁴⁰² Déclaration de l'Ambassadrice Antoinette Primaterova, Chef de la Mission bulgare auprès de l'Union européenne, devant la Convention pour l'élaboration de la Charte de l'Union européenne des Droits fondamentaux, Bruxelles, 19 juin 2000, CHARTE 4376/00. Cité par : SADURSKI Wojciech, « Charter and Enlargement », *European Law Journal*, 8 (3), sept. 2002, pp. 340-362 (346), note 33. (notre traduction)

¹⁴⁰³ COMMISSION EUROPÉENNE, "Communication on the Charter of Fundamental Rights of the EU", COM(2000) 559, 13 sept. 2000, parag. 7. (notre traduction)

¹⁴⁰⁴ *Ibid*, parag. 9, cité par : SADURSKI Wojciech, « Charter and Enlargement », *op. cit.*, 2002, p. 346. (notre traduction)

¹⁴⁰⁵ Annexe à la conclusion du Conseil européen de Tampere, 15-16 octobre 1999.

¹⁴⁰⁶ MAGNETTE Paul, « Le débat sur l'avenir de l'Union : processus et acteurs », contribution au colloque de l'Action Jean Monnet, « Europe 2002 – le grand débat », Bruxelles, 15-16 octobre 2001, pp. 7-8. (Cité par SADURSKI Wojciech, « Charter and Enlargement », *op. cit.*, 2002, p. 347).

concepteurs de la Charte »¹⁴⁰⁷ et quelques-uns mentionnèrent le fait que la constitution de leur pays disposait actuellement de droits encore plus étendus que ceux prévus par la Charte¹⁴⁰⁸. Parmi les auditions entendues, seul trois pays ont effectué des suggestions au sujet du contenu de la Charte, la Slovénie, la Hongrie et la Slovaquie¹⁴⁰⁹. Cependant, les propositions slovène et hongroise rejoignaient déjà des propositions qui avaient été faites par des membres de la Convention, et celles de la Slovaquie étaient très peu réalistes et ont même été perçues comme « excentriques et outrageuses »¹⁴¹⁰. Les comptes-rendus des débats de la Convention sur la Charte ne rendent pas compte d'autres tentatives de la part des Etats candidats d'exprimer leur point de vue sur le contenu du projet de Charte.

Ce qu'il importe de retenir de cette expérience qui a servi de précédent à la seconde Convention, c'est la possibilité que celle-ci a donné aux trois pôles de l'Union en voie d'élargissement – les institutions européennes, les Etats membres et les Etats candidats – de réfléchir à la question des valeurs de l'Union européenne et du modèle de société que ses membres présents et futurs entendaient défendre. Comme de nombreux analystes l'ont rapporté, les discussions de la première Convention ont principalement été menées en parallèle, voire dans le cadre du débat sur l'Europe sociale. La dimension sociale de l'intégration européenne a en effet constitué une des pommes de discorde entre les Etats membres et candidats depuis l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998 : les représentants de ces Etats ont ainsi constaté que leurs perceptions des rapports entre le politique et l'économique divergeaient considérablement, en particulier en raison du passé par rapport auquel leurs sociétés étaient en train de se construire. Tandis que les uns étaient occupés à éliminer toute trace de leur passé communiste, quitte à renforcer les inégalités sociales dans leur pays, les autres s'inquiétaient de la crise traversée par le modèle de l'Etat providence qui devait être, de l'avis de tous, réformé et renforcé pour ne pas s'effondrer. Ainsi, faire participer les représentants des PECO, même de façon très limitée, aux débats de la Convention sur la cohésion économique et sociale, mais aussi sur les valeurs de solidarité et de justice sociale était devenu essentiel pour l'UE : il s'agissait d'un moyen de faire comprendre aux candidats qu'en se préparant à l'adhésion à l'UE, ils bénéficiaient certes de

¹⁴⁰⁷ SADURSKI Wojciech, « Charter and Enlargement », *op. cit.*, 2002, p. 347.

¹⁴⁰⁸ Intervention de M. Jerzy Kranz, sous-secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne, Bruxelles, 19 juin 2000, CHARTE 4396/00.

¹⁴⁰⁹ M. Mitja Drobnic, secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères de la République de Slovénie, Bruxelles, 19 juin 2000, CHARTE 4375/00 ; Béla Szombati, vice-secrétaire d'Etat pour l'Intégration au ministère des Affaires étrangères de la République de Hongrie, Bruxelles, 19 juin 2000, CHARTE 4469/00 ; position de la République slovaque, Bruxelles, 19 juin 2000, CHARTE 4395/00.

¹⁴¹⁰ SADURSKI Wojciech, « Charter and Enlargement », *op. cit.*, 2002, p. 348.

certaines droits, mais ils devaient aussi se préparer à assumer les devoirs et obligations qui découlent du partage de certaines valeurs. Ce débat fut, en parallèle, ponctué d'initiatives de la Commission pour faire avancer la politique sociale européenne. Dans une communication sur l'agenda de la politique sociale de juin 2000, la Commission annonçait que dans une période de chômage croissant, une des tâches cruciales de l'UE était de « moderniser le modèle social européen en investissant dans les personnes...pour conserver les valeurs sociales européennes de solidarité et de justice tout en améliorant les performances économiques »¹⁴¹¹.

A Nice, en décembre 2000, les chefs d'Etats et de gouvernements avaient constaté qu'ils n'avaient pas réussi à dépasser leurs différends :

« Ces échecs répétés accrédiétaient l'idée, soutenue depuis longtemps par le Parlement européen, que le procédé des CIG était en lui-même responsable de ces impasses : les gouvernements étaient implicitement accusés de ne défendre que leurs intérêts particuliers, et d'ignorer les pressions des opinions publiques. De surcroît, l'échéance de l'élargissement se rapprochant, le sentiment d'une urgence se répandait : l'idée selon laquelle une innovation serait nécessaire avant la prochaine CIG de 2003-2004 s'imposait lentement. Dans le même temps, le discours remarqué du ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer contribuait à installer en Europe un 'climat pré-constituant' »¹⁴¹².

En effet, le discours de Joschka Fischer du 12 mai 2000 à l'Université Humboldt a aussitôt suscité une réaction en chaîne de la part des hommes politiques de plusieurs pays membres, à commencer par le chef d'Etat français Jacques Chirac, puis son Premier ministre Lionel Jospin. Cependant, ces discours ont montré une fois de plus de manière criante les divergences de vue sur la nature de l'Union et de son avenir, que l'adhésion imminente de dix autres Etats ne risquait pas de rapprocher.

Tenant compte de l'expérience de participation limitée les Etats candidats lors de la première Convention, l'Union européenne a décidé d'associer plus étroitement les Etats candidats à la seconde Convention « sur le futur de l'Europe ». Les représentants des PECO avaient en effet fortement critiqué le fait qu'ils n'avaient aucunement participé aux débats et que leur rôle était resté très passif. Dans ce contexte, le précédent de la Convention a été plébiscité et élargi aux Etats candidats à l'adhésion. L'idée de réitérer l'exercice avec un nombre encore plus

¹⁴¹¹ COMMISSION EUROPÉENNE, « Social Policy Agenda », Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 28 juin 2000, Bruxelles, p. 6.

¹⁴¹² MAGNETTE Paul, « Les deux logiques de la Convention : intergouvernementalisme vs. mimétisme constitutionnel », in : BEAUD Olivier *et alii* (dir.), *L'Europe en voie de Constitution : pour un bilan critique de la Convention*, op. cit., 2004, pp. 183-200 (186-87).

large d'acteurs en établissant une Convention avant la CIG suivante a été diffusé entre l'automne 2000 et l'automne 2001¹⁴¹³ et finalement acceptée lors du Sommet de Laeken en 2001. La composition de cette nouvelle Convention était donc plus variée et plus fluide que les précédentes CIG. Les analyses sur l'intergouvernementalisme européen ont montré que, lors des CIG, les préférences des acteurs restent généralement relativement stables¹⁴¹⁴. En revanche, dans cette nouvelle enceinte :

« la distribution des préférences était beaucoup plus incertaine. Les gouvernements ne disposaient que de 15 représentants sur les 105 membres. Les 16 parlementaires européens avaient été désignés par le Parlement européen lui-même, et la moitié d'entre-eux n'étaient pas de la même couleur politique que le gouvernement de leur Etat. Il en allait de même pour les deux commissaires européens. Parmi les trente parlementaires des Etats membres, un tiers environ provenait également de l'opposition. Quant aux trente-neuf représentants des pays candidats, ils étaient tous des nouveaux venus dans l'arène européenne. Les gouvernements des Etats membres ne contrôlaient, directement ou indirectement, qu'une petite moitié des membres ; les autres étaient libres de fixer leur position par eux-mêmes, ce qui accroissait la capacité de former des coalitions nouvelles »¹⁴¹⁵.

Il s'agissait donc bien d'une « nouvelle méthode »¹⁴¹⁶ et d'un processus innovant où les Etats candidats se trouvaient partis prenants. La Convention de 2003 a suscité un véritable débat de société dans les Etats d'Europe centrale et orientale¹⁴¹⁷. Elle a surtout permis aux représentants des PECO de contribuer aux discussions sur les valeurs européennes.

Toutefois, le rôle des Etats candidats dans le processus constitutionnel est resté limité : en participant aux débats de la Convention, ils étaient plus que de simples observateurs, mais en l'absence de droit de vote, leur pouvoir décisionnel était nul. Dans la pratique, les décisions se sont prises dans les cabinets des personnes d'influence (président de la Commission, Parlement, Conseil) et les Etats candidats sont restés à l'écart d'une partie du processus¹⁴¹⁸. Cependant, les échanges de vues qui ont eu lieu dans l'hémicycle de la Convention ont atteint un but que la précédente Convention n'avait pas cherché à atteindre : la discussion sur des valeurs communes. Même si ces discussions ont pu paraître limitées pour nombre

¹⁴¹³ DELOCHE-GAUDEZ Florence, « La Convention pour l'élaboration de la charte des droits fondamentaux : une méthode constituante ? », in : DEHOUSSE Renaud (dir.), *Une constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 177-226.

¹⁴¹⁴ MORAVCSIK Andrew, *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York/Ithaca, Cornell Univ. Press, 1998.

¹⁴¹⁵ MAGNETTE Paul, « Les deux logiques de la Convention... », *op. cit.*, 2004, p. 190.

¹⁴¹⁶ Sur ce point : MAURER Andreas, „Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie ?“, *Integration*, 26. Jg., (2), 2003, pp. 130-140.

¹⁴¹⁷ Le gouvernement estonien a arrêté une position le 12 novembre 2002 qui a été acceptée le 14 janvier 2003. GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, « Eesti positsioonid Tulevikukonvendis » [Positions de l'Estonie dans la Convention sur le futur], 14 janv. 2003.

¹⁴¹⁸ Discussion avec un diplomate de l'*Arbeitstab Konvent* au ministère des Affaires étrangères allemand, juin 2004.

d'observateurs, c'est dans ce sens que nous comprenons l'instauration progressive d'un environnement de socialisation mutuelle dans le cadre de l'élargissement.

En **conclusion**, la rencontre des trois pôles d'acteurs de l'élargissement au sein des Conventions, des comités de gestion et des agences européennes a permis la réalisation d'apprentissages non plus bilatéraux mais collectifs autour de normes communes caractéristiques d'un processus de socialisation mutuelle tel que nous l'avons défini dans l'introduction de notre travail. Mais cela ne signifie pas pour autant que l'environnement propice à la socialisation mutuelle induise des mécanismes de convergence cognitive. Pour P. Hassenteufel, « l'apprentissage collectif prend du temps, car c'est sur la durée que s'établissent une bonne compréhension mutuelle et des rapports de confiance, indispensables à tout travail collectif. L'habitude du travail en commun facilite l'appropriation collective [des normes discutées] et limite les risques d'incompréhensions et de décalages »¹⁴¹⁹. C'est également un des points essentiels ce que la sociologie des professions met en avant¹⁴²⁰. L'expérience accumulée sur la base d'expériences partagées constitue donc le fondement de toute relation de confiance.

Toutefois, malgré la présence de phénomènes d'apprentissage et de socialisation mutuelle, nous constatons que l'expression d'une réelle confiance réciproque reste toujours absente. L'absence de confiance mutuelle a par exemple laissé des traces dans le Traité constitutionnel de 2004, comme l'atteste la présence d'un droit de sécession ou de retrait volontaire de l'Union¹⁴²¹ dans le Traité constitutionnel de 2004¹⁴²². Les représentants des Etats candidats avaient insisté à cette époque sur le fait que cette clause était « psychologiquement nécessaire » pour assurer la ratification du Traité constitutionnel, en particulier en Estonie, Lettonie et Lituanie, qui avaient fait l'expérience de la « prison de l'URSS »¹⁴²³. Cette situation a donné crédit à un autre élément de la gouvernance par l'échange de connaissances, de plus en plus promu par les Etats membres : l'intégration différenciée.

¹⁴¹⁹ HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale... », *op. cit.*, 2005, p. 119.

¹⁴²⁰ DUBAR Claude, *La Socialisation*, (3^e éd.), Paris, Armand Colin, 2002.

¹⁴²¹ Voir à ce sujet les travaux de post-doctorat de Florentina Bodnari (Université Libre de Berlin). BODNARI Florentina, "Secession Right – An Anti-Federal Principle ? Comparative Study of Federal States and the EU", projet de post-doctorat présenté lors du séminaire de méthode du Centre Marc Bloch, Berlin, 14 février 2005.

¹⁴²² Ce droit est envisagé à l'article I-60 du Traité : « 1. Tout Etat membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union (...) 5. Si l'Etat qui s'est retiré de l'Union demande à adhérer à nouveau, sa demande est soumise à la procédure visée à l'article I-58 » ; UNION EUROPEENNE, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, *op. cit.*, 2005, p. 46.

¹⁴²³ « La Convention sur l'avenir de l'Europe débat d'une 'clause de sortie' », *Le Monde*, 25 avril 2003.

C – L'absence de confiance mutuelle : vers une intégration de plus en plus différenciée

La littérature sur l'intégration différenciée montre que la possibilité de gouvernance par la différenciation n'est pas nouvelle¹⁴²⁴. Dès les années 1970, l'idée selon laquelle les Etats membres ne pourraient pas tous avancer au même rythme avait déjà été envisagée. Le rapport Tindemans du 29 décembre 1975 proposait d'admettre que :

« dans le cadre communautaire, d'une conception d'ensemble de l'Union européenne (...), les Etats qui sont en mesure de progresser ont le devoir d'aller de l'avant, les Etats qui ont des motifs que le Conseil reconnaît valables de ne pas progresser ne le font pas, mais reçoivent des autres Etats l'aide et l'assistance qu'il est possible de leur donner afin qu'ils soient en mesure de rejoindre les autres »¹⁴²⁵.

L'idée d'introduire de l'hétérogénéité dans l'intégration est donc ancienne et a souvent permis de remédier aux volontés discordantes des Etats membres sur les fins et les moyens de l'intégration, mais aussi aux difficultés posées par les divers élargissements. Lancée en 1995-97 par le couple franco-allemand, la notion de coopérations renforcées se voulait une réponse à l'impossible conciliation sur l'alternative approfondissement/élargissement. Elle devait permettre aux Etats les plus avancés ou les plus décidés de poursuivre ensemble une intégration communautaire plus étroite. Cette possibilité a donc suscité de nombreuses réflexions qui ont donné naissance aux notions d'intégration « à plusieurs vitesses » ou selon des « cercles concentriques », d'Europe « à la carte » ou « à géométrie variable », ou encore aux idées d'« avant-garde » (Jacques Delors) et de « noyau dur ». Cette dernière suggestion, développée par le rapport Schäuble-Lamers de septembre 1994, a été notamment reprise par la Commission européenne pour définir certains éléments de la conditionnalité d'adhésion. De fait, la création juridique et effective des « coopérations renforcées » date seulement de son inscription en 1997 dans le Traité d'Amsterdam¹⁴²⁶.

¹⁴²⁴ DE LA SERRE Françoise, WALLACE Helen, « Les coopérations renforcées, une fausse bonne idée ? », *Notre Europe, Etudes et Recherches*, (2), 1997 ; QUERMONNE Jean-Louis, *La différenciation dans l'Union européenne*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1994 ; QUERMONNE Jean-Louis, « L'évolution différenciée de l'Union européenne », *Cahiers du CUREI*, Grenoble, 1996 ; VIGNES Daniel, *Construction européenne et différenciation : la flexibilité*, Amicorum Liber H.G. Espiell, Bruylant, 1997.

¹⁴²⁵ Cité par : COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, mars 2004, p. 18.

¹⁴²⁶ D'après les traités, les Etats membres peuvent utiliser deux formes de coopération en groupe restreint : - la coopération renforcée selon l'article 43 TUE et 11 TCE ; - la coopération plus étroite, hors traité, inscrite dans la pratique de l'Union européenne et évoquée dans l'article 17 TUE.

L'approche différenciée a été employée dans deux cas de figure :

- la politique d'élargissement des Communautés européennes ;
- l'intégration renforcée dans certains domaines de politique intérieure à la Communauté économique européenne.

Dans la pratique, l'approche par la différenciation a été employée dans l'ensemble des élargissements des Communautés européennes en respectant l'idée selon laquelle le rythme d'intégration est différent, mais l'aboutissement est une règle commune à l'ensemble des Etats. Lors des premiers élargissements, chaque Etat devait se fixer comme objectif de rattraper l'acquis communautaire en fonction de ses données économiques et juridiques propres, pour se retrouver au même stade que les Etats membres fondateurs. Ce fut le cas pour les quatre élargissements successifs de la CE/UE. Le cinquième élargissement n'a pas dérogé à la règle, le recours aux périodes transitoires a cependant été nettement plus extensif (l'acquis s'étant largement développé depuis Maastricht) et les négociations plus difficiles (en raison du passé institutionnel des candidats) que lors des précédents élargissements. Les débats sur la stratégie à adopter lors de l'ouverture des négociations d'adhésion reflète également cette approche par la différenciation : la stratégie de l'élargissement par vague, défendue par le Parlement européen et le Conseil, a dans un premier temps été retenue lors du Sommet de Luxembourg en 1997, ouvrant ainsi à six pays la voie vers les négociations à partir de mars 1998. Cependant, l'approche de la Commission selon le principe de la « régates » (ouverture des négociations à l'ensemble des candidats) s'est finalement imposée en 1999. Elle n'éliminait pas le principe de différenciation dans le sens où seuls les meilleurs candidats auraient le droit d'entrer dans l'Union. Ainsi, le Sommet d'Helsinki, en abandonnant l'approche par « vagues » adoptée à Luxembourg, a opté pour des négociations individualisées qui ne sont ouvertes et closes que lorsque chaque candidat, à titre individuel, a fait suffisamment de progrès dans la mise en œuvre de l'acquis correspondant¹⁴²⁷.

Les coopérations renforcées ont également été développées pour accroître l'intégration dans des domaines où il n'y avait pas d'unanimité entre les Etats membres pour coopérer. Cette catégorie regroupe deux cas de figure. Il est arrivé que des Etats s'organisent hors du cadre du traité pour initier des éléments de politiques communes. C'est le cas des Accords de Schengen

¹⁴²⁷ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, « L'élargissement de l'Union européenne : conditions et conséquences », Avis du Conseil économique et social présenté par M. Jacques Picard, séance 27-28 juin 2000, *Journal Officiel de la République française*, (7), 3 juillet 2000, p. 11.

signés en 1985. Ce type de coopération hors traité peut être nommée « coopération plus étroite », comme le précise l'art. 17 TUE qui l'évoque comme une forme moins contraignante de coopération. Il est également arrivé que les Etats ne s'accordent pas sur l'ensemble des dispositions d'un même traité au moment où celui-ci était négocié. La méthode de l'« opting out » (clause d'exemption) a donc été utilisée pour permettre à un pays ne souhaitant pas se rallier aux autres dans un domaine de la coopération communautaire de déroger à cette disposition afin d'éviter un blocage général (zone Euro, volet social).

Ainsi les règles de la coopération renforcée ressemblent fort à celles qui ont été créées à Maastricht et qui régissent depuis 1999 le fonctionnement de la zone Euro. Le traité d'Amsterdam a principalement rajouté un mécanisme et précisé ses conditions de déclenchement, les articles 43 TUE et 11 TCE en donnant le « mode d'emploi ». Cependant, tandis que dans l'esprit des négociateurs du traité de Maastricht la coopération renforcée conservait l'apparence d'une « anomalie », celle-ci a été officiellement consacrée à Amsterdam comme une méthode d'intégration communautaire. Le traité de Nice a pour sa part traduit une volonté de simplification des règles de coopération renforcée. Ainsi, ces expériences apparaissent comme des réponses pragmatiques à des effets à la fois liés aux progrès de la construction européenne et à ses élargissements successifs.

Le traité d'Amsterdam, dont un des objectifs était de réformer les institutions en vue des élargissements à venir, comporte une institutionnalisation de ces pratiques d'intégration différenciée. Les coopérations renforcées ont donc été instituées alors que la réforme institutionnelle avait échoué. A ceux qui voulaient avancer plus rapidement que les autres, elle offrait dès lors une deuxième variante, située à l'intérieur même de l'Union. D'une certaine manière, on peut considérer que cette institutionnalisation était un pis-aller de la réforme des institutions à laquelle les rédacteurs du traité n'avaient pas pu parvenir. Toutefois, Amsterdam n'ayant pas encore assez préparé l'Union au prochain élargissement, une deuxième CIG fut organisée et se termina à Nice en décembre 2000.

Parallèlement à la réforme institutionnelle élaborée par les rédacteurs du traité de Nice, la procédure des coopérations renforcées y fut réformée, et essentiellement sur trois points. D'abord seuls huit Etats étaient requis pour la mise en place d'une coopération renforcée, ensuite, la procédure se trouvait allégée, enfin, les coopérations renforcées devenaient possibles dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Cependant, cette

avancée demeurait minorée par l'exclusion des questions de défense et militaires des coopérations renforcées.

L'absence de confiance dans la capacité des Etats candidats de rattraper le niveau d'avancement politique, juridique, économique et social des anciens Etats membres a conduit à débattre au sein de la Convention sur la Constitution européenne de la possibilité de « coopérations renforcées » dans certains domaines d'intégration. Le Traité de 2004 avait finalement accordé une place majeure à la possibilité de coopérations renforcées dans une Europe élargie à l'article I-44. Le Commissariat général au Plan français s'est particulièrement intéressé à cette question et a publié un rapport en mars 2004 intitulé « Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne »¹⁴²⁸. Pour les auteurs, « il importe d'observer aussi bien ce qui a été réalisé que ce qui n'a pas pu se réaliser, afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir et pour les perspectives futures de recours aux coopérations renforcées dans l'Union élargie »¹⁴²⁹.

En conclusion, il importe d'avoir à l'esprit que l'approche par réseaux et la constitution de communautés épistémiques par l'intégration progressive des fonctionnaires est-européens aux comités de gestion de l'Union européenne a largement contribué à l'*empowerment* progressif des représentants des Etats candidats, c'est-à-dire à leur possibilité de discuter quasiment d'égal à égal avec leurs futurs collègues, pour leur faire découvrir leur passé institutionnel et partager leurs connaissances techniques et sectorielles. Ainsi, même en l'absence de pouvoir décisionnel, l'échange de savoir et d'expériences a donné du pouvoir aux fonctionnaires et experts des PECO au sein de cette relation à l'origine inégale. Le mode de gouvernance par réseaux a, plus tard, été consacré comme mode officiel de gouvernance dans le Livre blanc sur la gouvernance de 2001, publié après la crise de la Commission Santer de 1999, et auquel la Commission entendait de plus en plus recourir.

Nos conclusions sur le recours à des modes de gouvernance par la connaissance dans la politique d'élargissement aussi bien au niveau externe qu'interne à l'UE se répartissent en

¹⁴²⁸ COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, mars 2004. Le rapport a été rédigé sous les présidences de Bruno Racine, Patrice Buffotot, Guy Canivet et Jean Pisany-Ferry. Les rapporteurs généraux et rapporteurs sont Florence Chaltiel, Benoît Cœuré, Christian Deubner, Antonio Missiroli, Eric Philippart et Jean-Luc Sauron.

¹⁴²⁹ *Ibid.*

trois points. Premièrement, à force d'assister à des conférences et des formations sur l'UE et de discuter avec leurs collègues des Etats membres, les représentants des Etats candidats ont acquis une **connaissance plus fine du fonctionnement interne de l'Union** et identifié les domaines où ils pouvaient disposer de marges de manœuvre aussi bien dans l'interprétation des normes européennes que dans leur mise en œuvre. Les élites politico-administratives ont compris de plus en plus comment les réunions de travail au Conseil, à la Commission et au Parlement, fonctionnent, tout comme les négociations et discussions sont menées au des comités et des agences sectorielles européennes. La compréhension affinée du fonctionnement interne de l'UE a donc permis aux négociateurs de perfectionner leurs arguments dans certains domaines. Ces derniers ont ainsi développé une certaine manière de convaincre les fonctionnaires européens et les administrateurs chargés des évaluations des réformes administratives ont acquis une maîtrise des procédures de l'UE qui leur ont permis de persuader les fonctionnaires de la DG Elargissement de leur capacité à intégrer l'Union européenne.

Deuxièmement, il convient de **démystifier les négociations d'adhésion** pour comprendre dans quelle mesure les Etats candidats ont disposé de marges de manœuvre en raison de la nature même de la conditionnalité à l'adhésion. La littérature sur l'élargissement a souvent laissé croire que les négociations d'adhésion portaient sur l'ensemble des critères d'adhésion. Or les négociations ont principalement eu lieu au niveau du 3^{ème} critère, celui de la reprise de l'acquis communautaire, et seulement pour les directives nécessitant un période de transition pour leur mise en œuvre. Le nombre de domaines où les négociations n'ont pas eu lieu de manière aussi formalisée et médiatisée, et où la Commission ne disposait pas de dossiers d'expertise suffisamment préparés, était donc très large et a offert la possibilité aux élites est-européennes de discuter plus ouvertement les modalités de respect des critères d'adhésion.

Enfin, en communiquant aux fonctionnaires de la Commission et aux experts des Etats membres des informations sur leur passé institutionnel et sur leurs cultures administrative et sectorielle, **les représentants des Etats candidats ont transformé les « espions de Bruxelles » en avocats de leur cause** lors des négociations et de la rédaction des évaluations annuelles. Ils ont également su tirer profit de la présence des experts des Etats membres au sein de leurs structures administratives et sectorielles pour leur demander conseil sur la meilleure façon de négocier certains chapitres d'adhésion ou de réaliser une réforme sectorielle, indépendamment des termes fixés par leur contrat de coopération. Les nouveaux

documents (PNAA, évaluations) et des procédures inspirés de la nouvelle gestion publique et de la MOC ont également constitué une base de travail commune et apporté une lisibilité nouvelle sur le contenu de la conditionnalité à l'adhésion et sur l'état de leur respect dans les PECO. Ils ont permis de constituer des bases concrètes de discussion et de négociation pour chaque partie au processus. Comme déjà montré dans la partie II, il faut avoir à l'esprit qu'il n'existe pas toujours de « modèle européen », et très souvent la mise en œuvre d'une directive s'est déclinée selon les divers « modèles nationaux » des Etats membres. Les candidats ont donc disposé d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Pour résumer, nous avons constaté que le processus d'élargissement à l'Est et la nécessité de préciser l'objet des négociations et des réformes dans tous les domaines d'activité ont forcé l'Union européenne à recenser et à préciser ses normes, mais surtout a réformer ses politiques afin d'anticiper ce processus et d'adapter son fonctionnement interne à l'arrivée de nouveaux membres. De processus d'échanges bilatéraux, les relations entre les institutions européennes, les Etats membres et les Etats candidats sont passées à celles d'échanges à trois pôles par le recours aux procédures de la MOC dans la politique d'élargissement. Après avoir constaté les limites de la consultation des Etats membres pour établir des listes d'acquis et à l'assistance extérieure pour établir une relation circulaire entre les institutions européennes, les candidats et les Etats membres, la Commission s'est engagée à associer les Etats candidats aux modes de gouvernance internes à l'UE par le biais de leur participation à la comitologie, aux agences européennes ainsi qu'aux méthodes innovantes de la MOC et de la Convention. Cependant, bien que nous ayons constaté le passage d'une relation unilatérale à une relation d'échanges créant un environnement propice à la socialisation mutuelle, les convergences attendues de ce genre de processus se sont laissées attendre. Au sein de la relation circulaire subsiste un sentiment de suspicion qui conduit à se demander dans quelle mesure l'absence de confiance mutuelle – tant dans le cadre de l'élargissement qu'après le 1^{er} mai 2004 – a placé la quasi-totalité des politiques internes à l'Union européenne dans une logique « réformatrice » et de contrôle mutuel. L'absence de moyens de vérification de la mise en œuvre effective des critères d'adhésion a conduit la Commission à **poursuivre l'intégration en combinant les modes de gouvernance utilisés pendant l'élargissement** – en particulier celui par les connaissances, les réseaux d'acteurs et la différenciation – afin de légitimer le développement de nouveaux mécanismes de gouvernance interne.

Section 2 – Comprendre les interactions entre acteurs et la question de la confiance mutuelle pendant et après l’élargissement : quel impact sur le fonctionnement interne de l’Union européenne ?

L’impact majeur de l’élargissement sur le fonctionnement interne de l’Union européenne, du moins le plus médiatisé notamment lors de la Conférence intergouvernementale qui a précédé le Sommet de Nice en 2000, a été de nature institutionnelle. Plusieurs institutions se sont mobilisées pour accompagner les propositions de réformes et le débat à ce sujet, parmi lesquelles le Parlement européen qui a transmis un important rapport à la Commission en 1999¹⁴³⁰. Mais comme l’indiquaient N. Lebessis et J. Paterson dans une réflexion pour la Commission sur la gouvernance européenne en 2001, « l’élargissement ne fera qu’éroder davantage la légitimité et l’efficacité de l’action européenne s’il ne s’accompagne pas de réformes à tous les stades du processus politique, et *non pas seulement au stade de la décision politique* »¹⁴³¹. La prise en compte de l’impact de l’élargissement sur les politiques publiques est donc essentielle et doit être comprise comme un processus fondé sur l’interaction, l’échange et la discussion.

Il convient également de mentionner le rôle qu’a joué l’élargissement après la crise de la Commission Santer en 1999 : le Livre blanc sur « la gouvernance européenne » paru en 2000¹⁴³² prend en compte à plusieurs endroits les leçons de cette politique. **Certains instruments développés pour l’élargissement ont été importés pour les politiques intérieures.** Le Livre blanc proposait par exemple de « tirer parti de l’expérience acquise avec les pays candidats, des dispositifs de jumelage entre administrations nationales afin de favoriser le partage des meilleures pratiques en matière d’application des mesures dans des secteurs particuliers et de sensibiliser les tribunaux et juristes nationaux au droit communautaire »¹⁴³³. Cependant, dans son rapport annuel sur la gouvernance européenne pour l’année 2003-2004, la Commission indiquait que « l’action ‘jumelages’ (...) n’a pas été lancée. Le modèle auquel se référait le Livre blanc (l’action ‘twinning’, financée par des fonds PHARE et évaluée positivement par la Cour des Comptes) couvrait en grande partie

¹⁴³⁰ DEHAENE Jean-Luc, WEIZSÄCKER Richard (von), SIMON David, *The Institutional Implications of Enlargement: Report of the European Commission*, Bruxelles, oct. 1999.

¹⁴³¹ LEBESSIS Notis, PATERSON John, « Développer de nouveaux modes de gouvernance », in : SCHUTTER Olivier (de), LEBESSIS Notis, PATERSON John (ed.), *La Gouvernance dans l’Union européenne*, Luxembourg, OPOCE, 2001, p. 294. (nous soulignons en italique)

¹⁴³² COMMISSION EUROPEENNE, *Livre blanc gouvernance européenne*, COM(2001)727, 25 juin 2001.

¹⁴³³ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur la gouvernance européenne (2003-2004)*, (document de travail des services de la Commission), SEC(2004)1153, Bruxelles, 22 septembre 2004, p. 18.

l'objectif recherché par les jumelages jusqu'à la fin de la période d'adhésion. Par ailleurs, la Commission ne disposait pas de crédits spécifiques prévus à cet effet »¹⁴³⁴. Cependant, les gestionnaires des jumelages à la DG Elargissement, notamment M. Van Hamme¹⁴³⁵, avaient réussi à faire inscrire dans le Traité constitutionnel de 2004 un article (art. III-285) sur la coopération administrative entre les Etats membres dans l'application du droit communautaire. De manière générale, **l'expérience de l'élargissement a contribué à renforcer la méthode communautaire** : d'une certaine façon, les pays candidats ont servi de pays « test » pour perfectionner les nouveaux modes de gouvernance internes à l'UE et de contrôle de la bonne mise en œuvre du droit communautaire. Dans son rapport annuel sur la gouvernance européenne pour l'année 2003-2004, la Commission indique à plusieurs endroits être préoccupée par la bonne mise en œuvre de ce droit et avoir étendu les mécanismes de contrôle développés pour les Etats candidats à tous les Etats membres : « Désormais, la Commission inclut systématiquement dans les projets de directive une disposition imposant aux Etats membres de communiquer à la Commission des informations structurées et détaillées sur la manière dont le droit communautaire a été transposé en droit interne (tableaux de correspondance) », un exercice que la Commission avait imposé aux Etats candidats. Un site internet intitulé « Echancier de transposition des directives » a été créé pour suivre les délais applicables à la transposition des directives. La Commission a également mis en œuvre un système permettant la notification électronique par les Etats membres des mesures nationales de transposition des directives. Ce système s'inspire du suivi effectué par la Commission des périodes transitoires et de la transposition de l'acquis négocié lors des négociations d'adhésion. En 2004, le système, remplaçant celui de la notification sur papier, était utilisé par 16 des 25 Etats membres, parmi lesquels l'ensemble des nouveaux Etats membres : en effet, le rapport mentionnait que « sa base de données contient déjà un nombre significatif de pré-notifications faites par les nouveaux Etats membres avant leur adhésion à l'Union »¹⁴³⁶. Ainsi, pour la Commission, ce système permet une communication plus efficace et accélérée avec les Etats membres et surtout il « apportera une contribution importante à la gestion efficace de la mise en œuvre des directives dans une Union élargie et améliorera la transparence. Il pourra donc contribuer à améliorer l'application du droit de l'Union »¹⁴³⁷.

¹⁴³⁴ *Ibid*, p. 10.

¹⁴³⁵ Discussion avec M. Van Hamme, DG Elargissement, Bruxelles, mai 2004.

¹⁴³⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur la gouvernance européenne (2003-2004)*, *op. cit.*, 2004, p. 9. (nous soulignons)

¹⁴³⁷ *Ibid*, p. 10.

Enfin, le rapport de 2003-2004 sur la gouvernance mentionne **un nombre important d'instruments nouveaux utilisés par la Commission relevant de la nouvelle gestion publique** pour mieux gérer les politiques et accroître leur légitimité : consultation publique (participation de la société civile, accords de partenariat), évaluation d'impact (nouvelle procédure), obtention et usage de l'expertise (nouvelles lignes directrices), changement de culture réglementaire, recours à des agences de régulation, amélioration du contrôle de l'application du droit, dialogue avec les associations des collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques (conventions tripartites), espace public européen, accroissement de la légitimité, de l'efficacité, etc. Lors du Conseil de Séville en juin 2002, le Parlement, le Conseil et la Commission se sont mis d'accord sur un accord interinstitutionnel visant à « mieux légiférer » entré en vigueur en 2003¹⁴³⁸. Il définit les « meilleures pratiques » et fixe de nouveaux objectifs et arrangements, dont voici les principaux éléments : (a) amélioration de la coordination interinstitutionnelle et de la transparence ; (b) établissement d'un cadre stable pour les instruments 'non contraignants' ('soft law') qui devrait faciliter leur utilisation future ; (c) utilisation accrue de l'analyse d'impact dans le processus décisionnel communautaire ; (d) volonté de fixer un délai contraignant pour la transposition des directives en droit interne¹⁴³⁹. Par ailleurs, dans le cadre des réflexions sur la méthode ouverte de coordination (MOC), **le Livre blanc définit pour la première fois la méthode communautaire**, qui a été consacrée dans le Traité constitutionnel de 2004. Ce Traité consacrait aussi officiellement la reconnaissance d'autres modes d'intégration et de coordination, dont la MOC. Deux dispositions du projet utilisaient, pour la première fois dans des textes de droit primaire de l'Union, la notion de gouvernance ou de bonne gouvernance au niveau de l'UE (art. I-50.1) et à l'échelle mondiale (art. III-292.2, h). Ainsi, les débats menés dans le cadre de la Convention ont largement repris celui sur la réforme de la gouvernance et se sont en grande partie appuyés sur l'expérience de l'élargissement. La même démarche vaut pour les politiques de l'Union.

Afin de répondre de manière plus détaillée à la question de l'impact de l'absence de confiance mutuelle dans le cadre de l'élargissement sur les politiques et le fonctionnement interne de l'UE, nous nous concentrerons de nouveau sur les « politiques substantielles » de l'UE¹⁴⁴⁰ étudiées dans les chapitres III et VI : la gestion des fonds européens, la question des droits de

¹⁴³⁸ *Journal Officiel des CE*, n°C 321 du 31 déc. 2003, pp. 1-5.

¹⁴³⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur la gouvernance européenne (2003-2004)*, op. cit., 2004, p. 11.

¹⁴⁴⁰ SEDELMEIER Ulrich, « Sectoral dynamics of EU enlargement : advocacy, access and alliances in a composite policy », *Journal of European Public Policy*, 9 (4), août 2002, pp. 627-649.

l'homme ou droits fondamentaux, la politique environnementale, justice et affaires intérieures. Cet impact sera détaillé en deux temps :

- en premier lieu en terme de réforme politique, principalement d'un point de vue juridique et formel à travers l'identification de nouvelles priorités fixées par le Conseil ;
- deuxièmement en terme organisationnel et de gouvernance sectorielle à travers le rôle de la Commission comme initiatrice des réseaux de coordination et contrôleur de la mise en œuvre par les Etats membres.

A – Impact sur les référentiels des politiques internes de l'Union

L'impact de l'élargissement à l'Est sur les politiques internes à l'Union européenne se retrouve dans quasiment tous les secteurs d'activité. Il a permis de définir ou de préciser des référentiels sectoriels qui s'appliquent aussi bien aux Etats candidats qu'aux Etats membres. Outre les quatre domaines que nous détaillons (moins traités par la littérature académique), la politique sociale, la politique de retraite, la politique agricole ou encore la politique régionale auraient été particulièrement intéressantes à étudier en raison de leur acuité dans le contexte de cet élargissement et du changement de paradigme introduit en 1997. Nombre de ces questions ont fait l'objet d'importantes avancées depuis le Traité d'Amsterdam et de Nice, en particulier dans le domaine justice et affaires intérieures et affaires sociales, et ont été discutées au sein de la Convention. De manière générale, l'Union européenne a anticipé l'élargissement en réformant ses politiques les plus importantes ou en introduisant des innovations en terme de gouvernance des politiques internes. Dans de nombreux cas, les réformes envisagées ont auparavant été « testées » dans les Etats candidats pour en mesurer la solidité, comme le montre la question de la gestion des fonds communautaires.

1) Le perfectionnement de la gestion des fonds européens

L'UE a profité de la fenêtre d'opportunité ouverte par l'élargissement pour réformer de nouveau la Politique agricole commune (PAC), et surtout, en 1999, la politique des Fonds structurels et les modes de gestion et de contrôle des fonds européens¹⁴⁴¹. La réforme de

¹⁴⁴¹ Sur la réforme de la PAC, voir par exemple : DAUGBJERG Carsten, SWINBANK Alan, « The CAP and EU Enlargement : Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support », *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 2004, pp. 77-98; FOUILLEUX Eve, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000,

l'assistance de pré-adhésion en 1997 a servi de test et les pays candidats de quasi « laboratoire » pour l'introduction en 1999 de nouveaux systèmes de gestion et de contrôle dans la politique structurelle de l'UE¹⁴⁴². Ainsi, en une quinzaine d'années, les Etats candidats ont connu trois strates de réglementations, inspirées par des cultures différentes, dans les domaines de la gestion publique et du contrôle : les réglementations souvent empreintes d'une forte centralisation, issues des régimes précédents, les dispositifs transitoires de gestion des fonds de pré-adhésion et la nouvelle période qui a débuté en 2004 avec l'arrivée des fonds structurels¹⁴⁴³.

Il n'existe pas, tant dans les Etats membres que dans les nouveaux Etats membres, de modèle unique de gestion et de contrôle, domaine de la souveraineté nationale qui relève de l'organisation de la sphère publique. Ainsi, **la Commission ne pouvait, dans la pratique, imposer de modèle pré-déterminé de gestion et de contrôle à quelque Etat que ce soit.** Les différents règlements concernant les systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels européens rappellent qu'ils doivent s'appliquer conformément au principe de subsidiarité et sans préjudice des systèmes institutionnels, juridiques et financiers de l'Etat membre. Cependant, dans le cas des pays candidats, les réformes ont été influencées par des référentiels de gestion et de contrôle de culture anglo-saxonne, qui ont notamment été fortement recommandées par certains représentants des DG de la Commission¹⁴⁴⁴. Comme observé dans le chapitre VI, cette dernière a, en effet, exercé une influence sur les modes de gestion et de contrôle par la diffusion de certains standards et la fixation d'objectifs à atteindre au moyen de « lignes directrices » et de procédures structurantes.

Le corpus de règles et de procédures élaboré au niveau européen s'est appuyé pour partie sur des référentiels et des standards développés par l'OCDE dans le cadre de SIGMA. L'élargissement a conduit plusieurs DG à élaborer un nouveau concept de contrôle financier interne public (PIFC). Inspirés des pratiques des Etats membres de l'UE répertoriées par

pp. 277-305 ; GUYOMARD Hervé *et alii*, « L'agriculture au GATT et la réforme de la PAC : l'éclairage de l'économie politique et de l'économie publique », *Economie rurale*, (220-221), 1994, pp. 175-180.

¹⁴⁴² Règlement général CE n°1.260/1999 du Conseil sur les fonds structurels européens, *JOCE*, n°L11 du 26 juin 1999, p. 1 et suivantes concernant les systèmes de gestion et de contrôle.

¹⁴⁴³ SIMMONY Marc, « Vers une convergence des modes de gestion et de contrôle des dépenses publiques au sein d'une Europe élargie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), sept. 2002, p. 111.

¹⁴⁴⁴ Entretien ADETEF, ministère des Finances, Paris, avril 2003.

l'OCDE, les référentiels de base dans le domaine du contrôle financier font désormais le plus souvent appel à quatre critères¹⁴⁴⁵ :

- l'existence d'une base juridique cohérente, définissant les principes et le fonctionnement des systèmes de contrôle financier (au sens des standards européens), mais aussi les modalités d'exercice de l'audit interne. Ces procédures doivent avoir une base législative et/ou réglementaire ;
- une mise en œuvre opérationnelle des systèmes et des procédures de contrôle interne et de contrôle de gestion comportant notamment des normes comptables, des comptes financiers, des modalités de contrôle a priori des engagements et paiements ;
- l'intervention d'un dispositif d'audit interne et/ou d'une inspection générale fonctionnellement indépendants des services gestionnaires et des services payeurs et privilégiant les contrôles a posteriori. Dans ce cadre, le ministère des Finances est appelé à jouer un rôle central de coordination et de supervision des normes et méthodologies de contrôle.
- l'effectivité des dispositifs de prévention des irrégularités et, si celles-ci sont constatées, un mécanisme de récupération des sommes qui doit être actionné. Le nouveau règlement européen CE n°448/2001 de la Commission européenne du 2 mars 2001 sur les corrections financières concernant les projets cofinancés par des fonds européens est un exemple récent de formalisation des modalités de détection et de correction financière des irrégularités et des dysfonctionnements dans la gestion des fonds européens et de leurs contreparties nationales. En cas de non-mise en œuvre par l'Etat membre (et même par l'Etat candidat), de modalités de prévention et de correction, les services de la Commission européenne peuvent se substituer à cette défaillance et procéder directement, selon certaines modalités, au recouvrement des sommes contestées.

De nombreux projets de jumelage institutionnels entre Etats membres et Etats candidats ont donc porté sur le perfectionnement de la gestion des fonds communautaires. L'étude du cas estonien a montré que le système anglo-saxon a été privilégié, au contraire du cas hongrois, qui a préféré appliquer jusqu'en 1998 un système « latin » de gestion et d'audit, comme en France. Les réformes effectuées dans ces pays ont aussi servi de cadre de réflexion aux experts des Etats membres qui ont introduit des réformes similaires dans leurs pays, soit avant la réforme du PECO qu'ils étaient venus conseiller, soit après leur séjour. Plusieurs de ces

¹⁴⁴⁵ *Ibid*, p. 111 ; voir aussi : LARSON Kjell, « Le référentiel de base du contrôle financier dans les pays candidats à l'UE », *Tribune de la Gestion Publique*, SIGMA/OCDE, (6), nov.-déc. 2000.

experts ou Conseillers pré-adhésion ont indiqué par entretien que **la poursuite d'une réflexion sur la manière de s'adapter aux réformes sectorielles de l'UE dans un cadre différent de leur cadre national d'origine s'est révélée très fructueuse et a parfois conduit à adopter des solutions trouvées dans les PECO dans leur politique nationale.**

2) Discussions sur les valeurs de l'Union

L'élargissement à l'Est a largement conduit à relancer le débat sur les valeurs de l'Union, aussi bien dans sa politique intérieure qu'extérieure. Jusqu'au début des années 1990, les valeurs européennes étaient définies et défendues par d'autres organisations, comme le Conseil de l'Europe et la Commission pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Dès la fin des années 1980, un effort avait été mené dans le cadre de la CSCE pour définir un socle de valeurs communes entre l'Europe de l'Ouest et l'Union soviétique qui aille dans le sens d'un soutien à la Perestroïka lancée par M. Gorbatchev. Ainsi, pour V.-Y. Ghebali, les valeurs de la « Grande Europe » sont le « produit du laboratoire politique de la CSCE »¹⁴⁴⁶. Depuis les années 1950 jusqu'à l'adoption des traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997), la protection des droits fondamentaux a surtout été assurée par la Convention européenne de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le traité de Maastricht marque une étape importante dans la construction européenne : il permet de poser l'Union européenne comme une communauté de valeurs, le traité précisant que l'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils « résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres » (art. F. al. 2). Avec le Traité d'Amsterdam, la protection des droits fondamentaux devient une des pierres angulaires de la construction européenne. Un important changement est marqué par le fait que des moyens sont désormais mis à disposition de l'Union dans le suivi du respect des valeurs communes par les Etats membres avec la possibilité de déclencher par exemple des mécanismes de prévention et de sanction. Dans une communication adoptée le 15 octobre 2003, la Commission européenne a insisté sur la nécessité de recourir davantage à la prévention plutôt qu'à l'éventualité de sanctions à l'égard de l'Etat membre défaillant. Elle préconise une « information et une éducation du public »¹⁴⁴⁷. Lors du Conseil européen de Nice en 2000, l'Union européenne s'est surtout dotée d'une

¹⁴⁴⁶ GHEBALI Victor-Yves, « Les valeurs de la Grande Europe, produit du laboratoire politique de la CSCE », *Relations internationales*, (73), print. 1993, pp. 63-80.

¹⁴⁴⁷ CHAVRIER Anne-Laure, « Les valeurs de l'Union dans la Constitution européenne », Fondation Robert Schuman, supplément de la Lettre n°185, 25 octobre 2004.

Charte des Droits fondamentaux de l'Union, qui a également fait l'objet de vifs débats quant à son intégration dans le Traité constitutionnel de 2004.

Divers acteurs se sont mobilisés sur la période allant de décembre 1999 – lorsque débutaient les séances de la première Convention – au début du mois de juillet 2003 – lorsque s'achevaient les travaux de la deuxième. La question des valeurs et des objectifs de l'Union ont offert un ensemble d'opportunités pour l'expression de positions et la transmission de rapports aux services de la Convention. Le Traité constitutionnel mentionnait explicitement les valeurs et les principes directeurs qui président aux actions et politiques de l'Union et a intégré la Charte dans son Titre II. Ainsi, pour A.-L. Chavrier, les principes fondateurs avaient acquis une valeur constitutionnelle :

« Au-delà du souci consistant à offrir une plus grande lisibilité des textes applicables en la matière, la démarche qui animait les rédacteurs [du Traité constitutionnel] consistait également à développer le sentiment chez les Européens d'appartenir non pas à une organisation internationale classique mais à une communauté de valeurs »¹⁴⁴⁸.

En effet, le Traité constitutionnel précisait dès son article I-2 la liste des valeurs communes qui fondent l'Union européenne :

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes »¹⁴⁴⁹.

Divers acteurs se sont mobilisés pour émettre leur voix sur la question de la lutte contre les inégalités et le principe de la non-discrimination. Les questions sociales ont mobilisé de nombreux groupes d'intérêt : la référence au « plein emploi » et non pas à un « haut niveau d'emploi », de même qu'à l'« économie sociale de marché » auquel a été ajouté sous pression de l'UNICE¹⁴⁵⁰ « hautement compétitive », ont été acquises dans les ultimes heures de la négociation sur l'art. I-3. Des controverses ont aussi abouti au retrait de certaines motions, ainsi de l'objectif de « paix sociale », d'une « société paisible » ou « pacifique » au motif qu'il pouvait être utilisé pour s'opposer à certaines formes d'actions collectives comme les grèves¹⁴⁵¹. L'un des sujets les plus débattus dans la Convention, auquel les Etats candidats ont peut-être le mieux pris part s'agissant des valeurs de l'Union, est la question de « l'héritage

¹⁴⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁴⁹ UNION EUROPEENNE, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, OPOCE, 2005, p. 17.

¹⁴⁵⁰ UNICE: Union of Industrial and Employers Confederations of Europe.

¹⁴⁵¹ BALME Richard, CHABANET Didier, « Construire l'intérêt public européen : les mobilisations dans les processus conventionnels », in : BEAUD Olivier *et alii*, *L'Europe en voie de Constitution...*, 2004, pp. 229-253 (238).

religieux ». Le préambule de la Charte des droits fondamentaux avait déjà fait l'objet de larges discussions à ce sujet. Une majorité de parlementaires européens, surtout allemands, avaient notamment demandé l'introduction de cette référence, « en échange d'une augmentation des droits sociaux »¹⁴⁵². Divers termes avaient été proposés : spirituel, religieux, religion, héritage culturel et humaniste. La formule finalement acceptée par la Charte était inspirée du statut du Conseil de l'Europe : « consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union... ». Les discussions ont donc été relancées sur ce thème dans le cadre de la seconde Convention. « Des conventionnels polonais, italiens, espagnols, hollandais, des démocrates-chrétiens en particulier de la CSU bavaroise et/ou du Parti Populaire Européen (PPE) de même que les Eglises chrétiennes et le Saint-Siège ont à un moment ou à un autre de la consultation souhaité l'inscription d'une référence à un 'héritage religieux' (...) »¹⁴⁵³. Le préambule précise finalement que l'Europe s'inspire « des héritages culturels, religieux et humanistes... ». Les difficultés de ce débat s'expliquent par l'importance des enjeux associés à la place de la religion dans l'UE, aux modes de relations entre les autorités publiques et les institutions religieuses, etc. La question de l'élargissement, cette fois à la Turquie, posait également la question de la place de l'Islam.

Enfin, nous mentionnerons encore le volet social de la Charte, qui a de nouveau été longuement débattu lors de la seconde Convention. Un nombre important d'acteurs s'est senti concerné par cette question : l'UNICEF, qui s'est clairement opposé à ce volet, des ONG, des fédérations, etc¹⁴⁵⁴. Les Etats candidats ont apparemment été assez peu visibles au sein de ce débat qui a surtout mobilisé des acteurs de la société civile ouest-européenne.

Ainsi, de nombreuses discussions ont eu lieu sur les termes de la conditionnalité politique d'adhésion comme reflet des valeurs de l'Union européenne, inscrites dans les traités européens depuis 1997. Elles ont également porté sur l'aspect relatif à la double conditionnalité de la politique de minorités de l'Union européenne telle qu'utilisée dans ses relations extérieures, ces mêmes conditions n'étant pas respectées par les Etats membres de l'UE comme la France et la Grèce. L'échec de certaines revendications, notamment au niveau religieux, n'empêche pas que le débat se poursuive dans l'optique des négociations d'adhésion de la Croatie et de la Turquie à l'Union européenne.

¹⁴⁵² *Ibid*, p. 238.

¹⁴⁵³ *Ibid*, p. 238.

¹⁴⁵⁴ Pour une analyse détaillée sur ce point, voir : BALME Richard, CHABANET Didier, « Construire l'intérêt public européen... », *op. cit.*, 2004, pp. 240-45.

3) Politique de l'environnement

La politique environnementale s'est développée d'une manière très dynamique depuis les années 1970 et a été consacrée comme politique à part entière dans le Traité de Maastricht en 1992. L'élargissement de 1995 à la Suède, la Finlande et l'Autriche a renforcé encore plus cette politique en intégrant des pays aux standards encore plus développés. Avec l'élargissement à l'Est, les opinions restent divisées sur la manière dont la politique environnementale va continuer à se développer¹⁴⁵⁵. Avec l'ouverture concrète des négociations en 1998, de nombreux observateurs et acteurs politiques ont perçu l'élargissement comme un danger pour la politique de l'environnement, craignant le processus décisionnel devienne plus compliqué, que les standards soient revus à la baisse et que l'absence de mise en œuvre des normes communautaires persiste et augmente¹⁴⁵⁶. Très souvent, cette vision s'appuyait sur une compréhension de la gouvernance environnementale relevant de l'approche intergouvernementale libérale de l'intégration européenne¹⁴⁵⁷. Dans cette perspective, la gouvernance environnementale reflétait les intérêts des gouvernements des Etats membres, eux mêmes influencés par les conditions économiques de leur pays. Dans la mesure où les économies des PECO sont moins développées que celles de l'Europe des Quinze, les anciens Etats membres s'attendaient à ce que les Etats candidats s'opposent à la mise en œuvre de normes relativement contraignantes, d'autant plus que leurs ressources limitées les empêchent d'investir massivement dans ce domaine. De plus, les PECO ne sont pas prêts à renoncer à l'avantage économique comparatif en terme économique que leur offre un respect dans la pratique moins rigoureux des standards environnementaux. Pour d'autres analystes, l'élargissement n'a pas forcément eu d'impact aussi dramatique et les échanges intensifs entre experts que la phase de pré-adhésion a occasionné doivent être vu d'un point de

¹⁴⁵⁵ Pour un développement sur ce point, voir par exemple: SCHREURS Miranda, "Environmental Protection in an Expanding European Community: Lessons from Past Accessions", *Environmental Politics*, 13 (1), print. 2004, pp. 27-51 ; JEHLICKA Petr, TICKLE Andrew, « Environmental Implications of Eastern Enlargement : The End of Progressive EU Environmental Policy ? », *Environmental Politics*, 13 (1), print. 2004, pp. 77-98.

¹⁴⁵⁶ BAKER Susan, "Between the Devil and the Deep Blue Sea: International Obligations, Enlargement and the Promotion of Sustainable Development in the European Union", *Journal of Environment and Planning*, (2), 2000, pp. 149-66; HOLZINGER Katharina, KNOEPFEL Peter (eds.), *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenge of the Next Enlargement*, Basel, Haling & Lichtenhahn, 2000.

¹⁴⁵⁷ HOMEYER Ingmar (von) *et al.*, « Flexibility or Renationalization : Effects of Enlargement on EC Environmental Policy », in: GREEN-COWLES Maria, SMITH Michael (eds.), *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2000 ; MORAVCSIK Andrew, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 1993, pp. 473-524.

vue plus optimiste¹⁴⁵⁸. Des pays comme le Danemark, la Suède, la Finlande et les Pays-Bas se sont énormément engagés en parallèle des actions de l'Union européenne pour soutenir les processus de mise aux normes des pays candidats, notamment dans les Etats baltes et en Pologne. De fait, le rapprochement cognitif entre élites a été facilité par un processus de rencontres régulières et de réflexions qui a aboutit à une réelle socialisation aux mêmes normes sectorielles. Pour P. Jehlička, la diffusion progressive d'idées environnementales auprès des experts d'Europe centrale et orientale suggère que malgré le contexte économique et politique généralement défavorable, ces pays ne vont pas forcément s'aligner sur la position d'Etats membres comme l'Espagne qui s'oppose à de hauts-standards environnementaux¹⁴⁵⁹.

Quelques travaux ont montré à ce sujet **le rôle central que la coopération transfrontière entre acteurs est- et ouest-européens a joué en développant des relations non pas de nature inégale, mais d'échanges d'expérience et d'apprentissages mutuels dans ce domaine**. Même si l'on ne peut totalement refuser l'existence d'une certaine asymétrie entre les partenaires, l'imposition hiérarchique par le droit a été reconnue comme présentant le risque d'ignorer l'expérience accumulée par les PECO dans certains domaines de la politique environnementale, comme la protection de la nature sous le régime communiste, et de l'introduction d'approches innovantes depuis une dizaine d'années. Quelques exemples sur ce dernier point incluent de nouvelles mesures de financement des investissements liés à l'environnement (création d'un fonds central de protection de l'environnement dans plusieurs pays), des *swaps* « de dette pour la nature » (introduits en Pologne) et le recours à des instruments économiques (comme les taxes sur les produits pour les pneus et les batteries en Hongrie). Comme l'écrit J. Caddy :

« De telles expériences de politiques publiques constituent la base pour une approche moins 'top-down' de la coordination politique et pour un changement vers une démarche moins directrice permettant de promouvoir les échanges d'expériences de politiques publiques entre les deux partenaires »¹⁴⁶⁰.

¹⁴⁵⁸ CAPORASO James, KEELER John T. S, "The European Union and Regional Integration Theory", Rhodes Carolyn, Mazey Sonia (eds.), *The State of the European Union: Building a European Polity?*, Harlow, Longman, 1995, pp. 29-61.

¹⁴⁵⁹ JEHLIČKA Petr, "Environmental Implications of Eastern Enlargement of the EU: the End of Progressive Environmental Policy?", *EUI Working Papers*, n°2002/23, 2002.

¹⁴⁶⁰ CADDY Joanne, « Harmonization and asymmetry : environmental policy co-ordination between the European Union and Central Europe », *Journal of European Public Policy*, 4 (3), sept. 1997, pp. 318-36 (330). (notre traduction)

D'une certaine façon, les PECO ont servi de pays test pour le développement de certaines technologies. Mais l'expérience accumulée à ce sujet a été source d'apprentissages essentiels pour l'ensemble des parties aux projets sur les manières de perfectionner les moyens de mise en œuvre de l'acquis environnemental.

Constatons enfin qu'une autre thématique importante a pris corps dans le cadre de l'élargissement, celle de la **consultation des organisations non-gouvernementales** et de leur participation au processus décisionnel de l'UE et des Etats membres dans ce domaine. La Convention d'Aarhus de 1998 a notamment contribué à renforcer le rôle de la consultation des ONG et des populations concernées par la politique environnementale, aussi bien au niveau supra-national auprès de la Commission qu'au niveau gouvernemental et local des Etats membres. Les ONG à l'Est, qui sont encore largement financées par celles de l'Ouest, ont du mal à s'autonomiser et à trouver leurs propres ressources, à l'exception peut-être de la Hongrie et de la République tchèque. Les mécanismes de consultation au niveau gouvernemental restent encore très faibles et les ONG d'Europe centrale et orientale préfèrent passer par Bruxelles pour faire pression sur leur gouvernement. Mais à ce niveau aussi, malgré le discours officiel et les mécanismes de consultation mis en place par la Commission, la DG Environnement reste très peu à l'écoute des demandes des PECO.

4) Espace de sécurité intérieure et de justice

Alors que les politiques communautaires sont caractérisées par l'existence d'une reconnaissance mutuelle de leur mise en œuvre dans les autres Etats membres, le domaine de justice et affaires intérieures est largement touché par l'absence de confiance mutuelle, qui limite les possibilités d'intégration et de coordination. La situation est compliquée par la grande spécificité des systèmes judiciaires et policiers. Ainsi, d'après un rapport pour le Plan français, près de 70 cultures policières coexistent en Europe : douaniers, policiers, gendarmes, brigades financières, etc¹⁴⁶¹. La ratification par les quinze Etats membres de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des droits fondamentaux n'a pas réduit le nombre de systèmes judiciaires présents au sein de l'UE.

¹⁴⁶¹ COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, op. cit., 2004.

La peur exprimée par les populations des Etats membres face à la dimension sécuritaire de l'élargissement et le manque de confiance des Etats membres dans la capacité institutionnelle des candidats à mettre en œuvre des politiques efficaces dans ce domaine ont conduit la Commission à proposer une communautarisation de la politique de justice et affaires intérieures lors de la CIG de 1996. Ainsi, le Traité d'Amsterdam de 1997 a consacré une communautarisation d'une partie de la JAI, notamment s'agissant de la politique des visas, des contrôles aux frontières et de la politique d'asile. Les domaines qui demeurent régis par la méthode intergouvernementale au sein du 3^{ème} pilier sont la coopération judiciaire et policière en matière de droit pénal. Le Traité constitutionnel de 2004 envisageait également d'autres avancées en matière de JAI, notamment dans les domaines où les négociations s'étaient avérées difficiles avec les Etats candidats.

Afin de perfectionner les moyens de coordonner les politiques des Etats membres dans le domaine JAI, les mécanismes d'évaluation des performances des Etats dans la mise en œuvre des instruments adoptés dans le cadre du domaine de la justice et des affaires intérieures se sont multipliés à partir de 1997. Le Conseil a ainsi arrêté diverses actions communes allant dans le sens d'un contrôle hiérarchique et horizontal croissant des mesures de mise en œuvre des Etats membres et candidats :

- action commune du 5 décembre 1997 instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée¹⁴⁶²;
- action commune du 29 juin 1998 instituant un mécanisme d'évaluation collective de l'adoption, de l'application et de la mise en œuvre effective par les pays candidats de l'acquis de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures¹⁴⁶³;
- décision du Comité exécutif Schengen du 16 septembre 1998 concernant la création d'une Commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen¹⁴⁶⁴;
- décision-cadre du 28 novembre 2002 instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre le terrorisme¹⁴⁶⁵.

¹⁴⁶² L 344, *Journal officiel*, 15 déc. 1997, p. 7.

¹⁴⁶³ L 191, *Journal officiel*, 7 juillet 1998, p. 8.

¹⁴⁶⁴ L 239, *Journal officiel*, 22 sept. 2000.

¹⁴⁶⁵ L 349, *Journal officiel*, 24 déc. 2002, p. 1.

Comme l'indique le discours de plusieurs personnalités européennes, la question de la confiance était plus que jamais d'actualité en 2002 dans le domaine de la JAI. Il est par exemple frappant, à la lecture d'un ouvrage paru sous la direction de Malcolm Anderson et Joanna Apap¹⁴⁶⁶, de lire le mot « confiance » quasiment à chaque page : dans la préface (« promouvoir la confiance dans l'UE élargie »), puis dans l'introduction de Giuliano Amato, dans la contribution du Commissaire pour la justice et les affaires intérieures António Vitorino (« Les nouvelles frontières européennes et la coopération pour la sécurité : promouvoir la confiance dans l'UE élargie »), dans celles de Neil Walker (« Le problème de la confiance dans l'espace élargi de liberté, de sécurité et de justice... ») et de Malcolm Anderson (« La confiance et la coopération entre polices »). Comme l'indique le Commissaire Vitorino : « le thème de la construction de la confiance au sein de l'Union et avec ses voisins demande à être débattu de manière croissante et ouverte ». A mesurer le nombre grandissant de recherches menées sur ce thème à l'heure actuelle à son sujet, la question de la confiance (contrôle aux frontières, coopération entre polices, juges, etc.) est loin de disparaître de l'agenda de la politique de justice et affaires intérieures¹⁴⁶⁷.

Pour résumer, nous constatons que le processus d'élargissement est inséparable de celui d'approfondissement de l'Union européenne, non seulement du point de vue institutionnel, comme les médias ont pu le mettre en avant lors des négociations sur le Traité de Nice, mais aussi en terme de réformes des politiques internes à l'UE. L'ensemble des cas étudiés nous permet de constater une forte évolution des normes et des méthodes d'intégration de ces politiques qui reflète une volonté de l'Union européenne d'anticiper l'élargissement à de nouveaux Etats en lesquels ses membres n'avaient, cependant, pas encore entièrement confiance. En effet, il est possible d'identifier une étrange cohabitation entre la relation de contrôle et la relation de négociation dans les politiques actuelles de l'UE. Dans ce cas, quel impact l'élargissement a-t-il exercé sur la gouvernance de ces politiques ?

¹⁴⁶⁶ ANDERSON Malcolm, APAP Joanna (eds.), *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*, La Hague/Londres/New York, Kluwer Law International, 2002.

¹⁴⁶⁷ LAVENEX Sandra, « Asylum, immigration and Central-Eastern Europe : challenges to EU enlargement », *European Foreign Affairs Review*, 3 (2), été 1998, pp. 275-293.

B – Impact sur la gouvernance interne de l’UE : vers un redéploiement des différents modes de gouvernance

La question de la confiance mutuelle – ou plutôt de l’absence de confiance mutuelle – est centrale pour comprendre de quelle manière les modes de gouvernance utilisés pendant l’élargissement ont continué à être employés et à se développer dans l’Europe des 25. Ainsi, la **gouvernance par l’échange de connaissances** a été utilisée pour définir les règles de gestion des fonds structurels rénovés, et la Commission y recourt s’agissant de certains éléments de la politique environnementale, de la politique des droits fondamentaux et de justice et affaires intérieures (politique d’asile notamment). L’**approche par la différenciation** est envisagée dans le cadre de réflexions sur des coopérations renforcées dans les domaines de la politique environnementale et de justice et affaires intérieures. L’**approche par les réseaux** est développée dans de nombreuses politiques et de manière très claire dans la politique des droits fondamentaux.

1) La gestion des fonds européens

Les difficultés de mise en place du système européen décentralisé de mise en œuvre (EDIS) dans les pays d’Europe centrale et orientale ont de nouveau provoqué une situation d’absence de confiance mutuelle entre l’UE et les PECO. Les Etats candidats doutaient des capacités de l’Union européenne à délivrer des fonds qui leur étaient destinés, notamment face au nombre de mesures nouvelles introduites et aux délais requis par la Commission pour accréditer les agences SAPARD. Côté UE et Etats membres, une méfiance s’était installée sur les capacités institutionnelles des PECO à gérer les fonds européens de manière efficace et transparente.

Peu après la réforme des fonds structurels, la Commission a perfectionné ses outils de gouvernance en s’inspirant de la **nouvelle gestion publique**.

- elle a fixé l’objectif d’une gestion par la performance avec un contrôle de l’efficacité de la gestion qui conduit à des approches centrées sur les résultats ;
- elle a favorisé l’introduction de la démarche par la « piste d’audit » ;
- elle a soutenu le recours à de nouveaux outils informatiques pour faciliter les opérations de gestion et de contrôle.

L'accent mis sur les systèmes de gestion par la performance a conduit à une rénovation de la gestion financière, par exemple par le développement de la comptabilité analytique et les outils de pilotage financier, qui rétroagit sur les modalités de contrôle. Pour Marc Simmony, « le couplage de la responsabilisation accrue du gestionnaire et de l'objectif d'une gestion par la performance conduit, d'une certaine façon, à privilégier les modalités d'exercice du contrôle *a posteriori* sur les 'comptes financiers' (ministères, établissements publics, directions à services déconcentrés) et à porter une appréciation sur la qualité de leur gestion financière, sans toutefois renoncer à certaines modalités de contrôle *ex ante* ». Par ailleurs, à la logique de consommation des crédits publics vient se greffer une logique de résultats par la délimitation d'objectifs, de programmes mesurés à l'aide d'indicateurs préalablement définis. La loi organique sur les finances publiques françaises d'août 2001 fait référence à ces principes¹⁴⁶⁸, tout comme les réformes envisagées en Hongrie qui adoptent des approches budgétaires centrées sur les résultats¹⁴⁶⁹.

La gestion de volumes importants de fonds de pré-adhésion et de fonds structurels a favorisé l'introduction de la démarche dénommée « piste d'audit », recommandée par les services de la Commission et par certaines institutions de contrôle comme la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) en France et l'Inspection des Finances au Portugal. Les règlements concernant la nouvelle génération 2000-2006 des fonds structurels confirment que les systèmes de gestion et de contrôle doivent assurer une « piste d'audit suffisante » dont les éléments de faisabilité sont énumérés dans une liste indicative située en annexe du règlement n°438/2001 du Conseil sur les fonds structurels.

D'après Marc Simmony, « la démarche de piste d'audit a sensiblement modifié les concepts, mais aussi les règles et les comportements des acteurs de la gestion publique dans le domaine de contrôles ». Cette démarche était jusqu'ici assez étrangère aux Etats candidats et aux Etats membres de tradition « latine » comme la France et a conduit à renforcer le rôle du ministère des Finances en l'impliquant plus étroitement dans le processus d'audit et de contrôle.

Enfin, les nouvelles méthodes de gestion et de contrôle ont requis l'introduction de nouveaux logiciels de gestion, comme le logiciel PRESAGE utilisé par les régions françaises. Outil de

¹⁴⁶⁸ Loi du 1er août 2001, *Journal officiel*, 2 août 2001.

¹⁴⁶⁹ Projet présenté dans le cadre d'un jumelage entre la France et le ministère des Finances hongrois, « Orientation du développement des finances publiques et élaboration du nouveau système du fonctionnement du trésor », février 2001.

monitoring, ce logiciel permet d'assurer les fonctions de gestion, de suivi, de contrôle et d'évaluation des fonds structurels européens. La Hongrie et la Pologne ont par exemple adopté ce logiciel développé en France pour la gestion nationale des fonds structurels.

Ainsi, dans le domaine de la gestion des fonds européens, plusieurs éléments indiquent clairement que le principal mode de gouvernance utilisé pour la réforme des fonds structurels et des modes de gestion et de contrôle est celui de la nouvelle gestion publique. Il a dans un premier temps été appliqué aux Etats candidats, puis de façon parallèle dans les Etats membres dans le cadre de la réforme des fonds structurels de 1999.

2) *Les droits fondamentaux et la garantie de leur respect*

A la demande du Parlement européen, la Commission européenne (DG Justice et affaires intérieures) a créé en 2002 un **Réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux**¹⁴⁷⁰. Depuis 2002, il assure le suivi de la situation des droits fondamentaux dans les Etats membres et dans l'Union, sur la base de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En 2004, le Réseau a transmis à António Vitorino, Commissaire chargé de la Justice et des Affaires Intérieures, un rapport relatif au respect des droits fondamentaux dans les 25 Etats membres de l'Union européenne pour l'année 2003¹⁴⁷¹. Le rapport, rendu public et transmis au Parlement européen, comprenait un rapport sur l'Union et une observation thématique. Par ailleurs, chaque Etat membre fait l'objet d'un rapport établi par un expert sous sa propre responsabilité, selon un canevas commun qui facilite la comparaison des données recueillies sur les différents Etats membres. Les activités des institutions de l'Union européenne font l'objet d'un rapport distinct, établi par le coordinateur. Sur la base de l'ensemble de ces 26 rapports, les membres du Réseau identifient les principales conclusions

¹⁴⁷⁰ Le Réseau UE d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux se compose de Elvira Baltutyte (Lituanie), Florence Benoît-Rohmer (France), Martin Buzinger (Rép. slovaque), Achilleas Demetriades (Chypre), Olivier De Schutter (Belgique), Maja Eriksson (Suède), Teresa Freixes (Espagne), Gabor Halmay (Hongrie), Wolfgang Heyde (Allemagne), Morten Kjaerum (Danemark), Henri Labayle (France), M. Rick Lawson (Pays-Bas), Lauri Malksoo (Estonie), Arne Mavcic (Slovénie), Vital Moreira (Portugal), Jeremy McBride (Royaume-Uni), Bruno Nascimbene (Italie), Manfred Nowak (Autriche), Marek Antoni Nowicki (Pologne), Donncha O'Connell (Irlande), Ian Refalo (Malte), Martin Scheinin (suppléant Tuomas Ojanen) (Finlande), Linos Alexandre Sicilianos (Grèce), Dean Spielmann (Luxembourg), Pavel Sturma (Rép. tchèque), Ineta Ziemele (Lettonie). Le Réseau est coordonné par O. De Schutter, assisté par V. Verbruggen. Les documents du Réseau peuvent être consultés sur : http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm

¹⁴⁷¹ RESEAU UE D'EXPERTS INDEPENDANTS EN MATIERE DE DROITS FONDAMENTAUX, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2003*, (CFR-CDF.rapUE.2003), janvier 2003, http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_fr.pdf.

et recommandations qui se dégagent de l'année écoulée. Ces conclusions et recommandations sont réunies dans un Rapport de synthèse, qui est remis aux institutions européennes.

Le rapport annuel prend donc pour référence la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il examine, à la lumière des différentes dispositions de la Charte, les initiatives qu'ont prises les institutions de l'Union européenne ou les Etats membres agissant en commun dans le cadre de l'Union, au cours de la période sous examen (décembre 2002 à décembre 2003). Trois thèmes dominent le rapport : celui de l'ancrage de la Charte des droits fondamentaux dans le droit international des droits de l'homme; celui de la nécessité d'intégrer la préoccupation pour les droits fondamentaux dès le début du parcours législatif européen, selon une démarche préventive; enfin, celui d'inclure la préoccupation pour les droits fondamentaux dans la surveillance de l'application par les Etats membres du droit européen.

Afin de clarifier le rôle que peut jouer un mécanisme indépendant d'évaluation du respect des droits de l'homme au sein de l'Union, la Commission a présentée au Conseil et au Parlement européen une communication sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne intitulée « Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée »¹⁴⁷². Ainsi, le Réseau dispose de cinq fonctions principales : (1) il est chargé d'identifier les situations où se fait jour un risque clair de violation grave des droits fondamentaux ; (2) il doit encourager, par la comparaison des expériences, l'apprentissage mutuel entre Etats membres dans le domaine des droits fondamentaux; et (3) conseiller les institutions de l'Union sur les projets pouvant avoir une incidence sur le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. (4) Ces différentes missions sont appelées, à terme, à être exercées en lien étroit avec une Agence indépendante des droits de l'homme, dont le Réseau d'Experts indépendants pourrait constituer un outil privilégié, en particulier pour l'identification des questions dont la comparaison des situations nationales mettrait à jour la pertinence et pour le fourniture d'avis juridiques spécialisés. (5) L'élargissement donne un caractère d'urgence à l'institutionnalisation d'un mécanisme d'évaluation, au regard des droits fondamentaux des politiques de l'Union et de ses Etats membres.

Peu à peu s'instituent donc des mécanismes indépendants d'évaluation du respect des droits fondamentaux au sein de l'Union.

¹⁴⁷² COM (2003) 606 final, du 15.10.2003.

1) Premièrement, **le Réseau entend contribuer à l'identification des situations de violation grave des droits fondamentaux.** Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Nice le 1er février 2003¹⁴⁷³, l'article 7 TUE donne la possibilité au Conseil de constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un Etat membre des valeurs communes sur lesquelles est fondée l'Union – démocratie, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et Etat de droit¹⁴⁷⁴ –, valeurs dont le respect constitue une condition d'appartenance à l'Union¹⁴⁷⁵. Ce mécanisme préventif, prévu à l'article 7 § 1er TUE, est venu s'ajouter à la possibilité de sanctions adoptées à l'égard de l'Etat qui, selon le constat du Conseil, se rend coupable d'une violation grave et persistante de ces valeurs communes¹⁴⁷⁶. La communication que la Commission a présentée au Conseil et au Parlement européen sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne, « Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée »¹⁴⁷⁷, identifie les deux missions que peut remplir, dans le contexte propre de l'article 7 TUE, le Réseau UE d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux. En premier lieu, le Réseau peut contribuer à « détecter des situations d'anomalies en matière de droits fondamentaux ou les situations pouvant conduire à des violations ou à des risques de violation de ces droits au sens de l'article 7 TUE » : c'est une fonction de vigilance. En second lieu, il peut « contribuer, par ses analyses, à la recherche de solutions visant à remédier aux anomalies vérifiées ou à éviter les violations potentielles » : c'est une fonction de recommandation. Cette définition des missions que le Réseau peut remplir dans le cadre de l'article 7 TUE appelle trois observations.

a) L'article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union **limite l'invocabilité** de celle-ci **aux seules situations où sont en cause les activités de l'Union ou celles des Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.** Mais cette disposition ne doit pas être considérée comme faisant obstacle à une surveillance du respect des droits fondamentaux par les Etats membres quel que soit le domaine dans lequel ils agissent, même sans lien de rattachement avec le droit de l'Union¹⁴⁷⁸.

b) **Les « valeurs communes »** que formule l'article 6 § 1er TUE **sont définies en termes plus larges que ne le suggérerait la liste des dispositions de la Charte des droits fondamentaux.** Par exemple, le risque avéré d'atteintes aux **droits des minorités nationales,**

¹⁴⁷³ JOCE, n° C 180, du 10.3.2001.

¹⁴⁷⁴ Article 6 § 1er TUE.

¹⁴⁷⁵ Article 49 TUE.

¹⁴⁷⁶ Article 7 §§ 2 à 4 TUE et, pour la mise en œuvre de ces sanctions dans le cadre du Traité instituant la Communauté européenne, article 309 CE.

¹⁴⁷⁷ COM (2003) 606 final, du 15.10.2003.

¹⁴⁷⁸ Réseau UE d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2002, 2003*, p. 17.

dès lors que ces atteintes présentent un certain degré de gravité, peut justifier l'exercice du mécanisme préventif prévu à l'article 7 § 1^{er} TUE, en dépit de ce que les droits des minorités ne figurent pas, comme tels, inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁴⁷⁹. Ceci découle du fait que les deux instruments pertinents du Conseil de l'Europe en ce domaine – la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, du 1er février 1995, et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992 – sont des instruments auxquels les Etats membres ont adhéré ou à l'élaboration desquels ils ont coopéré, d'une part, et de la protection des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, d'autre part¹⁴⁸⁰.

c) La possibilité donnée au Conseil, en vertu de l'article 7 § 1er TUE, d'adresser des **recommandations appropriées à un Etat membre** au sein duquel il a constaté qu'il existe un risque clair de violation grave des principes énoncés à l'article 6 § 1er TUE, n'est pas limitée par l'étendue des compétences attribuées à l'Union / la Communauté européenne. Ainsi, bien que le Traité CE exclue expressément que la Communauté puisse intervenir – même uniquement afin de compléter l'action des Etats membres – en ce qui concerne le droit de grève¹⁴⁸¹, le Conseil peut adresser des recommandations à l'Etat membre qui, par exemple, adopte une législation fortement restrictive de l'exercice du droit de grève, ou bien demeure sans réaction face à la multiplication de situations où les employeurs sollicitent avec succès auprès du juge des ordonnances tendant à faire cesser la grève, au nom de la liberté professionnelle ou de la protection du droit de propriété.

¹⁴⁷⁹ Cependant, l'article 21 de la Charte interdit toute discrimination fondée notamment sur l'appartenance à une minorité nationale : le commentaire qui est consacré à cette disposition dans ce rapport identifie les conséquences qui en résultent pour l'Union européenne. Par ailleurs, l'article 22 de la Charte prévoit que l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique ; le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, remis à la présidence du Conseil européen le 18 juillet 2003 par le président de la Convention européenne, énonce parmi les objectifs de l'Union que celle-ci « respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen » (article 3 § 3, alinéa 4). Cette conception des exigences du respect de la diversité demeurent en-deçà de ce qu'exigeraient, particulièrement, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, du 1er février 1995 (S.T.E. n° 157), et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992 (S.T.E. n° 148).

¹⁴⁸⁰ La Communication précitée du 15 octobre 2003 retient d'ailleurs que, parmi les critères qui permettent de déterminer la « gravité » d'une violation, « l'analyse pourrait être influencée par le fait que ces couches de population sont vulnérables, telles que les minorités nationales, ethniques ou religieuses (...) » (p. 8).

¹⁴⁸¹ Article 137 § 5 CE, tel que modifié par l'article 2 § 9 du traité de Nice.

2) Deuxièmement, le **Réseau entend « contribuer à l'apprentissage mutuel par la comparaison entre les Etats membres »**¹⁴⁸². Si la fonction de recommandation du Réseau UE d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux peut s'exercer dans le cadre de la lecture de l'article 7 § 1^{er} TUE qu'a proposée la Commission européenne, elle ne s'y limite cependant pas. La Communication de la Commission souligne qu'en l'absence même d'un risque clair de violation grave, les recommandations du Réseau peuvent remplir une fonction préventive essentielle dans la mesure où elles peuvent alimenter la réflexion sur la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ou alerter les institutions sur des évolutions divergentes des standards de protection entre les Etats membres qui pourraient aboutir à rompre la confiance mutuelle sur laquelle se fondent les politiques de l'Union. Cette fonction est bien distincte de celle de l'identification des situations pouvant appeler un recours à l'article 7 TUE, à titre préventif ou, en présence d'une violation grave et persistante des droits fondamentaux par un Etat membre, pouvant déboucher sur la suspension de certains droits découlant pour l'Etat membre concerné du TUE ou du Traité CE.

La **comparaison des situations nationales** à laquelle procède le Réseau d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux, sur une base au moins annuelle portant sur l'ensemble des garanties de la Charte des droits fondamentaux, n'a pas pour unique objectif de déboucher sur l'identification des initiatives que, dans les limites qui ont été rappelées, l'Union pourrait prendre afin de préserver l'unité de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et le marché intérieur. **Cette comparaison remplit également une autre fonction, là où l'Union ne s'est pas vu attribuer les compétences requises pour réagir à l'émergence de divergences significatives entre les Etats membres dans le domaine des droits fondamentaux** et où la comparaison ne fait pas apparaître un risque clair de violation grave des droits fondamentaux pouvant justifier l'utilisation de l'article 7 § 1^{er} TUE. **La comparaison peut être source d'apprentissage collectif, par le partage d'expériences qu'elle rend possible et systématise.**

Cette dernière fonction ne pourrait cependant être pleinement assumée que si les Etats membres sont plus étroitement associés à l'exercice d'évaluation mutuelle en matière de droits fondamentaux. Dans sa Communication du 15 octobre 2003, la Commission propose à cet égard – afin de favoriser une meilleure implication des Etats membres – d'organiser des

¹⁴⁸² Réseau UE d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2002*, p. 17.

rencontres régulières, en vue de l'échange d'informations et du partage d'expériences, avec les instances nationales compétentes dans le domaine des droits de l'homme, autour des informations recueillies par le réseau. Dans son *Rapport portant sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2002*, le Réseau UE d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux avait déjà souligné l'intérêt que présenterait cette initiative. D'après le Rapport 2003, l'instauration d'un tel dialogue entre le Réseau et les Etats membres, devrait aller de pair avec **l'organisation de consultations plus systématiques entre le Réseau et les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme représentatives au plan de l'Union européenne**¹⁴⁸³. Elle pourrait également s'accompagner de l'organisation par chaque Expert indépendant, au sein de l'Etat membre qu'il est appelé à couvrir, de consultations aussi bien avec les autorités qu'avec les acteurs de la société civile. En particulier, chaque Expert pourrait à l'avenir être appelé à assurer l'organisation d'une audition annuelle destinée à identifier les questions relatives à la protection des droits fondamentaux au plan national qui présentent une importance d'intérêt européen. Cette spécificité doit être soulignée tout particulièrement¹⁴⁸⁴.

3) Troisièmement, **le Réseau entend participer à la prévention des violations de droits de l'homme par la formulation d'avis indépendants**. Les deux fonctions précitées du Réseau UE d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux s'exercent par la préparation de rapports annuels portant sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et chacun de ses Etats membres. Parallèlement à ces rapports, le Réseau est régulièrement consulté par la Commission européenne sur des questions relatives à la protection des droits fondamentaux dans l'Union. Il rend à ce titre des avis. Ces avis sont formulés en toute indépendance. Ils n'engagent ni la Commission, ni le Parlement européen. Ils se fondent généralement sur une comparaison aussi complète que possible des situations qui existent au sein de chaque Etat membre sur une question donnée, et veillent, de manière systématique, à tenir compte des exigences de l'ensemble du droit international et européen des droits de l'homme, et non uniquement des droits fondamentaux ayant déjà reçu une consécration explicite au sein du droit de l'Union européenne. Les Experts indépendants du Réseau

¹⁴⁸³ Le Réseau a organisé une audition d'un certain nombre d'organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme, le 16 octobre 2003, dans les locaux du Parlement européen.

¹⁴⁸⁴ Si une telle suggestion devait être retenue, il faudra cependant veiller à définir précisément la spécificité de ces auditions en la définissant par rapport à la nature des compétences de l'Union européenne. Un tel dispositif n'a lieu d'être mis sur pied que s'il présente une véritable valeur ajoutée. L'expérience des « tables rondes organisées » dans les Etats membres par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes constitue un point de comparaison utile : ces tables rondes ont finalement été jugées décevantes une fois leurs résultats mis en rapport avec l'investissement qu'elles exigeaient.

estiment en effet que les droits figurant dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être interprétés conformément aux droits correspondants des instruments du droit international et européen.

4) Quatrièmement, **le Réseau suggère l'institutionnalisation d'une surveillance du respect des droits de l'homme par la création d'une Agence indépendante sur les droits de l'homme.** Les conclusions adoptées au terme du Conseil européen tenu à Bruxelles les 12-13 décembre 2003 appellent à la création d'une Agence indépendante compétente en matière de droits fondamentaux, qui devrait être issu d'une extension des compétences l'Observatoire créé à Vienne en vertu du règlement (CE) n° 1035/97 portant création d'un observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes¹⁴⁸⁵. Cette orientation peut à première vue étonner. Prenant appui sur les résultats d'une évaluation externe faite sur les activités de l'Observatoire entre sa création en 1998 et fin 2001¹⁴⁸⁶, la Commission avait en effet estimé, dans une communication du 5 août 2003, que « que l'Observatoire devait continuer à se concentrer sur le racisme et que toute ouverture à d'autres domaines serait malvenue dans les limites des ressources susceptibles d'être mises à la disposition de l'Observatoire et qu'elle affaiblirait l'accent mis sur le racisme »¹⁴⁸⁷.

5) Cinquièmement, la Commission demande **au Réseau de tirer les leçons de l'élargissement en passant de la « confiance mutuelle » à la « surveillance mutuelle ».** L'intégration d'une dimension préventive dans la politique des droits fondamentaux de l'Union européenne s'impose d'autant plus dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux Etats membres. Les nouveaux Etats membres sont tous parties aux principaux instruments internationaux de protection des droits de l'homme. Il ont fait l'objet d'un suivi régulier de la part de la Commission aussi bien que par le Conseil de l'Union européenne, à travers le Groupe "Evaluation collective" (Coleval) chargé d'établir des rapports d'évaluation pour le Comité des représentants permanents. Ce suivi a porté aussi bien sur le respect des critères "politiques" définis au conseil européen de Copenhague en juin 1993, que sur leur capacité à intégrer l'acquis de l'Union en matière de justice et affaires

¹⁴⁸⁵ Règlement (CE) n° 1035/97 du 2 juin 1997 portant création d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, JO L 151 du 10.6.97, p. 1.

¹⁴⁸⁶ http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/origin/eumc_eval2002_fr.pdf

¹⁴⁸⁷ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions sur les activités de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes accompagné de propositions de refonte du règlement (CE) n° 1035/97 du Conseil, COM(2003) 483 final, du 5.8.2003.

intérieures. Pourtant malgré la qualité des précautions qui ont été prises, l'élargissement accroît la diversité des traditions et des appareils judiciaires et administratifs. Potentiellement, les écarts entre les Etats peuvent croître. Ils peuvent faire peser une menace sur l'uniformité d'application du droit de l'Union européenne.

Ces divers mécanismes d'évaluation et de sauvegarde, tantôt applicables uniquement à l'égard des nouveaux Etats membres, tantôt suscités par la perspective de l'élargissement mais par laquelle les Etats s'imposent une contrainte collective, peuvent contribuer également à garantir le respect des droits fondamentaux. Comme le précise le rapport du Réseau :

« l'élargissement aura fait prendre conscience aux Etats membres de l'Union que la **confiance réciproque** sur laquelle repose l'espace de liberté, de sécurité, et de justice, ne saurait être accordée une fois pour toutes, pas plus qu'elle ne saurait se décréter. Elle doit être accompagnée de **mécanismes de surveillance mutuelle, à défaut desquels la confiance risque de progressivement s'éroder** »¹⁴⁸⁸.

Malgré la mise en place de mécanismes de contrôle mutuel après la crise autrichienne de 2003 et les difficultés posées par l'élargissement à l'Est, de nombreux interlocuteurs refusent de parler de l'existence d'une « politique des minorités de l'UE »¹⁴⁸⁹. L'ampleur de cette question a cependant permis d'ouvrir le débat au sujet d'une question restée jusqu'ici inabordée dans les politiques intérieures à l'Union européenne.

3) *La politique environnementale*

L'impact de l'élargissement sur les modes de gouvernance au sein de la politique d'élargissement a déjà fait l'objet de quelques études académiques qui ont constaté que la gouvernance européenne en matière d'environnement a déjà commencé à s'adapter en introduisant des modes plus souples de diffusion des objectifs à atteindre par le biais de directives cadres et de la méthode ouverte de coordination¹⁴⁹⁰. Lors de l'ouverture des négociations d'adhésion, **le respect et la mise en œuvre du principe de « développement durable » est devenu l'une des principales préoccupations de la politique environnementale de l'Union.** Lors de la présidence suédoise, ce thème était placé au cœur

¹⁴⁸⁸ RESEAU UE D'EXPERTS INDEPENDANTS EN MATIERE DE DROITS FONDAMENTAUX, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2003*, *op. cit.*, p. 17. (nous soulignons en gras)

¹⁴⁸⁹ « C'est une question fort épineuse, et généralement tous s'accordent qu'il n'y a pas d'accord sur ce sujet... », Merci à Dora Blazsek pour ces précisions.

¹⁴⁹⁰ HOMEYER Ingmar (von), "Differential Effects of Enlargement on EU Environmental Governance", *op. cit.*, 2004.

des discussions avec les PECO, en particulier avec les pays engagés dans la négociation du chapitre 22 (environnement) en 2001. En l'absence d'acquis à ce niveau, la présidence s'est engagée pour trouver de nouveaux moyens de traduction du principe de développement durable et, lors du Sommet de Göteborg (2001), a consacré le recours à la méthode ouverte de coordination (MOC) dans ce domaine.

En terme de **consultation des organisations non-gouvernementales environnementales**, la DG Environnement a renouvelé en 2002 le cadre de dialogue avec les ONG dans le cadre d'un « programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales actives principalement dans le domaine de l'environnement ». L'expérience du « NGO Dialogue » avec les ONG d'Europe centrale et orientale a notamment été prise en compte dans le renouvellement du programme d'action qui avait été établi en 1997 par une décision du Conseil pour la période 1998-2001. Cette nouvelle orientation suit surtout les recommandations du sixième programme d'action pour l'environnement qui « reconnaît la nécessité de donner plus de poids aux citoyens et [à la] consultation large et étendue des parties concernées dans l'élaboration de la politique d'environnement »¹⁴⁹¹.

Par ailleurs, la possibilité de mener une **politique différenciée** et de prévoir des **coopérations renforcées** en matière environnementale a été soutenue par les Etats membres particulièrement avancés dans ce domaine, comme la Suède, le Danemark, la Finlande et l'Allemagne, et par une partie de la littérature académique sur le sujet¹⁴⁹². Pour la politique de l'environnement, l'Union européenne n'utilise officiellement qu'une forme de différenciation, à savoir les dérogations à la règle commune justifiées par une différence objective de situation. Cette forme de différenciation ne porte pas sur les obligations que les Etats membres acceptent de souscrire, mais sur la façon dont ces obligations leur sont appliquées (différenciation matérielle). Ainsi, les Etats souscrivent tous aux objectifs poursuivis dans le cadre d'une politique spécifique et s'engagent à mettre ces objectifs en œuvre. Lorsque des circonstances particulières l'exigent, les obligations de certains Etats membres peuvent être suspendues. Ce traitement spécial – employé dans des domaines au cœur du projet

¹⁴⁹¹ « Décision n°466/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 1er mars 2002 établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non-gouvernementales actives principalement dans le domaine de la protection de l'environnement », L75/1, *JOCE*, 16 mars 2002, p. 1.

¹⁴⁹² BÄR Stefani, HOMEYER Ingmar (von), KLASING Anneke, "Overcoming Deadlock? Enhanced Co-operation and European Environmental Policy after Nice", in SOMSEN Han (eds.), *Yearbook of European Environmental Law*, vol. II, Oxford, Oxford Univ. Press, 2002, pp. 241-70; HOLZINGER Katharina, KNOEPFEL Peter (eds.), *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenge of the Next Enlargement*, Basel, Haling & Lichtenhahn, 2000.

communautaire comme le marché intérieur et la monnaie unique – cesse dès que les circonstances le permettent. Il s’agit donc d’une méthode d’intégration à plusieurs vitesses. La plupart des dérogations ont une base légale et sont définies soit directement dans les traités, soit dans la législation secondaire. Elles peuvent aussi reposer sur un simple *modus vivendi*.

Les objectifs environnementaux de l’Union ont été définis au titre XIX TCE, article 174 : contribuer à la préservation, la protection et l’amélioration de la qualité de l’environnement ; protection de la santé des personnes ; utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ; promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l’environnement. Cependant, aucune dérogation n’a été définie dans le domaine environnemental au niveau des traités. L’article 175 TCE pose par contre que, dans ce domaine, le Conseil peut prévoir des « dérogations temporaires » lorsqu’une mesure « implique des coûts jugés disproportionnés pour les pouvoirs publics d’un Etat membre ». Cependant, la possibilité de dérogations acceptées sans l’aval des Etats visés reste rare en pratique et la recherche du consensus continue à être *de facto* la norme au sein de l’Union. Mais, comme le précise le rapport du Plan de 2004 :

« l’élargissement de mai 2004 devrait accroître le recours au vote et, par conséquent, multiplier les cas de dérogation décidées sans l’aval des Etats concernés. Autrement dit, il devrait être plus aisé de résister aux demandes abusives de dérogations-cadeau et d’imposer des dérogations-purgatoire. Cette évolution devrait donc rendre ce mode de flexibilité plus attractif aux yeux des Etats prêts à aller de l’avant »¹⁴⁹³.

En règle générale, le recours à ce mode de flexibilité n’est soumis à aucune autre condition que celles qui s’imposent à tout acte ou décision de l’Union. En l’espèce, il est rappelé que la politique environnementale de l’Union est notamment fondée sur le principe du « pollueur-payeur » et qu’il n’est pas question de recourir à la différenciation pour y déroger. Lorsque la Commission fait une proposition visant à développer l’acquis de l’Union, elle ne dresse pas à l’avance une catalogue de dérogation au coup par coup. Cette réflexion se fait sur la base des demandes de dérogation formulées par les Etats membres. Dans le cadre de l’élargissement, les critères d’adhésion ont cependant été progressivement définis, interdisant l’octroi de dérogations pour certaines parties de l’acquis de l’Union. En matière environnementale, nous avons vu dans les chapitres III et IV que la Commission a défini de manière assez imparfaite les domaines prioritaires de la politique environnementale et les critères généraux pour l’octroi de périodes transitoires. Il est donc possible qu’elle continue à recourir à ce genre de

¹⁴⁹³ COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Perspectives de la coopération renforcée dans l’Union européenne*, op. cit., 2004, p. 140.

méthode incrémentale et en particulier à l'approche par les directives-cadres et la méthode ouverte de coordination pour gérer les différences entre Etats membres dans les domaines encore peu définis de la politique environnementale.

4) Justice et affaires intérieures

Dans le domaine de justice et affaires intérieures (JAI), l'Union européenne est au carrefour de deux pressions : la pression migratoire en provenance des pays tiers qui s'exerce de façon de plus en plus forte et la pression criminelle, dont l'élargissement à l'Est et le 11 septembre 2001 ont permis d'en percevoir l'ampleur¹⁴⁹⁴.

S'agissant des nouvelles méthodes de gouvernance auxquelles la Commission recourt dans le domaine JAI, l'exemple de la politique d'asile est particulièrement parlant¹⁴⁹⁵. L'analyse de la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur un procédure d'asile commune et un statut uniforme¹⁴⁹⁶ et des textes qui la complètent permet de mettre en perspective les étapes de ce processus codifié dans les conclusions du Sommet de Tampere de 1999 et de montrer qu'il répond à une méthode et des finalités propres notamment par rapport à la politique commune en matière d'immigration. Conformément au programme établi à Tampere et présenté dans le « Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne », la Commission a formulé plusieurs propositions d'instruments appelés à former la première étape du régime commun. La mise en œuvre des conclusions de Tampere a nécessité une programmation et un suivi particulièrement détaillé. La mise en place d'un tableau de bord destiné à évaluer et à contrôler les progrès réalisés tout au long de la première phase législative et la publication par la Commission d'une Communication afin d'analyser la faisabilité d'une procédure d'asile en témoigne. L'actualisation bi-annuel du

¹⁴⁹⁴ *Ibid*, p. 37.

¹⁴⁹⁵ Voir à ce sujet : LAVENEX Sandra, *Safe Third Countries : Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, op. cit., 1999 ; ELSEN Charles, « L'esprit et les ambitions de Tampere : une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (433), nov.-déc. 1999, pp. 659-663 ;

¹⁴⁹⁶ COMMISSION EUROPEENNE, « Vers une procédure d'asile et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2000) 755 final, 22 nov. 2000. Pour une analyse plus détaillée, voir : BOUTRUCHE Samuel, « L'élaboration d'un régime d'asile européen commun », in : SNYDER Francis (dir.), *L'Union européenne et la gouvernance. The European Union and Governance*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 315-347.

« scoreboard »¹⁴⁹⁷ fournit quant à elle des indicateurs concrets sur le rythme de négociation des différents textes pour la réalisation de la première phase. La Commission note que si l'aspect législatif de la politique d'asile, compris en deux étapes, constitue le cœur et la part majeure de l'établissement d'un régime d'asile européen commun, les particularités de cette politique nécessitent des mesures d'accompagnement et des techniques de convergence. C'est pourquoi elle a proposé l'utilisation d'une méthode ouverte de coordination spécifiquement adaptée au domaine de l'asile en complément du cadre législatif. Les mécanismes de cette méthode appliqués à l'asile ont été définis plus précisément dans une communication de la Commission¹⁴⁹⁸. Ainsi, **les mécanismes d'évaluation** se sont multipliés au sujet des performances des Etats dans la mise en œuvre des instruments adoptés dans le cadre du domaine de la justice et des affaires intérieures. Le traité d'adhésion des nouveaux Etats membres à l'Union, signé à Athènes le 16 avril 2003, contient également une clause de sauvegarde en matière de justice et affaires intérieures (article 39)¹⁴⁹⁹. Cette clause prévoit la possibilité pour la Commission – jusqu'au 1er mai 2007 – de prendre « des mesures appropriées », en particulier de décider la suspension temporaire de certaines dispositions ou décisions prises en matière de reconnaissance mutuelle en matière pénale (titre VI UE) ou en matière civile (titre IV de la troisième partie du traité CE), « si de graves manquements ou un risque imminent de graves manquements sont constatés dans un nouvel Etat membre en ce qui concerne la transposition, l'état d'avancement de la mise en œuvre ou l'application des décisions-cadres ou de tout autre engagement, instrument de coopération et décision » dans ces domaines. La Commission agit d'initiative ou à la demande motivée d'un Etat membre. Elle agit après avoir consulté les Etats membres. Ces mesures de sauvegarde ne sont maintenues que tant que dure le manquement en cause, mais si celui-ci perdure, elles peuvent être appliquées au-delà du 1er mai 2007. Elles sont cependant adaptées par la Commission en consultation avec les Etats membres « en fonction de la mesure dans laquelle le nouvel Etat membre corrige les manquements constatés.

D'après plusieurs observateurs, le système de Schengen a déclenché un dynamisme qui a légitimé l'**intégration différenciée** et l'idée d'une intervention de l'Union européenne dans

¹⁴⁹⁷ COMMISSION EUROPEENNE, « Actualisation bi-annuelle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté et de justice au sein de l'Union européenne », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2002) 261 final, 30 mai 2002.

¹⁴⁹⁸ COMMISSION EUROPEENNE, « La politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination. Premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la Communication », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2001) 710 final, 28 nov. 2001.

¹⁴⁹⁹ Réseau UE d'Experts indépendants en matière de droits fondamentaux, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux...*, 2003, p. 17.

le champ sensible de la sécurité intérieure, de l'immigration et de l'entraide répressive. Les contraintes spécifiques à ce domaine n'ont pas permis jusqu'ici d'utiliser les méthodes classiques d'intégration : les difficultés budgétaires limitent en effet la possibilité d'utiliser l'incitation financière ; la question de la légitimité de l'Union à agir dans ce domaine rend difficile une stratégie reposant sur le consensus ou la majorité qualifiée. Il s'agit d'un domaine où la subsidiarité joue et continuera à jouer un rôle majeur. C'est une des raisons pour lesquelles les **coopérations renforcées** ont pris le relais, en particulier avec la constitution de l'espace Schengen. Pour les rédacteurs du rapport pour le Plan, les coopérations renforcées dans l'Europe élargie au niveau de justice et affaires intérieures permettraient de refléter des réalités sectorielles ou régionales différentes¹⁵⁰⁰. Ainsi, au lieu de concevoir dans l'Europe des Quinze autant de systèmes juridiques séparés et autonomes, il est possible de concevoir 4 à 5 grands ensembles régionaux établis entre Etats plus proches quant à leur philosophie du droit : un groupe régional méditerranéen (Italie, France, Espagne, Portugal, Grèce), un groupe régional nordique (Danemark, Finlande, Suède), un groupe régional anglo-saxon (Grande-Bretagne, Irlande), un groupe régional central (Allemagne, Autriche, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas). Les nouveaux Etats membres ayant généralement adapté leur système judiciaire en fonction d'un de ces groupes, il serait possible de les classer en fonction des modèles qui les ont inspirés.

Dans ce cadre, **les exigences qui justifieraient et commanderaient la mise en place d'une coopération renforcée seraient l'efficacité et la confiance partagée**. Regroupant un petit nombre d'Etats, elle reposerait sur la réciprocité des engagements pris et sur les résultats obtenus. Le système des coopérations renforcées permettrait de choisir ses partenaires, à l'inverse de la majorité qualifiée, et en cas de succès, d'exercer une pression forte sur les non participants. Elle permettrait de **dépasser**, de manière temporaire, **la contrainte de l'unicité du droit applicable dans l'Union**, qui, comme nous l'avons constaté dans le cadre de la politique d'élargissement, pourrait devenir stérilisante dans une Europe à 25 (ou à 27). Elle pourrait également concerner une action opérationnelle un peu plus pérenne (par exemple création de gardes-frontières européens) avant une éventuelle communautarisation. Les coopérations renforcées paraissant davantage se circonscrire dans l'opérationnel que dans le législatif, le recours à la méthode ouverte de coordination pourrait permettre l'adoption d'un socle commun unifié de règles, sorte de lignes directrices ou critères de convergence¹⁵⁰¹. Ils

¹⁵⁰⁰ *Ibid*, p. 44.

¹⁵⁰¹ *Ibid*, p. 45.

seraient complétés par les coopérations renforcées qui prendraient en compte les particularités géographiques et la nature des difficultés à résoudre.

En conclusion, nos études de cas ont permis de constater que l'élargissement a exercé un impact tant sur les normes que sur les modes de gouvernance internes aux politiques européennes. Dans les quatre cas analysés – gestion publique, politique de minorités, environnement, justice et affaires intérieures – la perspective de l'élargissement a conduit à la réalisation de réformes internes avant l'élargissement pour préciser les normes régissant chaque politique, voir à communautariser ces normes dans le cas de justice et affaires intérieures. Il est possible d'interpréter cette anticipation comme étant le reflet d'un manque de confiance dans la capacité des Etats candidats à mener une politique au niveau de celles des quinze Etats membres. Elle a en effet demandé aux Etats candidats de reprendre des bonnes pratiques dans des domaines où seulement un groupe d'Etats membres les emploient. Surtout, le manque de confiance mutuelle continue à être reflété dans la manière dont ces politiques sont gérées par les institutions européennes. Ces dernières ont renforcé les mécanismes de contrôle de la mise en œuvre, très souvent grâce à des instruments de la nouvelle gestion publique, comme le mécanisme de contrôle par les pairs, mais aussi par le mode de la gouvernance par réseaux. Le principe de la différenciation reste également d'actualité et l'éventualité de multiplication des coopérations renforcées constitue un important sujet de débat au sein de l'Europe élargie.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons constaté le passage d'une relation unilatérale vers une relation fondée sur l'échange et les apprentissages mutuels à partir de la réforme de la politique d'élargissement en 1997. Grâce à l'intégration progressive des acteurs est-européens aux structures communautaires (comités, méthode communautaire) et méthodes de gouvernance internes à l'UE (Convention, MOC), l'élite politico-administrative des PECO a bénéficié d'un phénomène d'*empowerment* au cours des années 1990 et a réussi à s'affirmer de plus en plus face aux négociateurs et à l'élite ouest-européenne. Contrairement à ce qu'a pu affirmer la littérature sur l'élargissement, qui s'est principalement concentrée sur la phase décisionnelle du processus, nous avons constaté que les acteurs disposaient d'une liberté de négociation malgré l'existence de relations inégales. Cette liberté était particulièrement accrue dans la phase de mise en œuvre nationale des politiques européennes. Par ailleurs, nous avons

observé que cette interaction accrue à partir de 1997 entre les acteurs de l'élargissement a offert la possibilité aux acteurs de mieux se connaître : l'élite est-européenne a commencé à comprendre le fonctionnement interne de l'UE et à développer des stratégies de négociation et de mise en œuvre en fonction de ces informations, la Commission a réalisé l'état des réformes menées à l'Est et la nécessité de remettre en question et de perfectionner ses propres politiques. Dans ce sens, les apprentissages et les adaptations ne se sont pas effectuées dans un seul sens, mais de façon mutuelle et dans l'interaction, aussi bien au niveau cognitif qu'institutionnel et organisationnel. Cependant, dans quelle mesure est-il possible de parler de socialisation mutuelle ?

Pour reprendre la distinction effectuée entre société et communauté dans l'introduction de notre travail, nous avançons l'idée selon laquelle **entre 1993 et 1997, les Etats candidats se trouvaient dans une situation de socialisation sociétale¹⁵⁰², guidée par l'apprentissage, où la pression à l'adaptation aux normes de l'UE était effectuée dans une logique unilatérale. A partir de 1998, ces Etats sont entrés dans une situation de socialisation communautaire¹⁵⁰³, fondée sur l'interaction, où la pression à l'ajustement a été remplacée par l'émulation entre Etats.** Le phénomène de rapprochement que nous avons observé entre l'Union européenne et les Etats candidats relevait clairement **avant 1997 de la socialisation sociétale, il a évolué après la réforme de la politique d'élargissement vers une approche communautaire et mutuelle de la socialisation.** Cependant, cette socialisation communautaire est loin d'être achevée et touche encore à des limites qui s'expriment en terme d'absence de confiance mutuelle et de forte sectorisation de la socialisation. Ainsi, pour reprendre l'approche de G. H. Mead, la société a commencé à se construire en référence à l'esprit de la communauté (des normes et des valeurs communes), par le biais de l'invention de nouvelles relations productrices de social. Mais, contrairement

¹⁵⁰² La **socialisation sociétale** peut ici être comprise comme le processus d'internalisation des normes et des règles qui composent une société. Même si les acteurs intègrent un certain nombre de normes et de règles pour faire partie de cette société et répondre aux pressions à l'adaptation, il n'en reste pas moins que « chacun est pour soi et dans un état de tension à l'égard de tous les autres ». Le sentiment d'appartenance mutuelle est faible et les relations sont fondées sur des intérêts matériels dans un nombre limité de secteurs. Ainsi, les incitations à l'adaptation restent encadrées dans un périmètre restreint. La logique qui prévaut est une logique rationnelle (*logic of consequentialism*) : les situations de non-congruence offrent des opportunités aux acteurs politiques et sociétaux pour poursuivre leurs propres intérêts.

¹⁵⁰³ La **socialisation communautaire**, quant à elle, peut être définie comme le processus d'internalisation de l'ensemble des normes et des règles qui composent une communauté. Les acteurs qui intègrent les normes et les règles de la communauté, acceptent aussi les droits et les obligations de la communauté à laquelle ils adhèrent. Les relations entre les membres sont fondées sur l'échange, la responsabilité et la confiance mutuelle. La pression à l'adaptation est remplacée par le principe de l'émulation. L'approche sociologique suggère ici que les changements nationaux passent par un processus collectif d'apprentissage qui résulte de l'internalisation de normes et du développement de nouvelles identités (*logic of appropriateness*).

aux attentes néo-fonctionnalistes, nous n'avons pas constaté l'existence d'une compréhension commune de ces normes et valeurs, ni la présence de la confiance mutuelle, sensée cimenter la communauté. Compte tenu des critiques invoquées plus haut, il serait nécessaire de renforcer les liens entre les divers modes de gouvernance verticale (méthode communautaire, régulation), horizontale (réseaux) et hétérarchiques (MOC) au risque, pour la politique européenne, de perdre toute légitimité, en particulier auprès des populations concernées par la fragile notion de participation.

CHAP VI – L'IMPACT DE L'ÉLARGISSEMENT SUR L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE : NOUVEL EQUILIBRE INSTITUTIONNEL ET SECTORISATION CROISSANTE

Nous avons mis en valeur dans le chapitre précédent le fait que la socialisation mutuelle des acteurs politico-administratifs de l'élargissement s'est effectuée selon une logique sectorielle et a contribué à remettre en question les cadres cognitif et d'action des politiques internes à l'Union européenne. Pour aller plus loin dans cette réflexion, nous pouvons nous demander dans quelle mesure l'introduction des instruments de la méthode ouverte de coordination (MOC) dans la politique d'élargissement a participé à transformer les cadres cognitif et d'action dans l'action extérieure de l'UE.

Nous constatons en premier lieu que l'introduction de nouvelles méthodes de coopération inspirées de la nouvelle gestion publique a contribué à redéfinir un nouvel équilibre institutionnel au sein de l'élargissement, en renforçant le rôle du Conseil européen et de la Commission tout en négligeant celui du Parlement dans l'action extérieure de l'UE. Le Conseil européen a en effet acquis un rôle central de chef d'orchestre des politiques menées dans l'esprit de la MOC. La fonction de la Commission semble, quant à elle, passée de celle d'un « entrepreneur politique » au début des années 1990 à celle d'un « gestionnaire » de la mise en œuvre des politiques. A ce niveau, l'analyse des relations entre les services de la Commission à Bruxelles et le réseau de ses délégations à l'étranger est crucial pour comprendre de quelle manière la Commission a pu remédier à son déficit d'expertise et de légitimité après les critiques de 1997 et surtout la crise de 1999.

Par ailleurs, l'analyse des interactions entre l'UE et les Etats candidats permet de penser que le contexte de l'élargissement à l'Est a largement participé à la redéfinition des cadres cognitifs et d'action de la politique d'élargissement. Dans quelle mesure ces changements ont-ils été intégrés aux stratégies des futurs élargissements ?

Enfin, que peut-on conclure de ces observations ? Dans quelle mesure peut-on parler d'une sectorisation croissante de la politique d'élargissement voire de l'action extérieure de l'UE en général ?

Section 1 – L’impact de la nouvelle méthode de coordination extérieure sur la gestion organisationnelle des politiques d’élargissement

Les travaux sur la méthode ouverte de coordination (MOC) commencent à mettre en valeur le fait que celle-ci a introduit un nouvel équilibre institutionnel par rapport à la méthode communautaire. **Le Conseil européen représente désormais un lieu de décision central dans la mise en place de la MOC, le Parlement européen se trouve quant à lui relativement effacé, voire absent et la Commission joue un rôle central dans la mise en œuvre**, ressemblant de manière croissante à « une agence d’appui [plutôt] qu’à une institution ayant le monopole de l’initiative »¹⁵⁰⁴. Qu’en est-il dans le cadre de l’élargissement ?

De nombreux travaux ont été consacrés au cours des années 1990 au rôle de la Commission au sein des politiques intérieures¹⁵⁰⁵ et extérieures de la CE/UE¹⁵⁰⁶. Nombre d’entre eux ont mis en valeur la capacité de leadership que la Commission a progressivement construite dans le système de l’UE¹⁵⁰⁷ ainsi que son habileté à agir comme « organisation multiple »¹⁵⁰⁸. A la fin des années 1990, l’intérêt analytique s’est déplacé de l’étude de la Commission européenne comme entrepreneur politique vers celle d’un rôle de manager ou gestionnaire politique¹⁵⁰⁹. Ainsi, l’intérêt pour la mise en œuvre, notamment pour la reprise des normes (*compliance*) grâce à de nouveaux modes de gouvernance, a progressivement remplacé les préoccupations liées à la mise sur agenda et la prise de décision. L’agenda de la Commission Barroso défini pour les années 2005-2009 confirme également la tendance d’un intérêt croissant pour une meilleure mise en œuvre des stratégies existantes, plutôt que pour l’innovation politique¹⁵¹⁰. L’analyse du rôle de la Commission dans le cadre du cinquième

¹⁵⁰⁴ POCHET Philippe, “Subsidiarité, gouvernance et politique sociale”, *Revue belge de sécurité sociale*, (1), 2001, pp. 125-140.

¹⁵⁰⁵ HOOGHE Lisbet, *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2001; CRAM Laura, “The European Commission as a Multi-Organisation : Social Policy and IT Policy in the EU”, *Journal of European Public Policy*, 1 (2), automne 1994, pp. 195-217.

¹⁵⁰⁶ NUGENT Neil, SAURUGGER Sabine, “Organizational Structuring : The Case of the European Commission and its External Policy Responsibilities”, *Journal of European Public Policy*, 9 (3), juin 2002, pp. 345-364.

¹⁵⁰⁷ ROBERT Cécile, « La Commission européenne face à l’élargissement de l’Union à l’Est : la construction d’un leadership », *Politique européenne*, (3), janv. 2001, pp.38-60 ; CINI Michelle, *The European Commission. Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*, Manchester, Manchester Univ. Press, 1996; NUGENT Neil, “The Leadership Capacity of the European Commission”, *European Journal of Public Policy*, (2), 1995, pp. 603-23.

¹⁵⁰⁸ CRAM Laura, “The European Commission as a Multi-Organisation : Social Policy and IT Policy in the EU”, *op. cit.*, 1994.

¹⁵⁰⁹ LAFFAN Brigid, “From Policy Entrepreneur to Policy Manager : The Challenge Facing the European Commission”, *Journal of European Public Policy*, 4 (3), sept. 1997, pp. 422-38.

¹⁵¹⁰ CINI Michelle, “Pragmatism and Renewal: The Five-Year Strategy of the New European Commission”, *EU Political Economy Newsletter*, (4), Spring 2005, pp. 8-12. <http://www.eustudies.org/pesection.html>

élargissement de l'UE nous permet d'identifier la même tendance, qui s'accompagne depuis 1997 d'un processus accru de déconcentration. Ce dernier se traduit dans la politique d'élargissement par l'attribution de compétences grandissantes aux délégations de la Commission à l'étranger, voire à une « politisation » de ces tâches. Nous verrons que la responsabilité accordée aux délégations à partir de 1997, notamment en terme de gestion de la politique d'assistance dans l'esprit de la méthode ouverte de coordination, a conduit à affirmer le rôle de la Commission dans les réseaux d'action extérieure de l'UE. Le **Parlement européen** conserve, quant à lui, un rôle relativement marginal dans ce processus. C'est la raison pour laquelle nous ne développerons pas ce point.

A – Le renforcement du rôle du Conseil en matière d'élargissement

De manière générale, la méthode ouverte de coordination accorde un rôle central au Conseil européen. L'introduction de la gouvernance par l'échange de connaissances dans la politique d'élargissement a-t-elle changé la position du Conseil ? Quel rôle le Conseil européen et le Conseil de l'UE ont-ils acquis au cours des années 1990 dans cette politique ?

1) Le Conseil européen, chef d'orchestre : définition d'objectifs et de priorités

D'après le schéma initial de la MOC, le Conseil européen représente un des acteurs centraux du processus. S'agissant de la politique économique et monétaire (UEM), c'est lui qui arrête les Grandes orientations de politique économique (GOPE), instrument central de la coordination au sein du pôle économique de l'UEM. Comme dans la MOC, le rôle des GOPE est d'articuler la coordination sur la base d'un ensemble de lignes directrices non contraignantes définies au niveau européen, qui doivent être traduites par les Etats membres dans leur politique nationale. Dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, le Conseil a par exemple décidé de se réunir chaque année au printemps pour dresser un bilan du processus et donner les impulsions politiques nécessaires aux réformes dans les domaines économique et social. Depuis le Sommet de Göteborg (2001), le Conseil de Printemps est en particulier chargé de vérifier l'état d'avancement de la stratégie de modernisation économique et sociale de l'Union et d'en mettre à jour les contenus.

Quel rôle le Conseil européen a-t-il acquis dans le cadre de l'élargissement ? Le rôle de la présidence du Conseil européen s'est particulièrement accru à partir de l'introduction de nouveaux instruments de coordination dans la politique d'élargissement et surtout de l'ouverture des négociations d'adhésion en mars 1998.

En premier lieu, le Conseil européen avait eu pour but de définir les objectifs à poursuivre dans le cadre de la politique d'élargissement. Ces objectifs s'adressaient tant aux Etats membres pour confirmer les engagements pris qu'aux Etats candidats pour les orienter dans leur processus de réformes. Conformément à l'approche différenciée, des objectifs plus détaillés et « individualisés » ont été définis à partir de 1998 sur la base des priorités du Conseil européen dans les « Partenariats pour l'adhésion » approuvés par le Conseil de l'Union européenne.

En second lieu, l'Etat membre président du Conseil européen dispose d'une certaine liberté dans la définition des priorités à accorder dans le cadre des négociations d'adhésion. En effet, chaque présidence a défini un agenda de négociation des chapitres d'adhésion en indiquant ceux qu'elle estimait prioritaires, ceux qui devaient être ouverts, ceux à soutenir et ceux à clôturer. L'engagement pris par certaines présidences au niveau de chapitres particuliers a conduit à ce que des listes d'acquis soient perfectionnées, élargies, voire établies de manière détaillée lorsqu'elles n'existaient pas. En prévision de l'ouverture de négociations d'adhésion avec les PECO en mars 1998, les Pays-Bas ont par exemple poussé la réflexion en 1997 sur la communautarisation de la politique de justice et affaires intérieures (chapitre 24) dans le cadre de la révision des Traités (Traité d'Amsterdam). En 2000, la France a privilégié, quant à elle, le renforcement des conditions d'accueil des futurs membres au sein de l'UE en se concentrant sur la réforme institutionnelle nécessaire au sein de l'UE (chapitre 30), qui a abouti à la signature du Traité de Nice. La Suède a, pour sa part, demandé en 2001 que le chapitre environnement (chap. 22) soit bouclé sous sa présidence et que la méthode ouverte de coordination soit introduite dans la politique environnementale pour permettre la mise en œuvre du principe de développement durable (Sommet de Göteborg, 2001).

Par conséquent, chaque priorité fixée par les présidences dans la politique d'élargissement et le processus de négociation d'adhésion a entraîné un perfectionnement des mécanismes d'intégration sectorielle à l'Union européenne. L'ouverture successive des chapitres d'adhésion a rythmé les réformes internes de l'UE : les « lignes directrices » ou référentiels

sectoriels présentés aux Etats candidats en fonction des chapitres à ouvrir ou en cours de discussion ont également servi de repère pour réformer au préalable ces politiques internes¹⁵¹¹. Très souvent, les avancées effectuées dans ces domaines ont été directement inscrites dans les traités européens pour leur conférer une valeur supérieure. Ainsi, la présence de certaines priorités nationales à l'ordre du jour européen représente une manière de gérer la diversité des intérêts nationaux au sein d'une politique extérieure particulière, celle de l'élargissement à l'Est. De nombreuses initiatives sont venues de la Commission européenne qui, de cette façon, s'est saisie de la fenêtre d'opportunité ouverte par l'élargissement pour communautariser certaines politiques, comme en matière de justice et affaires intérieures en 1997. Les réformes internes à l'UE ont été d'autant plus simple à faire accepter par les Etats membres qu'ils étaient mieux informés à partir de 1998 de la situation interne des PECO par le biais de leurs experts envoyés dans le cadre des jumelages en Europe centrale et orientale.

2) *Introduction de mécanismes de gestion et d'évaluation au Conseil*

Afin d'assurer le suivi des négociations d'adhésion dans de meilleures conditions, de réduire les risques de divergences entre Etats membres et de retard sur le calendrier, la Commission a proposé en 1999 d'introduire un nouveau document de mise sur agenda des thèmes à négocier et de suivi des chapitres : « la feuille de route ». Le Conseil de Nice en 2000 a approuvé ce nouvel instrument jugé très utile pour les membres du Conseil et qui s'est avéré relativement efficace pour former des positions communes de négociation en particulier sur les chapitres difficiles comme l'agriculture, la politique régionale et la réforme des institutions. En juin 2002, la Commission constatait dans une communication que :

« depuis le Conseil de Nice, qui a approuvé la 'feuille de route' en tant qu'élément essentiel de la stratégie d'élargissement, des progrès tout à fait considérables ont été accomplis dans les négociations. Cette feuille de route, qui couvrait la période des présidences suédoises, belge et espagnole, a pleinement rempli son objectif. Elle s'est avérée extrêmement utile pour la progression des négociations en garantissant le respect par toutes les parties d'un calendrier réaliste, et elle a été mise en œuvre dans les délais fixés. L'Union européenne a défini des positions communes conformément à cette feuille de route, ce qui a permis la fermeture provisoire d'un nombre tout à fait considérable de chapitres »¹⁵¹².

¹⁵¹¹ Par exemple : COMMISSION EUROPÉENNE, "The acquis of the European Union under the Management of the Enterprise DG, List of Measures", DG Entreprise, 31 déc. 2001; COMMISSION EUROPÉENNE, *Handbook of the Implementation of EC Environment Legislation*, DG Environnement, oct. 2000 ; KRIEKEN Peter J. (van) (ed.), *The Asylum Acquis Handbook. The Foundation for a Common European Asylum Policy*, op. cit., 2000; Règlement général CE n°1.260/1999 du Conseil sur les fonds structurels européens, *JOCE*, n°L11 du 26 juin 1999.

¹⁵¹² COMMISSION EUROPEENNE, « Communication de la Commission concernant les plans d'action dans le domaine des capacités administratives et judiciaires et le suivi des engagements pris, dans le cadre des

Le nouvel instrument de la « feuille de route » présente donc plusieurs avantages. Ainsi il permet :

- une meilleure gestion du temps : en ayant une notion précise du temps imparti aux négociations sur tel ou tel chapitre, les acteurs des Etats membres comme des Etats candidats peuvent mieux anticiper les négociations, donc mieux se préparer pour respecter les délais
- aux Etats membres de mieux préparer leurs positions de négociation et de trouver plus rapidement des positions communes ;
- de fixer clairement les priorités de chaque présidence, d'éviter les recouvrements et les pertes de temps que la négociation sur les thèmes de présidence occasionnent entre Etats membres ;
- il permet à chaque présidence de s'adonner pleinement à sa tâche, donc de mieux l'anticiper et d'en assurer un meilleur suivi une fois la présidence passée ;
- il facilite le travail administratif et les discussions aux Comité des représentants permanents (COREPER).

Pour illustrer ces différents points, la Commission écrivait encore en 2002 au sujet des chapitres les plus difficiles des négociations d'adhésion :

« pour la période couverte par la présidence espagnole, la feuille de route prévoyait que l'Union européenne définirait des positions communes sur quatre chapitres de négociation – agriculture, politique régionale, dispositions financières et budgétaires, et institutions –, en vue de leur fermeture provisoire. Cet objectif est sur le point d'être atteint, étant entendu que les aspects financiers concrets liés à ces chapitres seront traités lors d'une phase ultérieure des négociations »¹⁵¹³.

La « feuille de route », et l'agenda très serré qu'elle imposait, a ainsi contraint les Etats membres à trouver un compromis pour formuler des positions communes sur des chapitres de négociation particulièrement difficiles. Jusqu'ici, le Conseil et la Commission avaient repoussé la négociation de ces chapitres en raison de la difficulté de trouver des positions communes, stratégie qui s'est révélée plutôt désavantageuse du point de vue de la Commission : le temps laissé aux négociations se trouvait ainsi restreint, tout comme le temps et les moyens de pression aux mains de la Commission pour en assurer la mise en œuvre par les Etats candidats. Quelques interlocuteurs de la DG Elargissement ont ainsi indiqué qu'à l'avenir, ils ouvriraient de manière plus précoce les chapitres difficiles. En structurant

négociations d'adhésion, par les pays participant à ces négociations », COM(2002) 256 final, Bruxelles, 5 juin 2002, p. 2.

¹⁵¹³ COMMISSION EUROPEENNE, « Communication de la Commission concernant les plans d'action... », *op. cit.*, 2002, p. 2.

l'agenda du Conseil, l'instrument de la « feuille de route » permet ainsi d'accroître le contrôle de l'UE sur les négociations en cours. C'est la raison pour laquelle, en 2002, la décision fut prise d'ouvrir les négociations sur tous les chapitres restants avec la Roumanie et la Bulgarie :

« Conformément aux objectifs fixés par le Conseil européen de Laeken, sous la présidence espagnole tous les chapitres de négociation restants ont été ouverts avec la Bulgarie et sept autres avec la Roumanie. Les objectifs fixés pour la période couverte par la présidence espagnole sont donc en cours de réalisation »¹⁵¹⁴.

Les feuilles de route permettent par ailleurs à la Commission d'assurer un suivi de l'état des négociations, « de l'état des préparatifs requis et (...) des domaines qui appellent l'adoption de mesures d'ajustement ». A l'aide de ce document et de rapports spécifiques, les Etats membres sont tenus régulièrement informés des développements dans ce domaine et peuvent ainsi mieux suivre l'ensemble du processus.

En terme d'évaluation, le contrôle de l'état de reprise des critères d'adhésion par les PECO dans des domaines non communautarisés a été effectuée en parallèle des travaux de la Commission par des Comités spécifiques rattachés au Conseil de l'Union européenne et au COREPER. Il s'agit de domaines où la Commission n'est officiellement pas compétente pour assurer cette évaluation, comme en matière de droits de l'homme et de justice et affaires intérieures (JAI). Les changements introduits par la réforme de 1997 ont ainsi poussé le Conseil à créer de nouvelles procédures d'évaluation du respect des critères d'adhésion dans des secteurs intergouvernementaux où la Commission ne dispose que de très peu d'expertise.

Enfin, avec l'intégration d'une dimension préventive dans la politique des droits fondamentaux de l'Union, notamment après le précédent autrichien en 1999¹⁵¹⁵, l'UE a mis en place un système de surveillance et de suivi des droits fondamentaux dans les Etats membres. L'arrivée au pouvoir du parti d'extrême-droite *Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ)* mené par Jörg Haider en Autriche, et la publication d'un rapport d'experts européens indépendants nommé « rapport des trois sages » à ce sujet, a ouvert un débat sans précédent sur les valeurs de l'Union européenne et fait surgir la peur de la reproduction de situations similaires dans une Europe à Vingt-Cinq. Comme l'indiquait Olivier de Schutter, expert et coordinateur du Réseau européen d'experts indépendants pour les droits fondamentaux créé en 2002, « la

¹⁵¹⁴ *Ibid.*

¹⁵¹⁵ Lors des élections législatives du 3 octobre 1999, le parti d'extrême-droite FPÖ mené par Jörg Haider remportait 26,91% des voix et accédait ainsi au gouvernement par le biais d'une coalition gouvernementale avec l'ÖVP (Österreichische Volkspartei) dirigé par Wolfgang Schüssel, devenu chancelier.

dimension préventive (...) [devenait] plus urgente avec l'élargissement de l'Union à dix membres au 1^{er} mai 2004 ». Il insistait également sur le fait qu'en matière de justice et affaires intérieures, « malgré les précautions prises, l'élargissement allait nécessairement augmenter la diversité des traditions et des systèmes judiciaires et administratifs. Potentiellement, des standards divergents peuvent apparaître entre les Etats membres. Ils peuvent mettre en danger l'uniformité de l'application du droit européen »¹⁵¹⁶. Ainsi, en 1999, le **Conseil de l'Union européenne** a mis en place des mécanismes de contrôle de la situation en matière de droits de l'homme dans les PECO par le biais des rapports d'évaluation rédigés par un comité d'évaluation, le Groupe « Evaluation collective » (Coleval), pour le Comité des représentants permanents. Le suivi a porté aussi bien sur le respect du critère politique de Copenhague que sur la capacité des candidats à intégrer l'acquis de l'Union en matière de justice et affaires intérieures¹⁵¹⁷.

Si le Conseil européen représente le chef d'orchestre, et le Conseil de l'Union européenne son suppléant dans cette tâche, après l'introduction de la nouvelle gestion publique en matière de matière d'élargissement, quel est désormais le rôle de la Commission ?

B – La Commission : un « entrepreneur politique » devenu « manager politique » ?

Nous avons montré dans le chapitre I que la Commission a largement fait usage de son pouvoir d'initiative pour que naisse une politique européenne à l'Est, puis une politique d'élargissement au début des années 1990. A la fin des années 1990, la Commission a perdu en légitimité et après la réforme de 1997 et la crise de 1999, elle a recentré ses tâches sur sa fonction de « manager des politiques de l'Union ». Le passage d'un rôle d'entrepreneur à celui de gestionnaire trouve ses origines dans la solution trouvée par la Commission pour regagner la confiance perdue dans la gestion de l'assistance à l'Est : l'introduction des idées et méthodes de la nouvelle gestion publique. Dans le cadre de l'élargissement, les méthodes de la nouvelle gestion publique ont été promues par des membres de la Cour des Comptes européenne qui défendent une culture du nouveau management public telle qu'introduite dans les pays anglo-saxons, c'est-à-dire en premier lieu aux Etats-Unis, puis en Grande-Bretagne,

¹⁵¹⁶ DE SCHUTTER Olivier, intervention lors de la conférence « Human Rights and the European Union, http://www.icj.org/IMG/pdf/Friday_24_October_Morning.pdf

¹⁵¹⁷ RESEAU UE D'EXPERTS INDEPENDANTS EN MATIERE DE DROITS FONDAMENTAUX, « Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2003 », *op. cit.*, 2004, p. 16.

en Nouvelle-Zélande et en Australie¹⁵¹⁸. Le Parlement a également défendu cette approche dans le sens où le rapport rédigé par la Danoise Kjær Hansen reflète également la promotion de ces méthodes de la nouvelle gestion publique, qui ont été introduites au Danemark dès la fin des années 1980. La Commission, décrédibilisée à partir de 1997 dans le cadre de PHARE, puis en 1999 dans d'autres domaines de son action extérieure et de ses politiques intérieures, a remplacé la conception weberienne de l'administration publique par une approche managériale afin de regagner sa légitimité perdue. La tendance du passage d'un rôle d'entrepreneur à celui de gestionnaire politique est confirmée par les termes de l'agenda de la Commission Barroso pour les années 2006-2010, qui insiste sur la nécessité d'une meilleure mise en œuvre des stratégies et politiques existantes plutôt que sur l'innovation politique¹⁵¹⁹.

1) Le rôle central de la Commission dans la gestion de l'assistance et des procédures de contrôle

A partir de 1997, le programme PHARE a été particulièrement critiqué par la Cour des Comptes européenne et par le Parlement européen et a ouvert la voie à une importante réforme de la politique d'assistance en Europe centrale et orientale. Le rapport annuel 1997 de la Cour et le rapport spécial sur le système de mise en œuvre décentralisée (DIS) – introduit en 1994 – mentionnaient l'aspect très centralisé de la programmation et de la gestion de la mise en œuvre des projets PHARE¹⁵²⁰. Ils dénonçaient le manque de transparence dans l'attribution des contrats aux entreprises de conseil privées, l'absence de système d'évaluation fiable et le manque de participation des PECO à la programmation et à la mise en œuvre des projets (absence d'appropriation des programmes par les bénéficiaires). Le rapport de l'ex-députée européenne Kjær Hansen de la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, préparé juste après la publication du rapport spécial de la Cour, a ouvert un

¹⁵¹⁸ Pour une analyse détaillée sur l'introduction de la nouvelle gestion publique dans ces pays et sur leur diffusion en Europe, voir: KÖNIG Klaus, « 'New' Administration or Modernization of Administration : Administrative Politics in the Nineties », *Die öffentliche Verwaltung*, 9, mai 1995, pp. 349-358 ; BOSTON Jonathan, *Origins and Destinations : New Zealand's Model of Public Management and the International Transfer of Ideas*, juin 1994; MASCARENHAS Reginald C., « Building an Enterprise Culture in the Public Sector : Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand », *Public Administration Review*, 1993, pp. 319-328.

¹⁵¹⁹ CINI Michelle, "Pragmatism and Renewal...", *op. cit.*, 2005.

¹⁵²⁰ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) accompagné des réponses de la Commission », *op. cit.*, 1997, pp. 4-47.

important débat sur ce point avec la Commission¹⁵²¹. Le Commissaire pour l'Elargissement, Hans van den Broek, a été invité à répondre aux questions devant le Parlement en novembre 1997 : PHARE a été ouvertement critiqué par les députés et la Commission sommée de réformer les procédures existantes et les mesures d'externalisation de la mise en œuvre¹⁵²². Cette période de crise pour PHARE, couplée à celle qui a suivi pour la Commission en 1999 et aux éléments de réforme introduits dans l'esprit de la méthode ouverte de coordination, ont contribué à faire de la Commission non plus un « entrepreneur politique », mais un « gestionnaire politique ».

Plusieurs observateurs et analystes ont mis en valeur l'aspect peu démocratique de la gestion de PHARE avant 1997 et le rôle croissant que la Commission a acquis après la réforme de l'« Agence 2000 ». Péter Heil, fonctionnaire du Bureau du Premier Ministre hongrois, a par exemple indiqué dans sa thèse sur PHARE en Hongrie le pouvoir que la maîtrise des procédures de mise en œuvre définies par la Commission confère à cette organisation¹⁵²³. Ce pouvoir dérive en premier lieu des règlements du Conseil qui attribuent à la Commission un rôle de coordinateur principal de l'assistance aux PECO, de contrôleur des engagements financiers, de suivi et d'évaluation des activités. En second lieu, ce pouvoir est peu contesté en raison de la faiblesse des contre-pouvoirs européens : les Etats membres ont un rôle politique affaibli au sein du Comité de gestion PHARE, les réunions bilatérales du Conseil d'association discutent d'autres thématiques que la mise en œuvre de PHARE, le Parlement européen s'est souvent intéressé à d'autres sujets que la mise en œuvre de l'assistance. Le seul contre-pouvoir constant de la Commission est la Cour des Comptes qui, dès sa création en 1975, s'est posée en « ennemie » de cette organisation¹⁵²⁴.

La réforme de 1997 a donné l'occasion à la Commission d'ajouter « des cordes à son arc » : la création des Partenariats pour l'adhésion et des Rapports réguliers sont de nouveaux instruments aux mains de la Commission inspirés des procédures de MOC qui ont permis de renforcer son pouvoir de contrôle de la mise en œuvre des réformes dans les PECO. Par ailleurs, pratiquement aucun Programme d'assistance par pays n'a la chance d'être accepté par les Etats membres de l'UE si la Commission ne donne pas son consentement. Dans la

¹⁵²¹ PARLEMENT EUROPEEN, « Programme PHARE », débats du Parlement européen, session 1997-98, compte-rendu in extenso des séances du 5 et 6 novembre 1997, *Journal Officiel des CE*, n°4-508, 1997, pp. 43-47.

¹⁵²² Entretien avec le directeur du programme SIGMA de l'OECD, co-financé par PHARE, Paris, 3 juin 2004.

¹⁵²³ HEIL Péter, *PHARE in Hungary...*, 2000, pp. 139-143.

¹⁵²⁴ LAFFAN Brigid, « Becoming a 'Living Institution' : The Evolution of the European Court of Auditors », *Journal of Common Market Studies*, 37 (2), 1999, pp. 251-68.

phase de mise en œuvre des programmes, la Commission doit approuver chaque projet, chaque contrat et elle est consultée de 6 à 8 fois sur chaque élément de programme pendant la procédure d'acquisition. Elle reçoit régulièrement des comptes rendus et rapports de la part des délégations et des agences de mise en œuvre et préside les Comités de gestion communs dans les PECO, au sein desquels les délais et l'efficacité de la mise en œuvre, la performance des unités de gestion et les résultats des programmes sont évalués.

L'aspect très centralisé du programme PHARE jusqu'en 1997 a également conduit la Commission à faire l'objet de nombreuses critiques s'agissant des délais de sélection et de mise en œuvre des projets. De un à deux ans ont parfois été nécessaires avant la mise en œuvre des projets et il fallait compter de 3 à 5 ans entre la publication de l'appel d'offre et l'évaluation du projet. Des fonctionnaires des PECO ont également mentionné l'extrême bureaucratie du cycle de projet et la perte de temps que les procédures de la Commission ont occasionnées. Les frictions entre la Commission à Bruxelles et les délégations ont aussi été à l'origine de nombreux retards. Alors que les modalités d'un projet avaient fait l'objet de plusieurs mois de discussions entre les autorités d'un pays candidat et la délégation de la Commission, il n'était pas garanti que le siège de la Commission à Bruxelles approuve le consensus. Ce pouvoir détenu à Bruxelles générait donc une grande incertitude qui régnait à toute étape du cycle de projet. Le processus de déconcentration de 1998, en attribuant une responsabilité accrue aux délégations dans la préparation et la gestion des projets, a donc contribué à remédier en grande partie à ce genre de difficulté. Par ailleurs, de nombreuses responsabilités ont également été confiées aux bénéficiaires dans le cadre de la déconcentration, comme l'indique le tableau ci-dessous.

T 95. Cycle de projet PHARE en 2001

	Coordinateur national de l'aide	Commission	Délégation de la Commission	Agence de mise en œuvre	CFCU	Unit de mise en œuvre du programme	Funds national	Contractant	Comité de gestion pour la coordination de l'aide
Idee de projet				X		X			
Sélection	X	X	X						X
Décision sur le projet		X							
Mémoire financier	X		X						
Préparation du document technique				X		X			
Vérification du document technique			(X)	X	X				
Appel d'offre				X	X				
Evaluation			(X)	X	X	X			
Signature du contrat			(X)	X	X	(X)		X	
Mise en œuvre								X	
Paiement				X	X	X	X	X	
Certificat de réalisation				X		X			
Suivi	X	X	X	X	X	X		(X)	
Evaluation	X	X	X	X	X	X		(X)	

Source : Tableau adapté à partir d'un schéma de Judit Rózsa, directrice du CFCU hongrois, entretien à Budapest, 24 août 2001.

Afin de perfectionner ses capacités de contrôle du respect de la conditionnalité par les Etats candidats dans des domaines très élargis de l'acquis et sur des conditions d'adhésion qu'elle n'avait pas dû contrôler lors des précédents élargissement, la Commission s'est appuyée sur les procédures de la méthode ouverte de coordination (MOC) pour développer des instruments de suivi des réformes dans les pays candidats. En premier lieu, le **Partenariat pour l'adhésion**, régulièrement mis à jour, a servi de guide général personnalisé pour l'identification des réformes à réaliser dans chaque Etat candidat. Les **rapports réguliers**, dont la rédaction engageait l'ensemble des services concernés par l'élargissement et était coordonnée par le responsable pays de la DG Elargissement, ont constitué un exercice très ambitieux d'évaluation de l'état des réformes dans chaque candidat, alors que cette évaluation a généralement lieu, dans le cadre de la MOC, pour un seul secteur. A partir de 2000, la feuille de route a rythmé les négociations d'adhésion en posant des contraintes de temps aux Etats membres et candidats sur la négociation des chapitres et la mise en œuvre des éléments négociés. Les Etats candidats ont, quant à eux, dû définir un **Plan national d'adoption de l'acquis (PNAA)** pour indiquer de quelle manière ils entendaient mener les réformes recommandées par la Commission et envoyé un **Rapport annuel** permettant de rendre compte de l'état des réformes réalisées sur la base du PNAA. En 1998, la Commission leur a

demandé d'établir un **Plan national de développement** prenant notamment en compte la dimension de développement durable dans divers secteurs d'activité. A partir de 2001, les Etats candidats ont également dû rédiger des **Plans d'action pour le renforcement des capacités administratives et judiciaires** indiquant les réformes à réaliser, les ressources humaines et financières mobilisées pour le faire et les échéances envisagées pour la mise en œuvre. La rédaction des rapports, la vérification des éléments des PNAA, des Rapports annuels des PECO, des Plans d'action sur les capacités institutionnelles et des Plans de développement, documents relativement techniques, n'ont donc pas uniquement engagé les fonctionnaires de la DG Elargissement rattachée aux relations extérieures de l'UE, mais quasiment l'ensemble des DG techniques de la Commission. Cette démarche a ainsi ouvert la porte à des DG traditionnellement chargées d'affaires intérieures à l'UE vers les affaires internationales. **Les tâches administratives et de gestion de la Commission se sont donc considérablement accrues et sa fonction de contrôle a également pris un caractère plus politique.** En effet, les Rapports annuels de la Commission ont généralement été considérés comme très politiques par les Etats candidats qui, conformément à l'esprit de la MOC, y ont vu une forme de « classement » de leurs résultats accomplis, d'émulation entre candidats (la fameuse « régata » mentionnée dans les entretiens). C'est donc moins par le biais de sanctions directes que par celui de la réputation (*shaming*) que la Commission a exercé les pressions aux réformes dans les PECO après 1997.

Cependant, la Commission, acteur central dans la mise en œuvre de la politique d'élargissement, a rencontré de sérieuses difficultés pour accomplir l'ensemble de ces nouvelles tâches, notamment en raison de la faiblesse de ses ressources en personnel. En 1998, le Comité d'aide au développement (DAC) de l'OCDE a estimé le nombre total du personnel de la Commission à 3129, parmi lesquels 953 étaient employés à la DGIA¹⁵²⁵. La Commission comptait 128 délégations à l'étranger, dotées de 600 fonctionnaires expatriés et de 1950 agents locaux. Les coûts annuels de ce réseau étaient évalués à 203 millions d'euros, représentant seulement 3% des dépenses en aide extérieure de l'UE. Le DAC jugeait qu'il s'agissait d'un pourcentage relativement faible comparé aux standards internationaux et ce point a également été mis en valeur par d'anciens fonctionnaires de la DG Elargissement¹⁵²⁶. Bien que le nombre d'employés ait augmenté de 50% depuis le début des années 1990,

¹⁵²⁵ OCDE, *European Community, Development Co-operation Review Series*, n°30, Paris, 1998. La mise en œuvre des programmes PHARE a également fait l'objet de critiques récurrentes de la part de l'OCDE.

¹⁵²⁶ MAYHEW Alan, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, op. cit., 1998.

l'OCDE recommandait à la Commission en 1998 d'augmenter le personnel dans les délégations et de lui fournir une meilleure formation en gestion de l'assistance. En résumé, le Conseil européen et le Parlement européen avaient accepté au cours des années 1990 d'accorder des responsabilités supplémentaires à la Commission dans la gestion des politiques économiques extérieures, sans réellement prêter attention aux capacités humaines de cette organisation pour mettre en œuvre ces politiques. Après 1989, la Commission a clairement fait usage de son droit d'initiative (entrepreneur politique), comme analysé dans le chapitre I, pour déployer rapidement une assistance aux anciens pays communistes. Cependant, elle est restée jusqu'en 1997 un faible « gestionnaire politique ». Comme Brigid Laffan écrivait en 1997 :

« Ceci montre que même si la Commission réforme ses processus internes, les institutions législatives doivent aussi s'assurer de ne pas surcharger la Commission avec des tâches qu'elle ne peut pas gérer en l'état actuel de ses ressources humaines »¹⁵²⁷.

L'ouverture progressive des délégations dans la plupart des PECO a participé, d'une certaine manière, à renforcer les compétences de la Commission en tant que « manager politique ».

2) Le rôle des délégations dans la gestion des programmes et le contrôle de la conditionnalité

Les délégations de la Commission n'ont fait l'objet que de très rares travaux de recherche¹⁵²⁸ et une attention encore moindre a été accordée aux délégations de la Commission en Europe centrale et orientale. Comme analysé dans le chapitre II, au cours d'une dizaine d'années de gestion de l'assistance à l'Est, les délégations de la Commission ouvertes pendant les années 1990 en Europe centrale et orientale ont gagné en compétences techniques et en responsabilité dans le contrôle des programmes. Par conséquent, les délégations ont contribué à étendre les réseaux d'expertise et d'action de la Commission dans les PECO et à renforcer la place de cette organisation dans les relations extérieures de l'UE. Les délégations ont également largement assisté la Commission à Bruxelles dans sa fonction de contrôle du respect des

¹⁵²⁷ LAFFAN Brigid, "From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission", *op. cit.*, 1997, p. 434. (notre traduction)

¹⁵²⁸ DIMIER Véronique, « Préfets d'Europe : le rôle des délégations de la Commission dans les ACP (1964-2004) », *Revue française d'administration publique*, (111), 2004, pp. 433-445 ; WINAND Pascaline, « The US Mission to the EU in 'Brussels D.C.', the European Commission Delegation in Washington D.C. and the New Transatlantic Agenda », papier présenté à l'European University Institute Florence, novembre 2003. Voir aussi la conférence organisée par Véronique Dimier et Pascaline Winand : « The EU as an External Actor : the Role of the Delegations of the European Commission, 1954-2004 », Université Libre de Bruxelles, 13 mai 2005.

critères d'adhésion. Ainsi, dans quelle mesure la réforme de 1997 a-t-elle conféré un rôle plus politique aux délégations dans les PECO ?

La dimension stratégique de la fonction d'information

Nous avons vu dans le chapitre II que la tâche d'information de la Commission par les délégations sur l'état d'avancement des PECO a accru les capacités d'expertise de la Commission. Depuis la publication du Livre blanc de 1995, les délégations devaient rendre compte de la manière dont la procédure de *screening* était suivie et mise en œuvre dans les PECO. Avec l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998, les délégations ont de nouveau acquis un rôle plus important et ont fourni des informations sur l'état des réformes dans l'ensemble des domaines liés aux critères politique, économique, juridique et institutionnel d'adhésion. Les délégations ont envoyé des informations précieuses et utiles aux fonctionnaires chargés à Bruxelles de rédiger les Rapports annuels que la Commission commença à publier sur chaque Etat candidat à partir de 1998.

Les délégations, conseillères des PECO sur la gestion des nouveaux instruments de pré-adhésion

La réforme de 1997 a particulièrement affecté les relations entre la Commission (plus précisément entre la délégation) et les autorités des PECO. Elle a introduit de nouveaux instruments de pré-adhésion et des méthodes de coopération inspirées de la nouvelle gestion publique. Les nouvelles procédures n'étant pas évidentes à maîtriser, le personnel des délégations a très souvent aidé les fonctionnaires des PECO à mieux comprendre les éléments de gestion de la politique d'assistance communautaire.

Comme l'indiquait un fonctionnaire hongrois en 2000, le détachement dans les délégations d'un fonctionnaire responsable des questions financières (déconcentration de 1997) a considérablement réduit les délais de préparation des projets de coopération et accéléré l'approbation des documents. Il a également ajouté une importante flexibilité dans les relations de coopération entre la Commission et les autorités nationales¹⁵²⁹. Les chargés d'affaires des délégations ont très souvent aidé les fonctionnaires du ministère travaillant dans

¹⁵²⁹ HEIL Péter, *PHARE in Hungary., op. cit.*, 2000, pp. 139-143.

leur domaine de spécialisation à rédiger les fiches de projets requises pour lancer des appels d'offre ou à participation. En raison de la faible qualité de certaines fiches ou propositions, les chargés d'affaires ont parfois corrigé ou de nouveau rédigé ces fiches afin d'éviter leur refus à Bruxelles. Ils ont également aidé les autorités locales à préparer leur **Plan national d'adoption de l'acquis (PNAA)** introduit en 1998 et, à partir de 2002, leur **Plan d'action pour les capacités administratives et judiciaires**. Ces plans mentionnaient de manière précise l'état de l'acquis et des réformes institutionnelles dans tous les secteurs, l'évaluation des ressources financières et humaines, et les délais de mise en œuvre des réformes envisagés. Par ailleurs, les Etats candidats ont dû élaborer un **Plan national de développement** permettant d'identifier les réformes nécessaires dans divers secteurs liés à la politique régionale et touchés par le principe du développement durable. Les délégations ont fournis des conseils importants pour la préparation et la gestion de l'ensemble de ces documents par les PECO.

La diffusion de normes et de valeurs européennes: les délégations comme "entrepreneurs de normes"

La communication journalière entre les délégations et les fonctionnaires de leur Etat d'accueil a participé à la diffusion de compréhensions et d'interprétations des normes et des valeurs européennes contenues par les critères d'adhésion. Les conférences organisées à la délégation et parfois dans d'autres lieux des pays hôtes ont participé à multiplier les échanges de vues et de connaissance sur des normes techniques (douane, agriculture, environnement) ainsi que sur des valeurs politiques (droits de l'homme, politique sociale). La présence d'experts des Etats membres dans la délégation de la Commission et les ministères des PECO (jumelages) ont également participé à ce processus de diffusion. La littérature sur la socialisation internationale nomme ces agents « entrepreneurs de normes »¹⁵³⁰.

Un rôle politique dans la gestion de l'assistance

Les Etats candidats et les délégations ont fait l'objet de diverses pressions politiques de la part des administrations des Etats membres, en particulier lors de la procédure de sélection des

¹⁵³⁰ RISSE Thomas, ROPP Stephen, SIKKINK Kathryn (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, op. cit., 1999.

projets de jumelage¹⁵³¹. Bien que la Commission ait “activement découragé ce genre de pressions”¹⁵³², celles-ci ont continué à être pratiquées dans le cadre de la facilité de transition prévue pendant trois ans après l’adhésion des nouveaux Etats membres. Même les représentants politiques des Etats membres ont essayé d’influencer les décisions sur les projets de coopération et d’assistance. Par exemple, dans le cas des jumelages, le Premier Ministre espagnol a essayé en 2001 de convaincre son homologue polonais lors d’une visite officielle de choisir des experts espagnols pour un projet de jumelage dans le secteur de la pêche. Pour l’Espagne, le projet avait une dimension très politique (et économique !) puisqu’il pouvait ouvrir les portes des marchés de la Mer baltique aux entreprises espagnoles. Les délégations ont également reçu des pressions similaires et les entretiens croisés ont indiqué que leur rôle n’a pas toujours été très impartial lors de la sélection des projets¹⁵³³. Des pressions identiques ont été identifiées pendant la procédure de sélection des projets de jumelage en Roumanie, Bulgarie, Croatie et Turquie¹⁵³⁴. Ce genre de pression a conduit le Premier Ministre roumain à annoncer en mai 2005 que son pays devait être libre de choisir s’il voulait se conformer à un système français ou plutôt à des normes anglo-saxonnes¹⁵³⁵.

Participation à la politique d’information sur l’élargissement

En 2000, la Commission a adopté une stratégie de communication sur l’élargissement pour mieux informer les Etats membres et les Etats candidats sur les enjeux de cette politique. La stratégie s’adressait “au grand public dans le cadre d’une approche décentralisée, adaptée aux exigences spécifiques des pays, régions, localités et secteurs” (European Commission, 2000: 2). Les services de la Commission à Bruxelles étaient principalement responsables de produire l’information sur l’élargissement ainsi que les messages clés. La stratégie prévoyait que les délégations de la Commission et les bureaux du Parlement européen dans les Etats candidats travailleraient en étroite coopération avec les gouvernements, les centres d’information et tout autre partenaire local pour adapter ces informations aux spécificités et à la stratégie de communication du pays sur la base du principe de subsidiarité. Les leader d’opinion des Etats candidats (ministres au gouvernement, parlementaires nationaux,

¹⁵³¹ Entretiens à la délégation de la Commission en Estonie et en Hongrie et dans plusieurs ministères dans ces deux pays, septembre 2002, septembre 2003.

¹⁵³² COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, *Special Report No 6/2003 (pursuant to Article 248(4), second subparagraph, EC) concerning Twinning as the main instrument to support institution-building in Candidate Countries together with the Commission’s replies*, juin 2003, p. 43.

¹⁵³³ Entretiens au Bureau du Premier Ministre en Hongrie, Budapest, septembre 2003.

¹⁵³⁴ Entretiens DG Elargissement, Commission, Bruxelles, juin 2004.

¹⁵³⁵ Discussion avec un fonctionnaire de la DG Elargissement, Bruxelles, mai 2005.

télévision, presse, groupes d'intérêt, enseignants, organisations de la société civile) étaient considérés comme représentant les principales personnes responsables de générer des discussions informées sur l'élargissement. La stratégie générale mentionnait que: « tout dépend des acteurs qui sont le plus proche du public de développer et de diffuser des messages détaillés adaptés aux conditions nationales, régionales, locales ou sectorielles »¹⁵³⁶. De plus, la stratégie prévoyait qu'une « pleine utilisation » serait faite d'« internet, de la télévision et d'autres médias électroniques, (...) des visites et des discours engageants du président de la Commission, des membres de la Commission responsables de l'élargissement, d'autres membres de la Commission, des Chefs des délégations et des représentations de la Commission et d'autres fonctionnaires [qui] diffuseraient des messages clés »¹⁵³⁷. Une coopération active avec d'autres institutions et en particulier avec le Parlement et le Conseil ont également fait partie de la stratégie, notamment pendant le processus de ratification (référendums) du Traité d'adhésion par les populations des PECO en 2004.

Dans le contexte particulier de l'élargissement, les délégations de la Commission ont donc eu une fonction particulière d'information et même de persuasion du bien-fondé de l'élargissement auprès des populations des Etats candidats.

Une fonction diplomatique?

Officiellement, les délégations sont des représentations diplomatiques de la Commission européenne seulement dans les pays tiers. Mais dans la pratique, elles fournissent également une assistance aux autres institutions européennes. Il n'est guère étonnant de noter que chaque fois qu'un commissaire se déplaçait dans un pays candidat, il / elle passait plusieurs heures à la délégation pour être informé(e) de la situation locale et pour superviser le processus d'élargissement dans son domaine de responsabilité. Il est cependant plus intéressant de mentionner qu'une démarche similaire avait lieu lorsqu'un représentant du Conseil, du Parlement européenne et surtout d'un Etat membre (gouvernement, parlement) effectuait une visite officielle dans un pays candidat. L'incertitude qui caractérisait le processus d'élargissement avait apparemment accru la position de délégations à l'étranger en tant que détenteur d'expertise et gestionnaire des programmes de coopération européens sur place. Les

¹⁵³⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Communication Strategy for Enlargement*, SEC (737) 2000, 2000, p. 2.

¹⁵³⁷ *Ibid*, p. 3.

délégations ont étroitement travaillé avec le bureau du Parlement européen sur place pour organiser des visites officielles de parlementaires européens.

Un abus de position dans la gestion de l'assistance ?

A force de se voir confier des tâches, les délégations ont rencontré des difficultés à gérer l'assistance ainsi que le suivi des réformes réalisées dans leur pays d'accueil. Bien que la Commission ait introduit une nouvelle politique du personnel à la fin des années 1990, les tâches et les procédures toujours très bureaucratiques de gestion de projet ont été source de plaintes sur « la lenteur des réponses aux demandes de *feedback* et d'information »¹⁵³⁸. Toutefois, malgré ces lenteurs, les interlocuteurs de l'Etat candidat ont apprécié le fait que la délégation était souvent plus au courant et consciente de la situation "sur le terrain" que les services de Bruxelles. Certains rapports d'ambassades des Etats membres donnent cependant une image plus controversée du rôle croissant de gestion des délégations à l'étranger. En pratique, certaines tâches techniques ont un aspect particulièrement politique. Le conseiller économique de l'ambassade de France à Sofia (Bulgarie) a mis en exergue dans un rapport interne destiné au ministère des Affaires étrangères et transmis au SGCI certains dysfonctionnements liés à la gestion de projets PHARE, ISPA et SAPARD par la délégation¹⁵³⁹. D'après ce rapport intitulé « Difficultés et dysfonctionnements dans les procédures d'appel d'offre PHARE. Analyse et recommandations pour l'avenir », les difficultés rencontrées dans l'attribution des marchés trouvent leurs sources : (a) dans la préparation insuffisante des projets et appels d'offres, et dans le choix des experts chargés de préparer les documents techniques d'appel d'offres, qui peuvent biaiser les marchés ; (b) dans le fonctionnement insatisfaisant des comités d'évaluation et dans le contrôle insuffisant exercé par les chargés d'affaires, du CFCU, et des évaluateurs indépendants qui ne garantissent pas en fait l'intégrité totale de la procédure ; (c) dans l'absence d'application correcte de certaines dispositions du guide PHARE par les délégations ; (d) dans l'absence de toute sanction en cas d'annulation des attributions de marchés, ce qui ne permet pas d'éviter la répétition des

¹⁵³⁸ PAPANIMITRIOU Dimitris, PHINNEMORE David, « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain », *Revue d'Etude Comparative Est-Ouest*, 34 (3), sept. 2003, pp. 65-83.

¹⁵³⁹ AMBASSADE DE FRANCE A SOFIA, « Difficultés et dysfonctionnements dans les procédures d'appel d'offres PHARE. Analyse et recommandations pour l'avenir », rapport du Conseiller économique et commercial, Bulgarie, 11 mars 2003. (non publié)

mêmes erreurs à l'avenir ; (e) dans l'absence de mécanisme de recours suspensif en cas de doutes sérieux dans la légalité du marché¹⁵⁴⁰.

Ainsi, le conseiller met particulièrement en avant le fait qu'il existe une répartition inadéquate des rôles entre la Commission à Bruxelles et les délégations, dont les rapports ne sont pas toujours pris en compte par la Commission. Il relève ainsi « les sérieuses faiblesses des chargés d'affaires (...) et le manque de contrôle de leurs autorités hiérarchiques sur leur travail »¹⁵⁴¹ : les chargés d'affaires ne s'investissent pas suffisamment dans les dossiers et n'assistent pas régulièrement au Comité d'évaluation chargé de sélectionner les appels d'offre pour empêcher les éventuelles fraudes. La délégation explique ces dysfonctionnements par le manque de personnel, sa rotation relativement rapide et la nécessité de former constamment de nouvelles personnes aux procédures et dossiers européens. Le conseiller s'étonne pourtant de constater que « la Commission dispose d'une soixantaine de collaborateurs », soit nettement plus que n'importe quelle ambassade, et conclut que l'« on doit alors légitimement s'interroger sur leurs méthodes de travail »¹⁵⁴².

Les entretiens que nous avons pu mener au sujet des projets de jumelages institutionnels révèlent également des dysfonctionnements similaires : la délégation n'est, en effet, pas toujours impartiale lors de la procédure et de la réunion de sélection des projets qui a lieu dans ses locaux. Les projets de jumelage présentent la particularité de ne pas répondre aux lois du marché et de laisser les fonctionnaires des PECO décider avec quels Etats membres ils veulent travailler et sur la base de quels modèles nationaux ils veulent réaliser leurs réformes. Les entretiens menés de manière croisée ont révélé que les membres de la délégation ont parfois conseillé aux fonctionnaires et secrétaires d'Etat d'un ministère est-européen de sélectionner un pays en particulier sur la base de leur expérience de mise en œuvre de l'acquis ou de la qualité des techniques de mise en œuvre qu'ils pouvaient offrir¹⁵⁴³.

Ces exemples montrent que les délégations ont parfois dépassé les fonctions techniques qui leur reviennent dans le sens où la sélection de projets revêt un caractère souvent politique en terme de relation avec les Etats membres et de réalisation de réformes nationales. Ils indiquent surtout que les services à Bruxelles ont parfois perdu le contrôle de la phase de mise en œuvre

¹⁵⁴⁰ *Ibid*, p. 2.

¹⁵⁴¹ *Ibid*, p. 4.

¹⁵⁴² *Ibid*, p. 4.

¹⁵⁴³ Entretiens au ministère hongrois de l'Environnement et de la Gestion de l'eau, Budapest, septembre 2003.

et que la politique de déconcentration n'est pas toujours efficace dans la pratique. Dans ce sens, il est possible de se demander si la Commission n'est pas restée un faible « manager politique »¹⁵⁴⁴.

Tensions avec les ambassades des Etats membres

Les éléments relevés plus haut ne sont pas sans générer d'importantes tensions entre les Etats membres et les services de la Commission. L'évincement des Etats membres du processus décisionnel PHARE a également été mis en avant dans les rapports d'ambassade des Etats membres. Le rapport du conseiller économique et commercial en poste à Sofia (Bulgarie) de mars 2003 est particulièrement éloquent à ce sujet : il indique notamment le fait que la plupart des procédures PHARE restent contrôlées par la Commission et les délégations de la Commission à l'étranger et que les Etats membres (en particulier les ambassades sur place) se sentent exclus du processus décisionnel. Le rapport pointe ainsi du doigt le manque de transparence et d'objectivité des procédures. Il critique également le fait que les évaluations par projet et par pays effectuées par l'entreprise EMS pour le compte de la Commission sont rarement rendues publiques et ne sont pas communiquées aux ambassades des Etats membres, « même après demande écrite expresse » : « la Délégation a par exemple refusé de donner copie du rapport d'audit 2001 sur le management et les systèmes de contrôle sur ISPA en se fondant sur la 'nature interne' de ce rapport »¹⁵⁴⁵.

Des diplomates nationaux pourtant en poste dans les PECO ont souvent indiqué par entretien être déconnectés de la gestion générale des projets d'assistance européens. Ils sont rarement informés de l'état des procédures et ne sont contactés que lorsqu'une entreprise ou un expert national est sélectionné ou invité lors d'une procédure de sélection¹⁵⁴⁶. Dans certains cas, la délégation sur place et les services de la Commission à Bruxelles n'ont pas voulu communiquer les évaluations effectuées par des experts indépendants pour le compte de la Commission, même après demande expresse par courrier et selon la procédure régulière¹⁵⁴⁷. Ces relations conflictuelles ont également souvent fait l'objet de discussions lors des comités

¹⁵⁴⁴ LAFFAN Brigid, "From Policy Entrepreneur to Policy Manager : The Challenge Facing the European Commission", *op. cit.*, 1997, pp. 422-38.

¹⁵⁴⁵ *Ibid*, p. 10.

¹⁵⁴⁶ Entretiens à l'ambassade d'Allemagne à Prague, République tchèque, août 2001, et à Tallinn, Estonie, septembre 2002.

¹⁵⁴⁷ AMBASSADE DE FRANCE A SOFIA, « Difficultés et dysfonctionnements dans les procédures d'appel d'offres PHARE..., *op. cit.*, 2003. (non publié)

PHARE, ISPA et/ou SAPARD à Bruxelles, par le biais du point de contact national et des représentants permanents¹⁵⁴⁸.

De la délégation à la représentation : « normalisation » de la présence de la Commission dans les PECO

Avec l'adhésion de huit PECO au 1^{er} mai 2004, les délégations de la Commission situées en Estonie, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Slovaquie, Hongrie et Slovénie – mais aussi à Malte et Chypre – ont été remplacées par des représentations de la Commission. Alors que les délégations dépendaient de la DG Elargissement, les représentations sont rattachées à la DG Presse et Communication à Bruxelles. Seule une petite « équipe de transition », qui dépend encore de la DG Elargissement, est restée sur place pour assurer les sorties de projet PHARE, ISPA et SAPARD et conseiller les nouveaux Etats membres dans la gestion de la procédure EDIS (système étendu de mise en œuvre décentralisée). L'expérience des élargissements précédents a montré que plusieurs années sont nécessaires pour que les nouveaux membres apprennent à maîtriser les procédures européennes et obtiennent 100% du budget qui leur revient. L'Espagne a par exemple mis sept ans et l'Autriche quatre pour s'adapter aux procédures des fonds structurels.

D'autre part, la Commission n'avait pas d'expertise interne et de moyen de contrôler la mise en œuvre de l'acquis et du respect des périodes transitoires négociées pendant l'adhésion. Elle n'a également aucune garantie que les Etats candidats mettent en œuvre les critères d'adhésion dans tous les domaines. Dans ce contexte, la Commission a créé un programme similaire aux jumelages PHARE sensé accompagner les nouveaux Etats membres dans l'esprit de la méthode ouverte de coordination (MOC). La « facilité de transition » a été proposée dans un papier de stratégie du 9 octobre 2002 pour la période 2004-2006 pour « assister les nouveaux Etats membres dans leurs efforts de renforcer leurs capacités administratives à mettre en œuvre le droit communautaire et pour soutenir l'échange de bonnes pratiques »¹⁵⁴⁹. La facilité de transition a pour but de répondre aux « besoins

¹⁵⁴⁸ Entretien SGCI, Paris, 28 mars 2003

¹⁵⁴⁹ Note interne pour Eneko Landaburu, « Transition Facility – Programming and Implementing Guide », DG Elargissement (non publié). La note précise que les structures de la Commission chargées de la coordination de la programmation des instruments de pré-adhésion (équipes géographiques et horizontales de la DG Elargissement et les délégations) conservent des tâches similaires, telles que décrites dans le guide de programmation. Voir aussi : COMMISSION EUROPEENNE, *Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport*

continuels de renforcement de la capacité institutionnelle dans certains domaines par des actions qui ne peuvent pas être financées par les fonds structurels »¹⁵⁵⁰, en particulier justice et affaires intérieures, contrôle financier, lutte contre la fraude, marché intérieur, environnement, sécurité vétérinaire et alimentaire, sécurité nucléaire, statistiques et structures administratives et de contrôle pour l'agriculture et le développement rural. Les capacités institutionnelles sont donc un domaine au sein duquel les bureaux de la Commission ont conservé un rôle de contrôle sur la mise en œuvre des critères d'adhésion. Bien que les représentations aient officiellement « aucun rôle pour vérifier ou superviser l'atteinte des obligations d'adhésion »¹⁵⁵¹, d'une manière indirecte, elles ont continué pendant trois ans à suivre les réformes des nouveaux Etats membres, c'est-à-dire la mise en œuvre des critères d'adhésion par le biais de revues de presses quotidiennes et de rapports *ad hoc* occasionnels. A l'été 2005, l'« équipe de transition » a cependant été entièrement dissoute dans les délégations situées dans pays les plus avancés comme la Hongrie et la République tchèque et les représentations n'ont plus aucun lien officiel avec la DG Elargissement¹⁵⁵².

Le changement de statut des délégations a entraîné un changement radical de la politique de personnel. En raison du recul soudain des tâches à remplir, les contrats de nombreux ALAT et agents locaux n'ont pas été renouvelés. Dans certains pays comme la République tchèque, le personnel a été réduit à un tiers, dans d'autres pays seulement à la moitié. La Délégation en Lettonie a réduit son personnel à 11 personnes, dont deux seulement ne sont pas lettones. En Pologne, la Représentation est passé de plus de 120 à 40 employés, dont un quart à peine n'est pas polonais. En Hongrie, la Représentation ne dispose plus que de 19 personnes, dont 3 fonctionnaires de la Commission seulement et 8 qui partiront à l'été 2005 (équipe de transition). En République tchèque, parmi les 18 personnes travaillant encore la Représentation, seulement 10 resteront après l'été 2005 pour assurer le travail de presse et communication¹⁵⁵³. A partir de la fin de l'année 2005, le personnel restant ne proviendra plus que des nouveaux Etats membres.

de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, COM (2002)700 final, SEC (2002)1400-1412, 9 oct. 2002.

¹⁵⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵⁵¹ Fonctionnaire de la Représentation de la Commission à Budapest, informations par courrier électronique, mai 2005.

¹⁵⁵² Fonctionnaire de la Représentation de la Commission à Budapest; employé de la Représentation de la Commission à Prague, informations obtenues par courrier électronique, mai 2005.

¹⁵⁵³ Informations sur les sites internet des représentations de la Commission dans les PECO et par courrier électronique, avril-mai 2005.

Les Représentations ont donc clairement un rôle plus symbolique, moins politique et technique que les Délégations. Comme un fonctionnaire de la Délégation à Budapest indique : « La Délégation a été créée tout au début des années 1990, et depuis l'adhésion de la Hongrie, elle a toujours eu un rôle 'politique', en aidant les collègues de la DG Elargissement à coordonner les négociations d'adhésion. Après l'adhésion, ce rôle politique a cessé »¹⁵⁵⁴. Cependant, les Représentations conservent un certain nombre de fonctions clés :

- D'un point de vue diplomatique et politique, elles représentent la Commission. Elles sont le canal des relations quotidiennes entre la Commission et les Etats membres.
- Elles contrôlent et rendent compte à Bruxelles des derniers développements politiques, économiques et commercial par le biais de « Trends reports », de rapports *ad hoc* envoyés environ tous les deux jours, mais aussi de « pre-GAERC reports » présentant la position du gouvernement et de « early warning reports » quotidiens envoyés le matin au sujet des thèmes rapportés par les médias pouvant avoir un intérêt pour la Commission¹⁵⁵⁵.
- Elles constituent un bureau d'information pour les médias et la population sur les activités de la Commission en particulier et plus largement sur l'Union européenne.

S'agissant de cette dernière tâche, les Représentations conservent sur le long terme la tâche d'« entrepreneur de norme » qu'avaient les Délégations pour la diffusion de normes et de valeurs européennes dans les nouveaux Etats membres. Dans ce contexte, les relations avec le Parlement européen sont plutôt ténues, comme l'indique le projet de la Représentation et du bureau du Parlement à Budapest de trouver des locaux communs¹⁵⁵⁶. Les relations avec le Conseil et les ambassades des Etats membres sont, quant à elles, devenues particulièrement distendues après l'élargissement.

Pour **conclure**, il est possible de constater que l'introduction de la gouvernance par la connaissance en 1997 a transformé l'équilibre institutionnel de la politique d'élargissement. Conformément à ce qui est constaté dans les politiques internes à l'UE, les instruments de la MOC ont renforcé le rôle du Conseil européen comme chef d'orchestre de la politique, mais l'institution « qui joue la musique » de la mise en œuvre reste bien la Commission. Cette

¹⁵⁵⁴ “The Delegation was set up in the early 1990s, and until Hungary’s accession it always had a ‘political’ role, helping colleagues in DG Enlargement to coordinate the accession negotiations. After accession that political role ceased”, Fonctionnaire de la Représentation de la Commission à Budapest, informations par courrier électronique, mai 2005.

¹⁵⁵⁵ Fonctionnaire de la Représentation de la Commission à Prague, informations par courrier électronique, mai 2005.

¹⁵⁵⁶ Fonctionnaire de la Représentation de la Commission à Budapest, informations par courrier électronique, mai 2005.

dernière a vu son rôle s'accroître au fil du cinquième élargissement, tant dans la gestion de l'assistance que dans celle des négociations d'adhésion et de mise en œuvre des réformes par les Etats candidats. Afin d'assurer le passage vers une fonction croissante de « gestionnaire politique », les tâches des délégations se sont accrues, mais leurs fonctions techniques et d'information ont acquis une dimension relativement politique qui renforce et nourrit d'une certaine façon les capacités d'initiative de la Commission. Dans ce sens, la Commission n'a pas perdu sa qualité d'« entrepreneur politique » avec le recours aux procédures de la MOC : après les critiques récurrentes du Parlement et de la Cour des Comptes et à la crise traversée en 1999, la Commission a en effet reconstruit sa légitimité en transférant une partie de ses compétences aux délégations, plus proches des réalités du terrain. Pour Brian Ardy et Ian Begg, **la MOC ne fournit cependant pas de réponse satisfaisante aux questionnements sur la légitimité**¹⁵⁵⁷, comprise cette fois du point de vue de la méthode en général, qui nourrit les réflexions actuelles sur les fondements de la gouvernance interne et externe de l'UE. En dépit d'une réelle implication des gouvernements dans le processus, le système est à la fois technocratique et opaque. Les lignes directrices ou listes d'acquis sont préparées par des fonctionnaires de la Commission dépourvus de toute responsabilité politique et adoptées dans le secret des délibérations du Conseil par des représentants nationaux. Par ailleurs, les services de Bruxelles ont rencontré des difficultés à gérer la décentralisation croissante, qui se reflètent dans les nombreux dysfonctionnements liés au suivi des projets d'assistance et au contrôle des réformes des PECO. Dans ce sens, il est possible de constater que la Commission reste un gardien imparfait de la conditionnalité à l'adhésion, élément que nous développerons également dans l'analyse plus détaillée des cadres d'action. Pour aller plus loin, nous pensons que le contexte d'interaction constante avec les Etats candidats a augmenté la situation d'incertitude à laquelle la Commission faisait face et conduit celle-ci à revoir régulièrement les éléments de définition des cadres cognitifs et d'action de la politique d'élargissement.

Section 2 – Des innovations dans les cadres cognitif et d'action

A partir de 1997, les interactions constantes avec les Etats candidats ont fait prendre conscience à la Commission de la situation d'incertitude grandissante dans laquelle se trouvait l'Union européenne à la veille de son élargissement : l'UE allait intégrer de nouveaux Etats candidats en lesquels ses Etats membres n'avaient pas entièrement confiance et dont la

¹⁵⁵⁷ ARDY Brian, BEGG Ian, "The European Employment Strategy : Policy Integration by the Back Door ?", *South Bank University European Paper* n°4/01, 2001.

situation politique, économique et sociale présentait des risques d'instabilité pour l'Union dans son ensemble.

L'analyse de l'évolution de la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est reflète le développement de toute une rhétorique permettant de diffuser le contenu du cadre cognitif de cette politique et de cadrer les mesures d'action publique qui en découlent. Cette évolution a particulièrement été influencée par les idées de la nouvelle gestion publique (NGP) et correspond, dans le cadre de l'élargissement à l'Est, à un croisement de deux chemins de diffusion : un premier chemin qui relève de la politique intérieure et qui a utilisé la NGP pour mieux gérer les relations entre acteurs publics et privés au niveau infra-national et européen ; un second chemin qui se rattache à la politique extérieure au développement et qui a recouru à la NGP pour revoir les relations de coopération entre organisations/Etats donateurs et Etats tiers en développement ou en transition. Les Etats candidats ayant acquis à la fin des années 1990 un statut situé à l'intersection entre ces deux tendances – pays en transition, mais presque membres de l'UE – les fonctionnaires de la Commission ont donc opéré un croisement entre ces deux chemins de diffusion des idées et des méthodes de la nouvelle gestion publique. Les mots clés de la rhétorique européenne en matière d'élargissement, mais aussi de politique de coopération extérieure, sont désormais les suivants : démocratie, droits de l'homme, Etat de droit et économie de marché ; déconcentration, décentralisation et partenariat.

A – Une évolution significative des cadres cognitif et d'action de la politique l'élargissement

Afin d'anticiper l'élargissement à l'Est, la Commission a recouru de plus en plus à la MOC pour perfectionner le cadre cognitif et les cadres d'action de sa politique. Ces cadres ont donc fait l'objet depuis 1998 d'un processus itératif et incrémental de redéfinition par petites touches. Une analyse détaillée de la réalité des notions de décentralisation et de partenariat, ainsi que des mécanismes d'évaluation et de l'état de l'expertise fournie aux Etats candidats montre, quant à elle, les limites à l'introduction de la MOC dans la politique d'élargissement. Quel bilan peut-on tirer de l'impact de l'élargissement de mai 2004 sur la définition des cadres cognitif et d'action des politiques d'élargissement actuelles et en préparation ?

1) Cadre cognitif : conditionnalité et paradigme de l'Etat providence

Le propre de la conditionnalité repose sur le fait que « l'appartenance à [une] communauté suppose de remplir certains critères »¹⁵⁵⁸. Les critères d'adhésion à l'Union européenne, bien qu'ils n'aient officiellement pas changé depuis 1993 et restent valables pour les élargissements à venir, ont particulièrement évolué s'agissant des valeurs auxquelles ils renvoient : au cours d'une décennie, les référentiels sectoriels qui les sous-tendent ont considérablement changé. Nous avons vu dans le chapitre précédent que l'évolution du contenu des critères d'adhésion a suivi le degré d'intégration des politiques de l'UE : plus l'UE était intégrée et plus la Commission avait possibilité de faire pression sur les candidats.

Les référentiels du **critère politique** se sont nettement transformés depuis 1993, notamment dans le cadre de la coopération avec l'OSCE, le Conseil de l'Europe et les Nations-Unies. L'Union européenne a défini de manière plus précise ce qu'elle entend par droits de l'homme, égalité entre les hommes et les femmes et droits des minorités. La conception des droits de l'homme est par exemple partie d'une base très libérale pour intégrer progressivement une dimension plus sociale, comme l'atteste l'intégration dans leur définition de droits comme les droits économiques et sociaux. La reconnaissance de la validité et de la légitimité de ces droits a été consacrée par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée lors du Sommet de Nice en 2000. De nombreux débats ont cependant été menés sur la nature juridique de cette Charte et recommandé de lui reconnaître une dimension constitutionnelle en l'intégrant dans le Traité constitutionnel de 2004. En l'état actuel, elle n'a pas de valeur constitutionnelle, mais la Cour de Justice des Communautés européenne y fait de plus en plus référence dans ses arrêts¹⁵⁵⁹.

Le **critère économique** a, quant à lui, évolué de manière radicale d'une conception néo-libérale promouvant la libéralisation des marchés (1989-1994) vers une conception plus sociale de l'économie (1998 et s.) en passant par une approche régulatrice des marchés (1994-1998). En effet, après avoir promu la privatisation des entreprises, puis la mise en place d'une politique de concurrence, la Commission a conseillé aux Etats candidats de mettre en place une politique de sécurité sociale et de retraites. La définition du critère économique a eu lieu

¹⁵⁵⁸ DEFARGES Philippe-Moreau, « Partenariat, mondialisation et régionalisation », in : LABOUZ Marie-Françoise (dir.), *Le Partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 39-46 (43).

¹⁵⁵⁹ CHAVRIER Anne-Laure, « Les valeurs de l'Union dans la Constitution européenne », Fondation Robert Schuman, supplément de la Lettre n°185, 25 octobre 2004.

dans le cadre d'une coopération régulière avec la Banque mondiale et le FMI pour définir les priorités et les spécificités de la politique économique européenne¹⁵⁶⁰. Cependant, dans les PECO, l'élargissement du contenu de la conditionnalité s'est traduit par l'extension du paradigme libéral à l'ensemble des domaines de l'Etat providence.

Le **critère juridique** lié à la **reprise de l'acquis communautaire** s'est complètement transformé depuis 1993 en particulier sous l'impulsion des réformes réalisées dans le cadre du Traité d'Amsterdam et suite à l'introduction de la méthode ouverte de coordination dans plusieurs secteurs d'intégration : politique de l'emploi, de sécurité sociale, de recherche, de soutien aux entreprises, etc. Ce critère dispose donc d'un contenu particulièrement mouvant dont les référentiels sectoriels évoluent très vite, comme les exemples de la politique d'environnement et de justice et affaires intérieure l'ont montré.

Enfin, le **critère institutionnel** reste relativement nouveau et sujet à de rapides changements dans le sens où les référentiels qui le composent n'ont commencé à être réellement définis qu'à partir de 1997. Sa définition a beaucoup évolué depuis cette date, notamment à la suite de l'expérience accumulée par la mise en œuvre des jumelages institutionnels dans les Etats candidats à l'adhésion de 2004 et 2007. Cependant, la dimension horizontale promue par l'OCDE et reprise par l'UE en 1997 semble avoir disparu et la philosophie de l'UE consiste à promouvoir en priorité les capacités sectorielles des Etats candidats¹⁵⁶¹. Cette approche rejoint le paradigme libéral du « nouveau consensus de Washington » qui continue à vouloir « moins d'Etat, mais mieux d'Etat ».

Ces critères n'ont pas uniquement été définis et précisés pour gérer l'élargissement à l'Est : ils restent plus que jamais valables pour les élargissements à venir, du moins pour les négociations en cours avec la Croatie et la Turquie et théoriquement avec les pays des Balkans. Plusieurs hommes politiques des nouveaux Etats candidats ont également proposé à l'Union européenne de ne pas sous-estimer d'autres pays. La Pologne soutient par exemple activement la candidature ukrainienne, la Roumanie celle de la Moldavie et des pays du

¹⁵⁶⁰ Entretiens DG Elargissement, Bruxelles, mai 2004.

¹⁵⁶¹ VERHEIJEN Tony, « Les critères administratifs d'adhésion à l'Union européenne : sont-ils voués au placard ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), sept. 2002, pp. 79-99.

Caucase, et le Président tchèque a proposé – plus par cynisme et par opposition à de futurs élargissements – celle tout à fait improbable du Kazakhstan¹⁵⁶² !

Ainsi, **entre les critères définis à Copenhague en 1993 et les référentiels actuellement utilisés pour mener les négociations d'adhésion avec la Croatie et la Turquie, il n'est plus possible de parler exactement des mêmes critères.** Bien que les normes restent identiques (démocratie, Etat de droit et économie de marché), les valeurs et références sectorielles auxquels celles-ci renvoient ont changé : **entre 1993 et aujourd'hui, le contenu du cadre cognitif de l'élargissement a donc considérablement évolué.** En plus de dix ans, ses référentiels ont été définis de manière cumulative en fonction de **trois conceptions différentes de l'Etat** – Etat libéral, Etat régulateur, Etat providence – et dans des domaines où l'Union européenne n'avait auparavant aucune expérience de mise en œuvre et de contrôle de la reprise de ces référentiels. Il est donc possible de constater un affinement et un durcissement des critères d'adhésion qui ne présage pas un déroulement rapide de négociations avec les candidats actuels, encore moins dans le contexte de refus du Traité constitutionnel de 2004 par référendum¹⁵⁶³. En effet, **étant particulièrement affaiblie en son sein, l'Union européenne risque dans un premier temps de vouloir longuement renforcer sa cohésion interne avant d'être prête à accepter de nouveaux membres.**

Que peut-on conclure de cette évolution du cadre cognitif de l'élargissement ? Force est de constater qu'il faut donner raison aux voix est-européennes qui accusaient l'Union européenne de mener une politique « à cible mouvante » : l'énonciation des critères officiels n'a pas évolué depuis 1995, mais les paradigmes et référentiels auxquels ceux-ci renvoyaient n'ont pas cessé de se modifier, en particulier depuis 1997. L'action extérieure de l'Union européenne en matière d'élargissement procède donc à un **cadrage des références cognitives** que les Etats associés et candidats doivent suivre sous peine de ne pas intégrer l'Union. **Les principaux instruments dont l'UE dispose à cet effet étant la rhétorique et la réputation par l'évaluation, il est donc à prévoir qu'un rôle croissant soit accordé à ces instruments *soft* comme moyen de promouvoir les changements de référentiels dans les élargissements à venir.** La traduction et le contrôle de la mise en œuvre du cadrage cognitif

¹⁵⁶² RUPNIK Jacques, « Evropané a plán Blair. Co s Uní bez ústavy » [Les Européens et le plan Blair. Que faire avec l'Union sans Constitution], *Respekt*, 6-12 juin 2005, p. 2. www.respekt.cz

¹⁵⁶³ Le 29 mai 2005, la France a dit « non » par référendum au Traité constitutionnel de 2004, de même que les Pays-Bas le 1^{er} juin 2005.

sont quant à eux assurés par tout un ensemble d'instruments complémentaires qui représentent les cadres d'action de la politique d'élargissement.

2) Cadres d'action : la consécration d'une gouvernance par les procédures

En raison de l'évolution des paradigmes et référentiels qui sous-tendent le cadre cognitif de l'élargissement, les cadres d'action de cette politique et de l'assistance n'ont pas cessé d'évoluer eux aussi. Les premiers changements ont été apportés par la création d'une nouvelle génération d'accords d'association, nommés accords européens, qui ont tenté d'améliorer la qualité du dialogue et de la négociation avec les PECO et ainsi de marquer leur statut particulier par rapport aux pays en voie de développement. Les deux plus grands changements ont été apportés lors des deux conjonctures identifiées au cours de ce travail : 1993-94 et 1997-98. Après l'énonciation des critères de Copenhague en 1993, la stratégie de pré-adhésion de 1994 a ouvert la possibilité d'un dialogue structuré entre l'UE et les Etats candidats sur l'ensemble des questions politiques. S'inspirant de l'approche par la régulation, les réformes des PECO ont été suivies par un mécanisme de *screening*, c'est-à-dire d'identification de la législation relative au marché intérieur, elle-même présentée dans une sorte de manuel des réformes, le Livre blanc de la Commission sur l'intégration des PECO au marché intérieur de 1995.

Les innovations les plus importantes s'agissant du cadre d'interprétation ont toutefois été apportées en 1997-98, après la réalisation d'un véritable changement de paradigme au sein du cadre cognitif. Nous avons déjà présenté dans le chapitre I cet ensemble de documents et de procédures introduites par la Commission pour gérer les négociations d'adhésion : Partenariat pour l'adhésion, Rapports annuels de la Commission sur l'état d'avancement de chaque pays, Plan national pour l'adoption de l'acquis (PNAA) et rapports annuels sur l'état du PNAA réalisés par les Etats candidats, etc. Au niveau de l'assistance, la Commission a également introduits de nouveaux instruments d'accompagnement des réformes (les jumelages institutionnels PHARE) et des investissements nécessaires à la mise en œuvre de ces dernières (ISPA et SAPARD). D'autres sous-programmes PHARE comme PHARE/Access, Interreg, etc. ont également été introduits dans ce but et les programmes de coopération internes à l'Union européenne (Tempus, Socrate...) ouverts aux ressortissants des pays candidats.

En 1999-2000, le Conseil accepte la proposition de la Commission d'introduire une « feuille de route » pour faciliter la gestion des chapitres de négociations ouverts et s'assurer de la mise en œuvre des directives et des périodes transitoires négociées. En 2001, le Conseil donne également son accord pour la réalisation par les Etats candidats de « Plans d'action pour le renforcement des capacités administratives et judiciaires » afin de gérer le suivi des réformes envisagées et engagées à ce niveau. Cependant, **l'accumulation de procédures et de documents de gestion a été de plus en plus critiquée par les Etats tiers** et l'accroissement de la bureaucratie européenne mal reçue par les Etats membres participant aux projets de coopération¹⁵⁶⁴.

Ainsi, **l'évolution croissante des cadres cognitif et d'action de la politique d'élargissement doit être resituée dans un débat plus large qui a commencé au milieu des années 1990 sur les modes de gouvernance européens.** En effet, en 1995, la Cellule de prospective de la Commission européenne avait lancé une vaste étude sur la « gouvernance de l'Union européenne » sous la direction de Notis Lebessis dont les résultats ont été publiés dans plusieurs ouvrages successifs¹⁵⁶⁵. En parallèle de ces réflexions, les mécanismes de contrôle extérieurs de cette gouvernance européenne se sont multipliés : la Cour des Comptes européenne a publié de plus en plus de rapports spéciaux, en particulier sur PHARE et TACIS, en parallèle de ses rapports annuels, où elle dénonçait plusieurs irrégularités. Le Parlement européen cherche également à s'affirmer de plus en plus comme un des « seuls contrôleurs politiquement habilités à demander des comptes aux commissaires européens et aux banquiers centraux »¹⁵⁶⁶ et sa tâche de contrôle dans le cadre de la politique d'élargissement a été significative. Le rôle d'experts indépendants est également de plus en plus important, comme l'indiquent les événements de 1999. En mars 1999, un Comité d'experts indépendants publie un rapport particulièrement négatif sur les activités de la

¹⁵⁶⁴ Ces éléments ressortent de nombreux entretiens réalisés entre 2000 et 2004 en Estonie, Hongrie, Allemagne et France, mais également de la littérature sur l'élargissement publiée dans les pays d'Europe centrale et orientale.

¹⁵⁶⁵ L'ouvrage publié en 2001 sous la direction d'Olivier de Schutter, de Notis Lebessis et de John Paterson réunissait des experts des milieux académiques français (Jean-Claude Thoenig, Renaud Dehousse, Philippe Herzog), belge (Jean de Munck, Olivier De Schutter, Jacques Lenoble), britannique (Andrew Dunsire, Christopher Hood, John Paterson), allemand (Karl-Heinz Ladeur) et de l'Institut universitaire européen de Florence (Michelle Everson, Giandomenico Majone), quelques praticiens français (Pierre Calame, Bernard Perret) et des membres de la cellule de prospective de la Commission (Gilles Bertrand, Anna Michalski, Notis Lebessis,). SCHUTTER Olivier (de), LEBESSIS Notis, PATERSON John (ed.), *La Gouvernance dans l'Union européenne*, Luxembourg, OPOCE, 2001.

¹⁵⁶⁶ COSTA Olivier, JABKO Nicolas, LEQUESNE Christian, MAGNETTE Paul, « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ? », *Revue française de science politique*, 51 (6), déc. 2001, pp. 859-866 (863).

Commission. Intitulé « rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme »¹⁵⁶⁷, ce dernier pointe notamment du doigt la façon dont la Commission européenne gère ses programmes de coopération extérieure. Anticipant une éventuelle motion de censure du Parlement, la Commission menée par Jacques Santer annonça quelques temps après la démission collective du collège qu'il menait depuis 1995. Un second rapport produit par un Comité d'experts indépendants (composé de membres similaires) est publié peu après pour proposer des remèdes aux irrégularités constatées¹⁵⁶⁸. Afin de retrouver la légitimité perdue de la Commission, la nouvelle équipe dirigée par le Président Romano Prodi s'empressa de rédiger un Livre blanc sur « la gouvernance européenne » paru en 2001¹⁵⁶⁹. Depuis cette date, la Commission produit un rapport annuel sur la gouvernance européenne. Celui de septembre 2004 indique à plusieurs endroits le rôle que l'élargissement a joué dans les réflexions sur les nouveaux modes de gouvernance internes et externes à l'UE.

En 2001, les experts mobilisés par la Cellule de prospective ont donc tenté d'analyser dans le contexte de « post-crise 1999 » de la Commission – et en collaboration avec Jérôme Vignon conseiller principal du Livre blanc sur la gouvernance européenne –, les nouveaux moyens de gouvernance proposés par le Livre blanc. Le groupe a notamment eu pour tâche de se prononcer sur la façon de perfectionner les cadres d'action de l'UE. De manière générale, il a identifié l'imposition d'un mode particulier de gouvernance, la **gouvernance par les procédures**, mise à l'ordre du jour avec le recours croissant à la *soft law* et à la méthode ouverte de coordination (MOC). C'est la conclusion à laquelle nous arrivons également s'agissant de la politique d'élargissement : **construits à l'origine sur les fondements de la méthode communautaire, les cadres d'action de la politique d'élargissement prennent de plus en plus la forme d'une gouvernance par les procédures (ou gouvernance procédurale)**. Comme l'indique Renaud Dehousse, la gouvernance par la comitologie souffre d'un déficit démocratique et l'approche par les procédures ouvre la possibilité d'améliorer la légitimité de l'UE grâce à la transparence accrue des processus, à l'ouverture des institutions

¹⁵⁶⁷ COMITE D'EXPERTS INDEPENDANTS, « Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne », Bruxelles, 15 mars 1999.

¹⁵⁶⁸ COMITE D'EXPERTS INDEPENDANTS, « Second rapport sur la réforme de la Commission. Analyses des pratiques en vigueur visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude », Bruxelles, 10 septembre 1999.

¹⁵⁶⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001.

et à la participation des populations¹⁵⁷⁰. Cependant, **cette gouvernance procédurale présente certains dangers pour l'UE lorsqu'elle est appliquée à l'élargissement** : d'un côté, elle contribue à améliorer la transparence des activités de coopération et d'assistance, mais de l'autre, la lourdeur des procédures est contre-productive et mine l'aspect démocratique et donc la légitimité de l'UE.

B – Les limites de la nouvelle méthode dans la politique d'élargissement : décentralisation, partenariat, expertise et évaluation... quelle réalité ?

De manière classique, la Commission¹⁵⁷⁰ dispose de trois fonctions difficiles à concilier que l'on retrouve dans la politique d'élargissement : elle doit assumer une fonction d'initiative, une fonction d'exécution des politiques et une fonction de surveillance de l'application correcte du droit communautaire, en l'occurrence de la conditionnalité. Comme le relève Olivier de Schutter, les deux premières fonctions supposent l'établissement de relations de confiance avec l'ensemble des parties intéressées à l'élaboration de la politique, et la fluidité de l'échange d'informations entre ces parties et la Commission. C'est dans ce cadre que la décentralisation des politiques, c'est-à-dire la gestion directe des programmes par les Etats candidats, a été étendue à partir de 1998. C'est également dans le cadre de cette seconde compétence que le partenariat a été élargi à l'ensemble des acteurs parties au processus. La mise en œuvre des politiques sur le principe de l'échange des bonnes pratiques connaît également certaines limites inhérentes à l'expertise à laquelle la Commission peut recourir. La dernière fonction, celle de surveillance, requiert quant à elle une certaine indépendance vis-à-vis de ces mêmes parties en même temps qu'elle est exercée, et nuit ainsi aux relations de confiance que la Commission a pu établir avec elles¹⁵⁷¹. Ainsi, il est possible de se demander dans quelle mesure l'emploi croissant de termes comme « décentralisation, partenariat, expertise et évaluation » ne relèvent pas d'une certaine rhétorique européenne développée pour reconstruire à la fin des années 1990 la légitimité de l'UE en matière de coopération extérieure.

¹⁵⁷⁰ DEHOUSSE Renaud, « Les institutions européennes en quête de légitimité : nécessité d'une approche privilégiant la procédure », in : SCHUTTER Olivier (de), LEBESSIS Notis, PATERSON John (ed.), *La Gouvernance dans l'Union européenne*, Luxembourg, OPOCE, 2001, p. 200.

¹⁵⁷¹ SCHUTTER Olivier (de), « La procéduralisation dans le droit européen – Propositions institutionnelles », in : SCHUTTER Olivier (de), LEBESSIS Notis, PATERSON John (ed.), *La Gouvernance dans l'Union européenne*, Luxembourg, OPOCE, 2001, p. 217.

1) Décentralisation et partenariat

Lors de la rédaction de l'« Agenda 2000 », la Commission s'est fortement inspirée de la réforme des fonds structurels pour reformuler les conditions de gestion des fonds de pré-adhésion et les relations avec les pays candidats, déjà perçus comme étant quasiment membres de l'UE¹⁵⁷². Les notions de décentralisation et de partenariat sont au centre de ce processus de réformes et rejoignent également les réflexions liées à la subsidiarité. Elles sont inscrites depuis la fin des années 1980 / début des années 1990 à l'agenda politique des Etats en cours de réorganisation de l'action publique territoriale (notamment la France)¹⁵⁷³ et de l'Union européenne au moment de l'émergence du rôle croissant des collectivités locales dans les affaires européennes. La réforme des fonds structurels européens s'est d'ailleurs largement inspirée des politiques de déconcentration/décentralisation françaises et des pays de l'Europe méridionale¹⁵⁷⁴. Ces notions sont également au centre des réflexions menées par les organisations internationales chargées de politiques de développement, notamment le PNUD qui y recourt dans sa politique de lutte contre la pauvreté, mais aussi désormais la Banque mondiale, dont le nouveau mot d'ordre depuis le milieu des années 1990 est la promotion de la « bonne gouvernance »¹⁵⁷⁵. Pour de nombreux auteurs spécialistes du développement, le concept de partenariat, comme celui de gouvernance, est à la mode : « il répond sans doute au besoin d'un profond renouvellement des méthodes (institutions et procédures) de management public, résultant lui-même de ce que d'aucuns désignent par le terme de 'crise de l'Etat' »¹⁵⁷⁶.

Les notions de décentralisation et de partenariat s'appuient sur la philosophie suivante : la notion de partenariat est conçue comme impliquant « une mesure d'équité entre les membres

¹⁵⁷² Voir par exemple le rapport du Sénat français sur l'Agenda 2000 et les fonds structurels : DELEGATION DU SENAT POUR L'UNION EUROPEENNE, *Rapport d'information sur l'avenir des fonds structurels européens dans le cadre de l'Agenda 2000*, par M. Yves Gaillard (sénateur), n°157, 1997-1998.

¹⁵⁷³ BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert (dir.), *Les Nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999 ; BOURGEOIS Franck, LECERF Michel, « Quel cadre juridique pour le partenariat secteur public – secteur privé : groupement d'intérêt public ou groupement d'intérêt économique ? », *Études et chroniques* n°418, *La semaine juridique [JCP]*, 69 (2), 12 janv. 1995, pp. 25-31.

¹⁵⁷⁴ LE GALES Patrick, NEGRIER Emmanuel (dir.), « Partenariats contre l'exclusion », *Pôle Sud*, (12), 2000; DURAN Patrice, « Le partenariat dans la gestion des fonds structurels: la situation française », *Pôle Sud*, (8), mai 1998, pp. 114-139.

¹⁵⁷⁵ LABOUZ Marie-Françoise (dir.), *Le Partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergences*, op. cit., 2000 ; VADCAR Corinne, « Relations Nord-Sud : Vers un droit international du partenariat ? », *Journal du droit international*, 122^e année, (3), juill.-sept. 1995, pp. 599-605 ; COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Développement : de l'aide au partenariat*, rapport de l'atelier « développement » du groupe « Monde-Europe », XIe Plan (1993-1997), mai 1993.

¹⁵⁷⁶ DAMON Julien, « La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public ? », *Futuribles*, (273), mars 2002, pp. 24-41.

de l'association en vue d'une activité commune »¹⁵⁷⁷ et c'est dans cet esprit aussi qu'est conçue la décentralisation, qui implique un transfert de la responsabilité de la gestion des fonds communautaires vers les Etats tiers en voie d'adhésion.

La notion de partenariat telle qu'employée dans le cadre de l'élargissement trouve ses racines au sein de deux voies de diffusion des idées et méthodes de la nouvelle gestion publique : au niveau de la transformation des politiques internes à l'Etat démocratique en proie à la mondialisation et au niveau de la transformation des relations de coopération extérieures entre les pays du Nord et du Sud.

Au niveau infra-étatique, la notion est employée dans la conduite des affaires publiques contemporaines, en particulier pour tout ce qui relève du social : elle « fait partie de cette famille d'instruments et d'arguments (contractualisation, coproduction, gouvernance, etc.) appelés en renfort pour la rénovation de l'action publique »¹⁵⁷⁸. Dans le jeu du partenariat, l'Etat est un partenaire particulier, qui impose, finance, arbitre et contrôle. Il dessine des orientations et peut laisser aux autres protagonistes (partenaires plus ou moins légitimes, plus ou moins représentatifs) de l'action publique la responsabilité de les mettre en œuvre et d'en assumer les conséquences. On assiste au passage graduel d'une distribution des missions, des responsabilités et des financements indexée sur le paritarisme ou le tripartisme, à une attribution de ces fonctions à des partenaires très divers (villes, départements, associations, régions, entreprises). Avec l'émergence du thème du partenariat, les partenaires sociaux traditionnels (syndicats, organisations patronales) ont été de plus en plus associés, sans être totalement assimilés, à tous les autres éléments du processus en cours.

Dans la politique de coopération internationale, la notion de partenariat est, quant à elle, venue compléter la philosophie jusqu'ici soutenue par certains bailleurs de fonds selon laquelle l'aide est attribuée pour soutenir l'auto-développement (*Hilfe zur Selbsthilfe*). Ainsi :

« contrairement à la règle coloniale ou impériale, les partenaires, sans nécessairement être égaux, s'entendent sur les règles fondamentales de leur association : c'est le cas des joueurs de tennis, tenus par les règles du jeu, comme des partenaires commerciaux, tenus par les règles des accords

¹⁵⁷⁷ CREPEAU François, « Mondialisation, pluralisme et souveraineté. L'Etat démocratique redéployé ou l'exigence de légitimation de l'action collective », in : LABOUZ Marie-Françoise (dir.), *Le Partenariat de l'Union européenne...*, op. cit., 2000, pp. 15-38 (16).

¹⁵⁷⁸ *Ibid*, p. 28. Voir aussi: GEDDES Mike, BENINGTON John (eds.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New Forms of Local Social Governance?*, Londres, Routledge, 2001; GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

conclus. **Cette équité provient en partie de la liberté qui est laissée à chaque membre du partenariat de s'y associer ou non, et parfois même de contribuer à la définition des règles de fonctionnement du partenariat.** Le partenariat peut donc être le lieu de négociation des paramètres de la conciliation des intérêts généraux des divers partenaires »¹⁵⁷⁹.

Pour Philippe Moreau-Defarges, le partenariat, conçu comme « tout effort d'organisation de relations stables entre deux ou plusieurs entités (Etats ou ensemble régionaux) », implique au moins trois caractères : (a) l'adhésion à un minimum de références communes des parties prenantes, permettant à ces dernières de se comprendre, de se reconnaître un intérêt supérieur, c'est-à-dire le maintien de rapports relativement harmonieux ; (b) des rapports d'égalité entre les partenaires, au moins dans le discours, souvent justement parce qu'ils sont inégaux dans les faits ; (c) une dynamique dans le sens où le partenariat veut aller au-delà du simple rapport de forces entre les partenaires par l'édification d'un avenir commun¹⁵⁸⁰. Ainsi, le partenariat devient un moyen de faire face aussi bien à la mondialisation qu'à la régionalisation. Dans le monde de la coopération internationale, il peut même être perçu comme « un lieu d'apprentissage de la mondialisation »¹⁵⁸¹. Cependant, vis-à-vis de la coopération avec laquelle le partenariat est souvent un peu rapidement confondu, « le partenariat met les parties intéressées – mieux que la coopération – en face de leurs obligations et de leurs responsabilités »¹⁵⁸². Donc contrairement au schéma de la coopération, le partenariat se définit plus par les différences entre les partenaires que par les points communs : « si l'accord sur certaines valeurs fondamentales est nécessaire au partenariat, celui-ci se construit en fait sur les différences, il est 'un espace de conflits autorisés', alors que la coopération tente d'amoindrir les différences au profit de la communauté des points de vue, affichant une forme d'unanimité de façade »¹⁵⁸³. **S'il n'y a pas forcément au départ égalité entre les partenaires, ni dans leur implication, ni dans la prise de décision, ou dans le partage des intérêts ou des gains, il y a « parité » dans l'action ramenant chacun au même niveau face aux résultats à obtenir.** Cette notion de parité est essentielle dans le partenariat et correspond à l'idée d'une « égalité renforcée », tournée vers l'efficacité, vers les résultats.

¹⁵⁷⁹ CREPEAU François, « Mondialisation, pluralisme et souveraineté... », *op. cit.*, 2000, pp.15-38 (16). (nous soulignons en gras)

¹⁵⁸⁰ DEFARGES Philippe-Moreau, « Partenariat, mondialisation et régionalisation », *op. cit.*, 2000, p. 41.

¹⁵⁸¹ *Ibid*, p. 42.

¹⁵⁸² VADCAR Corinne, « Vers un droit international du partenariat », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 19 mai 1995, p. 1022.

¹⁵⁸³ DORMOY Daniel, « Mondialisation, partenariat et développement », in : LABOUZ Marie-Françoise (dir.), *Le Partenariat de l'Union européenne*, *op. cit.*, 2000, pp. 47-57 (49-50).

« C'est peut-on dire une nouvelle application du principe de l'égalité des Etats : l'égalité dans le respect des différences, rendue possible par l'adhésion à des valeurs communes »¹⁵⁸⁴.

La politique d'élargissement telle qu'elle a été conçue et développée au cours des années 1990 représente le croisement de ces deux chemins de diffusion des notions de décentralisation et de partenariat : en faisant le lien entre l'interne et l'externe, elle a également permis aux membres de la Commission de s'appuyer sur deux ensembles d'expériences. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de constater que la DG Elargissement (liée à la DG Relex) et la DG Regio ont joué un rôle central dans la définition des conditions de la décentralisation et du partenariat dans la politique d'élargissement à l'Est. Ainsi, **le partenariat de l'Europe en voie d'élargissement se retrouvait à deux niveaux** :

- au niveau de la relation bilatérale entre l'Union européenne et les Etats candidats : depuis 1998, tout Etat candidat signe avec le Conseil un « Partenariat pour l'adhésion ». La relation de partenariat correspond ici à une relation négociée qui n'est plus fondée sur la coercition ou l'imposition, mais sur l'accord commun sur les buts de la coopération. Cette conception du partenariat s'appuie sur l'expérience de la politique de coopération internationale.

- au niveau infra-national, les Etats candidats doivent développer des politiques et réaliser des réformes en consultant au préalable un ensemble de partenaires sociaux, collectivités locales, associations, ONG, groupes d'intérêt, etc. En raison de la faiblesse des pouvoirs publics est-européens et du manque de confiance des populations dans leur gouvernement (héritage socialiste), cette relation de dialogue se développe de plus en plus au niveau supra-national entre les acteurs de la société civile des PECO et les institutions européennes, notamment la Commission, le Conseil économique et social et le Comité des régions.

Cependant, pour de nombreux interlocuteurs, la rhétorique développée par l'Union européenne dans le cadre de l'élargissement autour des notions de partenariat et de décentralisation est source de débats : en effet, **dans quelle mesure le discours rejoint-il la réalité ?**

Les termes de coopération et de partenariat ont très souvent été évoqués par nos interlocuteurs est- et ouest-européens. A priori, ces derniers avaient entièrement internalisé ces notions car ils les employaient avec une certaine évidence. Cependant, lorsque la question leur était posée

¹⁵⁸⁴ *Ibid.* Voir aussi : DORMOY Daniel, MERINI Corinne, « Solidarité et partenariat dans les relations internationales », in : RUBY Marcel (dir.), *Mondialisation et solidarité*, Paris, Editions Corsaire, 1998, pp. 385-399.

de préciser ce qu'elles entendaient par « coopération » ou par « partenariat », un certain malaise se faisait sentir : il leur était à l'évidence difficile de définir ces termes. Plusieurs interlocuteurs allemands, français, mais aussi estoniens et hongrois ont indiqué employer le mot, mais ne pas réellement croire en sa signification d'origine. Pour un des spécialistes de l'Europe centrale et orientale à la *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*, il n'est pas possible de parler de réelle « coopération » lorsque « seulement une des parties donne et l'autre reçoit »¹⁵⁸⁵. La plupart des interlocuteurs d'Europe centrale et orientale ont indiqué avant leur adhésion en 2004 que, certes, les « apprentissages mutuels » existaient au quotidien, mais aussi que les inégalités et les asymétries étaient toujours présentes dans leurs relations avec l'Union européenne et ses Etats membres. En effet, leurs opinions sur certains points de réformes nationales n'étaient pas toujours prises au sérieux¹⁵⁸⁶. Lors d'entretiens avec des interlocuteurs français, il était même évident que les populations d'Europe centrale faisaient l'objet d'un certain mépris : même s'il s'agit de « sociétés développées », leur discours faisait comprendre que les PECO n'étaient pas encore « aussi avancés » qu'en France ou ailleurs dans l'UE des Quinze. La rhétorique utilisée faisait parfois penser à des « réflexes néo-coloniaux »¹⁵⁸⁷.

Ainsi, la réalité du partenariat demande à remettre cette notion en question, tout comme les usages dont son emploi rhétorique peut faire l'objet. Certains auteurs parlent d'ailleurs de « dictature du partenariat » :

« Par l'expression ironique de 'dictature du partenariat' (...), nous souhaitons montrer que le recours à ces pratiques de coopération (...) est aujourd'hui une nécessité contrainte, avec ses impacts positifs mais aussi ses obscurités politiques. **Dans la dictature du partenariat, comme dans celle du prolétariat, il y a de la force, du conflit et de l'idéologie.** Il y a aussi une place capitale pour l'Etat. La dictature du prolétariat ambitionnait de revenir sur la monopolisation du pouvoir par quelques-uns et de transformer radicalement la machine de l'Etat. Les prolétaires devaient s'emparer de l'appareil matériel du pouvoir et inventer une nouvelle répartition des ressources et des responsabilités politiques. **Aujourd'hui, en forçant le trait, ce ne seraient plus les prolétaires mais les partenaires qui seraient appelés à jouer ce rôle libérateur, à la condition expresse, tout de même, de se conformer à des règles et des rites qui relèvent encore profondément de la logique étatique »**¹⁵⁸⁸.

En effet, **l'approche par le partenariat ouvre de nouveau la problématique de l'aspect démocratique et légitime de la politique menée.** Certes, le partenariat est fondé sur le contractualisme où le consentement de chacun est important pour justifier l'action. Il repose

¹⁵⁸⁵ Entretien, KfW, Francfort/Main, février 2000.

¹⁵⁸⁶ Entretiens en Estonie et en Hongrie, avril 2000, août 2001, septembre 2002 et septembre 2003.

¹⁵⁸⁷ Entretiens ministère des Affaires étrangères, DGCID, et Colisée (platte-forme ONG), mars 2003.

¹⁵⁸⁸ DAMON Julien, « La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public ? », *op. cit.*, 2002, p. 28. (nous soulignons en gras).

également sur le pluralisme où non seulement les élites décident, mais aussi tout un ensemble de protagonistes (collectivités locales, associations, entreprises...) concernés par la politique en question a le droit de s'exprimer et d'influencer la décision et la mise en œuvre de cette politique. Cependant, le partenariat :

« peut aussi devenir un lieu de désappropriation démocratique du pouvoir lorsque, dans le contexte de progressive 'dictature des exécutifs' des démocraties contemporaines, les autorités des divers pays s'entendent sur des actions communes qui ne seront soumises à aucun véritable contrôle politique (parlementaire) ou judiciaire permettant aux citoyens des divers partenaires de faire prévaloir leurs droits sur les intérêts qui motivent les gouvernants »¹⁵⁸⁹.

Plusieurs critiques ont également été formulées à l'égard de la **politique de décentralisation** menée à partir de 1998. Pour certains interlocuteurs, la Commission a construit une « verrière », une sorte de bulle dorée où chaque candidat doit se sentir à l'aise à condition de construire des institutions identiques, quasiment clonées et désarticulées de toute dimension historique pour que la Commission s'y retrouve dans la jungle de ses interlocuteurs. Cette démarche était également censée écarter toute pratique de fraude et de malversations, ce qui, dans la pratique et pas seulement en Europe centrale et orientale, est presque inévitable :

« La structure institutionnelle de PHARE a été créée par la Commission européenne avec une prise en compte très faible des différents systèmes nationaux des Etats receveurs. La construction d'une structure de type 'verrière' pour le programme avait deux avantages principaux pour la Commission. En premier lieu, les institutions de PHARE étaient toutes similaires ce qui, sans aucun doute, a grandement facilité les activités de coordination de Bruxelles. En second lieu, elles fournissaient des gardes-fous contre la fraude, quelles que soient les conditions dans les pays receveurs »¹⁵⁹⁰.

Ainsi, comme pour les procédures des fonds structurels dans les Etats membres, il fallait s'attendre à des phénomènes de réappropriation par les Etats candidats des règles définies par Bruxelles. Le système de gestion DIS et sa version étendue EDIS ont fait l'objet de nombreuses critiques, en particulier de la part des ambassades des Etats membres, qui ont enregistré un certain nombre de dysfonctionnements sur place et un laxisme de la part de la seule institution de contrôle sur place, la délégation de la Commission. Diverses irrégularités ont été constatées dans l'attribution des appels d'offre (PHARE, ISPA, SAPARD) ou des appels à propositions (jumelages)¹⁵⁹¹. Surtout, les comités d'évaluation ne fonctionnaient pas toujours de manière très indépendantes et le clientélisme trouvait toujours un moyen de se développer. Les fonctionnaires de la délégation, surchargés de travail, ne trouvaient pas

¹⁵⁸⁹ CREPEAU François, « Mondialisation, pluralisme et souveraineté... », *op. cit.*, 2000, p. 17.

¹⁵⁹⁰ Entretien avec Péter Heil, Bureau du Premier ministre hongrois, Budapest, septembre 2003. Voir aussi : HEIL Péter, *PHARE in Hungary. The Anatomy of a Pre-Accession Aid Programme, 1990-1999*, *op. cit.*, 2000, p. 170.

¹⁵⁹¹ Voir à ce sujet le rapport très critique : AMBASSADE DE FRANCE A SOFIA, « Difficultés et dysfonctionnements dans les procédures d'appel d'offres PHARE... », *op. cit.*, 2003. (non publié)

toujours le temps d'assister comme observateurs aux comités de sélection et d'évaluation des projets, et donc ne remplissaient pas complètement leur rôle de contrôleur de la régularité des procédures définies dans les manuels des programmes européens. Pour compenser, ils conservaient parfois pendant plusieurs mois les contrats afin d'en vérifier la régularité avant d'apposer leur signature nécessaire à l'acceptation du contrat¹⁵⁹². Pour certains interlocuteurs est-européens :

« alors que les Etats candidats mettaient les bouchées doubles pour se préparer aux fonds structurels, **les règles de PHARE devenaient, à plusieurs égards, un obstacle au progrès. Elles étaient tout aussi incompatibles avec les fonds structurels que les « anciens » systèmes nationaux qu'elles essayaient de remplacer.** Ainsi, le lent progrès vers la décentralisation étendue n'a pas seulement réduit l'efficacité de PHARE, il a aussi freiné les préparations pour les fonds structurels auxquels les fonds de pré-adhésion (PHARE, ISPA et SAPARD) étaient censés représenter le terrain d'entraînement »¹⁵⁹³.

Pour résumer, les programmes de pré-adhésion auraient dû être rapides, précis et flexibles, mais ils se sont souvent révélés lents, chaotiques et rigides. Paradoxalement, ces difficultés ont représenté, de l'avis de quelques fonctionnaires d'Europe centrale et orientale, les « plus grandes vertus de PHARE », du moins dans la perspective de l'adhésion. En effet :

« PHARE a fourni un 'terrain de jeu' où les administrations bénéficiaires pouvaient, pour la première fois et de manière très large, avoir une vue de l'intérieur sur ce à quoi ressemblait la coopération avec et au sein de l'UE. **Elles ont été exposées à l'environnement de la Commission et devaient apprendre à gérer les relations asymétriques et les bureaucraties rigides et lentes, et comment négocier à partir d'une position plus faible.** Elles ont aussi appris la manière de planifier des projets, de les mettre en œuvre et d'en assurer le suivi »¹⁵⁹⁴.

Ainsi, aussi bien dans la philosophie du partenariat que dans la pratique de la décentralisation, le respect des règles fixées a suscité de nombreuses interrogations. L'aspect déséquilibré du partenariat et les dysfonctionnements constatés au niveau de la décentralisation laissent méditer sur l'aspect démocratique et légitime des pratiques que ces deux notions ont représenté au quotidien. Cependant, les fautes ne sont pas toutes à trouver du côté de leurs promoteurs. Nous avons vu dans le chapitre IV que le contexte national joue également un rôle important dans l'absence de réalisation du partenariat. En effet, les legs cognitifs, institutionnels, organisationnels et participatifs des PECO continuent à façonner les politiques et leur mise en œuvre, ce qui explique en partie le manque d'association effective des partenaires sociaux et des populations concernées à l'élaboration des politiques publiques nationales et au processus de traduction des lignes directrices européennes en droit interne.

¹⁵⁹² *Ibid.*

¹⁵⁹³ Entretien avec Péter Heil, Bureau du Premier ministre hongrois, Budapest, septembre 2003. Voir aussi : HEIL Péter, *PHARE in Hungary...*, *op. cit.*, 2000, p. 170. (nous soulignons en gras)

¹⁵⁹⁴ *Ibid.*, pp. 171-73. (nous soulignons en gras)

Nous avons vu qu'en privilégiant la décentralisation, les instruments de la méthode ouverte de coordination (MOC) adaptés à l'élargissement ont encouragé l'élaboration de solutions nationales adaptées au contexte de chaque pays, facilité une certaine harmonisation des structures, mais pas forcément conduit à une convergence des politiques.

2) *L'expertise : des limites dans l'échange de bonnes pratiques*

L'expertise fournie par la Communauté/Union européenne au début des années 1990 a fait l'objet d'un nombre important de critiques, aussi bien du côté des bailleurs de fonds, que de celui des Etats bénéficiaires. Les spécialistes du développement qui avaient tiré les leçons des échecs de la coopération internationale ont dénoncé la volonté « colonisatrice » de certains pays et conseillers¹⁵⁹⁵, et l'aspect unilatéral des programmes de coopération. Les bénéficiaires se sont plaints de la mauvaise qualité du travail fourni par des conseillers étrangers qui représentaient, d'après le Premier ministre tchèque Václav Klaus, des « papillons » fournissant « des conseils légers pour de l'argent trébuchant et sonnante » (« soft advice for hard currency »). Ils ont surtout demandé que les fonds soient plutôt affectés à des domaines plus sensibles comme les infrastructures et les équipements¹⁵⁹⁶. Avec la réforme de 1997 introduite suite aux critiques de la Cour des Comptes européenne et du Parlement sur les dysfonctionnements dans la gestion de l'aide PHARE, la question de l'expertise est revenue une des priorités de l'agenda de l'élargissement. Nous avons montré dans le Chapitre II de quelle manière s'est construit un nouveau type d'expertise dans la politique de coopération extérieure de l'UE, baptisée « expertise publique ».

Construite comme une réponse au recours abusif et peu contrôlé aux entreprises de conseil privé, l'expertise publique telle que conçue dans les projets de jumelage a incarné ce changement de provenance des ressources. **Elle a également traduit l'imposition de la gouvernance par les procédures de la MOC comme remède à la problématique insoluble de la subsidiarité dans des domaines de compétences partagées.** Avec l'introduction de la gouvernance par l'échange de connaissances dans la coopération internationale, la répartition

¹⁵⁹⁵ HÖLAND Armin, „EU-Recht auf dem Weg nach Osten: Rechtssoziologische Fragen“, pp. 78-101, et GAUL Wolfgang, „Sinn und Unsinn internationaler Rechtsberatung“, pp. 102-124, in: BOULANGER Christian (Hrsg.), *Recht in der Transformation. Rechts- und Verfassungswandel in Mittel- und Osteuropa: Beiträge zur Debatte*, Berlin, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2002.

¹⁵⁹⁶ DAUERSTAEDT Michael, „A Comparison of the Assistance Strategies of Western Donors“, in: *Transformation strategies and role of economic assistance to Central and Eastern Europe*, Leipzig, 1995, pp. 37-58.

des tâches entre la Commission et les Etats membres s'est faite de manière automatique : la Commission coordonne, les Etats membres fournissent l'expertise. Cependant, après huit ans de mise en œuvre, le bilan de cette méthode reste mitigé.

En premier lieu, le statut des experts a dû être élargi à d'autres domaines que la fonction publique après avoir constaté que de nombreux Etats membres disposent d'une administration décentralisée et/ou privatisée. En effet, de nombreux ministères délèguent la mise en œuvre de missions de service public à des opérateurs de statut privé, dont les employés ne possèdent pas officiellement le statut de fonctionnaire. Cette question a donc en premier lieu dû être clarifiée afin de permettre l'engagement de tous les Etats membres dans l'ensemble des secteurs des jumelages¹⁵⁹⁷.

En deuxième lieu, la Commission a dû opérer un travail de persuasion du bien-fondé de ce programme auprès des Etats membres, en leur indiquant que renoncer à leurs experts nationaux pour deux ou trois ans pouvaient, sur le moyen terme, s'avérer intéressant pour construire des coalitions d'acteurs au sein des comités de gestion et au Conseil. Même une fois persuadés des avantages de ce programme, les gouvernements des Etats membres ont continué à envoyer des experts qui n'étaient pas parmi les meilleurs. C'est un point que les interlocuteurs des Etats membres et candidats ont souvent mentionné : une des raisons explicatives est que les carrières restaient généralement difficiles à gérer après quelques années à l'étranger, ce qui ne présentait pas forcément une option attrayante pour les meilleurs experts. Cependant, ceux qui se sont lancés dans l'aventure ont généralement été victimes de leur succès (dans le bon sens du terme) et ont donc été appelés à intervenir lors de plusieurs projets dans divers pays candidats. Les « mauvais éléments » étaient, quant à eux, rapidement identifiés par les Etats candidats qui s'arrangeaient pour les contourner au quotidien et, par la suite, en ne les sélectionnant plus¹⁵⁹⁸. La question de la qualité des experts était récurrente

¹⁵⁹⁷ Sur le statut de l'expert de manière plus large, voir : ENCINAS DE MUNAGORRI Rafaël, « Quel statut pour l'expert ? » *Revue française d'administration publique*, (103), déc. 2002, pp. 379-390.

¹⁵⁹⁸ Comme l'écrit Péter Heil, "Beneficiaries often pushed for recruiting national experts, above all because of the language barrier. But there seem to have been other - cultural or professional - problems, too. Foreign experts were often criticised for having little regard for local circumstances, and trying to pass on western "best practices" without making any attempt to check whether their methods tested at home would actually function in the new environment. Others have even criticised them for being underqualified, and selling out-dated methods and systems.. The fact that national experts in the end had to work for much lower fees than expatriates caused further embarrassment..."; HEIL Péter, *PHARE in Hungary...*, *op. cit.*, 2000, pp. 159-161.

dans les entretiens avec les fonctionnaires et experts estoniens et hongrois et représentait un des éléments de critique les plus forts à côté de l'aspect bureaucratique des jumelages¹⁵⁹⁹.

En troisième lieu, les fonctionnaires de la DG Elargissement et des Etats membres ont rapidement touché aux limites du vivier d'experts requis et mobilisé par les jumelages¹⁶⁰⁰. Dans la plupart des Etats membres, le nombre d'experts sur une question précise reste en général limité. Dans les domaines très techniques où tant les connaissances nationales que communautaires sont nécessaires, les experts se font encore plus rares et leurs compétences linguistiques donc communicationnelles restent également limitées. Très rapidement, la Commission a été confrontée à la question du renouvellement de ces experts. Il semble qu'aucune solution n'ait été trouvée pendant l'élargissement autre que le recours, de nouveau, à des cabinets de conseil par le biais de montages subtiles : les experts étaient recrutés par un des ministères de leur pays pour la durée du jumelage. **Peu avant l'élargissement officiel, certains fonctionnaires d'Europe centrale et orientale ont également été mobilisés en tant qu'experts juniors pour quelques projets de jumelage.** Cette pratique s'est maintenant répandue pour les jumelages menés dans les pays candidats n'ayant pas intégré l'UE en 2004, comme la Roumanie et la Bulgarie, mais aussi dans les pays en cours de négociation comme la Croatie et la Turquie.

Enfin, la question de l'aspect démocratique de l'expertise¹⁶⁰¹ et des pratiques de coopération décrites a très peu été discutée et mériterait de longs développements que l'analyse des évaluations effectuées dans le cadre des jumelages permet en partie d'appréhender.

3) Le passage obligé par l'évaluation : des procédures à améliorer

Dans l'esprit de la nouvelle gestion publique et de la méthode ouverte de coordination, la question de l'évaluation est centrale. En l'absence de sanctions, la publication de rapports d'évaluation occasionne l'émulation entre acteurs et des pressions morales liées à la réputation (*shaming*). Ces pressions sont les seuls mécanismes pouvant susciter le changement. Ainsi, « le développement sélectif de l'évaluation à Bruxelles ne correspond pas

¹⁵⁹⁹ Entretiens en Estonie et en Hongrie, septembre 2002, septembre 2003.

¹⁶⁰⁰ Entretiens Point de contact national Twinning en France (SGCI), avril 2003, et en Allemagne (ministère des Finances), janvier 2003.

¹⁶⁰¹ Pour une discussion de l'aspect démocratique de l'expertise, voir : DEHOUSSE Renaud, LEBESSIS Notis, « Peut-on démocratiser l'expertise ? », entretiens, *Raisons politiques*, (10), mai 2003, pp. 107-123.

seulement à des impératifs gestionnaires : ce qui est en jeu, c'est une certaine idée de l'autorité communautaire et sa vocation à agir au sein de la société »¹⁶⁰². La légitimité de l'action de l'UE représente donc un des enjeux majeurs de l'évaluation. Comme dans toutes les organisations internationales, l'évaluation remplit alors un rôle de « production d'information structurée pour répondre à une attente ou induire un jugement de valeur. (...) Elle n'est en rien orientée vers l'amélioration des projets, mais vers le renforcement des codes et normes de l'organisation, vers l'adoption et la diffusion d'une culture technique »¹⁶⁰³. Comme l'écrit Laurence Jourdain :

« En s'engageant à démontrer régulièrement l'efficacité de son action, en reconnaissant un pouvoir de jugement à des personnalités choisies pour leur compétence et/ou pour leur représentativité, la Commission semble avoir trouvé un moyen de mettre en jeu sa responsabilité ou, tout du moins, de proposer un substitut, une alternative aux mécanismes traditionnels de la démocratie parlementaire »¹⁶⁰⁴.

La nouvelle gestion publique insiste sur la transparence des activités menées pour accroître l'information du public et la légitimité des politiques menées. Dans cette lignée, les carences et la faiblesse des évaluations PHARE ont représenté un des points de critique de la Cour des Comptes et du Parlement à l'encontre de la Commission. Les rapports des experts indépendants de 1999 sur le népotisme au sein de cette organisation ont renforcé la nécessité d'introduire de nouveaux modes de gestion et d'évaluation des programmes de coopération extérieure de l'UE. En 2000, la Cour des Comptes a pointé du doigt les méthodes d'évaluation des projets dans le domaine des droits de l'homme, mettant en valeur l'absence de définition d'objectifs précis permettant d'assurer la fiabilité des évaluations¹⁶⁰⁵. C'est une des raisons pour lesquelles on observe à la fin des années 1990 une inflation de rapports d'activité, d'évaluations intérieures et extérieures de la part d'évaluateurs internes ou indépendants et de comptes-rendus en tout genre sur les projets menés. Cette quasi sur-production, témoin d'une

¹⁶⁰² JOURDAIN Laurence, « L'évaluation des politiques publiques communautaires : légitimation et apprentissages nationaux », *Cultures et conflits*, (28), hiver 1997, pp. 147-169 (161).

¹⁶⁰³ MONNIER Eric, DEGEORGES Olivier, SPENLEHAUER Vincent, « L'évaluation comme outil de légitimation: le cas des grandes organisations internationales », *Politiques et Management public*, 8 (4), déc. 1990, pp. 1-23.

¹⁶⁰⁴ JOURDAIN Laurence, « L'évaluation des politiques publiques communautaires... », *op. cit.*, 1997, p. 160-161.

¹⁶⁰⁵ COUR DES COMPTES DES CE, « Rapport spécial n°12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'Union européenne au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers, accompagné des réponses de la Commission », C 230, JOCE, 10.08.2000, p. 7-9. « En l'absence d'objectifs et de résultats clairement définis, il est extrêmement difficile d'apprécier l'efficacité des projets. De ce fait, les différents instruments de suivi n'ont pas fourni d'information sur l'efficacité: a) la majorité des rapports intermédiaires présentés par les gestionnaires de projets consistait en une description chronologique des activités déployées, assortie d'une évaluation qualitative réduite. La comparaison des résultats avec les objectifs fixés était limitée, voire inexistante, tandis que la pertinence et l'incidence des mesures n'étaient pas prises en considération; b) les rapports des missions de suivi/d'évaluation envoyées par la Commission pour vérifier ses projets en suspens ne contenaient pas suffisamment d'informations objectivement vérifiables concernant l'efficacité des projets ».

recherche de transparence au sein de la Commission, aussi en terme d'accès aux sources par les tiers, fait presque oublier les usages dont les documents d'évaluation font l'objet.

En premier lieu, la production des rapports d'évaluation révèle les difficultés que les fonctionnaires de la Commission rencontrent encore en termes d'accès à une expertise et à des sources fiables. Plusieurs fonctionnaires de la DG Elargissement ont indiqué par entretien s'être servis des rapports d'évaluation des Etats membres dont les programmes de coopération nationaux étaient relativement bien structurés, spécialisés dans certains domaines d'activité et plutôt bien engagés en Europe centrale et orientale, comme le *Know-How Fund* britannique, le programme *Transform* allemand, le programme MATRA néerlandais ou encore l'agence suédoise SIDA¹⁶⁰⁶. A partir de 1998, les fonctionnaires de la Commission ont eu de plus en plus recours à ces informations, en particulier les responsables du suivi d'un pays et de la rédaction du Rapport annuel sur ce pays. Certains interlocuteurs nous ont même demandé de leur fournir des informations plus détaillées sur la politique allemande ou française !

En deuxième lieu, la Commission a dû créer une unité d'évaluation et d'audit au sein de la DG Elargissement pour gérer ces questions en interne à partir de 1998. Les premières évaluations internes du nouvel instrument des jumelages ont par exemple été réalisées en coopération avec cette unité. Cette dernière est également chargée de la communication avec la Cour des Comptes au sujet des rapports annuels qui contiennent toujours plusieurs pages sur les programmes de pré-adhésion. Il en va de même des rapports spéciaux consacrés à une partie de ces activités et ce service est donc chargé de rédiger les réponses à la Cour.

En troisième lieu, la Commission a passé un contrat avec un consortium spécialisé dans l'évaluation de projets, le consortium OMAS, pour réaliser des évaluations extérieures et *ex post* de programmes et de projets sur plusieurs années, dans plusieurs (ou un seul) pays et par secteur. Il est intéressant de noter que ces évaluations ne sont pas toutes publiques, certaines d'entre elles n'ont également pas été transmises aux diplomates des Etats membres et restent donc en partie confidentielles. De plus, les hasards d'un entretien à la DG Elargissement nous ont permis d'apprendre que ces évaluations sont toujours relues par les responsables de projets. Les rapports consacrés aux projets de jumelage, ou les passages de rapports les mentionnant, sont en effet toujours relus et corrigés par les personnes chargées des jumelages

¹⁶⁰⁶ Entretiens DG Elargissement, Bruxelles, avril et juin 2004.

à la DG Elargissement. Ainsi, l'esprit critique reste inscrit dans les rapports, mais la phraséologie s'en trouve parfois modifiée, certains passages disparaissent complètement et quelques détails sont remplacés par des éléments plus allusifs¹⁶⁰⁷.

Par ailleurs, l'inflation d'évaluations s'est également répandue aux administrations des Etats candidats chargés de rendre des pré-rapports et rapports par projets ou par secteur, des rapports annuels sur le Plan national de reprise de l'acquis, sur le Plan national de développement, etc. Des mécanismes de suivi de projet et d'audit se sont peu à peu imposés. Cependant, **les systèmes de gestion de projet sont souvent restés sous-développés, pour des raisons aussi bien techniques que de ressources humaines** (pas assez de personnel, pas de personne formée, etc.). Par conséquent, les évaluations produites restent de qualité très variable selon les secteurs et les qualifications des évaluateurs¹⁶⁰⁸.

L'évaluation est également pratique courante au sein des **jumelages institutionnels** et commence au moment de la procédure de sélection des Conseillers pré-adhésion. La présentation de ces derniers est évaluée par les représentants des pays candidats selon divers critères, parfois à l'aide d'une grille de notation (niveau d'anglais, compétences techniques...), et sert de fondement à la décision finale. Une fois la mise en œuvre commencée, les mécanismes d'évaluation des projets par les Conseillers pré-adhésion sont mus, quant à eux, par la seule logique des buts à atteindre (*benchmarking*). Les Conseillers doivent rendre compte, dans des rapports trimestriels détaillés, de la progression du projet en se référant constamment aux résultats attendus, préalablement fixés dans la convention de jumelage signée par les partenaires. Chaque projet fait, en sus, l'objet d'une évaluation interne de la Commission. Surtout, la Commission actualise régulièrement ses données statistiques qu'elles rend publiques et qui mettent en valeur les résultats des pays membres pour chaque appel à contributions, ce qui tend à exacerber la concurrence entre eux.

Les projets de jumelage ont été évalués par le biais de rapports trimestriels et de rapports finaux rédigés par le Conseiller pré-adhésion (CPA) et grâce à d'autres rapports préparés par

¹⁶⁰⁷ A l'issue d'un entretien sur les jumelages à la DG Elargissement, une personne interviewée nous a transmis un passage d'un de ces rapports en cours de publication. Les pages étaient par endroits griffonnées de corrections en rouge. Nous avons comparé le document avec sa version officielle mise en ligne peu après sur le site de la Commission : certaines phrases très critiques avaient disparues, d'autres un peu engagées se trouvaient « adoucies » dans le ton.

¹⁶⁰⁸ Pour une analyse critique, voir : PAPANIMITRIOU Dimitris, PHINNEMORE David, « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels... », *op. cit.*, 2000.

les partenaires est-européens du projet. La qualité des rapports d'évaluation est souvent assez pauvre en terme d'informations qualitatives sur le projet, notamment en raison de la concentration sur les éléments techniques de la reprise de l'acquis. Ainsi, il n'est pas facile pour la Commission d'évaluer dans quelle mesure les « résultats communément arrêtés » (*agreed results*), c'est-à-dire les *benchmarks* du projet ont été atteints. Les délégations de la Commission ont souvent informé les chefs de projets responsables du jumelage dans les Etats membres de la mauvaise qualité des rapports trimestriels et ont formulé plusieurs recommandations pour les améliorer. Les membres de la DG Elargissement, incapables d'évaluer les aspects techniques des projets, ont également soutenu ces critiques en demandant aux délégations d'ajouter leur propre appréciation sur chaque rapport d'évaluations¹⁶⁰⁹.

Les évaluations réalisées sur les projets de jumelage par des experts indépendants et plus tard par le consortium OMAS ont révélé d'autres dysfonctionnements. L'évaluation indépendante de performances commanditée par la Commission en 1999-2000 sur les premiers jumelages¹⁶¹⁰ s'est concentrée sur la gestion du programme et les questions liées à l'efficacité des jumelages et à leur impact dans les pays candidats. Bien que le rapport ait constaté l'importance des jumelages pour accélérer les réformes institutionnelles des PECO, il était relativement critique s'agissant de la sur-bureaucratiation des jumelages qui contribuait à ralentir la vitesse à laquelle les contrats étaient finalisés et l'efficacité du suivi des projets. Il notait surtout l'inadéquation présente entre la rhétorique de la Commission sur les jumelages et la réalité sur le terrain : attribuant les divers problèmes qui en résultaient à la faiblesse de la coordination entre la Commission et ses délégations, les experts recommandèrent à la Commission de renforcer les mesures de déconcentration et de transfert des responsabilités aux délégations, tout comme celles liées aux ressources financières et humaines de ces dernières. Le rapport fait également clairement référence aux activités de lobby de la part des ambassades des Etats membres dans certains PECO pour l'obtention des projets. Un rapport spécial de la Cour des Comptes publié en mai 2003 a mis en valeur des déficits continus¹⁶¹¹ et conclu au fait que les résultats des jumelages étaient restés limités dans le sens où les Etats

¹⁶⁰⁹ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, *Special Report No 6/2003...*, *op. cit.*, 2003, p. 43.

¹⁶¹⁰ BIRKER *et al*, *Report on an Assessment of the Twinning Instrument under Phare*, Bruxelles, juillet 2000. L'évaluation a été menée par une équipe de quatre hauts-fonctionnaires: Ernst Birker, Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung (Allemagne), Chris Cooper, Civil Service College (Grande-Bretagne), Per Molander, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (Suède), et Marcel Pochard, Conseil d'Etat (France).

¹⁶¹¹ COUR DES COMPTES EUROPEENNE, *Special Report No 6/2003 (pursuant to Article 248(4), second subparagraph, EC) concerning Twinning...*, *op. cit.*, 2003:

candidats progressaient plus lentement que prévu dans la mise en œuvre et de respect de l'acquis. Les raisons identifiées étaient de trois ordres : la définition d'objectifs irréalistes ; la faiblesse des engagements des pays candidats et de l'appropriation des projets ; les difficultés de gestion au niveau des administrations des Etats membres et de la Commission. Par ailleurs, la Cour a exprimé ses doutes au sujet de l'aspect durable des résultats des projets de jumelage, en particulier en raison de la rotation relativement fréquente au sein des administrations des pays candidats¹⁶¹².

Les rapports réguliers de la Commission, bien qu'ils aient été considérés comme des instruments innovants et efficaces de la gestion politique, ont rapidement touché à plusieurs limites. La rhétorique des rapports a été prise en compte par les pays candidats et a influencé de nombreuses réformes, mais ces changements n'ont pas forcément transformé les comportements et les pratiques des populations des PECO. C'est en particulier le cas dans les domaines où la conditionnalité à l'adhésion n'a pas été précisément définie et/ou n'a pas fait l'objet d'un consensus, et où les legs du passé étaient encore présents. Le cas des politiques de minorités et en particulier des Roms est très parlant à ce sujet : malgré les recommandations formulées par la Commission à partir de 1998 sur la nécessité d'améliorer la situation des Roms en Hongrie, Slovaquie et Roumanie ont certes occasionné la définition de politiques spécifiques à leur égard dans ces pays, mais la situation n'avait pas réellement évolué au moment de l'adhésion de la Hongrie et de la Slovaquie à l'UE en 2004¹⁶¹³. Les raisons de cette inertie sont de nature plus structurelle et liées à la position de ces populations au sein des sociétés communistes. Dans ce sens, **les recommandations de la Commission peuvent difficilement lutter contre les chemins de dépendance qui persistent dans ces pays.**

En conclusion, nous avons vu que le contexte d'interaction constante et croissante avec les Etats candidats a augmenté la situation d'incertitude à laquelle l'Union européenne a fait face en 1997 et conduit la Commission à revoir régulièrement les éléments de définition des cadres cognitifs et d'action de la politique d'élargissement. L'introduction d'un mode de gouvernance par l'échange de connaissances lors de la réforme de 1997 a aussi conduit à une redéfinition de l'équilibre institutionnel au sein de cette politique et de l'assistance à l'Est qui a consacré un rôle central de chef d'orchestre au Conseil européen et de gestionnaire en chef à

¹⁶¹² Pour plus de détails à ce sujet, voir : PAPADIMITRIOU Dimitris, PHINNEMORE David, « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels... », *op. cit.*, 2000.

¹⁶¹³ Entretien à la DG Enlargement, Bruxelles, mai 2004.

la Commission. La Commission n'a cependant pas perdu son droit d'initiative qu'elle a, au contraire, renforcé grâce à la nécessité de perfectionner les cadres cognitif et d'action. Malgré ces réformes, les cadres cognitif et d'action restent soumis à de nombreuses critiques et font surtout face à la problématique classique dans les relations extérieures de l'UE du « capability-expectations gap »¹⁶¹⁴. La rhétorique européenne demanderait donc à être revue, tout comme les capacités de mise en œuvre déployées pour en assurer le respect, afin d'éviter un éventuel déficit de crédibilité, donc de légitimité auprès des pays candidats à l'adhésion. La dynamique de réformes développée dans le cadre de l'élargissement n'a pas épargné les réflexions parallèles menées sur l'action extérieure de l'Union européenne.

Section 3 – Cohérence et « subsidiarité » dans la politique d'élargissement : une coopération extérieure qui fonctionne par la gouvernance sectorielle multi-niveaux

Le recours à des instruments empruntés à la nouvelle gestion publique pour réformer des politiques comme la politique structurelle ou de l'emploi a particulièrement soutenu le développement au sein de l'Union européenne de formes de gouvernance multi-niveaux que les travaux de Gary Marks et de Lisbet Hooghe ont en particulier détaillé¹⁶¹⁵. La question de la « subsidiarité » et de la gouvernance multi-niveaux n'a pas encore été vraiment explorée en matière de politique étrangère. Quelques travaux ont identifié les contours et les formes possibles de cette gouvernance en s'attachant à la question des modes d'action extérieure de l'Union européenne¹⁶¹⁶. Quelques auteurs ont aussi montré l'inexistence de la notion de « subsidiarité » dans la politique de coopération extérieure¹⁶¹⁷. Mais très peu ont tenté de comprendre comment se sont peu à peu instaurés des mécanismes de coordination entre les différents niveaux d'action et les différents secteurs pour analyser l'évolution de la gouvernance extérieure de l'Union. Lykke Friis et Anna Murphy ont commencé à s'intéresser à cette question dans le cadre de la politique d'élargissement à l'Est¹⁶¹⁸. Plusieurs auteurs

¹⁶¹⁴ La question de l'écart ou de l'inadéquation entre la rhétorique et les capacités de mise en œuvre dans la politique extérieure européenne a été mise en avant par : HILL Christopher, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), 1993, pp. 305-28.

¹⁶¹⁵ HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Md., Rowman and Littlefield, 2001.

¹⁶¹⁶ HELLY Damien, *L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud (1992-2002). Modes d'action, influence et légitimité*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, Institut d'Etudes Politiques, juin 2003. Dir : Christian Lequesne.

¹⁶¹⁷ HOLLAND Martin, *The European Union and the Third World*, New York, Palgrave, 2002, pp. 167-169.

¹⁶¹⁸ FRIIS Lykke, MURPHY Anna, "The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries", *Journal of Common Market Studies*, 37 (2), 1999, pp. 211-32.

comme Frank Schimmelfennig et Wolfgang Wagner ont tenté de réétudier la question de « la gouvernance extérieure de l'Union européenne »¹⁶¹⁹. Mais les mécanismes de cette gouvernance demandent à être encore mieux connus, en particulier en raison du délaissement du rapprochement entre l'UE et les Etats membres dans les travaux de recherche¹⁶²⁰.

Dans le chapitre I, nous nous sommes intéressés à l'apport des instruments de la méthode ouverte de coordination en terme de cohérence et de subsidiarité interne dans la politique d'élargissement de l'UE. Nous avons défini la cohérence comme renvoyant tant au contenu qu'aux instruments de coordination nécessaires à la mise en œuvre de la politique étudiée¹⁶²¹. Dans le cadre de l'élargissement, la cohérence se développe non seulement entre les éléments d'acquis relevant des trois piliers de l'UE, mais aussi entre les critères d'adhésion. Dans quelle mesure l'expérience de l'élargissement et les interactions constantes entre l'UE et les Etats candidats ont-ils conduit à transformer l'organisation de la politique de coopération extérieure européenne ? Nous pensons que **les instruments de la MOC ont apporté une réponse à l'insoluble problématique de la subsidiarité**. En effet, les termes de l'art. 130 TUE (art. 180 Traité Nice) n'interdit pas l'existence d'une politique de coopération extérieure de l'UE et, parallèlement, d'autant de politiques de coopération relevant des Etats membres (Quinze, et maintenant Vingt-Cinq). La question de la cohérence et de la coordination est donc centrale dans ce domaine. Les éléments empiriques dont nous disposons conduisent à penser que les référentiels qui constituent le cadre cognitif de l'élargissement ont en partie été repris dans la politique extérieure de l'UE et forment ainsi une source de cohérence dans l'action extérieure de l'UE. Mais toutes ces politiques demandent encore à être mieux coordonnées afin de favoriser la cohérence dans la mise en œuvre sectorielle des relations de coopération extérieure de l'UE.

A – Rhétorique et cohérence dans la politique extérieure de l'UE : l'apport de l'expérience de l'élargissement

La définition de la cohérence en politique extérieure prévoit la possibilité de coordination entre secteurs de politique extérieure. Avec l'élargissement de la définition de la

¹⁶¹⁹ SCHIMMELFENNIG Frank, WAGNER Wolfgang, "External Governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004, pp. 657-758.

¹⁶²⁰ A ce sujet, voir les travaux de Michael Smith: SMITH Michael, "Conforming to Europe : the Domestic Impact of EU Foreign Policy Co-operation", *Journal of European Public Policy*, 7 (4), oct. 2000, pp. 613-631.

¹⁶²¹ DUKE Simon, « Consistency as an Issue in EU External Activities », *op. cit.*, 1999.

conditionnalité à l'adhésion en 1993 à d'autres domaines que l'acquis, le champ d'action de l'Union européenne s'est également considérablement élargi. On constate ainsi le développement d'une rhétorique similaire, la reprise de cadres d'action identiques et une sectorisation croissante des activités de coopération extérieure.

En premier lieu au niveau du critère politique : ce critère renvoie à la politique des droits de l'homme en matière de relations extérieures. Pour Gráinne de Búrca, il faut voir de quelle manière l'élargissement a conduit à élargir la politique des droits de l'homme de l'Union européenne et regarder au-delà de l'apport de la Charte des droits fondamentaux¹⁶²².

Le critère économique a également contribué à un élargissement des moyens d'action de l'Union européenne. La définition de ce critère, qui a eu lieu dans le cadre d'une coopération régulière avec la Banque mondiale et le FMI, a été étendue dans le cadre européen à la prise en compte des droits économiques et sociaux.

S'agissant du troisième critère, il est possible de penser à la possibilité d'une coordination entre les trois piliers de l'UE pour assurer une plus grande cohérence de l'acquis communautaire. En effet, plusieurs éléments de ce critère se recoupent et la Commission a elle-même rencontré plusieurs difficultés à « classer » les différentes thématiques relevant des 31 chapitres d'adhésion dans ses rapports réguliers. Par ailleurs, les discussions lors de la Convention de 2003-2004 ont suggéré d'abolir cette division en trois piliers afin de favoriser les dynamiques d'évolution de chaque politique, suggestion qui avait été retenue dans le Traité constitutionnel de 2004.

Le critère institutionnel de l'élargissement a connu un relatif succès à partir de 1997 et s'est diffusé très rapidement dans d'autres programmes de coopération extérieure de l'Union européenne. La question des capacités institutionnelles est en effet récurrente dans les discours des membres du Conseil, des commissaires européens et des rapports de la Commission, quel que soit le domaine de politique extérieur analysé.

¹⁶²² BÚRCA Gráinne de, "Beyond the Charter : How Enlargement has enlarged the Human Rights Policy of the EU", article en ligne sur : <http://www.eucenter.wisc.edu/OMC>

Cette diffusion croissante du cadre cognitif de la politique d'élargissement est flagrante s'agissant des programmes TACIS pour les Nouveaux Etats Indépendants lancé en 1991¹⁶²³, du partenariat euro-méditerranéen initié en 1995 (programme MEDA)¹⁶²⁴ et du programme CARDS inauguré en 2000 pour les pays des Balkans¹⁶²⁵. La structuration de ces relations de coopération reflète l'élargissement du spectre de l'action extérieure de l'Union européenne, qui n'est désormais plus limitée à des questions de relations économiques ou culturelles extérieures, mais aussi à des projets de coopération dans le domaine environnemental, régional, social, politique (droits de l'homme), etc. Par conséquent, toutes les directions générales de la Commission se trouvent engagées de manière croissante dans les activités de relations extérieures et les domaines d'expertise de cette organisation augmentent dans le sens où elle s'appuie de plus en plus sur les ressources des Etats membres et des Etats bénéficiaires par le biais de ses délégations à l'étranger. Ce processus renforce donc de manière certaine l'assise de cette organisation dans l'action extérieure de l'Union européenne. Cependant, **l'absence de cohérence entre les piliers et au sein de la Commission continue à influencer la structuration de l'action extérieure de l'UE** : les réflexions menées en terme de coordination inter-sectorielle interne à la Commission et avec le Conseil pour perfectionner la gouvernance extérieure de l'Union européenne n'ont pas encore débouché sur des mesures d'efficacité¹⁶²⁶. La division par pilier s'est retrouvée de manière très nette pendant l'élargissement, le deuxième pilier ayant fait l'objet de logiques d'intégration relativement différentes des autres secteurs. Par ailleurs, la fragmentation interne de la Commission s'accroît régulièrement s'agissant des relations extérieures¹⁶²⁷. Il n'est donc pas étonnant de remarquer que la définition du cadre cognitif par secteurs et les divisions internes à la Commission entraînent une mise en œuvre de la politique d'élargissement structurée par domaine d'activité. **La sectorisation grandissante de la coopération extérieure ne serait**

¹⁶²³ TACIS (règlement du Conseil n°1279/96) : Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.

¹⁶²⁴ MEDA (règlement du Conseil n°1488/96) et MEDA II (règlement du Conseil n°2698/2000) : Mesures d'accompagnement financières et techniques à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Les bénéficiaires sont le Maroc, l'Algérie, la Tunisie (Maghreb) ; l'Egypte, Israël, la Jordanie, l'Autorité palestinienne, le Liban, la Syrie (Machrek) ; la Turquie, Chypre et Malte ; la Lybie a un statut d'observateur lors de quelques réunions.

¹⁶²⁵ CARDS (règlement du Conseil n°22666/2000) : *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*. Programme créé en décembre 2000 pour les pays de l'Europe du Sud-Est qui réunissent communément la région des Balkans, sauf la Slovénie ; il s'agit de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, de la République fédérale de Yougoslavie (devenue l'Etat de Serbie-et-Monténégro) et de l'Ancienne République yougoslave de Macédoine.

¹⁶²⁶ SCHUTTER Olivier (de), LEBESSIS Notis, PATERSON John (ed.), *La Gouvernance dans l'Union européenne*, *op. cit.*, 2001.

¹⁶²⁷ STEVENS Christopher, „Trade with Developing Countries. Banana Skins and Turf Wars”, in: WALLACE Helen, WALLACE William (eds.), *Policy-Making in the European Union*, (4th ed.), Oxford: Oxford Univ. Press, 2000, pp. 401-426.

donc ni plus ni moins que le reflet de la fragmentation interne de la Commission dans la manière de gérer les relations avec les pays tiers, et de la faible coordination entre la Commission et le Conseil entre domaines de *soft* et *high policy*.

La coordination croissante des politiques européennes et nationales permet-elle pour autant d'accroître l'efficacité de la coopération européenne ? En d'autres termes, l'introduction de nouvelles procédures de coordination entre la Commission et les Etats membres implique-t-elle une réelle « harmonisation » ou « convergence » des règles transférées qui permettrait d'évoquer la présentation d'un « modèle institutionnel européen » cohérent dans les Etats tiers ?

B – Du bilatéralisme au multi-bilatéralisme ? La formation de gouvernances sectorielles multi-niveaux

La question de la cohérence requiert également une coordination croissante entre acteurs supra-nationaux, nationaux et infra-nationaux. Traditionnellement, la coopération internationale de la Communauté/Union européenne est très peu coordonnée : les programmes de la Communauté ont toujours été menés en parallèle des programmes de coopération nationaux, les deux formes de coopération s'ignorant généralement. En dehors de la volonté politique d'un Etat de coordonner ses activités avec l'UE, il existait très peu de moyens de donner une cohérence aux formes de coopération internationale au sein de l'UE. La littérature spécialisée et les acteurs eux-mêmes s'accordent pour dire que l'aide bilatérale tend à défendre des intérêts nationaux et sectoriels, qu'elle est donc moins démocratique mais présente l'avantage d'être flexible et rapide, tandis que l'aide multilatérale, aux mobiles *a priori* plus universels, est connue pour sa lourdeur de gestion imputable à la complexité des procédures, à la longue préparation des dossiers et aux investissements *ex ante* qu'elle exige¹⁶²⁸.

1) De l'élargissement à l'action extérieure de l'UE : diffusion des cadres cognitif et d'action

¹⁶²⁸ Entretiens Arpège, Paris, 31 mars 2003; AFPA, Montreuil, 25 avril 2003 ; entretiens IRZ, Bonn, CDG, GVG, Cologne, 18 février 2000.

Depuis 2003, la Commission s'est inspirée de l'expérience de l'élargissement à l'Est pour définir un cadre cognitif et d'action unique pour l'ensemble des relations de voisinage et de gestion de ces programmes regroupés sous le nom de « politique de voisinage »¹⁶²⁹. Cette expérimentation de l'introduction d'un nouveau paradigme promouvant le partenariat et d'un nouveau mode de gouvernance par l'échange de connaissances dans la politique de coopération avec les voisins directs de l'UE a également inspiré la réforme beaucoup plus large de la coopération au développement européenne en 2000-01.

Les premiers éléments de changement de la gestion de l'aide extérieure au sein de la Commission ont été introduits en 1998 avec la création du Service commun pour les relations extérieures (*Common Service for External Relations, SCR*) chargé d'unir les services responsables de la mise en œuvre des programmes d'aide aux pays tiers. La démission de la Commission Santer en 1999 a eu un impact décisif sur la refonte de la gestion de l'action extérieure européenne¹⁶³⁰. Cet événement renvoie, en effet, à des stratégies animées par des acteurs aux motivations assez souvent opposées qui ont trouvé là l'occasion de peser sur les transformations institutionnelles en jeu dans l'« Agenda 2000 » et la réforme interne de la Commission. La Communication de la Commission du 16 mai 2000 sur « La réforme de la gestion de l'assistance extérieure » fait d'ailleurs directement référence à l'événement en question en s'appuyant sur les principes du Livre blanc sur la réforme de la Commission¹⁶³¹. Elle relève « un ensemble ambitieux de mesures » visant à améliorer la qualité des projets, la rapidité de leur mise en œuvre, le fonctionnement des procédures financières, techniques et contractuelles, ainsi que l'impact et la visibilité de la coopération de l'UE en matière de développement¹⁶³². Quatre grands domaines font l'objet de changements majeurs : refonte de la programmation de l'aide, réunification de la gestion du cycle du projet, création de l'Agence de coopération EuropeAid et, enfin, déconcentration des responsabilités vers 23

¹⁶²⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, "Wider Europe – Neighbourhood. A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours", COM (2003) 104 final, 2003. Voir aussi le discours de Romano Prodi: PRODI Romano, "A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability", 6th ECSCA-World Conference, "Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU", Jean Monnet Project, Brussels, 5-6 déc. 2002.

¹⁶³⁰ GEORGAKAKIS Didier, "La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998-mars 1999)", *Cultures et Conflits*, (38-39), été-aut. 2000, pp. 39-72 ; NUGENT Neil, SAURUGGER Sabine, "Organizational structuring... », *op. cit.*, 2002; SOURD Roland Pierre, « La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne », Mémoire, Cycle supérieur d'études européennes, *Cahiers européens de Sciences Po*, (5), 2002. (<http://www.portedeurope.org>).

¹⁶³¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre blanc, Réforme de la Commission*, COM (2000) 200, 2000. http://europa.eu.int/comm/off/white/reform/index_fr.htm.

¹⁶³² COMMISSION EUROPÉENNE / EUROPEAID, *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, Rev 8, 16 mai 2000. http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform_fr/intro/index.htm.

délégations. La Communication s'inspire du principe de la subsidiarité par la MOC dans le sens où « tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, près du terrain, ne devrait pas être géré ou décidé à Bruxelles ». La déconcentration porte notamment sur les phases du cycle de projet, placées depuis le 1er janvier 2001 sous la direction d'EuropeAid, les délégations étant également associées à la rédaction des documents de programmation. En plus d'un gonflement significatif du budget, il est prévu que la déconcentration s'accompagne de transferts de personnel d'EuropeAid vers les délégations. La vague de réformes n'a cependant pas permis de rationaliser autant qu'il convenait la coopération extérieure de l'UE et c'est un tableau éclaté qui ressort de la répartition des compétences au sein de la Commission. En effet, la Direction générale Relations extérieures et la Direction générale Développement restent responsables de la programmation de l'aide extérieure, sauf pour les secteurs suivants répartis entre diverses entités :

- la gestion des instruments de pré-adhésion est sous la seule responsabilité de la Direction générale Elargissement ;
- la gestion des activités humanitaires reste sous la responsabilité de l'Office en charge de l'action humanitaire (ECHO) ;
- la gestion de l'aide macro-financière est assurée par la Direction générale Affaires économiques et financières ;
- la gestion d'autres activités spécifiques, telles que les actions communes dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Facilité de réaction rapide, relève de la Direction générale Relations extérieures.

Le Sommet de Copenhague de décembre 2002 a, par ailleurs, donné l'occasion au Conseil de lancer, en prévision de l'après-élargissement, une stratégie de renforcement de la coopération axée sur les « valeurs politiques et économiques communes » avec les nouveaux voisins de l'UE (*New neighbours initiative*), Ukraine, Biélorussie et Moldavie notamment. En lisant les documents de cette nouvelle stratégie conçue, à l'origine, comme un moyen de renforcer la coopération avec la Fédération de Russie, il apparaît clairement que les institutions européennes s'appuient sur les instruments développés pendant l'élargissement (*screening*, approche par pays et jumelages en particulier) comme moyens de pression et de contrôle du « respect des engagements internationaux et des valeurs communes de démocratie, Etat de droit et droits de l'Homme »¹⁶³³. La réforme du programme TACIS en 1999, la création du

¹⁶³³ CONSEIL EUROPÉEN, *General Affairs and External Relations, 2463rd Council Meeting*, Bruxelles, 18 nov. 2002, pp. 12-13 (<http://ue.eu.int>); PRODI Romano, "A Wider Europe...", op. cit., 2002.

programme CARDS pour les Balkans (succédant au programme PHARE/Obnova) en 2000 et l'évolution significative du programme MEDA la même année émanent ainsi directement de la restructuration interne de la Commission et de la définition de nouvelles priorités de politique extérieure. Le nouveau règlement TACIS (99/2000) incorpore le changement de philosophie déjà mentionné, c'est-à-dire le passage d'une logique « axée sur la demande » à une logique « orientée vers le dialogue ». Le programme se veut plus flexible, il se concentre sur moins de domaines de coopération, et le cycle de programmation pluriannuel a été révisé pour mieux inclure les réalités du terrain. Les jumelages institutionnels ont été introduits en 2001 dans TACIS, en premier lieu, pour la Russie puis l'Ukraine, le Kazakhstan, la Géorgie, etc., avec un budget de 7 millions d'euros pour 2003. La formule a dû être adaptée au terrain en raison de l'absence d'obligation pour ces pays de reprendre l'ensemble de l'acquis. Quant à CARDS, créé par le règlement du Conseil du 5 décembre 2000 (2666/2000), il succède à divers programmes et soutiens européens (6,8 milliards d'euros depuis 1991). Doté d'un budget de 4,6 milliards d'euros pour la période 2000-2006, CARDS, à l'instar du programme PHARE, soutient des mesures d'investissement et de renforcement des capacités institutionnelles. Les priorités ont été définies en tenant compte des besoins spécifiques de plusieurs de ces pays, encore largement marqués par les conflits des années passées. La mise en œuvre des programmes de coopération dans cette zone est, cependant, entravée par la difficile coordination de plusieurs organisations. D'abord, deux services de la Commission sont compétents pour cette région : la DG Relations extérieures est chargée, depuis janvier 2001, des relations politiques dans le cadre du Processus de stabilisation et d'association ainsi que de la programmation pluriannuelle (rédaction des documents de stratégie régionaux et par pays), tandis que le bureau EuropeAid s'occupe du cycle de projet, des programmes annuels et des jumelages institutionnels. Ensuite et surtout, l'aide de l'Union européenne en Albanie, Bosnie-Herzégovine et Croatie est gérée par les délégations de la Commission sur place alors que celle fournie à la Serbie, au Monténégro et à l'Ancienne République yougoslave de Macédoine relève de l'Agence européenne de reconstruction créée en 2000. Le bureau EuropeAid est, quant à lui, responsable de l'ensemble des programmes régionaux. Ce n'est donc pas sans difficultés que les jumelages institutionnels furent introduits dans CARDS en raison du recoupement de certaines compétences régionales. Alors que, dans son principe, le jumelage CARDS reste similaire à celui de PHARE, **une des principales innovations consiste à encourager l'emploi d'experts d'Europe centrale et orientale (actuels pays candidats) comme conseillers juniors dans les Balkans.** L'instrument semble, pour l'instant, fonctionner de manière satisfaisante pour des pays comme la Croatie dont la priorité

politique est d'adhérer à l'UE. La plupart des relations avec les pays signataires de la Convention de Lomé fait également désormais l'objet de Plans d'action par pays élaborés en commun et de rapports annuels de la Commission au Conseil. Plus généralement, on observe l'adoption par l'ensemble des programmes de coopération européens d'instruments de coopération similaires à ceux développés dans le cadre des négociations d'adhésion. Les Documents stratégiques par pays ou par région, issus de la résolution du Conseil du 21 mai 1999 sur « la complémentarité entre la coopération au développement de la Communauté et des Etats membres »¹⁶³⁴, ressemblent fort, à les considérer de plus près, aux Rapports réguliers de la Commission. Les critères d'évaluation reprennent, quant à eux, certains éléments des critères de Copenhague. Ces critères semblent désormais représenter les éléments de l'identité que l'UE impose non seulement aux pays voulant adhérer à sa communauté mais aussi aux Etats intéressés par un partenariat avec l'UE¹⁶³⁵. L'impact exercé par l'élargissement à l'Est sur d'autres politiques extérieures de l'Union européenne – comme le partenariat euro-méditerranéen¹⁶³⁶ ou la politique de voisinage¹⁶³⁷ – notamment en terme d'introduction de nouveaux modes de gouvernance, représente un vaste terrain d'analyse qui commence tout juste à susciter des recherches.

2) Les conséquences du recours aux instruments de la MOC : l'émergence d'une gouvernance extérieure sectorielle multi-niveaux

Nous avons indiqué dans le chap. II que la Commission a eu recours aux instruments de la MOC dans la réforme de 1997 pour pallier l'absence de subsidiarité dans la coopération extérieure. Ce changement a-t-il eu des conséquences pour la coopération extérieure de l'UE ? L'introduction de ce nouveau mode de gouvernance a participé à organiser l'institutionnalisation par secteur de l'aide bilatérale des Etats membres et contribué à l'internationalisation de leurs activités *via* d'autres programmes communautaires comme le programme TACIS, le programme MEDA et le programme CARDS. En effet, de nombreux

¹⁶³⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, "Annual Report 2001 from the Commission to the Council and the European Parliament on the EC Development Policy and the Implementation of the External Assistance", COM (2002) 490 final, Bruxelles, 12 septembre 2002. <http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index-en.htm> (mai 2003).

¹⁶³⁵ Sur les transformations de l'action extérieure de l'Union européenne et la question des valeurs de l'UE, voir les travaux de Franck Petiteville, notamment : PETITEVILLE Frank, « La coopération économique de l'Union européenne, entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, 51 (3), juin 2002, pp. 431-458.

¹⁶³⁶ JACOBS Andreas (eds.), *Euro-Mediterranean Co-operation: Enlarging and Widening the Perspective*, ZEI Discussion Paper, C131, 2004.

¹⁶³⁷ LAVENEX Sandra, « EU External Governance in 'Wider Europe' », *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004.

acteurs et experts mobilisés à l'origine seulement pour la politique d'élargissement, en particulier dans le cadre des jumelages, ont diversifié leurs activités en participant aux programmes de coopération avec les nouveaux voisins de l'Union européenne et dans le cadre de la politique de coopération extérieure de l'UE en général. Avec l'introduction de la MOC dans la coopération internationale, la répartition des tâches entre la Commission et les Etats membres s'est faite selon les principes de la nouvelle gestion publique : la Commission coordonne, les Etats membres fournissent l'expertise. Ainsi, les difficultés rencontrées pour définir les termes de la subsidiarité dans un domaine de compétences partagées – la coopération économique extérieure – ont laissé place à une structuration et une répartition des tâches selon la logique offerte par la méthode ouverte de coordination. Il est donc possible de se demander dans quelle mesure l'introduction de la nouvelle gestion publique dans la politique d'élargissement, puis sa diffusion dans d'autres politiques de coopération a donné naissance à un mode gouvernance extérieure multi-niveaux¹⁶³⁸.

L'étude de la politique d'élargissement permet de penser que la gouvernance extérieure de l'UE tente désormais de se définir sous une forme multi-niveaux qui tient compte des politiques des Etats membres et dont les caractéristiques sont les suivantes¹⁶³⁹ :

- (a) le processus décisionnel est un processus multi-niveaux de plus en plus orchestré par le Conseil européen. Les lignes directrices de la politique sont annoncées par le Conseil.
- (b) la Commission possède un rôle croissant de gestion de la politique et de contrôle de sa mise en œuvre. En tant que gardienne des traités, elle est gardienne de la conditionnalité. Elle peut formuler des propositions de lignes directrices.
- (c) la Commission délègue des fonctions de mise en œuvre aux administrations des Etats membres. Les acteurs administratifs supra-nationaux et nationaux interagissent de manière croissante par secteurs et entre départements ministériels, des intérêts antagonistes et des alliances se développent entre Etats, mais aussi de plus en plus entre secteurs.
- (d) La Commission continue à perfectionner ses instruments en renforçant la coopération avec d'autres organisations supra-nationales, dont elle utilise aussi l'expertise.

¹⁶³⁸ Sur la gouvernance européenne multi-niveaux, voir par exemple : AALBERTS Tanja E., « The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading », *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 2004, pp. 23-46 ; SMITH Michael, « Towards a theory of EU foreign policy making : multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy », *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004.

¹⁶³⁹ Nous nous inspirons ici en partie des critères que Karl Kaiser a identifiés pour caractériser la naissance et l'existence des bureaucraties multi-niveaux des organisations internationales. KAISER Karl, « Transnational relations as a threat to the democratic process », in : KEOHANE Robert, NYE Joseph (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press, 1970, pp. 356-70.

(e) les agents de mise en œuvre sont chargés de diffuser les bonnes et les meilleures pratiques en cours au sein de l'Union européenne et de ses Etats membres.

(f) les tâches ne sont pas limitées à soutenir la coopération internationale, mais à développer des relations privilégiées et de « partenariat » avec des pays tiers dont les buts sont définis en commun et répertoriés dans un programme par pays.

(g) l'état des réformes du pays tiers est évalué dans un rapport annuel de la Commission au Conseil.

Les éléments de la nouvelle gestion publique se retrouvent à chaque étape et ont ainsi entraîné d'importantes adaptations institutionnelles et surtout organisationnelles, aussi bien supranationales que nationales, comme nous avons pu le constater dans le chapitre II pour les cas allemand et français. Sur le plan du contenu, l'UE promeut certes des « valeurs communes » relativement claires, mais il n'est pas certain que son action encore insuffisamment cohérente contribue à promouvoir un « modèle européen » : c'est précisément en l'absence d'un tel « modèle » que l'UE confie de manière croissante la mise en œuvre de sa politique aux Etats membres. L'UE s'occupe ainsi de définir les lignes directrices qui sont ensuite mises en œuvre par les administrations, agences gouvernementales, entreprises et ONG nationales. De cette manière, les normes et les valeurs européennes telles que promues dans la conditionnalité de la politique extérieure de l'UE continuent à être présentées sur la base de compréhensions et d'interprétations nationales. **L'universalisme européen reste donc fondé sur la diversité, ce qui peut paraître quelque peu déroutant pour les pays tiers auxquels la politique s'adresse.**

Par ailleurs, nous avons constaté dans le chapitre II que **la stratégie menée par la Commission pour accroître la coordination avec les Etats membres était fondée sur la combinaison de deux méthodes** : d'une part la Commission invoque la formulation d'un cadre cognitif commun (la conditionnalité d'adhésion) et les principes de la comitologie pour contraindre les Etats membres à aligner leur politique nationale sur celle de l'UE (méthode communautaire) ; d'autre part, elle s'appuie sur les méthodes de la nouvelle gestion publique pour recourir à l'expertise des Etats membres dans la mise en œuvre de la politique d'assistance à l'Est (méthode ouverte de coordination). En matière de coopération extérieure de l'UE en général, quelques auteurs constatent déjà l'introduction des outils de la méthode ouverte de coordination au sein de la politique de développement européenne comme moyen d'accroître la coordination dans la mise en œuvre des politiques nationales et donc la

cohérence, voire la légitimité de l'action extérieure de l'Union¹⁶⁴⁰. Dans ce sens, comme pour certaines politiques internes à l'UE, **la méthode ouverte de coordination a progressivement remplacé l'idée de subsidiarité**. Des recherches plus détaillées mériteraient d'être menées sur l'efficacité réelle de cette combinaison de méthodes.

Pour les auteurs ayant participé aux réflexions menées au sein de la Commission sur les nouveaux modes de gestion politique au sein de l'UE, la gouvernance européenne, désormais influencée par les idées de la nouvelle gestion publique, devient de plus en plus procédurale¹⁶⁴¹. Appliquée à la politique extérieure, les politiques menées sur la base du partenariat par la différenciation restent donc administrées selon la philosophie du « one size fits all »¹⁶⁴² et se développent de façon multi-niveaux¹⁶⁴³. Comme nous avons pu le faire dans ce chapitre au sujet des notions de partenariat et d'expertise, **il conviendrait de questionner et d'analyser plus en détail ce mode de gouvernance extérieure de l'Union comme forme d'un « nouvel unilatéralisme déguisé »**.

Conclusion

Nous avons constaté que l'introduction des idées et méthodes de la nouvelle gestion publique dans la politique d'élargissement a occasionné un rééquilibrage des relations institutionnelles : le Conseil européen, assisté du Conseil des ministres, définit les directions à suivre, la Commission conserve son pouvoir d'initiative, mais se trouve chargée d'une responsabilité plus lourde qu'auparavant dans le suivi et le contrôle de la mise en œuvre. Alors que cette dernière est officiellement « gardienne des traités européens », le cinquième élargissement de l'UE l'a désormais consacrée « gardienne de la conditionnalité ». Cette situation a entraîné, sous la pression de la Cour des Comptes et du Parlement européen, l'accroissement du rôle des délégations de la Commission à l'étranger. Une analyse détaillée révèle cependant l'absence de capacités des délégations – et donc de la Commission – à évaluer pleinement la mise en œuvre des critères d'adhésion, et ce malgré l'importante réforme de la politique de

¹⁶⁴⁰ DEARDEN Stephen, "Is EU Development Policy a Candidate for the Open Method of Coordination ?", Working Paper, 2005. <http://www.edpsg.org/Documents/DP32.DOC>

¹⁶⁴¹ SCHUTTER Olivier (de), LEBESSIS Notis, PATERSON John (ed.), *La Gouvernance dans l'Union européenne*, *op. cit.*, 2001.

¹⁶⁴² BÖRZEL Tanja, RISSE Thomas, "One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law", http://www.fu-berlin.de/atasp/texte/t&t_stanford_final.pdf (15.04.05)

¹⁶⁴³ KNOTT Michèle, « International Embedness of European Multi-Level Governance », *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004; SMITH Michael E., "Toward a Theory of EU Foreign Policy Making: Multi-Level Governance...", *op. cit.*, 2004.

ressources humaines introduite en 1998. Ceci est partiellement dû au fait que les réformes introduites en terme de décentralisation, de partenariat, d'expertise et d'évaluation présentent un certain nombre de limites auxquelles la Commission n'a que partiellement remédié.

L'introduction de la nouvelle gestion publique dans la politique d'élargissement a par ailleurs contribué à une structuration de l'action extérieure de l'UE de manière multi-niveaux et par réseaux sectoriels. A défaut de subsidiarité les outils de la méthode ouverte de coordination ont permis de trouver un moyen de coordonner les politiques des Etats membres et de l'UE. Cette méthode a, certes, été développée au sein de l'UE, mais n'a rien de fondamentalement nouveau dans le sens où elle s'apparente aux pratiques d'institutions internationales comme la Banque mondiale et l'OCDE. Quoi qu'il en soit, ce mode de gouvernance s'est diffusé à d'autres politiques extérieures de l'Union européenne, en particulier à la politique de voisinage définie en 2003.

Conclusion Partie III

L'analyse des échanges entre les trois pôles d'acteurs de l'élargissement – institutions européennes, Etats membres et Etats candidats – a permis de mettre en valeur l'existence d'apprentissages mutuels non seulement sur le plan bilatéral, mais aussi de manière de plus en plus multilatérale et intégrée entre les institutions européennes, les Etats membres et les Etats candidats. En effet, à partir de 1997 et surtout 1999, les représentants des Etats candidats ont eu la possibilité d'être présents physiquement au sein des institutions de l'Union européenne – comités, agences, programmes communautaires – donc de mieux comprendre le fonctionnement interne de l'UE et de contribuer à l'échange de vues sur les normes techniques de l'intégration. Bien que les experts observateurs ne disposaient pas du droit de vote, leur présence physique au sein de l'UE a inauguré un processus qui relève de la socialisation mutuelle dans les domaines communautaires. A partir de 2000, l'intégration des PECO évolue encore d'un pas dans le sens où les représentants est-européens participent en tant qu'observateurs à un nouveau mode de gouvernance introduit dans les politiques intergouvernementales de l'UE : la méthode de la Convention. Cette inclusion des PECO aux structures internes à l'UE et aux débats sur ses normes et valeurs fondatrices est principalement motivée par le constat de divergences sur la conception des relations entre politique et économie en Europe. Le paradigme de l'Etat providence, inscrit à l'agenda de l'UE en 1997, continue à affronter celui de l'Etat libéral largement diffusé à l'Est. Face à la

présence d'une conjoncture critique en Europe (montée du chômage, crise des politiques sociales), le recours à de nouveaux modes de gouvernance promouvant l'ouverture, la négociation, l'échange d'expériences et l'apprentissage, a fondé l'espoir de convergences au sujet des paradigmes, des valeurs et des référentiels sectoriels auxquels renvoient les conditions d'adhésion comme expression d'une identité européenne.

L'hypothèse selon laquelle *plus le mode de gouvernance est circulaire et les échanges sur les cadres cognitifs et d'action se multiplient, plus la remise en question de ces cadres, l'accroissement de leur légitimité et la socialisation mutuelle sont probables* se trouve-t-elle confirmée ?

Les études de cas et analyses menées tant au niveau des politiques intérieures qu'à celui des politiques extérieures tendent à confirmer que la combinaison de modes de gouvernance s'appuyant sur l'ouverture et le croisement des connaissances – qu'il s'agisse de gouvernance par réseau, par la différenciation, par les coordinations ouvertes ou par la Convention – ont accru les possibilités d'échanges de vue sur les normes et valeurs incluses dans la conditionnalité à l'adhésion. Ces interactions ont constitué un terrain fertile pour la réalisation de réformes des politiques internes et externes de l'Union européenne. Cependant, les divergences cognitives subsistent et ouvrent la voie à une « variété des capitalismes » européens plus grande encore¹⁶⁴⁴. La faiblesse des capacités institutionnelles des PECO – encore sous l'emprise des legs du passé – nourrissent toujours une certaine méfiance réciproque dans des domaines sensibles de l'intégration européenne comme la dimension politique de l'Union ou justice et affaires intérieures.

Pour la Commission ainsi que plusieurs auteurs académiques, l'élargissement à l'Est représente pourtant la politique extérieure européenne la plus aboutie¹⁶⁴⁵. Malgré les nombreux dysfonctionnements que nous avons identifiés, force est de constater que de réels efforts ont été menés pour clarifier le cadre cognitif de cette politique fondée sur la conditionnalité et le rendre plus cohérent. Les cadres d'action, notamment en terme de coordination entre institutions européennes, Etats membres et Etats candidats, mais aussi d'évaluation de la politique menée, ont constamment été remis en question et largement

¹⁶⁴⁴ HALL Peter, SOSKICE David (eds.), *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2001.

¹⁶⁴⁵ LE GLOANNEC Anne-Marie, *European Foreign Policy, (en préparation)* ; SMITH Karen, *The Making of EU Foreign Policy. The Case of Eastern Europe*, Londres, Palgrave, 2004.

perfectionnés. Dans ce sens, **la politique d'élargissement a représenté un formidable laboratoire d'expérimentation de l'innovation à tous les niveaux de l'organisation d'une communauté.** Ernst Haas écrivait en 1958 que l'identité européenne se construirait sur l'antagonisme entre des éléments communs et des éléments conflictuels. En effet, nous avons constaté que les préférences des acteurs est- et ouest-européens ont convergé au sujet de valeurs communes au cours de ces quinze ans de rapprochement. Cependant, deux paradigmes dominants – un libéral et l'autre protectionniste – s'affrontent toujours au sein de l'UE. Désormais, la recette sur la façon de renforcer la confiance mutuelle et ainsi l'identité commune des membres de l'Union européenne demande encore à être découverte.

CONCLUSION : LA CONDITIONNALITE, UN CADRE D'APPRENTISSAGES ET DE SOCIALISATION MUTUELLE EN CONSTANTE DEFINITION

Notre travail de recherche avait pour objectif de déterminer dans quelle mesure la réforme de 1997 a inauguré un nouveau mode de gouvernance dans la politique d'élargissement de l'Union européenne (UE) à l'Est. Plusieurs chercheurs et auteurs se sont intéressés au cours des années 1990 à la notion de conditionnalité dans cette politique. Ils ont indiqué que la définition formelle de cette notion en 1993 a permis à l'Union européenne d'accroître son pouvoir de pression sur les Etats candidats et cette approche a été critiquée pour son caractère asymétrique et unilatéral. Dans ce contexte, la Commission a organisé en 1997 une réforme de la politique à travers sa proposition nommée « Agenda 2000 ». Cette réforme a donné naissance, d'après plusieurs auteurs, à un nouveau mode de gouvernance nommé « gouvernance de l'élargissement » et plus tard « gouvernance par la conditionnalité ». Dans son acceptation académique, la gouvernance implique la présence d'échanges et d'interactions entre acteurs à plusieurs niveaux. Cependant, jusqu'ici, la littérature a encore très peu exploré cette dimension de la politique d'élargissement. Elle s'est principalement concentrée sur l'impact de la nouvelle méthode sur les Etats candidats sans vraiment en expliquer les origines. C'est la raison pour laquelle nous avons posé la problématique de recherche suivante : la réforme de 1997 a-t-elle inauguré le recours à un mode de gouvernance « nouveau » en matière d'élargissement et, si oui, pourquoi ?

Les éléments empiriques réunis lors de notre étude réalisée entre 2000 et 2004 nous ont permis de formuler l'hypothèse selon laquelle l'UE a transféré une méthode de gouvernance interne – la méthode ouverte de coordination – pour résoudre les difficultés rencontrées au niveau externe. Cette hypothèse a été construite à partir du constat selon lequel, dans ses élargissements précédents, la Communauté/Union européenne s'est à chaque fois inspirée des modes d'intégration interne – intergouvernementalisme, régulation économique, méthode communautaire – pour résoudre les contradictions entre l'interne et l'externe. Or, en 1997, l'Union européenne venait d'introduire une méthode nouvelle dans le Traité d'Amsterdam pour réformer la politique de l'Emploi, baptisée « méthode ouverte de coordination » (MOC) lors du Sommet de Lisbonne en 2000. L'analyse détaillée du contexte d'élaboration de l'Agenda 2000 a permis de constater la présence d'une conjoncture critique en 1997, source d'un large débat public interne sur la dimension sociale de l'Union européenne et au niveau externe sur les conséquences des réformes imposées par l'Union en termes de cohésion

sociale. Par ailleurs, le doute se répandait sur les capacités de l'Union à mener une politique d'élargissement cohérente et à accepter de nouveaux membres. Face à la prise de parole de l'opinion publique tant à l'Est qu'à l'Ouest, la Commission s'est inspirée de la MOC afin de réintroduire la dimension participative dans une politique jusqu'ici qualifiée d'« unilatérale ». Ainsi, les instruments de la méthode ouverte de coordination (MOC), développés pour réformer en 1997 la politique de l'emploi, ont été introduits dans la politique d'élargissement comme moyen de renforcer le dialogue entre les acteurs de l'élargissement, de soutenir la convergence cognitive sur la finalité politique de l'Union et de renforcer la cohérence et la légitimité de la politique d'élargissement. S'appuyant sur cette hypothèse empirique – le transfert de la MOC dans la politique d'élargissement – la question centrale de notre recherche a donc consisté à déterminer *dans quelle mesure la conditionnalité de l'adhésion à l'UE a représenté à partir de 1997 un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuels entre les acteurs de la politique d'élargissement de l'UE.*

L'approche normative et cognitive utilisée en relations internationales et politiques publiques nous a permis d'identifier deux composantes au sein de la conditionnalité : un cadre cognitif qui renvoie à un contenu constitué de valeurs, paradigmes et référentiels sectoriels (normes et règles) et un cadre d'action qui renvoie à différents modes de gouvernance. Ainsi, les formes de pouvoir légitimes qui sous-tendent les quatre méthodes d'intégration de l'UE ont été mobilisées de manière cumulative à partir de 1997 dans la politique d'élargissement : la méthode intergouvernementale renvoie à une gouvernance par les préférences, celle de la régulation à une gouvernance par l'économie et les finances, la méthode communautaire s'appuie, quant à elle, sur le droit et la méthode ouverte de coordination sur la connaissance pour orienter l'action. Cette approche, combinée à un ensemble de trois « croyances » liées à la MOC, nous ont permis de formuler trois hypothèses de recherche que nous avons confrontées à un certain nombre de cas empiriques. Ainsi, la gouvernance par l'échange de connaissance était, en 1997, parée de trois vertus : elle devait permettre d'accroître la cohérence et la légitimité interne de la politique d'élargissement ; elle devait conduire à une convergence cognitive des pays candidats avec les référentiels de la conditionnalité, donc à une meilleure mise en œuvre des normes européennes ; enfin, la méthode était censée favoriser la convergence cognitive entre les acteurs de l'élargissement en engageant des mécanismes d'apprentissages et de socialisation mutuelle sur la façon de définir les cadres cognitif et d'action des politiques européennes. Cette conclusion résume et systématise les principaux résultats d'analyse que nos terrains empiriques nous ont permis de dégager.

1) L'incomplétude de la cohérence et de la légitimité interne de la politique d'élargissement

Afin de comprendre la question de la cohérence et de la légitimité interne de la politique d'élargissement, nous nous sommes intéressés dans un premier chapitre à la genèse et à l'évolution des cadres cognitif et d'action de cette politique. Nous avons montré que l'introduction des conditions d'adhésion en 1993 a permis aux Etats membres, en particulier à la France et à l'Allemagne, de trouver un consensus sur la mise en place d'une politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est et de construire des cadres d'action pour assurer la cohérence de cette politique. En 1993, les Etats membres s'accordent en effet à Copenhague sur les conditions politiques, économiques et juridiques nécessaires pour devenir membre de l'UE. En 1995, ils complètent ces trois critères par l'obligation d'avoir des institutions administratives et judiciaires capables de mettre en œuvre l'acquis. Face au constat de non-mise en œuvre des réformes, deux paradigmes s'affrontent en 1997 dans le débat élargissement/approfondissement de l'Union : le paradigme libéral, qui demande une présence réduite de l'Etat dans l'économie, et un paradigme protectionniste qui prône l'Etat providence ou Etat social. La Commission fait par ailleurs l'objet de lourdes critiques de la part de la Cour des Comptes européenne et du Parlement européen sur la manière de gérer les programmes de coopération extérieure de l'UE. Dans ce contexte, le recours à un nouveau mode de gouvernance a permis à la Commission de gérer les tensions générées par l'absence de convergence cognitive sur la finalité politique de l'Union et la perte de légitimité de son rôle central dans l'élargissement. A l'approche unilatérale des modes de gouvernance par l'économie et le droit a donc succédé une démarche fondée sur l'échange de connaissances entre partenaires. L'introduction des instruments de la MOC dans la politique d'élargissement a donc bien donné naissance à un mode de gouvernance nouveau. Par conséquent, les relations entre les acteurs ont été redéfinies : la dimension bilatérale des négociations entre les institutions européennes et les Etats candidats a subsisté au niveau décisionnel, mais la politique n'est désormais plus mise en œuvre uniquement par des cabinets de conseil, mais par des experts des Etats membres. Ces derniers transmettaient leurs évaluations à la Commission et au Conseil, qui s'en inspiraient pour reformuler des lignes directrices avec les candidats. Ainsi, la « MOC élargissement » a combiné les instruments de la gouvernance par l'économie et les finances (accords d'association, assistance) et de celle par le droit (acquis communautaire) afin de soutenir la convergence cognitive entre acteurs. Dans l'esprit des réformateurs, la MOC représentait un moyen d'atteindre les buts de la méthode

communautaire (respect de l'acquis et des critères d'adhésion) en évitant le positivisme juridique pour privilégier la cognition. Le transfert de méthodes des politiques intérieures vers la politique extérieure de l'UE a donc été effectué de manière cumulative.

Dans un deuxième chapitre, nous avons appréhendé la question de la cohérence et de la légitimité interne sous l'angle de l'expertise à laquelle la Commission a recouru pour étendre les sources d'informations et perfectionner ses instruments d'évaluation, éléments clés de la MOC. Nous avons vu que la Commission a mobilisé une nouvelle forme de pouvoir, la connaissance, pour retrouver la légitimité de son mandat de coordination de l'assistance européenne à l'Est et s'approprié des instruments de coopération développés par d'autres organisations régionales (OCDE, OSCE). Elle a aussi recouru à l'expertise de ces organisations et surtout à celle des Etats membres pour construire des réseaux d'expertise au-delà du territoire de l'UE et accroître ainsi son rôle de manager politique. Conformément aux recommandations de la Cour des Comptes et du Parlement, la Commission a accru les mécanismes de décentralisation et de déconcentration, confiant ainsi des tâches croissantes à ses délégations à l'étranger. L'analyse des politiques d'assistance française et allemande a permis de constater que l'introduction de la MOC dans la politique d'élargissement a entraîné l'eupéanisation des préférences, des institutions et des organisations engagées dans la politique d'assistance bilatérale de ces pays. Elle a aussi occasionné la participation accrue des acteurs économiques ainsi que des régions françaises et *Länder* allemands à la politique européenne, entraîné une redéfinition des relations entre ces acteurs et les ministères, en particulier les ministères techniques. Ces derniers sont en effet de plus en plus engagés dans les relations extérieures nationales et européennes, et leurs agences de mise en œuvre servent d'interface entre les acteurs publics et privés. Bien qu'il soit possible de constater un consensus sur les conditions d'adhésion dans les discours politiques, la MOC n'a pas forcément occasionné de convergence cognitive sur les référentiels sectoriels transmis à l'Est. Par ailleurs, en raison de la pré-dominance du paradigme libéral dans la politique d'élargissement, la dimension participative d'acteurs aux faibles ressources, comme certaines régions, *Länder* et les ONG, est restée limitée au profit des acteurs économiques.

Par conséquent, l'hypothèse selon laquelle *plus le mode de gouvernance de la politique d'élargissement est circulaire, plus le cadre cognitif de cette politique fait l'objet d'une convergence susceptible d'en augmenter la cohérence et la légitimité* n'a été que partiellement confirmée. Nous avons en effet constaté que l'introduction des instruments de la

MOC dans la politique d'élargissement en 1997 a renforcé les processus de coordination verticale entre l'UE et les Etats membres, mais seulement avec certains acteurs (gouvernementaux et entreprises). Au niveau horizontal, c'est-à-dire entre les Etats membres, la convergence cognitive sur la manière de mettre en œuvre l'acquis, donc la coordination entre Etats membres est restée limitée. En recourant aux outils de la nouvelle gestion publique, la Commission a regagné et renforcé sa position centrale dans la gestion de la politique d'élargissement, mais sa légitimité reste toujours questionnée par un certain nombre d'acteurs, surtout régionaux et non-gouvernementaux, notamment en raison de l'aspect de plus en plus bureaucratique des programmes européens.

2) Une réception différenciée de la conditionnalité par les Etats candidats

S'agissant de la réception de la réforme de 1997 par les Etats candidats, nous avons constaté à l'appui des cas estonien et hongrois que l'introduction des instruments de la MOC dans la politique d'élargissement a permis d'élargir les domaines de réalisation des réformes. Afin de détailler différents éléments de la conditionnalité, nous nous sommes intéressés à la gestion des affaires européennes dans les Etats candidats (critère institutionnel horizontal), tant au niveau de la communication avec Bruxelles et de la formation d'une position nationale, que de la gestion de l'harmonisation juridique, des négociations d'adhésion et de l'assistance extérieure. Au niveau sectoriel, nous avons choisi la politique environnementale et la politique de justice et affaires intérieures comme exemple de conditionnalité juridique (3^{ème} critère) dans deux des trois piliers de l'UE (1^{er} et 3^{ème} piliers) et la politique de minorités pour représenter le critère politique (1^{er} critère). En détaillant la manière dont les réformes ont été introduites en Estonie et en Hongrie dans trois domaines de la conditionnalité – institutionnelle horizontale, politique et acquis – nous avons constaté que la mise en conformité aux normes dépendait de trois variables incidentes :

- *la cohérence des normes* : plus les normes promues étaient cohérentes, émergeaient d'un consensus ou renvoyaient à des référentiels sectoriels acceptés par les acteurs, et plus l'adoption de ces normes augmentait. L'accroissement de la cohérence a été constaté à plusieurs niveaux : soit ces référentiels n'existaient pas avant 1997 et ont été définis *a minima* (coordination des politiques européennes), soit plusieurs référentiels se concurrençaient et l'un d'entre eux s'est imposé (gestion des fonds européens), soit ils étaient quasiment absents et ont été mieux définis ou complétés (politique de minorités, justice), soit ils étaient définis

de façon très restrictive et ont été élargis (environnement). Certains référentiels ont également été définis en coopération avec les candidats.

- *la nature des méthodes utilisées* : alors que l'approche combinée de l'économie et du droit (régulation) a entraîné des changements institutionnels et organisationnels, l'approche par la MOC a introduit des changements participatifs. Ces résultats reflètent la combinaison croisée des méthodes de gouvernance par la Commission. Cependant, la convergence cognitive n'a pas toujours été constaté et dépend largement du contexte national.

- *le contexte national* : la présence d'une congruence politique entre les élites est- et ouest-européennes a permis de constater l'introduction de réformes, mais ces réformes n'ont pas forcément été suivies lorsque cette convergence n'était pas présente au niveau des acteurs touchés par la politique. Cette non-congruence au niveau de la population s'explique en partie en raison des mécanismes de participation qui restent encore relativement faibles dans les PECO et de divers héritages du passé. En effet, les réformes se sont heurtées, dans leur mise en œuvre, aux héritages du passé aussi bien au niveau cognitif, institutionnel, organisationnel que participatif. Ce constat rejoint la thèse de l'impact différencié des normes européennes et met en exergue les limites de la combinaison de méthodes mentionnées plus haut.

Ainsi, l'hypothèse selon laquelle *plus le mode de gouvernance est circulaire, plus le cadre cognitif fait l'objet d'une convergence susceptible d'accroître son respect et sa mise en œuvre par les acteurs visés* n'a pas été entièrement confirmée. Ce résultat rejoint certaines critiques de la MOC telle qu'utilisée au sein de l'Union européenne : la convergence cognitive est limitée par les trajectoires sectorielles nationales. Pour remédier à cette faiblesse de la méthode, certains auteurs ont proposé d'associer les lignes directrices de la MOC à des règles formelles comme les directives. Les résultats de notre étude empirique conduisent à penser que les lignes directrices devraient plutôt être associées à des éléments précis des conditions d'adhésion, c'est-à-dire aux référentiels sectoriels légitimes, ce qui impliquerait d'accroître les mécanismes préalables de discussion entre la Commission, les Etats membres et leurs groupes d'intérêt.

3) Des apprentissages, source de remise en question des politiques internes et externes de l'UE, mais une légitimité politique de l'élargissement et une socialisation mutuelle encore limitées

Dans une troisième partie de notre travail, nous avons traité la question des interactions entre acteurs de l'élargissement et de l'impact de l'inclusion progressive des Etats candidats sur les politiques internes et externes de l'UE.

Nous avons montré que jusqu'en 1997, les relations entre l'UE et les Etats candidats étaient essentiellement bilatérales et ont suscité, tout au plus, des apprentissages mutuels entre les acteurs de l'élargissement. L'ouverture d'une conjoncture critique en 1997, qui a légitimé l'introduction d'une nouvelle forme de pouvoir par la connaissance, a permis aux Etats candidats de faire entendre leurs voix face à la Commission et aux Etats membres. Les discussions sur le contenu de la conditionnalité ont officiellement été inaugurées en 1998 dans le cadre des négociations d'adhésion et de la co-gestion des politiques d'assistance. Le recours aux instruments de la MOC a donc particulièrement accru les possibilités d'argumentation du côté des Etats candidats. La participation croissante des élites d'Europe centrale et orientale à des séminaires de formation dans les domaines techniques de l'UE et surtout la présence d'experts des Etats membres dans les ministères des pays candidats (jumelages) ont notamment permis aux représentants des PECO d'augmenter leur pouvoir de discussion fondé sur une meilleure connaissance des mécanismes internes de l'Union européenne.

Cependant, une courte analyse de l'association des PECO à la MOC dans le domaine social (stratégie pour l'emploi) confirme les résultats dégagés dans la partie II de notre travail : l'introduction des outils de la MOC dans la politique d'élargissement n'a pas permis la convergence cognitive entre acteurs, en partie pour des raisons liées aux héritages du passé. En 1999, la Commission a proposé de compléter l'intégration par anticipation réalisé grâce à l'envoi d'experts des Etats membres dans les PECO par une approche inclusive fondée sur la participation des représentants est-européens aux modes de gouvernance internes à l'UE. La présence au sein des comités de gestion de la Commission devait susciter une meilleure compréhension de la méthode communautaire et de la mise en œuvre de l'acquis technique, celle au sein des agences européennes, de mieux assimiler les procédures de la régulation sectorielle. Mais ces participations n'ont été rendues possibles que pour les PECO les plus

avancés dans la reprise de l'acquis. Enfin, la participation des candidats en tant qu'observateurs aux deux Conférences intergouvernementales sur la Charte des droits fondamentaux et le Traité constitutionnel ont inauguré une nouvelle méthode nommée Convention. Alors que ces méthodes sensées conduire à la convergence cognitive ont multiplié les occasions d'apprentissages et de socialisation mutuels, il n'est pas certain qu'elles aient permis d'atteindre la convergence attendue. Les représentants de ces Etats ne disposaient d'aucun pouvoir formel de vote et les suggestions des Etats candidats ont rarement été prises en compte par l'UE, du moins dans la première Convention.

Ces interactions n'ont donc pas permis de réduire l'incertitude quant aux capacités de l'UE à accueillir de nouveaux membres, ni de résoudre la question de l'absence de confiance mutuelle entre acteurs est- et ouest-européens. Depuis 1997, l'UE a introduit une importante série de réformes dans quasiment toutes ses *politiques internes* afin d'anticiper l'arrivée de nouveaux membres en développant l'acquis dans certains domaines (inscription de la politique l'Emploi dans les traités, « communautarisation » d'une partie de justice et affaires intérieures) et en combinant un ensemble de modes de gouvernance expérimentés pendant l'élargissement. Ainsi, la MOC, la gouvernance par réseau et l'approche par la différenciation ont très souvent permis d'instaurer de nouvelles façons de dépasser les limites de l'approche intergouvernementale ou communautaire, comme l'ont montré nos études de cas sur la gestion des ressources communautaires, la politique de minorités, la politique environnementale ou encore celle de justice et affaires intérieures. Le cas de la politique de minorités est, à ce niveau, particulièrement intéressant et permet de constater un phénomène d'importation de problématiques développées dans le domaine des politiques extérieures pour les inclure aux préoccupations de politique intérieure. Dans ce sens, il est possible de concevoir le cinquième élargissement de l'UE comme ayant exercé un impact sans précédent sur les politiques internes de l'UE, que l'introduction des instruments de la MOC en 1997 a contribué à élargir.

Enfin, nous avons analysé l'impact des interactions occasionnées entre l'UE, les Etats membres et les Etats candidats sur les cadres cognitif et d'action de la politique d'élargissement. Nous avons constaté que le cinquième élargissement de l'UE a fait considérablement évoluer les modes de gouvernance dans ce domaine, en particulier après la réforme de 1997. Cette dernière a en premier lieu modifié l'équilibre institutionnel de la politique d'élargissement en accordant un rôle central au Conseil européen et en renforçant les

compétences d'initiative, de gestion et de contrôle de la Commission. La décentralisation des compétences a permis aux délégations de la Commission d'acquiescer des tâches au caractère souvent très politique dans le cadre de l'élargissement. En deuxième lieu, l'UE dispose désormais d'une définition nettement plus précise qu'au début des années 1990 de la conditionnalité à l'adhésion ainsi que des méthodes de coopération particulièrement complexes construites sur des ressources politiques, économiques, juridiques et expertes très variées. Cependant, les notions de partenariat, d'expertise et d'évaluation ont continué à faire l'objet de critiques de la part des Etats candidats, de la Cour des Comptes et du Parlement européen. Le perfectionnement itératif de ces cadres, réalisé sur la base des interactions avec les PECO, devrait donc rendre les futurs élargissements encore plus difficiles. Il est surtout intéressant de constater que l'approche par les instruments de la MOC a été transférée à d'autres domaines de la coopération extérieure de l'UE, notamment aux programmes de coopération avec les voisins directs de l'Union élargie comme TACIS, CARDS et MEDA. Ces programmes ayant été intégrés à une stratégie plus générale en 2003 nommée « politique de voisinage » (sauf CARDS), il devient intéressant de comprendre de quelle manière ces instruments ont été adaptés à un contexte où l'adhésion ne peut représenter de « carotte » politique. Quoiqu'il en soit, l'introduction de la MOC dans la politique d'élargissement et le recours croissant à l'approche par réseaux permettent de constater la participation de nouveaux acteurs au sein de la politique européenne et de trouver une solution à l'absence de subsidiarité dans ce domaine. Ces éléments ainsi que la sectorisation croissante entraînée par cette nouvelle méthode soutiennent la thèse du développement de gouvernances sectorielles multi-niveaux dans le domaine de la coopération extérieure.

Ainsi, l'hypothèse selon laquelle *plus le mode de gouvernance est circulaire et les échanges sur les cadres cognitifs et d'action se multiplient, plus la remise en question de ces cadres, l'accroissement de leur légitimité et la socialisation mutuelle sont probables* n'a été que partiellement confirmée. Nous avons en effet constaté que le recours à une nouvelle forme de pouvoir légitime, la connaissance, incarnée par les instruments de la MOC a accru les situations d'apprentissages mutuels entre acteurs de l'élargissement, mais que la convergence cognitive entre ces acteurs est restée limitée. Ceci s'explique en particulier par le fait que le contexte même de l'élargissement – qui repose sur des relations définies entre membres et non membres – et la présence de la conditionnalité telle que définie avant 1997 ont freiné l'intégration avant l'adhésion et inhibé les effets attendus de la MOC. Cette méthode, appliquée à l'élargissement, reste en effet fondée sur une contradiction : elle favorise

l'intégration par la coordination et la coopération, tout en rejetant – tant que l'adhésion n'a pas eu lieu – la pleine participation des acteurs candidats aux structures internes de l'UE. C'est la raison pour laquelle il n'est pas possible, dans notre esprit, de parler de socialisation mutuelle accomplie avant 2004. Nous avons certes constaté l'acceptation des conditions d'adhésion telles qu'énoncées en 1993 et 1995 par l'ensemble des acteurs de l'élargissement, donc de formation d'une loyauté envers l'UE, mais pas forcément la réalisation d'un consensus sur les normes et référentiels auxquels ces conditions renvoient. L'absence de convergence cognitive à ce niveau et d'intégration entière des candidats aux structures de l'UE avant le 1^{er} mai 2004, nous conduit à penser que la socialisation entre ces acteurs a dépassé le stade sociétal (présence d'une « communauté de valeurs »), mais n'a pas encore atteint le stade communautaire. Le cheminement vers la « socialisation communautaire » se poursuit donc aujourd'hui au sein de l'Union des Vingt-Cinq.

Nous avons donc constaté que la politique d'élargissement s'est construite sur un subtil mélange entre instruments politiques internes et externes à l'Union européenne et que son évolution incrémentale s'est réalisée dans l'interaction entre l'ensemble des parties prenantes à cette politique. En raison de la coupure existant souvent entre politiques publiques et relations internationales, il existe peu de travaux sur les influences mutuelles entre politiques internes et politiques extérieures à l'UE. **Le cas de l'élargissement de l'UE permet d'ouvrir, de ce point de vue, un terrain de recherche encore largement inexploré.** Bien que l'élargissement de l'Union européenne constitue, *a priori*, un cas particulier de relations extérieures, nos résultats empiriques ont mis en évidence la pertinence de l'étude de cette politique pour comprendre les évolutions récentes de la politique de coopération extérieure de l'UE avec les Etats tiers.

Pour résumer le propos de notre thèse, **nous avons constaté l'introduction d'un nouveau mode de gouvernance au sein de la politique d'élargissement à partir de 1997 par le biais d'un transfert des instruments de la méthode ouverte de coordination (MOC) des politiques internes vers les politiques externes de l'Union européenne.** Cependant, **nous n'avons pas observé la réalisation de l'ensemble des résultats attendus du recours à ce nouveau mode de gouvernance fondé sur l'échange des connaissances.** En effet, *en premier lieu*, la cohérence et la légitimité interne de l'UE ont progressé, mais les divisions au sein de l'UE sur le sens à donner aux conditions d'adhésion et le rôle central de la Commission subsistent. L'europanisation des politiques de coopération des Etats membres reste inachevée tant que la structuration des intérêts reste organisée sur une base nationale. *En deuxième lieu*, nous avons noté que le recours à la MOC a certes élargi les domaines de réalisation des réformes dans les PECO et introduit d'importants changements politiques, institutionnels et organisationnels, mais n'a pas forcément accru la convergence cognitive, ni la participation des acteurs aux processus de décision politiques nationaux. Les héritages du passé représentent une des principales raisons pour lesquelles l'acceptation de ces réformes par les populations visées reste relativement faible. *En troisième lieu*, l'introduction des méthodes de la nouvelle gestion publique a permis d'instaurer un processus circulaire d'argumentation entre les trois pôles d'acteurs de l'élargissement, qui a emporté d'importantes conséquences en terme de réformes des politiques internes et externes de l'UE. Cependant, les limites de la MOC telle qu'appliquée à l'élargissement ont déjà été constatées par les acteurs. Il est important de revenir, en conclusion, sur les points de critiques relatifs aux aspects démocratique et légitime des procédures de MOC, qui renvoient aux questionnements sur la construction identitaire dans une Europe élargie.

La dimension démocratique du processus a en particulier été critiquée dans le sens où les relations bilatérales entre l'Union européenne et les candidats ont continué à monopoliser les canaux de communication. Ces relations ont laissé peu d'espaces aux échanges circulaires et la participation des acteurs sociaux à la définition des réformes est restée limitée. Cette approche, jugée particulièrement procédurale et bureaucratique par les Etats membres et candidats, est également fragmentée. Les délais écoulés entre la décision et la mise en œuvre des politiques d'assistance soutenant les réformes (de un à deux ans) sont par exemple peu adaptés au dynamisme et aux exigences des transformations des PECO. A la dimension peu démocratique s'ajoute aussi la problématique de la légitimité de la gouvernance par l'échange de connaissances. Comme l'écrit Beate Kohler-Koch à propos de la gouvernance cadrée : « la

légitimité est un bien précieux car elle assure la performance, et la performance assure la légitimité »¹⁶⁴⁶. L'approche par les résultats tend cependant à la réalisation de réformes superficielles dans le sens où seul l'aspect formel des buts à atteindre est pris en compte et trop peu de temps est accordé au processus pour y arriver. La dimension cognitive, qui fait référence à la réalisation de changements sur le long terme, est donc étouffée par des logiques de court terme, où seul le résultat compte. C'est la raison pour laquelle ces procédures ont souvent fait l'objet d'instrumentalisations par les acteurs afin de rassurer l'autorité de contrôle (en l'occurrence la Commission) sur la réalisation de réformes, mais n'ont en rien engagé leurs convictions, qui restent les mêmes malgré les politiques introduites.

La gouvernance inspirée de la MOC a été complétée par des modes plus inclusifs d'échanges des connaissances et de participation des candidats aux réformes de l'UE, notamment par le biais des comités et agences européennes (gouvernance par réseaux) et des Conférences intergouvernementales (Convention). La « gouvernance par comités » a été caractérisée comme un moyen de favoriser les processus de délibération entre experts d'un même secteur¹⁶⁴⁷. Cependant, « ce qui manque au modèle des comités afin d'être responsables dans un sens 'démocratique', c'est le mécanisme qui fait le lien entre la délibération de l'expert et les préoccupations des citoyens »¹⁶⁴⁸. Ainsi, ce mode de délibération reste orienté du haut vers le bas, la socialisation a lieu uniquement entre les experts qui diffusent ensuite leur savoir vers les personnes concernées par la politique. En l'absence d'autres critères répondant à la définition de la délibération démocratique (transparence, débat public, participation, apprentissage et responsabilité)¹⁶⁴⁹, la délibération par les comités néglige l'engagement des citoyens dans les débats politiques sectoriels. Dans ce contexte, la méthode de la Convention a représenté un autre moyen de faire participer les représentants des Etats candidats à un mode d'échanges des connaissances cette fois fondé sur la délibération par le bas. Alors que la première Convention sur la Charte des droits fondamentaux a été relativement critiquée pour la faible prise en considération des pays candidats, la seconde Convention sur le Traité constitutionnel a permis une participation aussi bien des élites que des populations de ces pays. Cependant, dans la pratique, les décisions se sont prises dans les cabinets des personnes

¹⁶⁴⁶ KOHLER-KOCH Beate, „Framing: the Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions“, *op. cit.*, 2000, p. 525.

¹⁶⁴⁷ JOERGES C., NEYER Jürgen, “Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving : European comitology in the foodstuff sector”, *op. cit.*, 1997. Les auteurs s'appuient sur les travaux de Jürgen Habermas.

¹⁶⁴⁸ DE LA PORTE Caroline, NANZ Patrizia, “The OMC – a deliberative-democratic mode of governance ? The case of employment and pensions”, *Journal of European Public Policy*, 11 (2), avril 2004, pp. 267-288.

¹⁶⁴⁹ Ces critères sont énoncés par Caroline De la Porte et Patrizia Nanz. *Ibid.*, pp. 272-73.

d'influence (président de la Commission, Parlement, Conseil) et les Etats candidats sont restés à l'écart d'une partie du processus. Pourtant, le but de la Convention semble avoir été atteint : créer en consensus entre les élites est- et ouest-européennes sur un ensemble de valeurs communes. Il est néanmoins dommage que la démarche inclusive lancée par la Commission en 1999 – d'ailleurs déjà proposée dans certains Etats membres au début des années 1990 – n'ait pas été introduite plus tôt dans ce processus de rapprochement qui a pris seulement quinze ans. Cette période de temps était en effet très courte pour engager un processus de construction identitaire mutuelle. Pour Thomas Risse, Ernst B. Haas avait raison lorsqu'il parlait dans « l'Unification de l'Europe » de l'existence de « loyautés multiples » comme moyen de construire l'identité européenne, et d'une variété de mécanismes de socialisation combinant des logiques tant rationnelles que constructivistes pour y arriver¹⁶⁵⁰. Cet auteur avait déjà compris en 1958 que le transfert de loyauté vers le niveau européen était possible sans pour autant renoncer à son identité nationale (ou régionale, ou locale). C'est également le constat auquel nous arrivons après avoir étudié les conséquences du recours combiné à quatre modes de gouvernance – par les intérêts, l'économie, le droit et la connaissance – au sein de la politique d'élargissement. *En conclusion*, le recours à une nouvelle source de pouvoir, la connaissance, comme moyen de susciter la convergence cognitive entre acteurs au sujet des conditions d'adhésion, a créé un contexte propice aux apprentissages et à la socialisation mutuelle entre les acteurs de l'élargissement. Il a engagé un processus irréversible de construction d'une communauté élargie qui se poursuit toujours après l'adhésion de huit pays post-socialistes et deux pays méditerranéens à l'UE au 1^{er} mai 2004. L'émergence d'une identité commune fondée sur des valeurs partagées reste cependant toujours construite sur des tensions désormais internes à l'Union européenne, dans la mesure où des divergences importantes subsistent sur le sens à donner à cette nouvelle Europe à Vingt-Cinq.

¹⁶⁵⁰ RISSE Thomas, "Neofunctionalism, European Identity and the Puzzles of European Integration", *Journal of European Public Policy*, 12 (2), avril 2005, pp. 291-309 (304).

BIBLIOGRAPHIE

I – Références académiques

- AALBERTS Tanja E., « The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading », *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 2004, pp. 23-46.
- ABELES Marc, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, (135), juill.-sept. 1995, pp. 65-85.
- ABELES Marc, *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.
- ADDO Michael K., « Some Issues in European Community Aid Policy and Human Rights », *Legal Issues of European Integration*, (1), 1988, pp. 79-80.
- ALATALU Toomas, *Eesti Poliitika 2000. Ladvik ja rahvas, sündmused ja skandaalid* [Politique de l'Estonie 2000. Superficialité et nation, événements et scandales], Tallinn, Kirjastus Ilo, 2000.
- ALBERELLO Luc (dir.), *Pratiques et méthodes de recherche en sciences sociales*, Paris, Armand Colin, 1995.
- ALDERSON Kai, « Making Sense of State Socialization », *Review of International Studies*, 27, 2001, pp. 415-433.
- ALLEMAND Frédéric, « Les critères d'adhésion à l'Union européenne », *Les Jeunes Européens*, 22 décembre 2003, http://www.jeunes-europeens.org/article.php3?id_article=63
- ALLISON Graham T., *The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston (Mass.), Little Brown, 1972.
- AMERONGEN Otto Wolff von, *Der Weg nach Osten, Vierzig Jahre Brückenbau für die deutsche Wirtschaft*, Munich, Knaur, 1992.
- ANDERSON Benedict R., *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1991.
- ANDERSON Malcolm, APAP Joanna (eds.), *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*, La Hague/Londres/New York, Kluwer Law International, 2002.
- ANDONOVA Liliana B., *Transnational Politics of the Environment. The European Union and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, Cambridge (Ma.)/London, MIT Press, 2004.
- ANDRIES Mireille (dir.), *L'Avenir des relations entre la CEE et les pays de l'Est*, Etude rédigée par le Club de Bruxelles, Bruxelles, 1990.
- ANDRIES Mireille, ZUBEK Jan (dir.), *Les Relations commerciales entre la CEE et les pays de l'Est*, Etude rédigée par le Club de Bruxelles et East-West, Bruxelles, 1988.
- ARDY Brian, BEGG Ian, « The European Employment Strategy : Policy Integration by the Back Door ? », *South Bank University European Paper* n°4/01, 2001.
- ARJUPIN Andrej, HEIDENHAIN Stephan, „Praktische Fragen des Minderheitenrechts in Estland seit 1991“, *Osteuropa Recht*, (2), 2005, p. 113 et s.
- ARROW Kenneth, *Les Limites de l'organisation*, Paris, PUF, 1976.
- ASPINWALL M., GREENWOOD Justin (eds.), *Collective Action in the European Union : Interests and the New Politics of Associability*, Londres Routledge.
- ATKINSON Tony, CANTILLON Bea, MARLIER Eric, *Social Indicators – The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2002.
- ATKINSON Tony, MARLIER Eric, NOLAN Brian, « Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 2004, pp. 47-75.
- AUER Matthew R., « Experts or Combatants ? Experts as Environmental Diplomats », *International Negotiation*, 3 (2), 1998, pp. 267-287.
- AVERY Graham, CAMERON Fraser, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.
- BACH Maurizio, *Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, 1999.
- BACHE Jean-Pierre, « Agenda 2000 : les enjeux et les résultats de la négociation sur le cadre financier pour la période 2000-2006 », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (429), juin 1999, pp. 372-379.
- BADIE Bertrand, *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
- BADIE Bertrand, SMOUTS Marie-Claude, *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, (3^{ème} éd.), Paris, Presses de Sciences Po/ Dalloz, 1999.
- BAFOIL François (dir.), « Les instruments de l'élargissement de l'Union européenne », *Critique internationale*, (25), oct. 2004.
- BAFOIL François (dir.), *Les Stratégies allemandes en Europe centrale et orientale. Une géopolitique des investissements directs*, Paris, L'Harmattan, 1997.

- BAKER Susan, "Between the Devil and the Deep Blue Sea: International Obligations, Enlargement and the Promotion of Sustainable Development in the European Union", *Journal of Environment and Planning*, (2), 2000, pp. 149-66.
- BALME Richard, CHABANET Didier, « Construire l'intérêt public européen : les mobilisations dans les processus conventionnels », in : BEAUD Olivier *et alii*, *L'Europe en voie de Constitution...*, 2004, pp. 229-253.
- BALME Richard, CHABANET Didier, « Introduction : Action collective et gouvernance de l'Union européenne », in : BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent (dir.), *L'Action collective en Europe. Collective Action in Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 21-120..
- BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert (dir.), *Les Nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- BÄR Stefani, HOMEYER Ingmar (von), KLASING Anneke, "Overcoming Deadlock? Enhanced Co-operation and European Environmental Policy after Nice", in SOMSEN Han (eds.), *Yearbook of European Environmental Law*, vol. II, Oxford, Oxford Univ. Press, 2002, pp. 241-70.
- BARBÉ Esther, "Balancing Europe's Eastern and Southern Dimension", in: ZIELONKA Jan (ed), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 117-129.
- BARRIGA Stefan, *Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union : eine Analyse der Arbeiten im Konvent und kompetenzrechtlicher Fragen*, Baden-Baden, Nomos, 2003.
- BARTSCH Sebastian, « Politische Stiftungen : Grenzgänger zwischen Staaten und Gesellschaftswelt », in : EBERWEIN Wolf-Dieter, KAISER Karl (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Munich, DGAP/Oldenburg Verlag, 1998.
- BAUDOIN Jean, *Introduction à la sociologie politique*, Paris, Seuil, 1998.
- BAUER Michael W., KNÖLL Ralf, „Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B1-2, 2003, pp. 33-38.
- BAYART Jean-François, « L'historicité de l'Etat importé », *Les Cahiers du CERI*, (15), 1996.
- BAYART Jean-François, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.
- BAYOU Céline, « La présence économique française en Europe centrale et orientale au seuil de 1993 », *Courrier des pays de l'Est*, (379), mai 1993, pp. 3-37.
- BEAUD Olivier, LECHEVALIER Arnaud, PERNICE Ingolf, STRUDEL Sylvie (dir.), *L'Europe en voie de Constitution : pour un bilan critique de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- BEAUD Stéphane, WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La découverte, 2003.
- BEAUPRE Nicolas, BENSUSSAN Agnès, DAKOWSKA Dakoswka (dir.), « Les archives de l'Est », *Genèses*, 9 (52), 2003, pp. 1-95 et 119-132.
- BEC Jacques, GRANIER François, SINGERY Jacky, *Le Consultant et le changement dans la fonction publique*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- BEDARFF Hildegard, *Die Osteuropapolitik der Europäischen Gemeinschaft 1975-1991. Zur Institutionalisierung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen*, Münster/Hamburg, Lit, 1992.
- BEKKOUCHE Adda, GALLET Bertrand, « La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale », *Annuaire français de relations internationales*, II, 2001, pp. 376-392.
- BELLIER Irène, « Le concept de partenariat et le dialogue politique. La Commission européenne et l'élargissement de l'Union », *Anthropologie et Sociétés*, 26 (1), 2002, pp. 139-157.
- BELLIER Irène, WILSON Thomas, *An anthropology of the European Union: building, imagining and experiencing the new Europe*, Oxford, New York, Berg, 2000.
- BENNETT Andrew, GEORGE Alexander L., "Process Tracing in Case Study Research", oct. 1997, <http://polisci.wisc.edu/~kritzer/teaching/ps816/ProcessTracing.htm> (22.04.2004).
- BENNETT Andrew, GEORGE Alexander L., *Case Studies and Theory Development*, MIT Press, 1998.
- BENNETT Colin, HOWLETT M., "The Lessons of Learning. Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, 25 (3), 1992, pp. 275-294.
- BENNETT Colin J., „What is policy convergence and what causes it?“, *British Journal of Political Science*, 21 (2), 1991, p. 217 et s.
- BENOIT-ROHMER Florence, *La Question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Strasbourg, Institut national de la démocratie, Ed. du Conseil de l'Europe, 1996.
- BENVENISTE Guy, *The Politics of Expertise*, London, Croom Helm, 1973.
- BERGER Peter Ludwig, LUCKMANN Thomas, *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986.
- BERGLUND Sten *et al*, *Challenges to Democracy : Eastern Europe ten Years after the Collapse of Communism*, Cheltenham and Northampton, 2001.

- BEURDELEY Laurent, *L'élargissement de l'Union européenne aux PECO et aux îles du bassin méditerranéen. Stratégie de pré-adhésion, intégration de l'acquis communautaire, impact sur la politique agricole et sur la cohésion économique et sociale*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- BIDELEUX Robert, « Bringing the East Back In », BIDELEUX Robert, TAYLOR Richard (eds.), *European Integration and Disintegration*, Londres, Routledge, 1996, pp. 225-252.
- BIRCKENBACH Hanne-Margret, « Half-Full or Half Empty ? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet 1993-1999 », *ECMI Working Paper*, (6), février 2000, http://www.ecmi.de/doc/public_papers.html.
- BIZEUL Daniel, « Le récit des conditions d'enquête : exploiter l'information en connaissance de cause », *Revue française de sociologie*, 39 (4), 1998, pp. 751-787.
- BJORK James, « The Uses of Conditionality: Poland and the IMF », *East European Quarterly*, XXIX (1), mars 1995, pp. 89-124.
- BODNARI Florentina, « Secession Right – An Anti-Federal Principle ? Comparative Study of Federal States and the EU », projet de post-doctorat présenté lors du séminaire de méthode du Centre Marc Bloch, Berlin, 14 février 2005.
- BOEKLE Henning, RITTBERGER Volker, WAGNER Wolfgang, « Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory », *Tübinger Arbeitspapier zur internationalen Politik und Friedensforschung*, (34a), Tübingen, 1999.
- BOISGALLAIS Anne-Sophie, VERSCHAVE François-Xavier, *L'Aide publique au développement*, Paris, Syros, 1994.
- BÖNKER Frank, MÜLLER Klaus, PICKEL Andreas (Hrsg.), *Postcommunist Transformation and the social Sciences. Cross-Disciplinary Approaches*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2002.
- BÖRSCH Alexander, « Konvergenz, Divergenz oder Hybridisierung ? », *WeltTrends*, 13. Jhrg, (46), Frühjahr 2005, pp. 41-56.
- BÖRZEL Tanja (dir.), « The Disparity of European Integration: Revising Neofunctionalism in Honour of Ernst Haas », *Journal of European Public Policy*, special issue, 12 (2), avril 2005.
- BÖRZEL Tanja, „Europäisierung und innerstaatlicher Wandel“, *Politische Vierteljahresschrift*, 41, 2000, pp. 225-250.
- BÖRZEL Tanja, « Towards Convergence in Europe ? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain », *Journal of Common Market Studies*, 1999, 37 (4), pp. 573-596.
- BÖRZEL Tanja, RISSE Thomas, "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change". *European Integration online Papers (EIoP)*, 4 (15), 29 nov. 2000. <http://ssrn.com/abstract=302768>
- BÖRZEL Tanja, RISSE Thomas, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in: FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2003, pp. 57-80.
- BÖRZEL Tanja, RISSE Thomas, « One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law », http://www.fu-berlin.de/atas/texte/t&t_stanford_final.pdf
- BOSTON Jonathan, *Origins and Destinations: New Zealand's Model of Public Management and the International Transfer of Ideas*, juin 1994.
- BOULANGER Christian (Hrsg.), *Recht in der Transformation, Rechts- und Verfassungswandel in Mittel- und Osteuropa*, Beiträge zur Debatte, Berlin, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2002.
- BOURGEOIS Franck, LECERF Michel, « Quel cadre juridique pour le partenariat secteur public – secteur privé : groupement d'intérêt public ou groupement d'intérêt économique ? », *Etudes et chroniques n°418, La semaine juridique [JCP]*, 69 (2), 12 janv. 1995, pp. 25-31.
- BOUTRUCHE Samuel, « L'élaboration d'un régime d'asile européen commun », in : SNYDER Francis (dir.), *L'Union européenne et la gouvernance. The European Union and Governance*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 315-347.
- BRAIBANT Guy, « La Charte des droits fondamentaux », *Droit social*, 1 (1), 2001, pp. 69-75.
- BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, 6^{ème} éd., Paris, LGDJ, 2002.
- BRUNNER Georg, « Internationaler Minderheitenschutz », et NUBBERGER Angelika, « Das Minderheitenrecht der Staaten Mittel- und Osteuropas in der Konsolidierungsphase », 2004, analyses en ligne: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz>.
- BULMER Simon J., LEQUESNE Christian (eds.), *Member States and the European Union*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2004.
- BULMER Simon J., RADAELLI Claudio M., « The Europeanisation of National Policy ? », *Queen's Papers on Europeanisation*, n°1/2004, 2004. <http://www.qub.ac.uk>,
- BULMER Simon, JEFFERY Charlie, PATERSON William E., « Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus », in: WEIDENFELD Werner (dir.), *Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn, Europa Union Verlag, 1998, pp. 11-102.
- BULMER Simon, MAURER Andreas, PATERSON William E., „Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?“, in: SCHNEIDER Heinrich, JOPP Mathias,

- SCHMALZ Uwe (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen, Problemfelder, Optionen*, Bonn, Europa Union Verlag, 2001, pp. 231-265.
- BULMER Simon, PATERSON William E., *The Federal Republic of Germany and the European Community*, London, Allen and Unwin, 1987.
- BULMER Simon, PATERSON William, JEFFERY Charly, *Germany's European Diplomacy : Shaping the Regional Milieu*, Manchester, Manchester Univ. Press, 2000.
- BÚRCA Gráinne de, "Beyond the Charter : How Enlargement has enlarged the Human Rights Policy of the EU", article en ligne sur : <http://www.eucenter.wisc.edu/OMC>
- BURGMÜLLER Christian, *Die deutschen Länderbüros in Brüssel – verfassungswidrige Nebenaußenpolitik oder zeitgemäße Ausprägung des Föderalismus ?*, Diss. Universität zu Köln, Aachen, Shaker Verlag, 2003.
- BÜRKLIN Wilhelm *et alii* (Hrsg.), *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997.
- BUSSMANN Werner, KLÖTI Ulrich, KNÖPFEL Peter (Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt a. M., Helbing und Lichtenhahn, 1997.
- CADDY Joanne, « Harmonization and asymmetry : environmental policy co-ordination between the European Union and Central Europe », *Journal of European Public Policy*, 4 (3), sept. 1997, pp. 318-36.
- CALLON Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, pp. 169-208.
- CAPORASO James A., "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?", *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), mars 1996, pp. 29-52.
- CAPORASO James, GREEN-CROWLES Maria, RISSE Thomas (Eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001.
- CAPORASO James, KEELER John T. S., "The European Union and Regional Integration Theory", Rhodes Carolyn, Mazey Sonia (eds.), *The State of the European Union: Building a European Polity?*, Harlow, Longman, 1995, pp. 29-61.
- CARLSNAES Walter, SMITH Steve (Hrsg.), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, London, Sage, 1994.
- CARMIN Joann, VANDEVEER Stacy D. (eds.), "EU Enlargement and the Environment. Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe", *Environmental Politics*, special issue, 13 (1), été 2004, pp. 52-76.
- CARROUE Laurent, « L'Allemagne réunifiée dans l'économie de l'Europe centrale: une hégémonie renouvelée », *Hérodote*, (68), 1993, pp. 83-111 ; STARK Hans, « L'Est de l'Europe et l'Allemagne : des rapports complexes », *Politique étrangère*, 56 (4), hiver 1991, pp. 859-871.
- CASSESE Sabino, WRIGHT Vincent, "Introduction. La restructuration des Etats en Europe occidentale", in: CASSESE Sabino, WRIGHT Vincent, *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La découverte, 1996, pp. 7-11.
- CHAMBOREDON Hélène *et alii*, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, (16), juin 1994, pp. 114-132.
- CHAMPONNOIS Suzanne, LABRIOLLE François (de), *L'Estonie*, Paris, Karthala, 1997.
- CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- CHAVAGNAC Hugues (de), « Le programme Phare d'appui aux réformes économiques dans les PECO. L'exemple des Etats baltes », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, (369), juin 1993.
- CHAVANCE Bernard (dir.), *Les Incertitudes du grand élargissement*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- CHAVRIER Anne-Laure, « Les valeurs de l'Union dans la Constitution européenne », Fondation Robert Schuman, supplément de la Lettre n°185, 25 octobre 2004.
- CHAYES Abram, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press, 1995.
- CHECKEL Jeffrey T., "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework" *International Organization*, numéro spécial, 2005 (draft 24.06.04).
- CHECKEL Jeffrey T., „The Europeanization of Citizenship?“, in: GREEN-COWLES Maria, CAPORASO James, A., RISSE Thomas (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell Univ. Press, 2001, pp. 180-97.
- CHECKEL Jeffrey T., « Sanctions, Social Learning and Institutions. Explaining State Compliance with the Norms of the European Human Rights Regime », *CEU Working Papers IRES*, (99/3), juin 1999.
- CHECKEL Jeffrey, "Compliance and Conditionality", *Arena Working Papers*, WP 00/18, http://www.arena.uio.no/publications/wp00_18.htm.
- CHECKEL Jeffrey, "International Institutions and Socialization in the New Europe", *ARENA Working Papers*, WP 01/11, 2001.
- CHECKEL Jeffrey, "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics*, 50 (2), 1998, pp. 324-348.

- CHRISTIANSEN Thomas, JØRGENSEN Knud Erik, WIENER Antje, "The Social Construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, pp. 528-544.
- CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emil (eds.), *Europe in Change. Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester Univ. Press, 2000.
- CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emil, « Introduction », in : CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emil (eds.), *Committee Governance in the European Union*, Manchester/New York, Manchester Univ. Press, 2000.
- CHRISTOPH James B., "The effects of Britons in Brussels: the European Community and the Culture of Whitehall", *Governance*, 6 (4), 1993, pp. 518-537.
- CINI Michelle, "Pragmatism and Renewal: The Five-Year Strategy of the New European Commission", *EU Political Economy Newsletter*, (4), Spring 2005, pp. 8-12. <http://www.eustudies.org/pesection.html>
- CINI Michelle, "The Soft Law Approach: Commission Rule-Making in the EU's State Aid Regime", *Journal of European Public Policy*, 8 (2), 2001, pp. 192-207.
- CINI Michelle, *The European Commission. Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*, Manchester, Manchester Univ. Press, 1996.
- CIRAC, « L'Allemagne dans l'espace économique européen », *Regards sur l'économie allemande – Bulletin économique du CIRAC*, (35), mars 1998.
- CLAYTON Andrew (ed.), *Governance, Democracy and Conditionality*, Oxford, INTRAC, 1994.
- COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999.
- COHEN Samy (dir.), *Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide*, Paris, PUF, 1998.
- COHEN Samy, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in : SMOUTS Marie-Claude, *Les Nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 75-101.
- COHEN Samy, *La Résistance des Etats. Les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Paris, Seuil, 2003.
- COLAS Dominique et alii (dir.), *L'Europe post communiste*, Paris, PUF, 2002.
- COMOR Edward E., "Governance and the Nation-State in a Knowledge-Based Economy", in: HEWSON Martin, SINCLAIR Timothy J. (eds.), *Approaches to Global Governance Theory*, New York, State Univ. of New York Press, 1999.
- CONNOLLY Barbara, GUTNER Tamar, BEDARFF Hildegard, « Organizational Inertia and Environmental Assistance to Eastern Europe », in : KEOHANE Robert O., LEVY Marc A. (eds.), *Institutions for Environmental Aid. Pitfalls and Promise*, Cambridge (Ma.)/London, MIT Press, 1996, pp. 281-323.
- CONRAD Sebastian, SUTTERLÜTY Beate (Hrsg.), *Jenseits des Eurozentrismus: Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt/Main, Campus-Verlag, 2002.
- CORTELL Andrew P., DAVIS James, "How do International Institutions matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms", *International Studies Quarterly*, 40 (4), 1996, pp. 451-478.
- COSTA Olivier, JABKO Nicolas, LEQUESNE Christian, MAGNETTE Paul, « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ? », *Revue française de science politique*, 51 (6), déc. 2001, pp. 859-866.
- CRAM Laura, "The European Commission as a Multi-Organisation : Social Policy and IT Policy in the EU", *Journal of European Public Policy*, 1 (2), automne 1994, pp. 195-217.
- CRAWFORD Gordon, *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, New York, St Martin's Press, 2000.
- CREPEAU François, « Mondialisation, pluralisme et souveraineté. L'Etat démocratique redéployé ou l'exigence de légitimation de l'action collective », in : LABOUZ Marie-Françoise (dir.), *Le Partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 15-38.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, « Théorie et pratique de la démarche de recherche », in : CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, 1977, pp. 389-413.
- CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Le Seuil, 1963.
- CSABA László, "Ostpolitik and Enlargement of the EU: The Challenge of the Millenium", Budapest, Central European University, 2000.
- CSABA László, „The EU and Eastern Europe: a Post-Transformation Perspective”, *Kopint Datorg Discussion Papers*, (25), Budapest, nov. 1994.
- CULLEN David, MONAR Jörg, MYERS Philip, *Cooperation in Justice and Home Affairs: An Evaluation of the Third Pillar in Practice*, European Interuniversity Press, Bruxelles, 1996, pp. 82-83.
- CUMPER Peter, WHEATLEY Steven (eds.), *Minority Rights in the 'New' Europe*, La Hague/Londres/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1999.
- D'ORTA Carlo, « Quel avenir pour l'espace administratif européen ? », Discours d'ouverture du Directeur du Département de la Fonction Publique italienne, 41^{ème} réunion des Directeurs Généraux européens

- responsables de la fonction publique, Rome, 2-3 décembre 2003, p. 5-7.
<http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/03/WorkingPaper/2003w06.pdf>
- DAIRIN René, *Les Cabinets français d'expertise comptable et d'audit, enjeux et concurrence étrangère*, Eurostat, 1989.
- DAKOWSKA Dorota, « Les fondations politiques allemandes en Europe centrale », *Critique internationale*, (24), juillet 2004, pp. 139-157.
- DAKOWSKA Dorota, « Usages et mésusages du concept de gouvernance appliqué à l'élargissement de l'Union Européenne », *Politique Européenne*, (10), 2003, pp. 99-120.
- DAKOWSKA Dorota, *Entre Politique et société. La Fondation France-Pologne et les fondations politiques allemandes dans le processus de transitions en Pologne (1989-1999)*, Mémoire de DEA, dir. G. Mink, IEP Paris, 1999.
- DAKOWSKA Dorota, *Les fondations politiques allemandes dans la politique étrangère: de la genèse institutionnelle à leur engagement dans le processus d'élargissement de l'Union européenne*, thèse en science politique, IEP Paris, dir. G. Mink.
- DAKOWSKA Dorota, NEUMAYER Laure (dir.), « L'Union européenne élargie. Acteurs et processus », *Politique européenne*, (15), 2005.
- DAMON Julien, « La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public ? », *Futuribles*, (273), mars 2002, pp. 24-41.
- DAUERSTAEDT Michael, „A Comparison of the Assistance Strategies of Western Donors”, in: *Transformation strategies and role of economic assistance to Central and Eastern Europe*, Leipzig, 1995, pp. 37-58.
- DAUGBJERG Carsten, SWINBANK Alan, « The CAP and EU Enlargement : Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support », *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 2004, pp. 77-98.
- DE LA PORTE Caroline, « Is the Open Method of Coordination appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas ? », *European Law Journal*, 8 (1), mars 2002, pp. 38-58.
- DE LA PORTE Caroline, NANZ Patrizia, “The OMC – a deliberative-democratic mode of governance ? The case of employment and pensions”, *Journal of European Public Policy*, 11 (2), avril 2004, pp. 267-288.
- DE LA PORTE Caroline, POCHET Philippe (dir.), *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Bruxelles, Peter Lang, 2002.
- DE LA ROSA Stéphane, « La méthode ouverte de coordination dans les nouveaux Etats membres. Des processus préparatoires à l'exigence de clarification d'un outil de *soft law* », contribution à la Troisième rencontre internationale des jeunes chercheurs / Third International Workshop for Young Scholars, Aix en Provence, 24-25 septembre 2004. Contribution à paraître en anglais dans la revue *European Law Journal*, sept. 2005.
- DE LA SERRE Françoise, « A la recherche d'une *Ostpolitik* », in : DE LA SERRE Françoise, LEQUESNE Christian, RUPNIK Jacques, *L'Union européenne : ouverture à l'Est ?*, Paris, PUF, 1994, p. 21.
- DE LA SERRE Françoise, WALLACE Helen, « Les coopérations renforcées, une fausse bonne idée ? », *Notre Europe, Etudes et Recherches*, (2), 1997.
- DE SCHUTTER Olivier, intervention lors de la conférence « Human Rights and the European Union, http://www.icj.org/IMG/pdf/Friday_24_October_Morning.pdf
- DEARDEN Stephen, “Is EU Development Policy a Candidate for the Open Method of Coordination ?”, Working Paper, 2005. <http://www.edpsg.org/Documents/DP32.DOC>
- DEFARGES Philippe-Moreau, « Partenariat, mondialisation et régionalisation », in : LABOUZ Marie-Françoise (dir.), *Le Partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 39-46.
- DEGEND Valérie, *Les Droits des minorités en Europe. Vers un régime transnational*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- DEHOUSSE Franklin, COUSSENS Wouter, « The Convention's Draft Constitutional Treaty : Old Wine in a New Bottle ? », *Studia diplomatica*, 56 (1-2), 2003, pp. 5-189.
- DEHOUSSE Renaud (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- DEHOUSSE Renaud, “Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: aux origines de l'action internationale des composantes de l'Etat fédéral”, *Revue d'Etudes internationales*, 20 (2), juin 1989.
- DEHOUSSE Renaud, “The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm?”, *Cahiers européens de Sciences Po*, (3), 2003.
- DEHOUSSE Renaud, « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in : LASCOURMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 331-356.
- DEHOUSSE Renaud, « Les institutions européennes en quête de légitimité : nécessité d'une approche privilégiant la procédure », in : SCHUTTER Olivier (de), LEBESSIS Notis, PATERSON John (ed.), *La Gouvernance dans l'Union européenne*, Luxembourg, OPOCE, 2001.
- DEHOUSSE Renaud, LEBESSIS Notis, « Peut-on démocratiser l'expertise ? », entretiens, *Raisons politiques*, (10), mai 2003, pp. 107-123.

- DELOCHE-GAUDEZ Florence, « La Convention pour l'élaboration de la charte des droits fondamentaux : une méthode constituante ? », in : DEHOUSSE Renaud (dir.), *Une constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 177-226.
- DELOCHE-GAUDEZ Florence, « La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne », *Les Etudes du CERI*, (46), oct. 1998.
- DELOCHE-GAUDEZ Florence, *La Politique de la Communauté européenne à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale de juin 1988 à juin 1993. Une réflexion sur le caractère pluraliste de la construction européenne*, Thèse de doctorat en Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, octobre. Dir : Jacques Rupnik, 1998.
- DELOCHE-GAUDEZ Florence, LEQUESNE Christian, « Le programme PHARE: mérites et limites de la politique d'assistance de la Communauté européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Politiques et management public*, 14 (1), mars 1996, p. 149 et s.
- DENZIN Norman K., LINCOLN Yvonna S. (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, (2e éd.), Thousand Oaks, Sage, 2000 ; VAN EVERA Stephen, *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca NY, Cornell University Press, 1997.
- DEUTSCH Karl W., *The Nerves of Government*, New York, Free Press, 1966.
- DEZALAY Yves, « Des notables aux conglomérats d'expertise : Esquisse d'une sociologie du 'big-bang' juridico-financier », *Revue d'économie financière*, (25), été 1993, pp. 23-38.
- DEZALAY Yves, « Vers une sociologie de l'internalisation du champ d'expertise : du marché du droit à la politique du droit », rapport de recherche, juillet 1994.
- DIEZ Thomas, *Die EU lesen : Diskursive Knotenpunkte in der britischen Eurodebatte*, Opladen, Leske+Budrich, 1999.
- DI MAGGIO Paul J., POWELL Walter W. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago/London, Univ. of Chicago Press, 1991.
- DIMIER Véronique, « L'institutionnalisation de la Commission européenne (DG Développement) : du rôle des leaders dans la construction d'une administration multinationale 1958-1975 », *Etudes internationales*, 34 (3), sept. 2003, pp. 401-427.
- DIMIER Véronique, « Préfets d'Europe : le rôle des délégations de la Commission dans les ACP (1964-2004) », *Revue française d'administration publique*, (111), 2004, pp. 433-445.
- DIMITROVA Antoaneta L., "Enlargement Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe : The Case of the European Union's administrative capacity requirement", *Papier présenté à l'ECPR*, Turin, 2002. <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/WS4/dimitrova.pdf>.
- DIMITROVA Antoaneta L., "Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirements", *West European Politics*, 25 (4), oct. 2002, pp. 171-190.
- DIMITROVA Antoaneta, MANIOKAS Klaudijus, „Linking Co-ordination of European Affairs and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU“, 2004, http://www.sigmaweb.org/PDF/COG_Vilnius_May04.doc
- DOBRY Michel (dir.), « Les transitions démocratiques : regards sur l'état de la "transitologie" », *Revue française de science politique*, 50 (4-5), août-oct. 2000, pp. 579-764.
- DOBRY Michel, « Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, 50 (4-5), août-oct. 2000, pp. 585-614.
- DOLOWITZ David, „ Introduction“, Special issue on Policy Transfer, *Governance*, 13 (1), janv. 2000.
- DOLOWITZ David, MARSH David, "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, 44 (3), 1996, pp. 343-57.
- DORMOY Daniel, « Mondialisation, partenariat et développement », in : LABOUZ Marie-Françoise (dir.), *Le Partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 47-57 (49-50).
- DORMOY Daniel, MERINI Corinne, « Solidarité et partenariat dans les relations internationales », in : RUBY Marcel (dir.), *Mondialisation et solidarité*, Paris, Editions Corsaire, 1998, pp. 385-399.
- DREVET Jean-François, *L'Elargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*, Préface de Eneko Landaburu, (2^{ème} éd.), Paris, L'Harmattan, 2004.
- DRUESNE Gérard, *Droit et Politiques de la Communauté et de l'Union européenne*, Paris, PUF, 1997, pp. 447-451.
- DUBAR Claude, *La Socialisation*, Paris, Armand Colin, 2002.
- DUKE Simon, « Consistency as an Issue in EU External Activities », *Working Paper*, 99/W/06, Institut Européen d'Administration Publique, 1999. www.eipa.nl.
- DULONG Delphine, DUBOIS Vincent (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Univ. de Strasbourg, 1999.

- DURAN Patrice, « Le partenariat dans la gestion des fonds structurels: la situation française », *Pôle Sud*, (8), mai 1998, pp. 114-139.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (443), déc. 2000, pp. 674-680.
- EASTON David, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall, 1965.
- EASTON David, *A System's Analysis of Political Life*, New-York, 1965.
- EBERLEIN Burkard, GRANDE Edgar, « Die Europäische Union als Regulierungsstaat: Transnationale Regulierungsnetzwerke und die Informalisierung des Regierens in Europa », in: JACHTENFUCHS Markus, KOHLER-KOCH Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*, (2. Aufl.), Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp. 417-447.
- EBERWEIN Wolf-Dieter, ECKER-EHRHARDT Matthias, *Deutschland und Polen: eine Werte und Interessengemeinschaft? Die Elitenperspektive*, Opladen, Leske + Budrich, 2001.
- ECKER-EHRHARDT Matthias, „Alles nur Rhetorik? Der ideelle Vorder- und Hintergrund der deutschen Debatte über die EU-Osterweiterung“, *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 9 (2), 2002, pp. 209-252.
- ECKER-EHRHARDT Matthias, « The Rhetoric of Risk and Responsibility – Understanding the German Public Debate on EU Enlargement », in : RICHTER Ingo, MÜLLER-SCHMIDT Ralf, BERKING Sabine (eds.), *Risk Society and Culture of Precaution*, Palgrave Macmillan (à paraître).
- EDER Klaus, « Öffentlichkeit und Demokratie », in : JACHTENFUCHS Markus, KOHLER-KOCH Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2. Aufl., Opladen, Leske+Budrich, 2003, pp. 85-120.
- EDER Klaus, *Framing and Communicating Environmental Action. A Discourse Analysis of Environmentalism*, European University Institute, Florence, Mimeo, 1992.
- EICHENER Volker, VOELZKOW Helmut, *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg, Metropolis Verlag, 1994.
- EISING Rainer, „Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung“, in: JACHTENFUCHS Markus, KOHLER-KOCH Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2. Aufl. (1ère éd. 1996), Opladen: Leske+Budrich, 2003, pp. 387-416.
- EISING Rainer, KOHLER-KOCH Beate (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, 1999.
- EISL Gerhard, “Relations with the Central and Eastern European Countries in Justice and Home Affairs: Deficits and Options”, *European Foreign Affairs Review*, 2 (3), 1997, pp. 351-366.
- ELSEN Charles, « L'esprit et les ambitions de Tampere : une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures ? », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (433), nov.-déc. 1999, pp. 659-663.
- ELSUWEGE Peter (van), “The Baltic States on the Road to EU Accession: Opportunities and Challenges”, *European Foreign Affairs Review*, 7 (2), 2002, pp. 171-192.
- ENCINAS DE MUNAGORRI Rafaël, « Quel statut pour l'expert ? » *Revue française d'administration publique*, (103), déc. 2002, pp. 379-390.
- ENGERT Stefan, KNOBEL Heiko, SCHIMMELFENNIG Franck, “Costs, commitment and compliance : the impact of EU democratic conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey”, *Journal of Common Market Studies*, 41 (3), juin 2003, pp. 495-518.
- ENNET Priit, « Euroabi jaotub ebaselgelt » [L'aide européenne est distribuée de manière confuse], *Postimees*, 5 mai 1998, p. 3.
- ENYEDI György, SZIRMAI Viktória, « Environmental Movements and Civil Society in Hungary », in: TICKLE Andrew, WELSH Ian (eds.), *Environment and Society in Eastern Europe*, New York, Longman, 1998, pp. 146-155.
- ETHIER Diane, “Is Democracy Promotion Effective ? Comparing Conditionality and Incentives”, *Democratization*, 10 (1), Spring 2003, pp. 99-120.
- ETHIER Diane, « La conditionnalité démocratique des Agences d'aide et de l'Union européenne », *Etudes internationales*, 42 (3), sept. 2001, pp. 495-524.
- EYMERI Jean-Michel, *La Fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.
- FAURE Alain, POLET Gilles, WARIN Philippe (dir.), *La Construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- FEATHERSTONE Kevin, KAZAMIAS George (eds.), *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Cass, 2001.
- FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio (eds.), *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2003.
- FIELDING Nigel (dir.), *Interviewing*, Londres, Sage, 2003.
- FINNEMORE Martha, SIKKINK Kathryn, « International Norms Dynamics and Political Change », *International Organization*, 52 (4), aut. 1998, pp. 887-917 (254).

- FISCHER Thomas, « Die Außenbeziehungen der deutschen Länder als Ausdruck ‚perforierter‘ nationalstaatlicher Souveränität? Transföderalismus zwischen Kooperation und Konkurrenz“, in: WEHLING Hans-Georg (dir.), *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*, (2. Auflage), Opladen, Leske + Budrich, 2002, pp. 369-390.
- FOREST Maxime, MINK George (dir.), *Post-communisme : les sciences sociales à l'épreuve*, Paris/Budapest/Torino, L'Harmattan, 2004.
- FORSTER Anthony, WALLACE William, “Common Foreign and Security Policy: From Shadow to Substance?”, in: WALLACE Helen, WALLACE William (eds.), *Policy-Making in the European Union*, (4th ed.), Oxford, Oxford Univ. Press, 2000, pp. 461-491.
- FORSYTHE David P., *Human Rights and US Foreign Policy: Congress Reconsidered*, Gainesville, Univ. of Florida Press, 1988.
- FOUILLEUX Eve, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, pp. 277-305.
- FOUILLEUX Eve, *Idées, institutions et dynamiques du changement de politique publique. Les transformations de la Politique agricole commune*, thèse de science politique, Univ. Pierre Mendès France de Grenoble, 29 janvier 1999, dir : Bruno Jobert.
- FOWLER Brigid (ed.), *Assessing the Accession Criteria. A series of Workshops. Report from workshop 1: Political Dimensions of the Accession Criteria*, Birmingham, 30 novembre 2002 <http://www.eri.bham.ac.uk/Phare/reports/report1.htm>
- FRANKLAND Erich G., „Green revolutions?: The Role of the Green Parties in Eastern Europe's Transition, 1989-1994“, *East European Quarterly*, XXIX (3), sept. 1995, pp. 315-345.
- FRIIS Lykke, MURPHY Anna, “The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries”, *Journal of Common Market Studies*, 37 (2), juin 1999, pp. 211-232.
- GALAMBOS Judit, « An international Environmental Conflict on the Danube : The Gabčíkovo-Nagymaros Dams », in : VARI Anna, PÁL Tamás, *Environment and Democratic Transition. Policy and Politics in Central and Eastern Europe*, Dordrecht/Boston/London, Kluwer, 1993, pp. 176-226.
- GALBACH Susanne, *Twining-Konzepte in den EU-Förderprogrammen. Konzepte, Beurteilung und Zukunftsperspektiven partnerschaftlicher Zusammenarbeit*, Diplomarbeit, Freie Universität Berlin, mai 2003. Dir.: Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Erstgutachter), Prof. Dr. Werner Väth (Zweitgutachter).
- GAMSON William A., MODIGLIANI Andre, « Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power : A Constructionist Approach », *American Journal of Sociology*, 95, 1990, pp. 1-37.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la Gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- GAUDISSERT Marc-André, SINNAEVE Adinda, “The Role of the White Paper in the Preparation of the Eastern Enlargement”, in: MARESCEAU Marc (ed.), *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, London/New York, Longman, 1997, pp. 45-46.
- GAUL Wolfgang, „Sinn und Unsinn internationaler Rechtsberatung“, in: BOULANGER Christian (Hrsg.), *Recht in der Transformation. Rechts- und Verfassungswandel in Mittel- und Osteuropa: Beiträge zur Debatte*, Berlin, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2002, pp. 102-124.
- GAUTRON Jean-Claude (dir.), « Les Relations Communauté européenne, Europe de l'Est », Paris, Economica, 1991.
- GEDDES Mike, BENINGTON John (eds.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New Forms of Local Social Governance?*, Londres, Routledge, 2001.
- GENARD Jean-Louis, JACOB Steve, « En guise de conclusion. Les métamorphoses de l'expertise », in : JACOB Steve, GENARD Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2004, p. 152.
- GEORGAKAKIS Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique: acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.
- GEORGAKAKIS Didier, “La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998-mars 1999)”, *Cultures et Conflits*, (38-39), été-aut. 2000, pp. 39-72.
- GERHARDT Sebastian, « Die Welt hinter Warschau : die polnische Außenpolitik gegenüber den Auslandspolen“, *Osteuropa*, 55. Jhrg, (2), février 2005, pp. 40-57.
- GHEBALI Victor-Yves, « Les valeurs de la Grande Europe, produit du laboratoire politique de la CSCE », *Relations internationales*, (73), print. 1993, pp. 63-80.
- GICQUEL Catherine, „Änderungen im Bereich der nationalen Parlamentversammlung der neuen EU-Staaten: das Beispiel der Volksvertretung der Republik Estland“, *Osteuroparecht*, heft 5/6, déc. 2004, pp. 465 et s.
- GICQUEL Catherine, *Die Entstehung der estnischen Volksvertretung als modernes Parlament 1988-2004*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, (thèse en cours).
- GILLE Zsuzsa, « Europeanising Hungarian Waste Policies : Progress or Regression ? », *Environmental Politics*, 13 (1), été 2004, pp. 114-134.

- GILLE Zsuzsa, « Legacy of Waste or Wasted Legacy? The End of Industrial Ecology in Hungary », *Environmental Politics*, 9 (1), été 2004, pp. 203-234.
- GIRARD Anne, ROUSSEL Violaine, « Une question de confiance », *Raisons politiques*, (10), mai 2003, pp. 171-186.
- GOETSCHY Janine, “The European Employment Strategy : Genesis and Development”, *European Journal of Industrial Relations*, 5 (2), 1999, pp. 117-37.
- GOFFMANN Erving, *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge/MA, Harvard University Press, 1974.
- GOLDSTEIN Judith, KEOHANE Robert, « Ideas and Foreign Policy : An Analytical Framework », in : GOLDSTEIN Judith, KEOHANE Robert (eds.), *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca, 1993.
- GRABBE Heather, “European Union Conditionality and the *Acquis Communautaire*”, *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, 23 (3), juill. 2002, pp. 249-268.
- GRABBE Heather, “Europeanisation goes East : Power and Uncertainty in the EU Accession Process”, in: FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2003, pp. 303-327.
- GRABBE Heather, “How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity”, *Journal of European Public Policy*, 8 (6), déc. 2001, pp. 1013-1031.
- GRABBE Heather, *Eastward Enlargement of the European Union*, London, Royal Institute of International Affairs, 1997.
- GRANOVETTER Mark, “Economic Action and Social Structure : the Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, 91 (3), 1985.
- GRARD Loïc, « La gouvernance économique dans la zone euro. La troisième voie pour faire l'Europe, après les méthodes intergouvernementale et communautaire: la coordination », *Revue des Affaires européennes/Law and European Affairs*, 2, 2001/2002, pp.166-181.
- GREMION Catherine, *Profession décideurs : pouvoir des hauts-fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.
- GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.
- GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine (dir), « Les groupes d'intérêt et l'Union européenne », *Politique européenne*, (7), n° spécial, printemps 2002.
- GRUNBERG Gérard, LEQUESNE Christian, « France. Une société méfiante, des élites sceptiques », in : RUPNIK Jacques (dir.), *Les Européens face à l'élargissement : Perceptions, acteurs, enjeux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004. (Collection académique).
- GUEULLETTE Agota, « Les perspectives et conditions d'intégration de l'économie hongroise dans l'Union européenne », *Revue d'Europe centrale*, 1997, pp. 59-70.
- GUILLEN Pierre, « L'Allemagne unie et l'Europe de l'Est : 1990-1995 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 42 (4), oct.-déc. 1995, pp. 677-686.
- GUTNER Tamar L., *Banking on the Environment. Multilateral Development Banks and their Environmental Performance in Central and Eastern Europe*, Cambridge (Ca.), MIT Press, 2002.
- GUYET Rachel, « Le transfert de la Stratégie européenne pour l'emploi aux nouveaux Etats membres », *Critique internationale*, (25), oct. 2004, pp. 157-167 (162).
- GUYOMARD Hervé et alii, « L'agriculture au GATT et la réforme de la PAC : l'éclairage de l'économie politique et de l'économie publique », *Economie rurale*, (220-221), 1994, pp. 175-180.
- HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, (2d ed.), Stanford, Stanford Univ. Press, 1968.
- HAAS Ernst, *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley/Los Angeles/Oxford, Univ. of California Press, 1990.
- HAAS Peter (ed.), *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia, Univ. of South Carolina Press, 1997.
- HAAS Peter M., “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, 46 (1), hiver 1992, pp. 1-35.
- HAAS Peter, “Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control”, *International Organization*, 43 (3), 1989, pp. 377-403.
- HABERMAS Jürgen, „Travail et interaction. Remarques sur la philosophie de l'esprit de Hegel à Iéna », in : *La Technique et la science comme idéologie*, (1967, trad.) Paris, Gallimard, 1973, pp. 152-187.
- HABERMAS Jürgen, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied., 1962, trad. *L'espace public*, Paris, PUF, 2003.
- HABERMAS Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, trad. J-M Ferry, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987.

- HAGELBERG Robin, « L'Allemagne, la France et le processus d'élargissement de l'Union européenne », *Europe en formation*, (3-4), 2002, pp. 65-94.
- HAGLUND David G., « L'Allemagne face à l'énigme centre-européenne », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 27 (3), 1995.
- HALL Peter A., *The Political Power of Economic Ideas : Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- HALL Peter, « Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policy-making in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), avril 1993, pp. 275-296.
- HALL Peter, « Preference Formation as a Political Process: The Case of European Monetary Union », in: KATZNELSON Ira, WEINGAST Barry (eds.), *Preferences over Time*, New York, Russell Sage Foundation (draft mars 2003)
- HALL Peter, « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in : LICHBACH Mark Irving, ZUCKERMAN Alan S. (dir.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1997, pp. 174-207.
- HALL Peter, SOSKICE David (eds.), *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2001.
- HALLSTROM Lars K., « Eurocratising Enlargement? EU Elites and NGO Participation in European Environmental Policy », *Environmental Politics*, 13 (1), print. 2004, pp. 175-193.
- HARDI Peter, « Impediments of Environmental Policy-Making and Implementation in Central and Eastern Europe. Tabula Rasa vs. Legacy of the Past », *Policy Papers in international Affairs*, Berkeley, University of California, 1992.
- HARMSSEN Robert, « The Europeanization of National Administrations : a Comparative Study of France and the Netherlands », *Governance*, 12 (1), 1999, pp. 81-113.
- HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 55 (1), fév. 2005, pp. 113-132.
- HASSENTEUFEL Patrick, SUREL Yves, « Des politiques publiques comme les autres? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, (1), avril 2000, pp. 8-24.
- HATJE Armin, SCHWARZE Jürgen (dir.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, 2000. Voir Art. 10, marginal n°34, p. 307.
- HECLO Hugh, « Ideas, Interests, and Institutions », in: DODD Lawrence C., JILLSON Calvin C. (eds.), *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press, 1994.
- HECLO Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- HEIDENHAIN Stephan, « Ausgewählte Minderheitenfragen in Litauen, Lettland und Estland seit 1991 und der Einfluss internationaler Organisationen und Einzelstaaten auf die Rechtsentwicklung », *Osteuropa Recht*, 50. Jhrg. (4), août 2004, pp. 317-342.
- HEIDENHAIN Stephan, « The Activities of the OSCE on Citizenship, Statelessness and Language Issues until 2002 and their Impact until Now », in: HASHIMOTO Nobuya et al (eds.), *A Collection of Papers on the History and Today's Situation of Russian-Speaking Population in Estonia and Latvia: From the View Point of the Contemporary history of European Integration and Formation of Multi-Ethnic Society*, Hiroshima, Hiroshima Univ., 2005, pp. 119-153.
- HEIL Péter, *PHARE in Hungary. The Anatomy of a Pre-Accession Aid Programme, 1990-1999*, Budapest, Bálint, 2000, pp. 65-66.
- HELIS Jean-Luc, « Vers une convergence des modes de gestion et de contrôle des dépenses publiques dans une Europe élargie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2002.
- HELIS Jean-Luc, SIMMONY Marc, « Le système du Trésor en Hongrie », *La Revue du Trésor*, 83^e année, (1), janvier 2003, pp. 17-20.
- HELLY Damien, *L'action extérieure de l'Union européenne dans le Caucase du Sud (1992-2002). Modes d'action, influence et légitimité*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, Institut d'Etudes Politiques, juin 2003. Dir : Christian Lequesne.
- HENDERSON Karen, « Reforming the Post-Communist States : Meeting the Political Conditions for Membership », in : JENKINS Charles (ed.), *The Unification of Europe? An Analysis of EU Enlargement*, London, Centre for Reform, 2000.
- HENRY Odile, « Consultants : des métiers en devenir », *Revue de l'IRES*, (5), hiver 1991.
- HÉRITIER Adrienne, « Leaders and laggards in European Clean Air Policy », in : WAARDEN Franz (van), UNGER Brigitte (eds.), *Convergence or Diversity? The Pressure of Internationalization on Economic Governance Institutions and Policy Outcomes*, Aldershot, Ashgate, 1995, pp. 278-305.
- HERTZ Rosanna, IMBER Jonathan B. (eds.), *Studying Elites Using Qualitative Methods*, Thousand Oaks, Sage, 1995.

- HIBOU Béatrice (dir.), *La Privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999.
- HILL Christopher, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), 1993, pp. 305-28.
- HIX Simon, « The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics », *West European Politics*, 19 (4), 1994, pp. 1-30.
- HJORTH Ronnie, « Baltic Sea Environment Cooperation. The Role of Epistemic Communities and the Politics of Regime Change », *Cooperation and Conflict*, 29 (1), mars 1994, pp. 11-31.
- HOCKING Brian, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Etudes internationales*, 25 (3), sept. 1994.
- HOERING U. „Entwicklungspartnerschaften – welche Entwicklung, wie viel Partnerschaft?“, in : WEED *et al.*, *Social Watch Report*, Deutschland 2003, pp. 34-38. <http://weed-online.org/unreform/socwatch2003.htm>
- HOFFMAN-LANGE Ursula, *Eliten, Macht und Konflikte*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1992.
- HÖLAND Armin, „EU-Recht auf dem Weg nach Osten: Rechtssoziologische Fragen“, in: BOULANGER Christian (Hrsg.), *Recht in der Transformation. Rechts- und Verfassungswandel in Mittel- und Osteuropa: Beiträge zur Debatte*, Berlin, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2002, pp. 78-101.
- HOLDEN Patrick, « The European Union's MEDA Aid Programme: What Kind of Development Partnership? », 2003, p. 1 (<http://www.edpsg.org>).
- HOLLAND Martin, *The European Union and the Third World*, New York, Palgrave, 2002.
- HOLZINGER Katharina, KNOEPFEL Peter (eds.), *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenge of the Next Enlargement*, Basel, Haling & Lichtenhahn, 2000.
- HOMEYER Ingmar (von) *et al.*, « Flexibility or Renationalization : Effects of Enlargement on EC Environmental Policy », in: GREEN-COWLES Maria, SMITH Michael (eds.), *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2000.
- HOMEYER Ingmar (von), « Differential Effects of Enlargement on EU Environmental Governance », *Environmental Politics*, 13 (1), printemps 2004, pp. 52-76.
- HOMEYER Ingmar (von), « The impact of Enlargement on EU Environmental Governance », *Intereconomics*, nov.-déc. 2002, pp. 293-297.
- HOOGHE Liesbet, « EU cohesion policy and competing models of European capitalism », *Journal of Common Market Studies*, 36 (4), déc. 1998, pp.457-477.
- HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Md., Rowman and Littlefield, 2001.
- HOOGHE Lisbet, *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2001.
- HOREL Catherine, « La politique étrangère hongroise dans l'optique de l'intégration européenne », *Revue d'Europe centrale*, VI (1), 1^{er} sem. 1998, pp. 75-83 (p. 77).
- HOWLETT Michael C., RAMESH M., *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- HRBEK Rudolf, THAYSEN Uwe (Hrsg.), *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, Nomos, 1986.
- HUGHES James, SASSE Gwendolyn, « Monitoring the Monitors : EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs », *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1, 2003, en ligne sur <http://www.ecmi.de>.
- HUGUES James, SASSE Gwendolyn, GORDON Claire, « The Ambivalence of Conditionality : Europeanisation and Regionalisation in Central and Eastern Europe », *Paper for the ECPR*, Turin, 22-27 mars 2002. Site internet de l'ECPR.
- HUMMER Waldemar, *Der Status der "EU-Grundrechtecharta" : politische Erklärung oder Kern einer europäischen Verfassung?*, Bonn, Europa-Union-Verlag, 2002.
- HUNT William H., CRANE Wilder W., WAHLKE John C., « Interviewing Political Elites in Cross-Cultural Comparative Research », *The American Journal of Sociology*, 70 (1), 1964, pp. 59-68.
- HURD Ian, « Legitimacy and Authority in International Politics », *International Organization*, 53 (2), été 1999, pp. 379-408.
- HURRELL Andrew, MENON Anand, « Politics Like any Other? Comparative Politics, International Relations and the Study of the EU », *West European Politics*, 19 (2), 1996, pp. 386-402.
- IKENBERRY John G., KUPCHAN Charles, « Socialization and Hegemonic Power », *International Organization*, 44 (3), Summer 1990, pp. 283-315.
- INOTAI András, „Auswirkungen der europäischen Integration auf die Entwicklung Ostmittel- und Südosteuropas“, in: NÖTZOLD Jürgen (dir.), *Wohin steuert Europa? Erwartungen zu Beginn der 90er Jahre*, Baden-Baden, Nomos, 1995, pp. 209-233.
- INOTAI András, « Assoziierungsabkommen : Schritte zur Reintegration ostmitteleuropäischer Staaten », *Integration*, 1^{er} janvier 1992.

- ISTVAN György, « The Civil Service System of Hungary » et SOOTLA Georg, ROOTS Harry, « The Civil Service in the Republic of Estonia », in : VERHEIJEN Tony (ed.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham/Northampton, 1999.
- JACHTENFUCHS Markus, *International Policy-Making as a Learning Process? The European Union and the Greenhouse Effect*, Aldershot/Brookfield USA, Avebury/Ashgate, 1996.
- JACHTENFUCHS Markus, KOHLER-KOCH Beate (Hrsg.), *Verfassungspolitik in der Europäischen Union*, Mannheimer Zentrum für Sozialforschung, Mannheim, 2002.
- JACOB Steve, « L'accroissement du rôle de l'État et la mutation des savoirs experts. Perspective historique », in : JACOB Steve, GENARD Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2004, pp. 15-28.
- JACOBS Andreas (eds.), *Euro-Mediterranean Co-operation: Enlarging and Widening the Perspective*, ZEI Discussion Paper, C131, 2004.
- JACOBSEN Hanns-D., "The European Union's eastward enlargement", *European Integration online Papers (EioP)*, 1 (14), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-014a.htm>
- JANCAR-WEBSTER Barbara (ed.), *Environmental Action in Eastern Europe. Responses to Crisis*, New York, Sharpe, 1993.
- JANN Werner, WEGRICH Kai, "Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle", in: SCHUBERT Klaus, BANDELOW Nils C. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien, Oldenburg, 2003, pp. 71-104.
- JÄRVE Priit, « Minority Rights : Recent Developments in the Baltic States and Russia », in : FELDBRUGGE Ferdinand (ed.), *Law in Transition*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 41-54.
- JEFFERY Charley, COLLINS Stephen, « The German Länder and EU Enlargement : Between Apple Pie and Issue Linkage », *German Politics*, 7 (2), Août 1998, pp. 86-101.
- JEHLIČKA Petr, "Environmental Implications of Eastern Enlargement of the EU: the End of Progressive Environmental Policy?", *EUI Working Papers*, n°2002/23, 2002.
- JEHLIČKA Petr, TICKLE Andrew, « Environmental Implications of Eastern Enlargement : The End of Progressive EU Environmental Policy ? », *Environmental Politics*, 13 (1), print. 2004, pp. 77-98.
- JENEI György, "Civil services and State Administrations (CSSA). Country Report: Hungary", SIGMA/OCDE, 31 mars 1999, pp. 31-32.
- JOBERT Bruno, *Le Tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.
- JOERGES C., NEYER Jürgen, "Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving : European comitology in the foodstuff sector", *Journal of European Public Policy*, 4 (4), 1997, pp. 609-25.
- JOPP Matthias, LIPPERT Barbara, SCHNEIDER Heinrich (Hrsg.), *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*, Bonn, Europa Union Verlag, 2001.
- JOURDAIN Laurence, « L'évaluation des politiques publiques communautaires : légitimation et apprentissages nationaux », *Cultures et conflits*, (28), hiver 1997, pp. 147-169 (161).
- KÄÄRMA Ants, « Kas SAPARDi Rahad tulevad ? » [Est-ce que les fonds SAPARD vont arriver ?], *Võrumaa Teataja*, 3 oct. 2000, p. 2.
- KAISER Karl, « Transnational relations as a threat to the democratic process », in : KEOHANE Robert, NYE Joseph (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press, 1970, pp. 356-70.
- KALDOR Mary, VEJVODA Ivan (eds.), *Democratization in Central and Eastern Europe*, London/New York, Pinter, 1999.
- KASSIM Hussein, "The National Coordination of EU-Policy : Must Europeanisation mean Convergence ?", *Cahiers européens de Sciences Po*, (5), 2000, http://www.portedeurope.org/publications/cahiers/cahier_5_2000.pdf.
- KASSIM Hussein, PETERS Guy B, WRIGHT Vincent (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2000.
- KASSIM Hussein, PETERS Guy B, WRIGHT Vincent (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2000.
- KATZENSTEIN Peter J. (ed.), *Mitteleuropa, Between Europe and Germany*, Providence/Oxford, Berghahn Books 1997.
- KAUL Inge, „Die Debatte über die Entwicklungsfinanzierung: damals und heute“, in: NUSCHELER Franz (Hrsg.), *Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2000, Schriftenreihe, Band 367, pp. 65-78.
- KAUPPI Niilo, « Social Constructivism, Structural Constructivism : Elements for a Comparison », Paper presented at EPSNet, Prague, 18-19 juin 2004.
- KEATING Michael, ALDECOA Francisco (de) (dir.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Franck Cass Publishers, 1999.

- KEMP Walter A., *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 2001.
- KENDE Pierre, *Le Défi hongrois. De Trianon à Bruxelles*, Paris, Buchet/Chastel, 2004, p. 127-128. Pour plus de détails, notamment sur l'épisode de la Table ronde, voir pp. 126-136.
- KEOHANE Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ, 1984.
- KEOHANE Robert, NYE Joseph, *Power and Interdependence*, (2^e ed.), Boston (MA), Little Brown, 1988.
- KERREMANS Bart, "Do Institutions make a Difference ? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism and the Logic of Common Decision Making in the EU", *Governance*, 9 (2), 1996, pp. 216-40.
- KESSLER Marie-Hélène, « La coopération administrative et ses problèmes : réflexions à partir de l'expérience française », *Revue internationale des sciences administratives*, 59 (2), juin 1993, pp. 245-270.
- KEBLER Oliver, « Nichtwissen und Governance-Regimes », *WeltTrends*, 13. Jhgg, (46), Frühjahr 2005, pp. 71-82.
- KINGDON John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little, Brown, 1984, p. 173 et s.
- KISS László J., « Germany and Hungary », in : HANDEL Vladimir, HON Jan, PICK Otto et al. (eds.), *Germany and East Central Europe since 1990*, Institute of International Relations, Prague, 1999, pp. 201-213.
- KLARER Jürg, MOLDAN Bedřich (eds.), *The Environmental Challenge for Central European Economies in Transition*, Chichester, John Wiley & Sons, 1997.
- KNILL Christoph (dir), « Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, Special Issue, 12 (5), oct. 2005.
- KNILL Christopher, LEHMKUHL Dirk, "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration online Papers*, 3 (7), 1999. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>.
- KNILL Christopher, LEHMKUHL Dirk, "The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41 (2), 2002, pp. 255-80.
- KNODT Michèle, « International Embedness of European Multi-Level Governance », *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004.
- KNODT Michèle, PRINCEN Sebastian (Hrsg.), *Understanding the European Union's External Relations*, London/New York, Routledge, 2003.
- KOH Harold Hongju, "Why Do Nations Obey International Law?", *Yale Law Journal*, 106 (8), 1997, pp. 2599-2659.
- KOHLER-KOCH Beate, "Framing: The Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions", *Journal of European Public Policy*, 7 (4), 2000, pp. 513-31.
- KOHLER-KOCH Beate, EISING Reiner (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, 1999.
- KOLOSÍ Tamás, « System Change and Elite Change in Hungary », *Central European Political Science Review*, 3 (10), hiver 2002.
- KÖNIG Klaus, "On the Critique of New Public Management", *Speyer Forschungsberichte* n°155, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, 1996.
- KÖNIG Klaus, "On the Critique of New Public Management", *Speyer Forschungsberichte*, 155, 1996.
- KÖNIG Klaus, « 'New' Administration or Modernization of Administration : Administrative Politics in the Nineties », *Die öffentliche Verwaltung*, 9, mai 1995, pp. 349-358.
- KOSZEL Bogdan, "Deutschland und die Transformationsprozesse in den postkommunistischen Ländern Mittel- und Südosteuropas", *WeltTrends*, 1 sept. 1993, pp. 103-114.
- KRATOCHWIL Friedrich, *Rules, Norms and Decisions : On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1989.
- KRENZLER Horst-Günter, SCHNEIDER Henning C., „The Question of Consistency“, in: REGELSBERGER Elfriede, SCHOUTEETE DE TERVARENT Philippe de, WESSELS Wolfgang (eds.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997.
- KRIEKEN Peter J. (van) (ed.), *The Asylum Acquis Handbook. The Foundation for a Common European Asylum Policy*, La Hague, Asser, 2000.
- KUHN Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions*, (2d ed.), Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- KUN Joseph C., *Hungarian Foreign Policy : The Experience of a New Democracy*, Westport/Londres, Praeger, 1993.
- KUNDERA Milan, « Un occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale », *Le Débat*, (27), novembre 1983.
- KÜPPER Herbert, « Minority Rights : Current Developments in Central and South Eastern European States », in : FELDBRUGGE Ferdinand (ed.), *Law in Transition*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 81-98.
- KYMLICKA W., *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- LA BRUYERE Florence, « Hongrie : victoire des abstentionnistes au référendum », *Radio France Internationale (RFI)*, 6 déc. 2004. www.rfi.fr (2.06.05)

- LA SERRE Françoise (de), LEQUESNE Christian, RUPNIK Jacques, *L'Union européenne : ouverture à l'Est ?*, Paris, PUF, 1994.
- LABORIER Pascale, BONGRAND Philippe, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), fév. 2005, pp. 73-111.
- LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP, 2003.
- LABOUZ Marie-Françoise (dir.), *Le Partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000.
- LADRECH Robert, "Europeanization of Domestic Politics and Institutions : The Case of France", *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), mars 1994, pp. 69-88.
- LAFFAN Brigid, "From Policy Entrepreneur to Policy Manager : The Challenge Facing the European Commission", *Journal of European Public Policy*, 4 (3), sept. 1997, pp. 422-38.
- LAFFAN Brigid, « Becoming a 'Living Institution' : The Evolution of the European Court of Auditors », *Journal of Common Market Studies*, 37 (2), juin 1999, pp. 251-68.
- LAROCHE Josepha, *Politique internationale*, (2^{ème} éd.), Paris, LGDJ, 2000.
- LARSON Kjell, « Le référentiel de base du contrôle financier dans les pays candidats à l'UE », *Tribune de la Gestion Publique*, SIGMA/OCDE, (6), nov.-déc. 2000.
- LASCOUMES Pierre, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, (103), déc. 2002, pp. 396-378.
- LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, 40, 1990, pp. 43-57.
- LASCOUMES Pierre, « Normes », in: BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 298-304 (301).
- LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in : CURAPP, *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-338.
- LAURISTIN Marju, VIHALEMM Peeter, « Recent Historical Developments in Estonia : Three Stages of Transition (1987-1997) », in: LAURISTIN Marju *et al*, *Return to the Western World: Cultural and Political Perspectives on the Estonian Post-Communist Transition*, Tartu, Tartu Univ. Press, 1997.
- LAVENEX Sandra, « Asylum, immigration and Central-Eastern Europe : challenges to EU enlargement », *European Foreign Affairs Review*, 3 (2), été 1998, pp. 275-294.
- LAVENEX Sandra, « EU External Governance in 'Wider Europe' », *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004.
- LAVENEX Sandra, *Safe Third Countries : Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, Budapest, Central European University Press, 1999.
- LE GALES Patrick, LEQUESNE Christian, *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- LE GALES Patrick, NEGRIER Emmanuel (dir.), « Partenariats contre l'exclusion », *Pôle Sud*, (12), 2000.
- LE GALES Patrick, THATCHER Mark (dir.), *Les Réseaux de politique publique, débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 1995.
- LE GLOANNEC Anne-Marie (dir.), *Entre Union et nations : l'Etat en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- LE GLOANNEC Anne-Marie, « Deutschlands neue Rolle in der Welt », *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1), 2004.
- LE GLOANNEC Anne-Marie, « L'Allemagne, l'Europe centrale et orientale », *Autre Europe*, (34-35), 1997, pp. 51 et s.
- LE GLOANNEC Anne-Marie, « La politique étrangère de la 'République de Berlin' », *Esprit*, (6/264), juin 2000, pp. 61-78.
- LE GLOANNEC Anne-Marie, « Mitterrand et l'Allemagne », *French Politics and Society*, 9 (3-4), été-aut. 1991, pp. 121-129.
- LE GLOANNEC Anne-Marie, *European Foreign Policy, (en préparation)*.
- LE GLOANNEC Anne-Marie, HASSNER Pierre, « L'Allemagne et la France : deux cultures politiques ? », *Esprit*, (5-221), mai 1996, pp. 44-52.
- LE GLOANNEC Anne-Marie, *La Nation orpheline : les Allemagnes en Europe*, Paris, Hachette, 1990.
- LEBESSIS Notis, PATERSON John, « Développer de nouveaux modes de gouvernance », in : SCHUTTER Olivier (de), LEBESSIS Notis, PATERSON John (ed.), *La Gouvernance dans l'Union européenne*, Luxembourg, OPOCE, 2001.
- LEHOCZKI Zsuzsa, BALOGH Zsuzsanna, „Hungary“, in: KLARER Jürg, MOLDAN Bedřich (eds.), *The Environmental Challenge for Central European Economies in Transition*, Chichester, John Wiley & Sons, 1997, pp. 131-168.
- LEQUESNE Christian, « Comment penser l'Union européenne? », in: SMOUTS Marie-Claude (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théorie*, Paris Presses de Sciences Po, 1998, pp. 103-134.
- LEQUESNE Christian, « Quelle Constitution pour l'Europe ? », *Critique internationale*, (20), juill. 2003, pp. 28-36.

- LEQUESNE Christian, *Paris-Bruxelles : Comment se fait la politique européenne de la France ?*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993.
- LEQUESNE Christian, RIVAUD Philippe, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *Revue française de science politique*, 51 (6), déc. 2001, pp. 867-880.
- LEQUESNE Christian, SUREL Yves (dir.), *L'Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LEWIS Jeffrey, "The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community", *Max Planck Institute (MPI) Discussion Paper*, 98/1, 1998. <http://econpapers.repec.org/paper/erpmpifgx/p0044.htm>
- LINDBLOM Charles, "The Science of Muddling-Through", *Public Administration Review*, 19, 1959, pp. 79-83.
- LINDBLOM Charles, "Still Muddling, not yet Through", *Public Administration Review*, 39 (6), 1979, pp. 517-526.
- LINDEN Ronald H. (Ed.), *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States*, Lanham/Boulder/New York/Oxford, Rowman & Littlefield, 2002.
- LINZ Juan, STEPAN Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins Univ. Press, 1978.
- LINZ Juan, STEPAN Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins Univ. Press, 1986.
- LIPPERT Barbara (Hrsg.), *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung*, Bonn, IEP, Europa Union Verlag, 2000.
- LIPPERT Barbara, "Shaping and Evaluating the Europe Agreements – The Community Side", in: LIPPERT Barbara, SCHNEIDER Heinrich, *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States*, Bonn, Europa Union Verlag, pp. 217-49.
- LIPPERT Barbara, UMBACH Gaby, WESSELS Wolfgang, "Europeanization of CEE Executives : EU Membership negotiations as a Shaping Power", *Journal of European Public Policy*, 8 (6), déc. 2001, pp. 980-1012.
- LÖFSTEDT Ragnar E., SJÖSTEDT Gunnar (eds.), *Environmental Aid Programmes to Eastern Europe*, Brookfield, Aldershot, 1996.
- LORD Christopher, MAGNETTE Paul, « E Pluribus Unum ? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU », *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 2004, pp. 183-202.
- LORD Christopher, WINN Neil, *EU Foreign Policy Beyond the Nation-State: Joint-Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Houndmills/New York, Palgrave, 2001.
- LOROT Pascal, *Le Réveil balte*, Paris, Hachette, 1991.
- LUCAS Hans-Dieter, « United Germany, the Baltic States and the Baltic Sea Region », in : ARNSWALD Sven, JOPP Mathias (eds.), *The European Union and the Baltic States, Visions, Interests and Strategies for the Baltic Region*, Helsinki/Bonn, UPI/IEP, 1998.
- MAGNETTE Paul, « L'intégration par la coopération. Un nouveau miracle de construction européenne ? », MAGNETTE Paul, REMACLE Eric (dir.), *Le nouveau modèle européen*, vol. 1, Bruxelles, Éditions ULB, 2000, pp. 25-29.
- MAGNETTE Paul, « Les deux logiques de la Convention : intergouvernementalisme vs. mimétisme constitutionnel », in : BEAUD Olivier et alii (dir.), *L'Europe en voie de Constitution : pour un bilan critique de la Convention*, op. cit., 2004, pp. 183-200.
- MAGNETTE Paul, *La Constitution de l'Europe*, (2^{ème} éd.); Bruxelles, Ed. Univ. de Bruxelles, 2002.
- MAITREPIERRE E., « Programmes Phare. La formation des magistrats », Dossier « Réformer la Justice », *Courrier des pays de l'Est*, (1028), sept. 2002, pp. 40-47.
- MAJONE Giandomenico, *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996.
- MALFLIET Katlijn, "European Enlargement and European Identity: A Legal Perspective", in: MACH Zdzisław, NIEDŹWIEDZKI Dariusz (eds.), *European Enlargement and Identity*, Cracovie, Universitas, 1997, pp. 91-101.
- MARCH James G., *Decisions and Organizations*, Londres, Basil Blackwell, 1988.
- MARCH James G., OLSEN Johan P., "The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity", *European Journal of Political Research*, (3), 1975, pp. 147-71.
- MARCH James G., OLSEN Johan P., *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995.
- MARCH James G., OLSEN Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.
- MARCOU Gérard, « Introduction », dossier sur « L'élargissement de la Communauté européenne : aspects administratifs et juridiques », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), sept. 2002, pp. 5-10.
- MARKS Gary, SCHARPF Fritz, SCHMITTER Philippe, STREECK Wolfgang (eds.), *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996.
- MAROS Anna, *La Question de l'environnement en Hongrie et dans ses relations extérieures depuis 1989 : les enjeux liés à l'eau*, mémoire de DEA en Relations Internationales, Sciences Po Paris, 2002, dir. Astrid von Busekist.

- MARSH David, RHODES Roderick A. W. (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- MASCARENHAS Reginald C., « Building an Enterprise Culture in the Public Sector : Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand », *Public Administration Review*, 1993, pp. 319-328.
- MAULL Hanns, HARNISCH Sebastian, GRUND Constantin (Hrsg.), *Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003*, Baden-Baden, Nomos, 2003.
- MAURER Andreas, „Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie ?“, *Integration*, 26. Jg., (2), 2003, pp. 130-140.
- MAYHEW Alan, « L’assistance financière à l’Europe centrale et orientale : le programme Phare », *Revue d’études comparatives Est-Ouest*, (4), déc. 1996, p. 139.
- MAYHEW Alan, *Recreating Europe. The European Union’s Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1998.
- MAYNTZ Renate, „Die Implementation politischer Programme : Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet“, *Die Verwaltung*, 1, 1977.
- MEAD George Herbert, *Mind, Self and Society*, trad. *L’Esprit, le soi et la société*, Paris, PUF, 1963.
- MEARSHEIMER John, “the False Promise of International Institutions”, *International Security*, 19 (3), 1994/5, pp. 5-49.
- MEININGER Marie-Christine (dir.), « Dossier : L’administrateur et l’expert », *Revue française d’administration publique*, (103), 5 déc. 2002.
- MELTSNER Arnold J., *Rules for the Rulers : The Politics of Advice*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1990.
- MÉNY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis (eds.), *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, London Routledge, 1996.
- MÉNY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.
- MERKEL Wolfgang, BUSCH Andreas (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West : für Klaus von Beyme*, Frankfurt/Main, Suhrkamp, 1999.
- MERKEL Wolfgang, RINZA Marianne (Hrsg.), *Systemwechsel. 1, Theorien, Ansätze, Konzeptionen*, Opladen, Leske & Budrich, 1994.
- MIALL Hugh (dir.), *Les Droits des minorités en Europe. Vers un régime transnational*, Paris, L’Harmattan, 1997.
- MICHALSKI Anna, WALLACE Helen, *The European Community. The Challenge of Enlargement*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1992.
- MICHEL Patrick (dir.), *Europe centrale, la mélancolie du réel*, Paris, Autrement, 2004.
- MICHELMANN Hans J., SOLDATOS Panayotis (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- MIKOL Alain, « Dans la jungle des audits », *Annales des Mines*, déc. 1991, pp. 4-10.
- MINK George, SZUREK Jean-Charles (dir.), « Anciennes et nouvelles élites en Europe centrale et orientale », *Problèmes politiques et sociaux*, (703), 30 avril 1993.
- MINK George, SZUREK Jean-Charles, *La grande conversion : le destin des communistes en Europe de l’Est*, Paris, Seuil, 1999.
- MOCSÁRI József, „Environment Policy in Hungary“, in : ÁGH Attila (ed.), *Europeanization and Regionalization: Hungary’s Preparation for EU-Accession*, Budapest, Hungarian Center for Democracy Studies, 2004, pp. 177-178.
- MOLNÁR Miklós, *Histoire de la Hongrie*, Paris, Hatier, 1996 ; BORSODY Stephen (ed.), *The Hungarians, A Divided Nation*, New Haven, Yale Center for International Studies, 1988.
- MOND Georges, « Le pouvoir politique dans les Etats socialistes », in : PARODI Jean-Luc (dir.), *La Politique*, Paris, Hachette, 1971, pp. 481-496.
- MONNIER Eric, DEGEORGES Olivier, SPENLEHAUER Vincent, « L’évaluation comme outil de légitimation: le cas des grandes organisations internationales », *Politiques et Management public*, 8 (4), déc. 1990, pp. 1-23.
- MOORE Will H., SCARRITT James R., “IMF Conditionality and Polity Characteristics in Black Africa: An Explanatory Analysis”, *Africa Today*, 37 (4), 1990, pp. 39-60.
- MORAVCSIK Andrew, “Is Something rotten in the State of Denmark ? Constructivism and European Integration”, *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 1999, p. 678 et s.
- MORAVCSIK Andrew, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 1993, pp. 473-524.
- MORAVCSIK Andrew, *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York/Ithaca, Cornell Univ. Press, 1998.
- MOSHER James S., “Open Method of Coordination: Functional and Political Origins”, *ECSA Review*, 13 (3), 2000.
- MOSLEY Paul (ed.), *Development Finance and Policy Reform. Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*, New York, St. Martin Press, 1992.

- MÜLLER Harald, „Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorie“, *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 1 (1), 1994, pp. 15-44.
- MÜLLER Helmut M., *Schlaglichter der deutschen Geschichte*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1996.
- MULLER Pierre, “L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique”, *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, pp. 189-207.
- MULLER Pierre, “La mise en oeuvre des politiques de l’Union européenne”, ARCY François (d’), ROUBAN Luc (dir.), *De la Vème république à l’Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 308 et s.
- MULLER Pierre, « La mise en oeuvre des politiques de l’Union européenne », in : ARCY François (d’), ROUBAN Luc (dir.), *De la Vème république à l’Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- MULLER Pierre, *Les Politiques publiques*, (3^e ed.), Paris, PUF, 1998.
- MULLER Pierre, SUREL Yves, *L’Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998. Coll. Clefs politique.
- MÜLLER-GRAFF Peter-Christian, “Legal Framework for Relations between the European Union and Central and Eastern Europe : General Aspects”, in: MARESCEAU Marc (ed.), *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, London/New York, Longman, 1997, pp. 29-40.
- NAY Olivier, SMITH Andy (dir.), *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l’action publique*, Paris, Economica, 2002.
- NERS Krzysztof Janusz *et alii*, *Moving Beyond Assistance*, New York, Institute for East-West Studies, 1992.
- NEUMAYER Laure, « L’européanisation indirecte des pays candidats à l’adhésion à l’Union européenne : le cas des politiques publiques de concurrence en Pologne et en République tchèque », *Politique européenne*, (10), printemps 2003, pp. 121-147.
- NEUMAYER Laure, « La science politique et l’élargissement de l’Union européenne : paradigmes et objets de recherche », in : FOREST Maxime, MINK George (dir.), *Post-communisme: les sciences sociales à l’épreuve*, Prague, CEFRES, 2003, pp. 71-92.
- NEUMAYER Laure, *La Construction de l’enjeu européen dans trois pays candidats à l’adhésion à l’Union européenne : une analyse comparée de la Hongrie, la Pologne et la République tchèque*, Thèse de doctorat en Science politique, Institut d’Études Politiques de Paris, octobre 2002. Dir : Georges Mink.
- NEYER Jürgen, “Politische Herrschaft in nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen”, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, (1), 2002, pp. 9-74.
- NGOY Blaise Sary, « Les nouvelles relations Est-Ouest et leurs incidences sur la coopération CEE-ACP », *Africa Development*, 18 (3), 1993, pp. 21-36.
- NICOLAIDES Phedon, *Capacity Building for Integration. Enlargement and the European Union and Effective Implementation of its Rules (with a Case Study on Telecommunications)*, Maastricht, Institut européen d’administration publique, 2000.
- NOHLEN Dieter, SCHULTZE Rainer-Olaf (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft, Theorien, Methoden, Begriffe*, Band 2, Munich, Beck, 2004.
- NORTH Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge (MA), Cambridge Univ. Press, 1990.
- NUGENT Neil, “The Leadership Capacity of the European Commission”, *European Journal of Public Policy*, (2), 1995, pp. 603-23.
- NUGENT Neil, « External Relations », in : NUGENT Neil, *The Government and Politics of the European Union*, London, Maximillian Press, 1994, pp. 384-409.
- NUGENT Neil, SAURUGGER Sabine, “Organizational Structuring : the Case of the European Commission and its External Policy Responsibilities”, *Journal of European Public Policy*, 9 (3), juin 2002, pp. 345-364.
- NUMERO SPECIAL, “La coopération administrative internationale”, *Revue française d’administration publique*, (100), oct.-déc. 2001.
- NUMERO SPECIAL, « Les approches cognitives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000.
- NUTTALL Simon J., “‘Consistency’ and the CFSP: A Categorization and Its Consequences”, *EFPU Working Paper* 2001/3, 2001. <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU%20Working%20Paper%203.pdf>
- NYE Joseph S., “Redefining the National Interest”, *Foreign Affairs*, 78 (4), juil.-août 1999, pp. 22-35.
- NYE Joseph, “Soft Power”, *Foreign Policy*, (80), aut. 1990, pp. 153-171.
- NYE Joseph, KEOHANE Robert, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977.
- NYSSÉN Laszlo, « L’Ostpolitik de l’Union européenne à la lueur de l’Accord d’association avec la République tchèque », *Revue d’études comparatives Est-Ouest*, 27 (4), déc. 1996, p. 20-21.
- O’DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe C., WHITEHEAD Laurence (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins Univ. Press, 1986.

- O'HAGAN Emer, « Too Soft to Handle ? A Reflection on Soft Law in Europe and Accession States », *European Integration*, 26 (4), déc. 2004, pp. 379-403.
- OCDE, *European Community, Development Co-operation Review Series*, n°30, Paris, 1998.
- OKSAAR Sven I., REDECKER Niels (von) (Hrsg.), *Deutsch-Estnische Rechtsvergleichung und Europa*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2004. Studien des Instituts für Ostrecht München.
- OLSEN Johan P., « Reforming European Institutions of Governance », *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002, pp. 581-602.
- OLSEN Johan P., « Towards a European administrative space ? », *Journal of European Public Policy*, 10 (4), août 2003, pp. 506-531.
- OLSEN Johan P., PETERS Guy B., (eds.), *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian Univ. Press, 1996.
- ONUF Nicholas G., *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989.
- OPLATKA Andreas, *Graf Stephan Széchenyi. Der Mann, der Ungarn schuf*, Paul Zsolnay Verlag, Vienne, 2004.
- OTT Andrea, INGLIS Kirstyn (eds.), *Handbook of European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process*, La Hague, Asser Press, 2002.
- PAIN Jean-Luc, « Une profonde évolution méthodologique dans la coopération : l'exemple de l'assistance à la mise en place de Trésors publics en Hongrie et Slovaquie », *Politiques et Management Public*, 14 (1), mars 1996, pp. 55-66.
- PALARD Jacques (dir.), « Les relations internationales des régions d'Europe », *Etudes internationales*, 30 (4), déc. 1999.
- PAPADIMITRIOU Dimitris, PHINNEMORE David, « Exporting Europeanisation to the Wider Europe : The Twinning Exercise and Administrative Reform in the Candidate Countries and Beyond », *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, 3:2, 2003, pp. 1-22.
- PAPADIMITRIOU Dimitris, PHINNEMORE David, « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain », *Revue d'Etude Comparative Est-Ouest*, 34 (3), sept. 2003, pp. 65-83.
- PAQUIN Stéphane, « La paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid », *Revue Etudes internationales*, 33 (1), mars 2002, pp. 57-90.
- PARLEMENT EUROPEEN, « Programme PHARE », débats du Parlement européen, session 1997-98, compte-rendu in extenso des séances du 5 et 6 novembre 1997, *Journal Officiel des CE*, n°4-508, 1997, pp. 43-47.
- PAUTOLA-MOL Niina, *The Baltic States' Integration into the European Union – Institutional Approach*, Helsinki, Helsinki School of Economics, 2000.
- PAYRE Renaud, POLLET Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) », *Revue française de science politique*, 55 (1), fév. 2005, pp. 133-154.
- PERETZ Henri, *Les méthodes en sociologie. L'observation*, Paris, La Découverte, 2004.
- PETER Haas (ed.), *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia, Univ. of South Carolina Press, 1997.
- PETERS Susanne, « Deutschlands neue Ostpolitik : aufgeklärte Machtpolitik mit alten Mitteln ? », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 27 (3), 1995.
- PETERSON Jeremy J., « Decision-Making in the European Union: Towards a Framework of Analysis », *Journal of European Public Policy*, 2 (1), 1995, pp. 69-93.
- PETITEVILLE Franck, « Exporting 'Values'? EU External Co-operation as a 'Soft Diplomacy' », in: KNOTT Michèle, PRINCEN Sebastian, *Understanding the European Union's External Relations*, London/New York, Routledge, 2003, pp. 127-141.
- PETITEVILLE Franck, « La coopération économique de l'Union européenne, entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, 51 (3), juin 2001, pp. 431-458.
- PETITEVILLE Franck, *La Coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- PHILIPPS Ann L., « The Politics of Reconciliation: Germany in Central-East Europe », *German Politics*, 7 (2), août 1998, pp. 64-85?
- PHINNEMORE David, *Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership?*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1999.
- PIERSON Paul, « Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), juin 2000, pp. 251-267.
- PISUKE Heiki, « Estonia and the European Union : European Integration in Estonia », *Juridica International - Law Review of the University of Tartu*, 1996, pp. 2-5.
- PLASSERAUD Yves, *Les Pays baltes*, Paris, Groupement pour les Droits des Minorités (GDM), 1990.
- POCHET Philippe, « Subsidiarité, gouvernance et politique sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, (1), 2001, pp. 125-140.

- POCHET Philippe, « The Nature of the Open Method of Co-ordination », in : SALAIS Robert, VILLENEUVE Robert (eds.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2004, pp. 185-201.
- POGANY Istvan, "Bilateralism versus Regionalism in the Resolution of Minorities Problems in Central and Eastern Europe and in the Post-Soviet States", in: CUMPER Peter, WHEATLEY Steven (eds.), *Minority Rights in the 'New' Europe*, op. cit., 1999, p. 111.
- POLACEK Richard, « Le débat élargissement-appfondissement dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne aux PECO : l'avenir de l'Europe : élargir et approfondir », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (425), fév. 1999, pp.112-120.
- POLLET Kris, « Human Rights Clauses in Agreements between the European Union and Central and Eastern European Countries », *Revue des Affaires européennes*, 7^{ème} année, (3), 1997, pp. 290-301.
- POULI-PLEROS Ioanna, *L'Intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans une Europe en transition*, Bruxelles, Bruylant, 2002.
- PRADETTO August, SIGMUND Petra, „Deutschland und Osteuropa in der Ära des Postkommunismus“, *Deutschland-Archiv*, 26 (8), août 1993, pp. 890-904.
- PRESSMAN Jeffrey L., WILDAVSKY Aaron D., *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, Univ. of Calif. Press, 1973.
- PRESTON Christopher, "Obstacles to EU Enlargement : The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Europe", *Journal of Common Market Studies*, 33 (3), sept. 1995, pp. 451-463.
- PRESTON Christopher, *Enlargement and Integration in the European Union*, Londres/New York, Routledge, 1997.
- PRIDHAM Geoffrey, *Designing Democracy. EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, Londres, Palgrave, mai 2005.
- PRIDHAM Geoffrey, SANDFORD George, HERRING Eric (eds.), *Building Democracy: The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*, Leicester, Leicester University Press, 1994.
- PUETTER Uwe, *The Eurogroup as a Forum for Informal Deliberation Among Ministers*, PhD thesis, Queen's University Belfast, mars 2004.
- QUERMONNE Jean-Louis, « L'évolution différenciée de l'Union européenne », *Cahiers du CUREI*, Grenoble, 1996.
- QUERMONNE Jean-Louis, *La différenciation dans l'Union européenne*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1994.
- RADAELLI Claudio M., "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change", *European Integration online Papers* (EIoP), 4 (8), 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- RADAELLI Claudio, „Policy Transfer in the European Union“, *Governance*, 13 (1), janv. 2000, pp. 25-44.
- RADAELLI Claudio, « The Public Policy of the EU : Whither Politics of Expertise ? », *Journal of European Public Policy*, 6 (5), 1999, pp. 757-774.
- RAIK Kristi, « EU Accession and the Europeanising Civil Society of Estonia », in : PETTAI Vello, EHIN Piret, *Deciding on Europe : The EU Referendum in Estonia*, Tartu, Tartu University, 2004. http://www.gla.ac.uk/departments/dcees/Raik_16-12-03.pdf
- RAIK Kristi, « The EU's Impact on Applicant Countries : Democracy and Integration as Conflicting Logics », ECPR, Second Pan-European Conference, Standing Group on EU Politics, Bologna, 24-26 juin 2004, p. 11, <http://www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/419.pdf>
- RAIK Kristi, *Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities? Estonia's Democracy and Integration into the European Union*, Tartu, Tartu University Press, 2003.
- REGENT Sabrina, « The Open Method of Coordination : A new Supranational Form of Governance ? », *European Law Journal*, 9 (2), avril, 2003, pp. 190-214.
- REIN Martin, SCHÖN Donald A., *Frame Reflection : Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books, 1994.
- RESTIER-MELLERAY Christiane, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, 40 (4), août 1990, pp. 546-585.
- RICHARD J., « La place de la réforme de l'Etat dans la coopération administrative internationale », numéro spécial « La coopération administrative internationale », *Revue française d'administration publique*, n° 100, oct.-déc. 2001, p. 669.
- RICHARDSON Jeremy J., (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, London: Routledge, 1996.
- RICHARDSON Jeremy J., "Government, Interest Groups and Policy Change", *Political Studies*, 48 (5), 2000, pp. 1006-25.
- RIEDEL Sabine, « Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme : un enjeu pour l'élargissement », *Politique étrangère*, (3), juill.-sept. 2002, pp. 645-664.
- RISSE Thomas, "Global Governance and Communicative Action", in: HELD David, KOENIG-ARCHIBUGI Mathias (eds.), "Global Governance and Public Accountability", *Government and Opposition*, Special issue, 39 (2), été 2004.

- RISSE Thomas, "Neofunctionalism, European Identity and the Puzzles of European Integration", *Journal of European Public Policy*, 12 (2), avril 2005, pp. 291-309 (304).
- RISSE Thomas, „Let's Argue!': Communicative Action in World Politics", *International Organization*, 54 (1), 2000, pp. 491-517.
- RISSE Thomas, « Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde », in : HELLMANN Gunther, WOLF Klaus Dieter, ZÜRN Michael (Hrsg.), *Die neuen internationalen Beziehungen, Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 99-132.
- RISSE Thomas, ROPP Stephen, SIKKINK Kathryn (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- RISSE-KAPPEN Thomas, « Exploring the Nature of the Beast : International Relations Theory meets the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), 1996, pp. 53-80.
- RITTBERGER Volker (dir.), *German Foreign Policy Since Unification : Theories and Case Studies*, Manchester, Manchester Univ. Press, 2001.
- ROBERT Cécile, « La Commission européenne face à l'élargissement de l'Union européenne à l'Est : la construction d'un leadership », *Politique européenne*, (3), 2001, pp. 38-60.
- ROBERT Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, (11), aut. 2003, pp. 57-78.
- ROBERT Cécile, *La Fabrique de l'action publique communautaire. Le programme PHARE (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, Thèse de doctorat en Science politique à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble, Université Pierre Mendès France, 2001. Dir. Jacques Commaille et Gilles Pollet.
- RODRIGUES Maria J. (eds.), *The New Knowledge Economy in Europe : A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002.
- RODRIGUES Maria J., "The Open Method of Coordination as a New Governance Tool", in TELO Mario (ed.), Special issue "L'Evoluzione della governance europea", *Europa/Europe*, (2-3), 2001, pp. 96-107.
- ROSE Richard, *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham (N.J.), Chatham House, 1993.
- ROSENAU James, *Comparing foreign policies : theories, findings, and methods*, Beverly Hills, Sage; New York, J. Wiley, 1974.
- ROSENAU James, CZEMPIEL Ernest (eds.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1992.
- ROSENAU James, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton (New Jersey), Princeton Univ. Press, 1990.
- ROSENBLADT Sabine, *Der Osten ist grün ? Öko-Reportagen aus der DDR, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Polen, Ungarn* [L'Est est vert? Reportages écolo en RDA, Union soviétique, Tchécoslovaquie, Pologne et Hongrie], Munich, Knauer, 1988.
- ROSS George, *Jacques Delors and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- ROYEN Christoph, « Reunited Germany and Its East Central European Neighbours », *Polish Quarterly of International Affairs*, 6 (1), hiver 1997, pp. 27-40.
- RUMMEL Rheinard, MAZZUCELLI Colette (eds.), *The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, 1990.
- RUPNIK Jacques (dir.), *Les Européens face à l'élargissement. Perceptions, acteurs, enjeux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- RUPNIK Jacques, « La France de Mitterrand et les pays de l'Europe du Centre-Est », in : COHEN Samy (dir.), *Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide*, Paris, PUF, 1998, pp. 189-222.
- RYBA Barbara-Christine, « L'Union européenne et l'Europe de l'Est. L'évolution des relations de la Communauté – devenue Union européenne – avec l'Europe de l'Est et les perspectives d'avenir », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (382), nov. 1994, pp. 564-581.
- SABATIER Paul A., „Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen : Eine Alternative zur Phasenheuristik“, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft*, (24), 1993, pp. 116-148.
- SABATIER Paul A., JENKINS-SMITH Hank C. (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.
- SADURSKI Wojciech, « Charter and Enlargement », *European Law Journal*, 8 (3), sept. 2002, pp. 340-362.
- SAINT-MARTIN Denis, « Les consultants et la réforme managériale de l'Etat en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une 'consultocratie'? », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 32 (1), mars 1999, pp. 41-74.
- SAINT-MARTIN Denis, *Building the New Managerialist State. Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2000.
- SALAS Robert, VILLENEUVE Robert (eds.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2004.

- SANDHOLZ Wayne, STONE SWEET Alec, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford Univ. Press, 1998.
- SAURUGGER Sabine, « L'Expertise, un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 52 (4), août 2002, pp. 375-401.
- SAURUGGER Sabine, *Européaniser les intérêts ? : les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris/Budapest/Torino, L'Harmattan, 2003.
- SAURUGGER Sabine, *Vers un mode communautaire des représentations des intérêts ? Les groupes d'intérêt français et allemands dans l'Ostpolitik de l'Union européenne*, thèse de science politique, IEP Paris, déc. 2001. Dir. : Christian Lequesne.
- SAVALL Henri (dir.), *Qualité du Conseil et mutation du secteur public. Le professionnalisme des consultants*, Paris, Economica, 1992.
- SCHÄFER Armin, „A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD”, *MPIfG Working Paper*, 04/5, 2004. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-5/wp04-5.html>
- SCHARPF Fritz, “The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity”, *MPIfG Working Paper*, 02/8, juillet 2002.
- SCHARPF Fritz, *Governing in Europe : effective and democratic ?*, Oxford, Oxford Univ. Press, 1999.
- SCHIMMELFENNIG Frank, “International Socialization in the New Europe: Rational Action in an International Environment”, *European Journal of International Relations*, 6 (1), 2000, pp. 109-139.
- SCHIMMELFENNIG Frank, “Internationale Sozialisation: von einem ‘erschöpfen’ zu einem produktiven Forschungsprogramm?”, in: HELLMANN Gunther, WOLF Klaus Dieter, ZÜRN Michael (Hrsg.), *Die neuen internationalen Beziehungen, Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 401-428.
- SCHIMMELFENNIG Frank, “Liberal Community and Enlargement: An Event History Analysis”, *Journal of European Public Policy*, 9 (4), août 2002, pp. 598-626.
- SCHIMMELFENNIG Frank, “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Organization*, 55 (1), 2001, pp. 47-80.
- SCHIMMELFENNIG Frank, ENGERT Stephan, KNOBEL Heiko, Costs, “Commitment and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on European Non-Member States”, EUI Florence, Robert Schuman Center, 2002/29, 2002.
- SCHIMMELFENNIG Frank, SEDELMEIER Ulrich (ed.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell Univ. Press, 2005.
- SCHIMMELFENNIG Frank, SEDELMEIER Ulrich, « Theorizing EU Enlargement : Research Focus, Hypotheses, and the State of Research », *Journal of European Public Policy*, 9 (4), août 2002, pp. 500-528.
- SCHIMMELFENNIG Frank, WAGNER Wolfgang, “External Governance in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004, pp. 657-758.
- SCHMIDT Alexander, *Geschichte des Baltikums. Von den alten Göttern bis zur Gegenwart*, (3e éd.), Munich, Piper, 1999.
- SCHMIDT Carmen, „Minderheitenschutz im östlichen Europa: Estland“, 2004, analyse en ligne: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz> .
- SCHMIDT Vivien, “Europeanization and the Mechanics of Economic Adjustment”, in: LEQUESNE Christian, SUREL Yves (dir.), *L'Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 185-216.
- SCHMIDT Vivien, RADAELLI Claudio, “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues”, *West European Politics*, 27 (2) mars 2004, pp. 183-210.
- SCHNEIDER Heinrich, JOPP Mathias, SCHMALZ Uwe (Hrsg.), *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen, Problemfelder, Optionen*, Bonn, Europa Union Verlag, 2002.
- SCHREIBER Thomas, « La Hongrie en 1996 », *Courrier des Pays de l'Est*, 1997, pp. 79-91.
- SCHREURS Miranda, “Environmental Protection in an Expanding European Community: Lessons from Past Accessions”, *Environmental Politics*, 13 (1), print. 2004, pp. 27-51.
- SCHUTTER Olivier (de), « La procéduralisation dans le droit européen – Propositions institutionnelles », in : SCHUTTER Olivier (de), LEBESSIS Notis, PATERSON John (ed.), *La Gouvernance dans l'Union européenne*, Luxembourg, OPOCE, 2001.
- SCHUTTER Olivier (de), LEBESSIS Notis, PATERSON John (ed.), *La Gouvernance dans l'Union européenne*, Luxembourg, OPOCE, 2001.
- SEDELMEIER Ulrich, « Sectoral Dynamics of EU Enlargement : Advocacy, Access and Alliances in a Composite Policy », *Journal of European Public Policy*, 9 (4), août 2002, pp. 627-649.
- SEDELMEIER Ulrich, « The European Union's Association Policy towards Central and Eastern Europe : Political and Economic Rationales in Conflict », *Sussex European Institute (SEI) Working Paper*, (7), 1994.

- SEDELMEIER Ulrich, *The European Union's Association Policy towards the Countries of Central and Eastern Europe: Collective EU Identity and Policy Paradigms in a Composite Policy*, Univ. of Sussex Ph.D. thesis, avril 1998.
- SEDELMEIER Ulrich, WALLACE Helen, „Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts?“, in: WALLACE Helen, WALLACE William (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, (4th Ed.), Oxford, Oxford Univ. Press, 2000, pp. 427-460.
- SEN Amartya, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland, 1985.
- SENGHAAS Dieter (Hrsg.), *Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Produktion*, Frankfurt a. M., 1972.
- SIEDENTOPF Heinrich, SPEER Benedikt, « L'espace administratif européen d'un point de vue de la science administrative allemande », *Revue internationale des sciences administratives*, 69 (1), mars 2003, pp. 9-30.
- SIMMONY Marc, « Vers une convergence des modes de gestion et de contrôle des dépenses publiques au sein d'une Europe élargie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), 2002, pp. 101-129.
- SIMONIS Udo E., « Defining Good Governance – The Conceptual Competition is On », WZB, *Discussion paper*, juin 2004.
- SIMOULIN Vincent, *La coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*, Paris, l'Harmattan, 1999.
- SJURSEN Helene, "Why expand: the question of legitimacy and justification in the EU's enlargement policy ", *Journal of Common Market Studies*, 40 (3), sept. 2002, pp. 491-513.
- SJURSEN Helene, "Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy?", *ARENA Working Papers*, WP 98/18, University of Oslo, 1998.
- SJURSEN Helene, SMITH Karen, "Justifying EU Foreign Policy : The Logics Underpinning EU Enlargement", *ARENA Working Paper*, WP 01, 1, janv. 2001. http://www.arena.uio.no/publications/wp01_1.htm.
- SKIDMORE David, HUDSON Valerie M. (Eds.), *The Limits of State Autonomy. Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, 1993.
- ŠLABIČ Zlatko, KAUNČ Sabina, "Mapping the Impact of Enlargement on the Euro-Mediterranean Partnership", in: JACOBS Andreas (ed.), "Euro-Mediterranean Co-operation: Enlarging and Widening the Perspective", *ZEI Discussion Paper*, C131, 2004, pp. 56-73.
- SMITH David J., "Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: the Case of Estonia", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, issue 1, 2003, <http://www.ecmi.de>
- SMITH David J., *Estonia. Independance and European Integration*, London, Routledge, 2001.
- SMITH Karen E., *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, Londres, Mac Millan, 1999.
- SMITH Karen, "The Instruments of European Union Foreign Policy", in: ZIELONKA Jan (ed), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 67-85.
- SMITH Karen, "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations", *European Foreign Affairs Review*, (3), 1998, pp. 253-274.
- SMITH Karen, "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?", *EUI Working Paper*, 97/7, 1997 / *European Foreign Affairs Review*, 3, 1998, pp. 253-274.
- SMITH Karen, *The Making of EU Foreign Policy. The Case of Eastern Europe*, Londres, Palgrave, 2004.
- SMITH Michael, "Conforming to Europe : The Domestic Impact of EU Foreign Policy Co-operation", *Journal of European Public Policy*, 7 (4), oct. 2000, pp. 613-631.
- SMITH Michael, « Towards a theory of EU foreign policy making : multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy », *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004.
- SMITH Steven M., CLARKE Michael. (eds.), *Foreign Policy Implementation*, London, Allen & Unwin, 1985.
- SMOUTS Marie-Claude, « Commentaires », in : COHEN Samy (dir.), *Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide*, Paris, PUF, 1998.
- SMOUTS Marie-Claude, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, (155), mars 1998, pp. 85-94.
- SNYDER Francis, « Soft Law and institutional practice in the European Community », in : MARTIN Stephen (ed.), *The Construction of Europe: Essays in Honor of Emile Noël*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994, pp. 197-225.
- SØRENSEN Georg (ed.), *Political Conditionality*, Londres, Frank Cass, 1993.
- SOURD Roland Pierre, « La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne », Mémoire, Cycle supérieur d'études européennes, *Cahiers européens de Sciences Po*, (5), 2002. (<http://www.portedeurope.org>).
- STARK David, BRUSZT Laszlo, *Post-Socialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1998.

- STEVENS Christopher, „Trade with Developing Countries. Banana Skins and Turf Wars”, in: WALLACE Helen, WALLACE William (eds.), *Policy-Making in the European Union*, (4th ed.), Oxford: Oxford Univ. Press, 2000, pp. 401-426.
- STOKKE Olav, « Aid and Political Conditionality : Core Issues and State of the Art », in : STOKKE Olav (ed.), *Aid and Political Conditionality*, Londres, Frank Cass, 1995, p. 12.
- STORM-PEDERSEN John, NORUP-PANILD Troels, “Environmental Cooperation between the Nordic Countries and Eastern Europe”, in: JACHTENFUCHS Markus, STRÜBEL Michael (eds.), *Environmental Policy in Europe*, Baden-Baden, Nomos, 1992, pp. 99-132.
- STRANGE Susan, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- STRATMANN-MERTENS Eckhard, „Ökologische Bedingungen für die ökonomische Entwicklung in den baltischen Staaten“, in: HEINRICH BÖLL STIFTUNG E.V., BALTISCHER CHRISTLICHER STUDENTENBUND E. V., *Die Baltischen Staaten. Entwicklungskonzepte im Dialog. Handbuch der Deutsch-Baltischen Beziehungen*, Cologne, 1995, pp. 18-23.
- STROBEL Pierre, « Elargissement européen : le modèle social par-dessus le marché ? », *REGARDS*, (24), juillet 2003, pp. 88-100.
- SUREL Yves, “Idées, Intérêts et institutions dans l’analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, 1998.
- SUREL Yves, « L’intégration européenne vue par l’approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, pp. 235-254.
- SZIRMAI Viktoria, “The Structural Mechanisms of the Organization of Ecological-Social Movements in Hungary”, in : VARI Anna, PÁL Tamás, *Environment and Democratic Transition. Policy and Politics in Central and Eastern Europe*, Dordrecht/Boston/London, Kluwer, 1993, pp. 146-156.
- TARROW Sydney, “The Europeanization of Conflict: Reflections from a Social Movement Perspective”, *West European Politics*, 18 (2), 1995, pp. 223-251.
- TAVERNIER Paul, « A propos de la Convention-cadre du Conseil de l’Europe pour la protection des minorités nationales », *Revue générale de droit international public*, 100 (2), 1995, pp. 385-402.
- TELO Mario, « Combiner les instruments politiques en vue d’une gestion dynamique des diversités nationales », *Jean Monnet Working Paper*, (6), 2001.
- TERK Erik, *Privatisation in Estonia. Ideas, Process, Results*, Tallinn, Estonian Institute for Future Studies, 2000, pp. 175 et 187.
- TEWES Henning, “The Emergence of a Civilian Power : Germany and Central Europe”, *German Politics*, 6 (2), août 1997, pp. 95-116.
- TEWS Kerstin, *EU-Erweiterung und Umweltschutz : umweltpolitische Koordination zwischen EU und Polen*, Leipzig, Leipziger Univ. Verlag, 1999.
- THELEN Kathleen A., “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, 2, 1999.
- THIELE Carmen, “The Criterion of Citizenship for Minorities: The Example of Estonia”, *ECMI Working Papers*, n°5, août 1999. http://www.ecmi.de/doc/public_papers.html.
- TIONGSON Erwin R., „Poland and the IMF Conditionality Programs: 1990-1995“, *East European Quarterly*, XXXI (1), mars 1997, pp. 55-68.
- TITSCHLER Stefan, WODAK Ruth, MEYER Michael, VETTER Eva, *Methoden der Textanalyse*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1998.
- TOCHEVA Detelina, « Les enjeux sociaux et de protection sociale dans le processus d’élargissement européen. Le cas de trois pays candidats : Pologne, Hongrie, Estonie », LAIOS-EHESS, recherche pour la MiRe-DREES, 2001. <http://mapage.noos.fr/achalvin/estonien/protectionsociale.html>
- TÖNNIS Ferdinand, *Communauté et société*, trad. (*Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1887), Paris, Retz-CEPL, 1977.
- TONRA Ben, “ The Europeanisation of Irish Foreign Affairs ”, *Irish Studies in International Affairs*, 10, 1999, pp. 149-165.
- TONRA Ben, « Constructing the Common Foreign and Security Policy : The Utility of a Cognitive Approach », *Journal of Common Market Studies*, 41 (4), 2003, pp. 731-56.
- TORREBLANCA José I., « Accommodating Interests and Principles in the European Union : The Case of Eastern Enlargement”, ARENA, Oslo 4-5 March 2002. <http://www.arena.uio.no/publications/>
- TORREBLANCA José I., « Overlapping Games and Cross-Cutting Coalitions in the European Union », *West European Politics*, 21 (2), avril 1998, pp. 134-153.
- TREILLET Stéphanie, *L’Economie du développement*, Paris, Nathan, 2002. Coll. Circa, pp. 116-117.
- TRONDAL Jarle, VEGGELAND Frode, „Access, Voice and Loyalty: The Representation of Domestic Civil Servants in EU Committees”, *Journal of European Public Policy*, 10 (1), fév. 2003, pp. 59-77.
- TRUBEK David, “The Open Method of Coordination : Soft Law in the New Architecture for Governance of Social Policy in the EU”, *Outline of Research*, 18.2.2002.

- TUCNY Edwige, *L'Élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. La conditionnalité politique*, Paris, Harmattan, 2000.
- TUCNY Edwige, *L'Union européenne et la conditionnalité politique*, thèse en droit public, Univ. Pierre Mendès France de Grenoble, 2003, dir : C. Schneider.
- TULMETS Elsa (dir.), « Les réformes de la coopération à l'Est de l'Union européenne », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 34 (3), sept. 2003.
- TULMETS Elsa, "The Introduction of the Open Method of Coordination in the European Enlargement Policy : Analysing the Impact of the PHARE/Twinning Instrument", *European Political Economy Review*, 3 (1), 2005. www.eper.org
- TULMETS Elsa, « L'élargissement à l'Est – ,nouveaux acteurs' et assistance en Europe centrale et orientale », in : JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia (dir.), *Sociologie politique des usages de l'intégration européenne*, L'Harmattan, 2004, pp. 55-84.
- TULMETS Elsa, « La Coopération allemande en Europe centrale et orientale : entre régionalisme et mondialisation. Le cas du programme gouvernemental *Transform* », Mémoire de DEA de Relations Internationales, dir. M-C Smouts, IEP Paris, juin 2000.
- TUREK Jürgen, „Privatisierung von Gesellschaft und Politik. Globalisierung verändert Grundlagen der Staatlichkeit“ (<http://www.dgap.org/IP/ip0107/buch1.html>)
- VADCAR Corinne, « Relations Nord-Sud : Vers un droit international du partenariat ? », *Journal du droit international*, 122^e année, (3), juill.-sept. 1995, pp. 599-605.
- VADCAR Corinne, « Vers un droit international du partenariat », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 19 mai 1995, p. 1022 et s.
- VAN DIJK Teun A., *Handbook of Discourse Analysis*, (Vol. 1, Discipline of Discourse), Londres, Academic Press, 1985.
- VAN ELSUWEGE Peter, "Russian-speaking Minorities in Estonia and Latvia: Problems of Integration at the Threshold of the European Union", *ECMI Working Paper*, n°20, avril 2004, http://www.ecmi.de/doc/public_papers.html.
- VAN EVERA Stephen, *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca NY, Cornell University Press, 1997.
- VAN SOLINGE Alain (1989), « La Commission, agent d'exécution du droit communautaire. La Comitologie », in : LOUIS Jean-Louis, WAELBROECK Denis (dir.), *La Commission au cœur du système institutionnel des Communautés européennes*, Bruxelles: Univ. de Bruxelles. Coll. Etudes européennes, pp. 71-77.
- VEIRHEIJEN Tony, "Dix ans de réformes en Europe centrale et orientale : toujours les mêmes problèmes ? ", *Revue française d'administration publique*, (87), juill.-sept. 1998.
- VELLUTI Samantha, "Towards the Constitutionalisation of New Forms of Governance. A Revised Institutional Framework for the European Employment Strategy", *Yearbook of European Law*, 22, mars 2003.
- VEREBELYI Imre, « L'impact de l'Union européenne sur l'administration et le style de gouvernement en Hongrie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), 2002, pp. 197-227.
- VERHEIJEN Tony, « Les critères administratifs d'adhésion sont-ils voués au placard ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), 2002, pp. 87-90.
- VIGNES Daniel, *Construction européenne et différenciation : la flexibilité*, Amicorum Liber H.G. Espiell, Bruylant, 1997.
- VISSCHER Christian (de), VARONE Frédéric (dir.), « Dossier : La Nouvelle Gestion Publique », *Revue internationale de politique comparée*, 11 (1), 2004.
- VOS Ellen, JOERGES Christian, LADEUR Karl-Heinz, *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making: National Traditions and European Innovations*, Baden-Baden, Nomos, 1997.
- WÆVER Ole, « Identity, Integration and Security : Solving the Sovereignty Puzzle in EU Studies », *Journal of International Affairs*, 48 (2), 1995, pp. 389-431.
- WALLER Peter P., "Aid and Contingality: The Case of Germany, with Particular Reference to Kenya", in : STOKKE Olav (ed.), *Aid and Political Conditionality*, Londres, Frank Cass, 1995, pp. 110-128.
- WEBER Max, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Band I, 4. Aufl., Mohr, Tübingen, 1947, trad. *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964.
- WEDEL Janine, *Collision and Collusion : The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe, 1989-1998*, New York, St Martin's Press, 1998.
- WEIDENFELD Werner (Ed.), *A New Ostpolitik – Strategies for a United Europe*, Gütersloh, Bertelsmann, 1997.
- WENDT Alexander, "Anarchy is what State Make of it: the Social Construction of Power Politics", *International Organization*, 46, 1992, pp. 391-425.
- WENDT Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1999.
- WERNER Michael, ZIMMERMANN Bénédicte, « De la comparaison à l'histoire croisée », *Genre humain*, (42), 2004.

- WERNER Michael, ZIMMERMANN Bénédicte, « Penser l'histoire croisée: entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, sciences sociales*, 58 (1), 2003.
- WESSELS Wolfgang, "An ever closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes", *Journal of Common Market Studies*, 35 (2), juin 1998, pp. 267-299.
- WESSELS Wolfgang, „Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse“, *Integration*, 26 (4), 2003, pp. 284-300.
- WESTLE Bettina, *Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde*, Baden-Baden, 1989.
- WHITE Brian, *Understanding European Foreign Policy*, Houndmills/New York, Palgrave, 2001.
- WHITEHEAD Laurence (Ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- WIARDA Howard J. (ed.), *New Directions in Comparative Politics*, Cambridge/Oxford, Westview Press, 2002;
- BEHRENS Maria, „Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse“, in: SCHUBERT Klaus, BANDELOW Nils C. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien, Oldenbourg Verlag, 2003, pp. 203-236.
- WILLIAMSON Oliver E., « Calculativeness, Trust, and Economic Organization », *Journal of Law and Economics*, avril 1993.
- WILKE Helmut, *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften*, Frankfurt/Main, 1992.
- WITTKOWSKY Andreas, "Warten auf 'gutes Regieren'? Die Osteuropa-Hilfe zwischen Wunsch und Wirklichkeit", *Osteuropa*, 49. Jhrg, (4), 1999, pp. 354-365.
- YAKER Layachi, « Est/Ouest - Nord/Sud : quel avenir pour la coopération multilatérale ? », *Cadmos*, 13 (50), été 1990, pp. 72-87.
- YOUNG Oran, « The Actors in World Politics », in: ROSENAU James N., DAVIS Vincent, EAST Maurice A. (eds.), *The Analysis of International Politics*, New York, Free Press, 1972, pp. 125-44.
- ZAAGMAN Rob, *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania*, ECMI Monograph, avril 1999. http://www.ecmi.de/download/monograph_1.pdf
- ZIEMER Klaus (Hrsg.), *Wahlen in postsozialistischen Staaten*, Opladen, Leske+Budrich, 2003.
- ZUBEK Radoslaw, "A core in check : the transformation of the Polish core executive", *Journal of European Public Policy*, 8 (6), 2001, pp. 864-1051.

II – Documents

1) Divers

- “Central and Eastern Europe: the “Group of 24” will decide in the beginning of July to extend its support to five more countries – Plan proposed by European Commission”, *Europe Documents*, (1626), 13 juin 1990, p. 2.
- “Declaration on the ‘guidelines on the Recognition of New States in eastern Europe and in the Soviet Union’”, *EPC Press Release*, P. 128/91, 16 déc. 1991.
- “Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsioon” (EKAK). Accessible sur : www.emy.ee
- “L’intégration européenne reste l’objectif majeur”, *Bulletin hebdomadaire*, 1er décembre 1995, pp. 1-3.
- “Resolution of the Council and of the Member States Meeting in the Council of Human Rights, Democracy and Development”, *EU Bulletin*, (11), 1991, point 2.3.1.
- “Role of NGOs in pre-accession and capacity-building. NGO position paper – EU-NGO Dialogue”, Compte-rendu de la réunion du 5 novembre 2001. Comptes-rendus en ligne sur le site de la DG Environnement, http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/ngodialogue_en.htm (12.12.2004)
- “Treaty on Friendly Cooperation and Partnership in Europe between the Federal Republic of Germany and the republic of Hungary, signed in Budapest on February 6, 1992”, *Europa Archiv – Zeitschrift für Internationale Politik*, 47 (10), 1992, p. 382.
- „Eesti vabariigi põhiseadus“ [Constitution de la République d’Estonie], Kirjastus Ilo, Tallinn, 2002.
- „Határozat a nemzetközi segélyprogramok végrehajtásának monitoring rendjéről” [Décision sur l’accord de monitoring de l’exécution des programmes d’aide internationaux], *Kormány*, 1009, 30 janv. 1998.
- „Határozat a Phare 1998. évi magyarországi programjának prioritásairól” [Décision sur les nouvelles priorités du programme Phare de la Hongrie pour l’année 1998], *Kormány*, 2114, 29 avril 1998.
- „L’intégration à l’Union européenne reste l’objectif majeur“, *Bulletin hebdomadaire*, 1er décembre 1995, pp. 1-3.
- « 2. Saksa-Eesti jäätmekäitlusalane sümposium ‘Pakendijäätmete taaskasutussüsteemi areng Eestis’ / 2. deutsch-estnische Abfallrecycling-Konferenz ‘Entwicklung der Abfallrecyclingwirtschaft in Estland’ » [2^{ème}

- conférence germano-estonienne sur le recyclage des déchets 'Développement de l'économie du recyclage des déchets en Estonie'], 24 septembre 2002, Tallinn.
- « Cadre général des accords d'association ('accords européens') entre la CEE et les pays d'Europe centrale et orientale définis par la Commission européenne » / « Accords d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale : cadre général. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement », *Europe Documents*, (1646/47), 7 sept. 1993, p. 2-3.
- « CE/Droits de l'homme : le Conseil rappelle qu'en 1992, la CE a continué à considérer le respect des droits humains comme une pierre angulaire de son action, et a entrepris d'innombrables démarches concrètes », *Bulletin quotidien Europe*, samedi 9 janvier 1993, p. 5.
- « CE/Pays de l'Est: critiques au fonctionnement des programmes PHARE et TACIS au cours de l'audition du Parlement européen », *Europe*, (5998), 11 juin 1993.
- « Compte-rendu in extenso des séances du 5 au 6 novembre 1997 - Programme PHARE », *Journal Officiel des CE*, Débats du Parlement européen, Annexe n°4-508, session 1997-1998, pp. 43-47.
- « Décision n°466/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 1er mars 2002 établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non-gouvernementales actives principalement dans le domaine de la protection de l'environnement », L75/1, *JOCE*, 16 mars 2002, p. 1.
- « Encouragement français à l'admission de la Hongrie à l'UE », *Bulletin hebdomadaire*, 3 février 1995, p. 13.
- « Europe and the Challenge of Enlargement », A report from the Commission of the European Communities to the European Council, Lisbon, 24 June 1992. Document reproduit dans: MICHALSKI Anna, WALLACE Helen, *The European Community. The Challenge of Enlargement*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1992, pp. 157-167.
- « Europe centrale et orientale : le 'groupe des 24' décidera au début juillet l'extension de son soutien à cinq nouveaux pays – Plan proposé par la Commission européenne », *Europe Documents*, (1626), 13 juin 1990, p. 2.
- « La troisième 'Commission Delors' – L'autorité d'un président », *Bulletin quotidien Europe*, merc. 6 janv. 1993, p. 1.
- « Le message politique et les mesures économiques que la Commission européenne recommande en faveur des pays d'Europe centrale et orientale » / « Resserrement des liens d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale. Communication de la Commission au Conseil présentée par Sir Leon Brittan et M. Hans van den Broek », *Europe Documents*, (1833), 6 mai 1993.
- « Liste des organisations bénéficiaires d'un financement communautaire à des fins environnementales (2002/C 324/09) », C 324/15, *JOCE*, 24 déc. 2002, p. 15.
- « PE/Elargissement: une union à seize ne peut pas fonctionner avec les mêmes structures qu'une Union à Douze, affirme M. Hänsch », *Bulletin quotidien Europe*, jeudi 21 janv. 1993, p. 18.
- « Sommet des sept à Paris – 14-15 juillet 1989. Conclusions économiques et politiques », *Europe Documents*, 18 juillet 1989.
- « Sommet des Sept à Toronto – 19-21 juin 1988. Conclusions économiques et politiques », *Europe Documents*, 29 juin 1988, p. 11.
- « Spécial PPP », *Revue Elargissement*, dossier 45, juin 2004, www.dree.org/elargissement
- ADETEF, « La coopération technique internationale avec les PECO », *Les Notes Bleues de Bercy*, (239), 16-31 oct. 2002, pp. 1-16.
- AMBASSADE DE FRANCE A SOFIA, « Difficultés et dysfonctionnements dans les procédures d'appel d'offres PHARE. Analyse et recommandations pour l'avenir », rapport du Conseiller économique et commercial, Bulgarie, 11 mars 2003. (non publié)
- AMERONGEN Otto Wolff (von), *Der Weg nach Osten. Vierzig Jahre Brückenbau für die deutsche Wirtschaft*, München, Knaur, 1992.
- ARPEGE, « La lutte contre la criminalité organisée économique et financière », Actes du séminaire international associant les pays d'Europe centrale et orientale organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat, 5 et 6 oct. 1999.
- ARPEGE, « Le droit communautaire de la concurrence », Actes du séminaire international associant les pays d'Europe centrale et orientale organisé à la Maison du Barreau, 8 et 9 déc. 1997.
- BALTIC ENVIRONMENTAL FORUM (BEF2), "Final Report: A joint project of Estonia, Latvia and Lituania to strengthen the regional co-operation in the field of environmental protection especially under the aspect of the integration into the European Union", by Heidrun Fammler (project manager), 1 sept. 1998-30 nov. 2000.
- BDI, « Beitrag des BDI zu dem von der Bundesregierung vorgesehenen 'Masterplan Bürokratieabbau' », 13 janvier 2003. <http://www.bdi.de>
- BIRKER *et al*, *Report on an Assessment of the Twinning Instrument under Phare*, Bruxelles, juillet 2000.
- BMF, "Twinning-Verwaltungspartnerschaft mit den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropa", *Monatsbericht des BMF*, mars 2002, pp. 53-56.

- BMWi, *Transform : Die Beratung Mittel- und Osteuropas beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft – Konzept und Beratungsprogramme der Bundesregierung*, (350), Bonn, BMWi-KfW, 1994, BMWi-Dokumentation.
- BMZ, *Transform, Beratung für Mittel- und Osteuropa, Fortschreibung 1999*, (104), Bonn, BMZ aktuell, août 1999.
- BUNDESKABINETT, “*Änderung des Kabinettsbeschlusses vom 18. März 1992 zum Gesamtkonzept zur Beratung beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft in den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) sowie in den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS)*”, Kabinettsbeschluss, 13 juillet 1993.
- BUNDESKABINETT, “*Gesamtkonzept zur Beratung beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft in den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der GUS*”, Kabinettsbeschluss, 18 mars 1992 (non publié).
- BUNDESKANZLERAMT, “*Organisationserlass vom 27. Oktober 1998*”, Bonn, 1998. (non publié)
- BUREAU DE L'INTEGRATION EUROPEENNE - *Euroopa Liidu Sekretariaat* (ELS) : www.eib.ee
- BUREAU DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE, “*Provision of Support for the Preparation of Estonia Civil Service to the Accession*”, Terms of Reference, Twinning Light, PHARE 2001 National Programme for Estonia.
- CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES, *The Environment in European Enlargement, Report of a CEPS Working Party*, chairman: Tom Garvey, Bruxelles, juin 2000.
- CENTRE FRANÇAIS DU COMMERCE EXTERIEUR, *Europe centrale et orientale. Guide des Contacts et soutiens aux entreprises*, Paris, Editions du CFCE, 1997.
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_fr.html.
- CITES UNIES FRANCE, *La Coopération décentralisée entre la France et la Hongrie*, Cahier de Cités Unies France rédigé par Karine L'Hostis, Andréas Jorb, Aline Audin, déc. 2002.
- CITES UNIES FRANCE, *La Coopération décentralisée entre la Pologne et la France*, Cahier CUF, rédigé par K. L'Hostis, M. Konior, A. Korb, déc. 2002.
- CITES UNIES FRANCE, *La Coopération décentralisée entre la République tchèque et la France*, Cahier CUF, rédigé par N. Chauveau, K. L'Hostis, A. Korb, nov. 2002.
- CIVIL.POL : site internet <http://www.civipol.fr/>
- COMITE D'EXPERTS INDEPENDANTS, «*Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*», Bruxelles, 15 mars 1999.
- COMITE D'EXPERTS INDEPENDANTS, «*Second rapport sur la réforme de la Commission. Analyses des pratiques en vigueur visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude*», Bruxelles, 10 septembre 1999.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Développement : de l'aide au partenariat*, rapport de l'atelier «*développement*» du groupe «*Monde-Europe*», XIe Plan (1993-1997), mai 1993.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, mars 2004.
- COMMISSION EUROPEENNE (DG Emploi et Affaires sociales), Conférence «*Co-operation with the candidate countries on employment and social policy*», 4 décembre 2002. Synthèse sur : http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/
- COMMISSION EUROPEENNE (DG Environnement), «*NGO Dialogue*», http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/ngodialogue_en.htm (12.12.2004)
- COMMISSION EUROPEENNE / DGIA, «*Guidelines for Phare programme implementation in Candidate Countries, 1998-99*», Bruxelles, 27 mars 1998.
- COMMISSION EUROPEENNE / EUROPEAID, *Communication to the Commission on the Reform of the Management of External Assistance*, Rev 8, 16 mai 2000.
http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform_fr/intro/index.htm.
- COMMISSION EUROPEENNE, “*Action Plan for Coordinated Aid to Poland and Hungary*”, COM (89) 470 final, 27 sept. 1989.
- COMMISSION EUROPEENNE, “*Agenda 2000, Pour une Union plus forte et plus large*” (COM (97) 2000 final), *Bulletin de l'UE*, Supplément 5/97, Luxembourg, OPOCE, 1997.
- COMMISSION EUROPEENNE, “*Annual Report 2001 from the Commission to the Council and the European Parliament on the EC Development Policy and the Implementation of the External Assistance*”, COM (2002) 490 final, Bruxelles, 12 septembre 2002. <http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index-en.htm> (mai 2003).
- COMMISSION EUROPEENNE, “*Communication on the Charter of Fundamental Rights of the EU*”, COM(2000) 559, 13 sept. 2000.
- COMMISSION EUROPEENNE, “*The acquis of the European Union under the Management of the Enterprise DG, List of Measures*”, DG Entreprise, 31 déc. 2001.
- COMMISSION EUROPEENNE, “*The European Union's Pre-accession Strategy for the Associated Countries of Central Europe*”, Bruxelles, 1996.

COMMISSION EUROPÉENNE, "Wider Europe – Neighbourhood. A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours", COM (2003) 104 final, 2003.

COMMISSION EUROPEENNE, « Actualisation bi-annuelle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté et de justice au sein de l'Union européenne », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2002) 261 final, 30 mai 2002.

COMMISSION EUROPEENNE, « Appel à propositions dans le cadre du programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non-gouvernementales actives principalement dans le domaine de la protection de l'environnement – Dossier d'information », DG Environnement, 2002.

COMMISSION EUROPEENNE, « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social, au Comité des régions et aux pays candidats à l'adhésion d'Europe centrale et orientale. Stratégie d'adhésion dans le domaine de l'environnement : relever le défi de l'élargissement avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale », COM(1998) 294 final, 20 mai 1998.

COMMISSION EUROPEENNE, « Communication de la Commission concernant les plans d'action dans le domaine des capacités administratives et judiciaires et le suivi des engagements pris, dans le cadre des négociations d'adhésion, par les pays participant à ces négociations », COM(2002) 256 final, Bruxelles, 5 juin 2002.

COMMISSION EUROPEENNE, « Communication de la Commission sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration », COM(2001) 387 final, 11 juillet 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, « Communication Strategy for Enlargement », SEC (737) 2000, 2000.

COMMISSION EUROPEENNE, « La politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination. Premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la Communication », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2001) 710 final, 28 nov. 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, « Les aspects financiers de la protection de l'environnement dans les pays candidats », COM(2001) 304 final, 8 juin 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, « Lignes directrices pour la mise en œuvre du programme PHARE dans les pays candidats pour la période 2000-2006 en application de l'article 8 du règlement 3906/89 », 1999.

COMMISSION EUROPEENNE, « List of mandated bodies » en ligne sur le site de la DG élargissement: <http://europa.eu.int/Comm/enlargement>

COMMISSION EUROPEENNE, « Moderniser la protection sociale pour le développement de soins de santé et de soins de longue durée de qualité, accessibles et durables : un appui aux stratégies nationales par la 'méthode ouverte de coordination' », COM(2004) 304 final, 20 avril 2004.

COMMISSION EUROPEENNE, « Participation des pays candidats aux programmes, agences et comités communautaires », Communication au Conseil, DG Elargissement, COM(99) 710, 20 déc. 1999.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Social Policy Agenda », Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 28 juin 2000, Bruxelles.

COMMISSION EUROPEENNE, « Une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables », COM(2001) 362 final, 3 juillet 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, « Vers une procédure d'asile et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2000) 755 final, 22 nov. 2000.

COMMISSION EUROPEENNE, *Accession Partnership. Hungary*, Bruxelles, 1998.

COMMISSION EUROPEENNE, *An Evaluation of PHARE Public Administration Reform Programmes : Final Report*, 1999. <http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/PHARE/951465.pdf>

COMMISSION EUROPÉENNE, *Annual Report 2001 from the Commission to the Council and the European Parliament on the EC Development Policy and the Implementation of the External Assistance* (COM(2002) 490 final), Bruxelles, 12 September 2002 (<http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index-en.htm>).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Commission Decision on the Review of the Guidelines for Implementation of the Phare Programme in Candidate Countries for the Period 2000-2006 in Application of Article 8 of Regulation 3906/89*, 6 sept. 2002.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communication Strategy for Enlargement*, SEC (737) 2000, 2000.

COMMISSION EUROPEENNE, *Coopération environnementale dans la région Danube - mer Noire*, COM(2001) 615 final, Bruxelles, 30 oct. 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, *Etat d'avancement de la mise en œuvre des documents d'évaluation conjointe concernant les politiques de l'emploi dans les pays candidats*, COM(2003) 37 final, 30 janvier 2003.

COMMISSION EUROPEENNE, *Guidelines for Phare Programme Implementation in Candidate Countries*, 1998-99, Bruxelles, 27 mars 1998.

COMMISSION EUROPEENNE, *Handbook of the Implementation of EC Environment Legislation*, DG Environnement, oct. 2000.

COMMISSION EUROPÉENNE, *How to work with Phare*, Brussels, mai 1999.

COMMISSION EUROPEENNE, *Jumelage : un instrument d' 'institution building'*, fascicule d'information, décembre 1998.

COMMISSION EUROPEENNE, *La Coopération décentralisée: objectifs et méthode*, DG Développement, Unité coopération décentralisée et cofinancement avec les ONG, Bruxelles, 1992.

COMMISSION EUROPEENNE, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, *Livre blanc, Réforme de la Commission*, COM (2000) 200, 2000. http://europa.eu.int/comm/off/white/reform/index_fr.htm.

COMMISSION EUROPEENNE, *Practical Guide to PHARE, ISPA and SAPARD, Contract Procedures*, déc. 2000. http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/gestion2001/pg/pg_phare_en.pdf (9.10.2004)

COMMISSION EUROPEENNE, *Preparation of the Associate Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, COM(95) 163 final, 3 et 10 mai 1995.

COMMISSION EUROPEENNE, *Preparing Candidate Countries for the Accession to the EU – Institution Building – A Reference Manual on “Twinning” Projects*, manuel en ligne sur le site de la DG Elargissement. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/htm>. (fév. 2002)

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2000 sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion*, COM(2000) 704 final, 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par l'Estonie sur la voie de l'adhésion*, COM(2001) 700 final, 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2002 sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, COM(2002) 700 final, 2002.

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur la gouvernance européenne (2003-2004)*, (document de travail des services de la Commission), SEC(2004)1153, Bruxelles, 22 septembre 2004.

COMMISSION EUROPEENNE, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SAPARD Annual Report Year 2001*, COM(2002) 434 final, Bruxelles, 30 juillet 2002.

COMMISSION EUROPEENNE, REVUE 2000 du Programme PHARE, Renforcer la préparation de l'adhésion (C(2000) 3103/2), Communication de M. Verheugen, Bruxelles, 2000, (<http://europa.eu.int/enlargement>).

COMMISSION EUROPEENNE, *The Ecoindustry's Export Potential*, DG XI et ADEME, 1999. <http://europa.eu.int/comm/environnement/enveco>

COMMISSION EUROPEENNE, *Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, COM (2002)700 final, SEC (2002)1400-1412, 9 oct. 2002.

COMMISSION EUROPEENNE, *Vers une association plus étroite avec les pays d'Europe centrale et orientale. Rapport de la Commission au Conseil européen. Edimbourg, 11-12 décembre 1992*, SEC(92) 2301 final, Bruxelles, 2 décembre 1992.

COMMISSION EUROPEENNE, *Vers une association plus étroite avec les pays d'Europe centrale et orientale. Communication de la Commission au Conseil en vue de la réunion du Conseil européen à Copenhague les 21 et 22 juin 1993*, SEC(93)648 final, Bruxelles, 18 mai 1993.

COMMISSION PARLEMENTAIRE MIXTE UE-ESTONIE, 7^{ème} réunion, *Compte-rendu de la réunion*, 22-23 mai 2001, PE 308.573, Tallinn.

COMMISSION PARLEMENTAIRE MIXTE UE-ESTONIE, *Procès-verbal de la 5^{ème} réunion*, 27-28 mars 2000, PE 287.267, 10 avril 2000, Tallinn.

CONSEIL DE L'EUROPE : <http://www.coe.int>

CONSEIL DE L'EUROPE, *Les Relations économiques Est-Ouest des régions d'Europe*, Actes du premier Forum économique des régions d'Europe, Genève Suisse, 18-20 janvier 1996, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe, 1997. Etudes et Travaux n°51.

CONSEIL DE LISBONNE, « Conclusions », 23-24 mars 2000.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, « L'élargissement de l'Union européenne : conditions et conséquences », Avis du Conseil économique et social présenté par M. Jacques Picard, séance 27-28 juin 2000, *Journal Officiel de la République française*, (7), 3 juillet 2000.

CONSEIL EUROPEEN DE COPENHAGUE, « Conclusions de la présidence », 21-22 juin 1993.

CONSEIL EUROPEEN DE COPENHAGUE, « Declaration on Democracy », 7-8 avril 1978, *EC Bulletin*, (3), 1978, p. 6.

CONSEIL EUROPEEN DE LUXEMBOURG, « Déclaration sur les droits de l'homme », 28-29 juin 1991.

CONSEIL EUROPEEN DE LUXEMBOURG, *Conclusions*, 12-13 décembre 1997.

CONSEIL EUROPEEN EXTRAORDINAIRE SUR L'EMPLOI, *Conclusions*, Luxembourg, 20-21 novembre 1997.

CONSEIL EUROPEEN, *General Affairs and External Relations, 2463rd Council Meeting*, Bruxelles, 18 nov. 2002, pp. 12-13 (<http://ue.eu.int>)

COUR DES COMPTES EUROPEENNE : <http://eca.eu.int>

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport annuel relatif à l'exercice 1999 : rapport sur les activités relevant du budget général accompagné des réponses des institutions », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 342, 1^{er} décembre 2000.

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport relatif à l'exercice 1991 », *Journal Officiel des Communautés européennes*, C 330, 35^{ème} année, 15 déc. 1992.

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport relatif à l'exercice 1993 », *Journal Officiel des Communautés européennes*, C 327, 24.11.1994.

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport relatif à l'exercice 1994 », *JOCE*, C 303, 38^e année, 14 nov. 1995.

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport relatif à l'exercice 1996 », *JOCE*, C 348, 40^e année, 18 nov. 1997.

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n° 21/2000 sur la gestion des programmes d'aide extérieure de la Commission (en particulier la programmation pays, la préparation des projets et le rôle des délégations) », 2000. <http://eca.eu.int>

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'Union européenne au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers, accompagné des réponses de la Commission », C 230, *JOCE*, 10.08.2000, p. 7-9.

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'Union européenne au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers, accompagné des réponses de la Commission », *JOCE*, C 230, 10 août 2000.

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Rapport spécial n°3/97 relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme PHARE (période 1990-1995) accompagné des réponses de la Commission », n°C 175, *JOCE*, 9 juin 1997, pp. 4-47.

COUR DES COMPTES EUROPEENNE, « Special Report No 6/2003 concerning Twinning as the main instrument to support institution-building in Candidate Countries together with the Commission's replies », juin 2003.

Décision "comitologie" 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

Décret n°98-1124 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères.

Décret n°98-66 du 4 février 1998 portant création du CICID.

DEHAENE Jean-Luc, WEIZSÄCKER Richard (von), SIMON David, *The Institutional Implications of Enlargement: Report of the European Commission*, Bruxelles, oct. 1999.

DELEGATION A LA COMMISSION MIXTE UE-HONGRIE, *Note d'information sur le travail de la Commission parlementaire mixte UE-Hongrie*, PE 313.080, 14 novembre 2001, p. 2.

DELEGATION DU SENAT POUR L'UNION EUROPEENNE, *Rapport d'information sur l'avenir des fonds structurels européens dans le cadre de l'Agenda 2000*, par M. Yves Gaillard (sénateur), n°157, 1997-1998.

DER GRÜNE PUNKT – DUALES SYSTEM DEUTSCHLAND AG, *Europe goes Green Dot. 2002/2003*, Cologne, 2003.

DEUTSCHER BUNDESTAG, „Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Klaus Francke (Hamburg), Karl Lamers und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Ulrich Irmer, Dr. Olaf Feldmann, Dr. Helmut Haussmann, Dr.-Ing. Karl-Hans Laermann und der Fraktion der F.D.P. – Drucksache 13/4033 -. Entwicklung der Reformprozesse in den MOE-Staaten und den Neuen Unabhängigen Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion seit Anfang 1994“, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/5601, 25 Septembre 1996.

DREE, « Environnement : acquis et croissance soutenable », *Revue Elargissement*, série Stratégies, (2), 19 février 2001. <http://www.dree.org/elargissement>

DREE, « Environnement : Progrès dans la reprise de l'acquis communautaire », *Revue Elargissement*, série Stratégies, 10-25 juin 2001. <http://www.dree.org/elargissement>, p. 1.

DREE, « Fiche de synthèse Hongrie », juin 2002, <http://www.cordexa.org/ftp/fiche%20hongrie.pdf>.

ECOTEC (RESEARCH & CONSULTING LTD), "The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries. Sub-Study Assignment Request n°3", DG Env. Contract: Environmental Policy in the Applicant Countries and their Preparations for Accession, Service Contract B7-8110/2000/159960/MAR/H1, Final Report, 2000.

EESTI ÕIGUSKEELE KESKUS (Estonian Legal Language Centre): <http://www.legaltext.ee>.

EGIDE, "Assistance technique : une réforme qui s'impose", *La Lettre d'Egide*, n° 26, avril 2002. (<http://www.egide.asso.fr/fr/services/actualités/lettre/L26/dossier126jhtml>).

EIPA, « Implementation of the EI Training Strategy in 2000 to 2002 », (Yrjö Venna, Piret Louk, Riina Joonas), rapport sur le projet PHARE ES96.20.01.01 "The EU Integration Project", février 2000.

EURACTIVE : www.euractive.com.

EUROM ASSOCIATION, *L'Officiel de la coopération franco-roumaine 1996-97*, Paris, 1996.

EUROPEAN TRADE UNION INSTITUTE / Institut syndical européen, institut de recherche du Comité économique et social, www.etuc.org/etui.

Feuille de route, "Chapter 22 Hungary", revised by Hungary, 3 juillet 2003.

- FOURNIER Jacques, « Gouvernance et intégration européenne — Une administration fiable », Document SIGMA n° 23, « Préparation des administrations publiques à l'Espace administratif européen », CCNM/SIGMA/PUMA(98)39, 1998, pp. 127-143.
- GOVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'ESTONIE, "Procedure for Use of official Foreign Assistance and for Foreign Cooperation practiced by Government Agencies", ratified by the Government of the Republic with Regulation n°14 of January 27, 1998 (unauthorized translation) (non publié).
- GOVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'ESTONIE, « Procedure for application for and use of external assistance, for monitoring the use of external assistance and for assessment of the effectiveness of external assistance », Regulation n°458 of December 29, 2000. (version en anglais non publiée).
- GOVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, « Eesti positsioonid Tulevikukonvendis » [Positions de l'Estonie dans la Convention sur le futur], 14 janv. 2003.
- GOVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, « Eesti Vabariigi Euroopa Liitu integreerumiseks vajalike esmaste abinõude rakendamise » [Mise en oeuvre des premières mesures d'aide nécessaires à l'intégration de la République d'Estonie à l'Union européenne], Décret n°79-k du 30 janvier 1996, *Riigi Teataja [Journal Officiel]*, I 1996, 8, 170. Modification du décret en 1997 (décret n°396-k du 26 mai 1997, *Riigi Teataja*, 42, 689) et en 1998 (décret n°7-k du 6 janvier 1998, *Riigi Teataja*, 5/7, 81).
- GOVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, Décret n°1071-k du 19 décembre 1994, *Riigi Teataja [Journal Officiel]*, 1994, 93, 1600.
- GOVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, Décret n°738-k du 7 décembre 1993, *Riigi Teataja [Journal Officiel]*, I 1993, 78, 1173.
- GOVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, *Estonia and the European Union*, Tallinn, 1995.
- GOVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, *Government Activity Plan for Joining the European Union*, Tallinn, juin 1996.
- GOVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE D'ESTONIE, *National Plan of the Adoption of the Acquis, 2002-2003*, Tallinn, 2002, pp. 79-80.
- GTZ, *Privatisierungsberatung und Zusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft*, Eschborn, 1999.
- HCCI, « La coopération de la France avec les pays de l'Est de l'Europe. La place du secteur non-gouvernemental », *Avis et rapport du Haut Conseil de la coopération internationale*, Assemblée plénière, 24 sept 2002.
- INSTITUT EUROPEEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, document de présentation, <http://www.eipa.nl>
- IRZ Stiftung, *Jahresbericht 1994*, Bonn, IRZ, 1994.
- JAP accessibles sur : http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/japs_fr.htm
- JIM accessibles sur : http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/jim_fr.html
- KERGANDBERG Eerik, "Stellungnahme zum Twinning-Programm zur Nachschulung estnischer Juristen", Tartu, 30 juillet 2001. Evaluation incluse dans le rapport final du projet de jumelage ES 98/IB/JH-01, annexe 7. Archives de la DG Elargissement, Commission européenne. (non publié)
- KINKEL Klaus, « L'Allemagne en Europe », in : FONDATION ROBERT SCHUMAN (éd.), *Les Nouvelles frontières de l'Europe*, Paris, Economica, 1993.
- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, *L'Union européenne élargie. Les Traités de Rome et de Maastricht, Textes comparés*, Paris, la Documentation française, 1995.
- LANGDON Anthony J., "Justice and Home Affairs Cooperation with Associated Countries", octobre 1995.
- Loi LXXVII sur les droits des minorités nationales et ethniques, 7 juillet 1993, *Magyar Közlöny [Journal officiel]*, 5273, 1993.
- MAE, www.diplomatie.gouv.fr, 2003.
- MAXWELL S., CONWAY T., *Perspectives on Partnership*, World Bank Operations Evaluations Department, Working Paper n°6, 2001.
- MINEFI, « La Stratégie de Lisbonne », (74), *Revue Elargissement*, 14 mars 2005, p. 1. <http://www.missioneco.org/elargissement>
- MINISTÈRE DE L'ECONOMIE, « Elargissement de l'Union européenne : un nouveau marché », DREE Dossier, avril 2004, pp. 18 et 23. www.dree.org/elargissement
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGERES/DGCID, *Développement : 12 thèmes en débat*, Paris, ministères des Affaires étrangères, 2000.
- MINISTÈRE ESTONIEN DE L'AGRICULTURE, *Agriculture and Rural Development. Overview 1998*, Tallinn, 1999.
- MINISTÈRE ESTONIEN DE L'ENVIRONNEMENT, "State of Environment of Estonia on the Threshold of XXI Century", Estonian Environment Information and Technology Centre of the Ministry of Environment, Tallinn, 2000; "Review of Waste Management in Estonia", Estonian Environment Information and Technology Centre of the Ministry of Environment, Tallinn, 2001 et 2002.
- MINISTÈRE ESTONIEN DES AFFAIRES ETRANGERES, « Structure for Estonia's EU Accession Negotiations », 3 avril 2001, http://spunk.vm.ee/euro/english/fact-sheet/Negotiations_structure.htm. 6.01.03.

MINISTÈRE ESTONIEN DES FINANCES, “Conception of Foreign Assistance (General Guidelines)”, Approved by the Government of Estonia, May 28, 1993. Unauthorized translation. (document non publié). Publié en Estonien au *Riigi Teataja* [Journal officiel], I 1993, 72/73, 1020.

MINISTÈRE ESTONIEN DES FINANCES, « Eesti Vabariigile 1997 a. osutatud riiklik tagastamatu välisabi » [Aide sous forme de dons attribués à la République d’Estonie en 1997], février 1998.

MINISTÈRE FRANÇAIS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMISSION EUROPÉENNE, “Convention-cadre concernant la mise à disposition d’experts nationaux dans les jumelages appliqués au renforcement institutionnel, financés par le programme PHARE”, 12-13 avril 1999. (non publié).

MINISTÈRE HONGROIS DE L’AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL, *The Hungarian Agriculture and Food Industry in Figures*, Budapest, 2002.

MINISTÈRE HONGROIS DE L’ENVIRONNEMENT ET DE L’EAU, « National Waste Management Plan for 2003-2008 », Budapest, novembre 2002.

NATIONS UNIES, « Environmental Performance Reviews : Estonia », Comité sur la politique environnementale, New York/Genève, 1996.

NATIONS UNIES, *World Public Sector Report, Globalization and the State*, 2001.

NORDIC COUNCIL, *The 7th Parliamentary Conference on Cooperation in the Baltic Sea Region, Lübeck, 7-8 sept. 1998*, Copenhagen, Nordic Council, 1998.

Note interne pour Eneko Landaburu, « Transition Facility – Programming and Implementing Guide », DG Enlargissement (non publié).

OCDE, “Serving the Economy Better”, *PUMA Occasional Papers*, OCDE/GD(91)121, 1991.

OCDE, « Control and Management System Baselines for European Union Membership », SIGMA, oct. 1999.

OCDE, « Principes européens d’administration publique / European principles for Public Administration », *SIGMA Paper*, (27), 1999.

OCDE/CAD, *Les Programmes d’aide aux pays d’Europe centrale et orientale et à l’ex-Union soviétique*, Paris, OCDE, 1996.

OCDE/CAD, *Série des examens en matière de coopération pour le développement : Allemagne*, Paris, OCDE, 1998. Documents internes du ministère fédéral de l’Éducation et de la Recherche (BMBF), août 1999.

OCDE/SIGMA, “Improving policy Instruments Through Impact Assessment”, SIGMA Paper n° 31, (CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1) 17 mai 2001.

OCDE/SIGMA, « L’internationalisation des politiques. Options institutionnelles pour intégrer les aspects nationaux et internationaux des politiques », document SIGMA n°6, Paris, 1996.

OCDE/SIGMA, « La rédaction des lois et la gestion réglementaire dans les pays d’Europe centrale et orientale », document SIGMA n°18, OCDE/GD(97)176, 1997.

OCDE/SIGMA, « Le Programme SIGMA : historique et réalisations », Note du programme SIGMA à l’intention de la DG Enlargissement, Commission de gestion du programme PHARE, Ta 13913, 5/6/2002-25/6/2002.

OCDE/SIGMA, « Profil de gestion publique dans les pays d’Europe centrale et orientale : Estonie », oct. 1999.

OCDE/SIGMA, « Profil de gestion publique dans les pays d’Europe centrale et orientale : Hongrie », sept. 1999.

OFFICE DES STATISTIQUES HONGROIS : www.ksh.hu

OFFICE OF EUROPEAN INTEGRATION, « EU Training Strategy for Estonian Civil Servants », sous la dir. de Riina Joonsaar, 15 avril 1999.

OPEN SOCIETY INSTITUTE, “Minority Protection in Estonia. An Assessment of the Programme Integration in Estonian Society 2000-2007”, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 2002.

PARLEMENT EUROPÉEN, “Programme PHARE”, débats du Parlement européen, session 1997-98, compte-rendu in extenso des séances du 5 et 6 novembre 1997, *Journal Officiel des CE*, n°4-508, 1997, pp. 43-47.

PARLEMENT EUROPÉEN, « Committee on external economic relations/ Committee on budgetary control, Joint public hearing, 9-10 June 1993 », *Info Mémo*, (88), 11 June 1993.

PARLEMENT EUROPÉEN, « La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le processus d’élargissement », fiche thématique n°25, 17 juin 1998.

PARLEMENT EUROPÉEN, « Séance du mercredi 3 décembre 1997 – Elargissement, Agenda 2000 », Débats du Parlement européen, session 1997-98, compte-rendu in extenso des séances du 3 et 4 septembre 1997, n°4-510, *JOCE*, 3 déc. 1997.

PEPA, *Fourth Progress Meeting - Minutes*, Varsovie, 27-28 novembre 2001. « Communication interprétative sur les concessions en droit communautaire », C 121, *JOCE*, 29 avril 2000.

PHARE, “Assistance in Implementation of the Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste for Estonia”, URS Dames & Moores, contract n°ET-0081.00-14.01, project n°DM.ET.14.01/PW, final report, fév. 2002.

PREMIER MINISTRE / SGCI, « Instructions pour le 72^{ème} comité PHARE », document interne, 26 mai 1999. (non publié)

- PREMIER MINISTRE, « Korraldus : Euroopa Liidu koordinatsioonikogu moodustamine » [Règlement : Constitution du Comité de coordination de l'Union européenne], mars 2005. (projet de règlement, document interne de la Chancellerie d'Etat, non publié).
- PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG, „Aussiedler-Bilanz des Jahres 1987“, *Bulletin*, (5), 13 janvier 1988.
- Programme d'action relatif à la criminalité organisée, *Journal officiel des CE*, C251 du 15.08.1997.
- RAPID, “Five Candidate Countries receive Euro 3.43 million LIFE funding for innovative environmental projects”, IP/01/1782, 10 déc. 2001).
- Rapport final du projet de jumelage ES 98/IB/JH-01, p. 12. Archives de la DG Elargissement, Commission européenne. (non publié)
- Rapport final, projet de jumelage HU 98 IB/JH-01, « Training in areas of organised crime activities », 22 fév. 2000-21 août 2001. Archives de la DG Elargissement, Commission européenne. (non publié)
- Rapports semestriels du projet HU97/JH/01 « Strengthening the Border Management ». Documents internes à la Commission européenne, archives de la DG Elargissement. (non publiés)
- Rapports semestriels, projet de jumelage ES 98/IB/JH-01, et Schlussbericht (rapport final) „Stärkung des Justizsystems in Estland“, Archives de la DG Elargissement, Commission européenne. (non publié)
- REC, *Doors to Democracy. Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decision-Making in Central and Eastern Europe*, Szentendre, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC), 1998.
- Règlement général CE n°1.260/1999 du Conseil sur les fonds structurels européens, *JOCE*, n°L11 du 26 juin 1999, p. 1 et s.
- REPUBLIQUE DE HONGRIE, “National Environmental Program, 1997-2002”, ministère de l'Environnement, Budapest, 1998.
- RESEAU UE D'EXPERTS INDEPENDANTS EN MATIERE DE DROITS FONDAMENTAUX, *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2003*, (CFR-CDF.rapUE.2003), janvier 2003, http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_fr.pdf.
- RESEAU UE D'EXPERTS INDEPENDANTS EN MATIERE DE DROITS FONDAMENTAUX, « Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2003 », Référence CFR-CDF.rapUE.2003, janvier 2004. En ligne sur : http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_fr.pdf
- Résolution du Conseil du 22 septembre 2003 sur l'investissement dans la recherche pour la croissance et la compétitivité européenne, C 250/2, *JOCE*, 18 oct. 2003.
- SCADPlus, « Introduction: Elargissement », <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/e40001.htm>
- UMWELTBUNDESAMT, „Instrumentelle Erfahrungen mit der Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (85/3337/EWG) in Deutschland und Möglichkeiten/Vorraussetzungen ihrer Übertragung auf ungarische Verhältnisse – Endbericht“, *Transform*, Planungsgruppe Ökologie + Umwelt / Öko-Chance, Hannover/Budapest, nov. 1995.
- UNION EUROPEENNE, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, OPOCE, 2005.
- VERHEIJEN Tony, « La gestion des questions européennes dans les pays candidats à l'UE : Inventaire de l'état actuel de la question », Document SIGMA n° 23, « Préparation des administrations publiques à l'Espace administratif européen », CCNM/SIGMA/PUMA(98)39, 1998, pp. 17-42.
- WEED, “NGO-Strategieworkshop. PPP in der Entwicklungspolitik. Public-Private-Partnerships oder Partnerschaften für Privaten Profit?“ [Workshop stratégique d'ONG. PPP dans la politique de développement. Partenariats Public-Privé ou Partenariat pour le Profit Privé ? »], Berlin, 11 et 12 juillet 2003.

2) Discours

- „10 Jahre Ostseekooperation – 5 Jahre SCHIFF, mit Beiträgen des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Heinz-Werner Arens [Der Beitrag der Parlament zur Ostseezusammenarbeit: Rückschau und Ausblick], und des Forschungsdirektors des Södertörn Hochschule, Carl-Einar Stålvant [Zehn Jahre Ostseekooperation: Was wurde erreicht, was bleibt zu tun?]", http://www.schiff.uni-kiel.de/pdf_files/061.pdf, 16 fév. 2005.
- « Discours du président du Parlement européen Lord Plumb devant le Soviet suprême », *Europe Documents*, 22 septembre 1988, p. 2.
- BULLETIN DER BUNDESREGIERUNG, „Rede des Präsidenten des Bundesrates und Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen, Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, zum zehnten Jahrestag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2000 in der Semperoper in Dresden“, Nr. 65-2, 3 oct. 2000.
- DELORS Jacques, Discours devant le Parlement européen, 17 janv. 1990, *Europa-Archiv*, 11, 1990, pp. D-269-D282.

- DUMAS Roland, « Interview accordée par le ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères M. Roland Dumas, à TFI – émission 7/7, 15 septembre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991.
- ENGHOLM Björn, „Zukunftsregion Ostsee“, in: LANDTAG SCHLESWIG-HOLSTEIN (Hrsg.), *Zusammenarbeit im Ostseeraum*, Kiel, 1990.
- GUIGOU Elisabeth, « Audition du ministre délégué aux Affaires européennes Mme Guigou, par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale – Communiqué de presse, 3 octobre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p.93-94.
- GUIGOU Elisabeth, « Les réponses françaises aux besoins des pays d'Europe centrale et orientale », *Revue politique et parlementaire*, 93 (956), 1991, pp. 8-11.
- GUIGOU Elisabeth, « Point de presse du ministre délégué chargé des Affaires européennes, Mme Guigou, Budapest, 14 octobre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p. 117.
- KIONKA Riina Ruth, « La politique étrangère des Etats baltes », *Politique étrangère*, (1), Printemps, 1994, pp. 87-98.
- LAAR Mart, “Eesti lapsed või sisseränne Venemaalt” [Enfants estoniens ou migration de la Russie], *Eesti Päevaleht*, 22 mars 2002. <http://www.epl.ee/leht/artikkel.php?ID=199281>
- LAAR Mart, „Estonia – A Part of Europe“, in: RONGE Frank (Hrsg.), *Die baltischen Staaten auf dem Weg in die Europäische Union*, ZEI Discussion Paper, C1/1998, Bonn, 27 nov. 1998, pp. 13-19.
- LENOIR Noëlle, « L'Europe, un espace de créativité démocratique. Au-delà de l'apparence économique et administrative de l'adhésion des futurs pays membres, c'est un enjeu politique qui se joue », *Libération*, 7 novembre 2003.
- MÄNNLE Ursula, ministre d'Etat bavarois pour les Affaires fédérales, discours à l'Association d'affaires étrangères, bayerische Landesbank, fév. 1997.
- MITTERRAND François, « Allocution prononcée par M. le Président de la République lors du dîner offert par M. le Président de la République fédérale d'Allemagne au château Bellevue, Berlin, 18 septembre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p. 50.
- MITTERRAND François, « Discours prononcé par M. le Président de la République à l'invitation de la 'Berliner Pressekonferenz' à l'hôtel Bristol-Kempinski, Berlin, 19 septembre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p. 55.
- MITTERRAND François, « Discours prononcé par M. le Président de la République à l'invitation de la 'Berliner Pressekonferenz' à l'hôtel Bristol-Kempinski, Berlin, 19 septembre 1991 », in : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, *La Politique étrangère de la France, Textes et documents, sept.-oct. 1991*, Paris, MAE, 1991, p. 56.
- PRODI Romano, “A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability”, 6th *ECISA-World Conference*, “Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU”, Jean Monnet Project, Brussels, 5-6 déc. 2002.
- SCHRÖDER Gerhard, « Discours à Davos du 1^{er} février 1999 », *Documents d'actualité internationale*, (7), 1^{er} avril 1999. “*Freiheit in Verantwortung. Grundsatzprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands*” [La liberté en toute responsabilité. Programme de la CDU], programme retenu lors du cinquième congrès du parti, Hambourg, 20-23 fév. 1994, p. 86.
- SIMONIS Heide, “Knowledge Society - a tool for developing the Baltic Sea Region?”, Speech to be held by Minister-President Heide Simonis at the conference of the SPD Land Association of Schleswig-Holstein and the SPD Party Leadership: “The Social Democratic Way to the Knowledge Society” Lübeck, 21.10.2001, <http://www.heide-simonis.de/index.php?sp=de&id=54>.
- VEDRINE Hubert, *Les Mondes de François Mitterrand. A l'Elysée, 1981-1995*, Paris, Fayard, 1997.
- VITORINO António, « New European Borders and Security Co-operation : Promoting Trust in an Enlarged European Union », in: ANDERSON Malcolm, APAP Joanna (eds.), *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*, La Hague/Londres/New York, Kluwer Law International, 2002, pp. 11-17.
- WIECZOREK-ZEUL Heidemarie, « Warum fördert die Bundesregierung Public Private Partnerships? », interview de la Ministre fédérale Heidemarie Wieczorek-Zeul, document de présentation du PPP, Sequa e.V.

3) Articles parus dans la presse

„Verschwendung. Milliardengrab im Osten. Das Bonner Beratungsprogramm für die osteuropäischen Staaten entpuppt sich als gigantische Geldverschwendung. Schlamperei, Inkompetenz und Ressort-Egoismus der

- Ministerien sind schuld, dass dubiose Geschäftemacher jahrelang Steuermillionen für fragwürdige Hilfsprojekte kassieren konnten“, *der Spiegel*, (3), 17 janvier 1994, pp. 18-21.
- « Deutschland exportiert mehr in den ehemaligen Ostblock als in die USA », *Süddeutsche Zeitung*, 19 juillet 1996.
- « Die Beraterbranche durchlebt ein Jahr der Namenwechsel », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, (173), 29. Juli 2002, p. 21.
- « ELi abi ei jõua kohale » [L'aide de l'UE n'arrive pas], *Äripäev*, 14 juin 2000, pp. 14-15.
- « La Convention sur l'avenir de l'Europe débat d'une 'clause de sortie' », *Le Monde*, 25 avril 2003.
- « M. Mitterrand a développé son idée de confédération européenne devant les dirigeants de Budapest », *Le Monde*, 20 janvier 1990.
- « Mida teha Euromiljardiga ? » [Que faire avec les milliards d'euros ?], *Äripäev*, 7 fév. 2000, p. 18-19.
- « Mitterrand plaide pour sa confédération européenne. Le président français a évoqué, avec ses interlocuteurs, la situation politique hongroise, mais aussi le rapprochement entre les deux Europes », *Libération*, 19 janvier 1990.
- « Santer in Budapest to discuss EU criteria », *New Europe*, 14-20 avril 1996.
- BOSSÁNYI Katalin, *Népszabadság*, 28 oct. 1995, p.11.
- CARRE guillaume, « Référendum sur la double nationalité », *Journal francophone de Budapest*, 15 septembre 2004.
- INOTAI András, „Miért újszerű az Európai Unió keleti kibővítése?” [Quoi de nouveau dans l'élargissement de l'Union européenne à l'Est?], *Európai Tükör*, juin 1997, pp. 1-11.
- KOCSIS Györgyi, « Földrészen az egész - Luxemburgi EU-csúcs » [Tous sur le continent – le sommet UE de Luxembourg], *Heti Világgazdaság*, 20 déc. 1997, pp.9-12.
- KOPLI Kaivo, « Eestit hiiglaslikud abirahad ja investeeringud ELis ei oota », [L'aide et les investissements gigantesques de l'UE n'attendent pas l'Estonie], *Äripäev*, 4 déc. 2000, p. 4.
- PIIRSALU Jaanus, « Ametnikud mängivad riigi rahaga rahvamehi » [Les fonctionnaires jouent avec l'argent du gouvernement destiné au peuple], *Eesti Päevaleht*, 26 août 1999, p. 3.
- RUPNIK Jacques, « Evropané a plán Blair. Co s Unii bez ústavy » [Les Européens et le plan Blair. Que faire avec l'Union sans Constitution], *Respekt*, 6-12 juin 2005, p. 2. www.respekt.cz
- TIBOR Ágnes, « Olvasói levél » [Lettre des lecteurs], *Heti Világgazdaság*, 6 déc. 1997.
- TRAKS Kristina, « Euroopa Liit hakkab oma rahapaigutusi kontrollima » [L'Union européenne commence à contrôler le placement de notre argent], *Äripäev*, 14 janvier 1999.

ABREVIATIONS ET SIGLES

AA	Auswärtiges Amt
ACOURIS	Association pour la coopération juridique et judiciaire internationale
ACP	Afrique-Caraïbe-Pacifique
ADETEF	Association pour le Développement des Echanges en Technologies économiques et financières
AELE	Accords économiques de l'Espace européen de libre échange
AFCCRE	Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe
AFPA	Association française de formation des adultes
AHK	Außenhandelskammer
ALAT	Agents locaux d'assistance technique
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ARPEJE	Association pour le renouveau et la promotion des échanges juridiques avec l'Europe centrale et orientale
BDA	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitsgeberverbände
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BEI/EIB	Banque européenne d'investissement
BERD/EBRD	Banque européenne de reconstruction et de développement
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BML	Ministère fédéral de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt
BMU	Bundesministerium für Umwelt
BMWi/BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft / Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAD/DAC	Comité d'aide au développement
CAEM/	
COMECON	Conseil d'Assistance Economique Mutuelle
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
CCRE	Conseil des Communes et régions d'Europe
CDG	Carl-Duisberg-Gesellschaft e.V.
CE/UE	Communauté européenne / Union européenne
CEE	Communauté Economique Européenne
CEPA	Central European Police Academy
CESES	Confederation of European Senior Expert Services
CEV	Centre européen du volontariat
CFCU	Unité centrale de finances et marchés
CFU	Cités Unies France
CGCA	Comité de gestion pour la coordination de l'assistance
CHF	Conseil des Hauts-Fonctionnaires
CIC	Centre for International Co-operation
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles
CIREFI	Centre d'information, de discussion et d'échange sur le passage des frontières et l'immigration
CNA	Coordinateur national de l'assistance
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée
COCOP	Comité d'orientation, de coordination et de projets
COREPER	Comité des Représentants permanents
CPA	Conseiller pré-adhésion
CSCE	Commission pour la sécurité et la coopération en Europe
DG	Direction Générale
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DIHT/DIHK	Deutscher Industrie- und Handelstag / Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIS	Decentralised implementation system
DREE	Direction régionale des études économiques
EDIS	Extended decentralised implementation system
EEK	Couronne estonienne
ENA	Ecole nationale d'Administration
ENM	Ecole nationale de la Magistrature
ESSC	European Senior Services Consortium

FED	Fonds européen de développement
FEDH	Fondation européenne des droits de l'homme
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FIDESZ	Fiatal Demokraták Szövetsége (Union des jeunes démocrates)
FMI	Fonds monétaire international (IMF)
FNS	Friedrich-Naumann-Stiftung
GESIS	Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen e.V.
GIP	Groupement d'intérêt public
GOPE	Grandes orientations de politique économique
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
HCCI	Haut Conseil de la coopération internationale
HUF	Forint hongrois
IEAP/EIAP	Institut Européen d'Administration Publique
IFI	Institutions financières internationales
INFH	Initiatives France-Hongrie
IRZ	Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V. ou IRZ Stiftung
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
ITUT	Verein zur Förderung des internationalen Transfers von Umwelttechnologie e.V.
JAI	Justice et affaires intérieures
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LF	Loi Fondamentale
MCNG	Mission pour la coopération non gouvernementale
MDF	Magyar Demokrata Fórum (Forum démocratique hongrois)
MEDA	Mesures d'accompagnement financières et techniques à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MICECO	Mission interministérielle pour la coopération avec l'Europe centrale et orientale
MINEFI	Ministère de l'Economie et des Finances
MOC	Méthode ouverte de coordination
NEI	Nouveaux Etats indépendants
NGP	Nouvelle gestion publique
OCDE	Organisation de coopération économique et de développement
ODIHR	Office pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme
OIM	Organisation internationale des migrations
OIT/ILO	Organisation internationale du travail
ON	Ordonnateur national
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation de Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSE	Observatoire social européen
OTAN/NATO	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune
PCN	Point de Contact National
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale
PESC	Politique extérieure et de sécurité commune
PHARE	Pologne-Hongrie, Aide à la Reconstruction Economique
PIB	Produit intérieur brut
PIFC	Contrôle financier interne public
PME	Petites et moyennes entreprises
PMI	Petites et moyennes industries
PNAA/NPAA	Programme national d'adoption de l'acquis
PNUD/UNDP	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPE	Parti Populaire Européen
PPP	Partenariats publics-privés
RDA	République démocratique allemande
RPR	Rassemblement pour la République
RSSE	République socialiste soviétique d'Estonie
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

SEIREE	Secrétariat d'Etat pour l'intégration et les relations économiques extérieures
SEQUA	Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung gGmbH
SES	Senior Experten Service e.V.
SGCI	Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SIGMA	Soutien à l'amélioration des institutions gouvernementales et des systèmes de gestion
SMCA	Secrétariat pour la modernisation et la coordination de l'assistance
SPD	Parti social-démocrate
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
TAIEX	Technical assistance infrastructure and expertise
TCE	Traité sur les Communauté Européennes
TOB	Treuhand Beratungsgesellschaft Osteuropa GmbH
TUE	Traité sur l'Union Européenne
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UEO	Union de l'Europe occidentale
UGP	Unité de gestion des programmes
UNDCP	Programme de contrôle des drogues des Nations-Unies
UNHCR	Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les Réfugiés
VENRO	Verband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

ANNEXES

ANNEXE I – SOURCES ET METHODES

1) Liste d'entretiens effectués entre février 2000 et août 2004

Allemagne :

- 14 février 2000, Bonn :

- Directeur de la section 205, coordination générale du programme *Transform* en coopération avec le ministère des Affaires étrangères, et le ministère de l'Economie ; responsable de la coordination de *Transform* dans les pays baltes, **ministère fédéral de la Coopération et du Développement (BMZ)**. Entretien commun en allemand.
- Chef de projet, mise en œuvre de *Transform* dans le secteur juridique, responsable de la coordination avec Phare et Tacis (U.E.), **fondation IRZ (IRZ-Stiftung)**, mandatée par le ministère de la Justice. Entretien en allemand.

- 15 février 2000, Francfort :

- Responsable de la mise en œuvre de *Transform* dans les pays baltes, **Banque de crédit pour la reconstruction (KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau)**, mandaté par le ministère de la Coopération et du Développement et le ministère de l'Economie et de la Technologie. Entretien en allemand.

- 16 février 2000, Francfort :

- **KfW**, suite de l'entretien commencé la veille. Entretien en allemand
- Responsable de la mise en œuvre de projets de privatisation dans les pays baltes, **Société pour la coopération technique (GTZ, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit)**, mandatée par le ministère des Finances. Entretien en allemand.

- 17 février 2000, Bonn :

- Responsable de la mise en œuvre de *Transform* en matière de technologie et de recherche dans les pays baltes et en Russie, **Bureau International**, mandaté par le ministère de l'Education et de la Recherche (BMBF). Entretien en allemand.
- Collaborateurs de M. Eberle, responsables de la mise en œuvre de *Transform* (pays baltes), section 624 du **ministère fédéral de l'Agriculture (BML)**. Deux entretiens successifs, puis commun en allemand.

- 18 février 2000, Bonn, Cologne :

- Directrice de projets *Transform* dans les pays baltes, **Fondation IRZ (Bonn)** Entretien en allemand.
- Chargé de projets *Transform*, **Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG)**, mandatée par le ministre des Affaires étrangères (Cologne). Entretien en allemand.
- Responsable de la mise en œuvre de *Transform* dans les pays baltes, **Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG)** (Cologne). Entretien en allemand.
- Responsable de la mise en œuvre de *Transform* en Ukraine et Russie, **Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e.V. (GVG)** (Cologne). Entretien en allemand.

- 12 février 2001, Berlin :

- Chargé de mission programmes *Transform*, Phare (*Twinning*) et Tacis, **ministère fédéral des Finances (BMF)**. Entretien en allemand.
- Chargé de mission programme *Transform*, secteur bancaire, **ministère fédéral des Finances (BMF)**. Entretien en allemand.

- 13 février 2001, Berlin :

- Chargé de mission programmes *Transform*, Phare (*Twinning*) et Tacis, **ministère fédéral de la Justice (BMJ)**. Entretien en allemand.

- 14 février 2001, Berlin :

- Chargée de mission, screening pour l'acquis communautaire et programme Phare (*Twinning*), **ministère fédéral des Affaires étrangères (AA)**. Entretien en allemand.

- 15 février 2001, Berlin :
 - Conseillère du ministre de l'Economie, chargée de mission pour les projets de conseil (*Transform*) en Europe de l'Est, et Assistant, **ministère fédéral de l'Economie (BMWi)**. Entretien commun, puis séparé en allemand.

- 25 février 2002, Bonn :
 - Présidente de l'**Association des estoniens** de la région de la Ruhr. Entretien en allemand.

- Mars 2002, Bonn :
 - Co-fondateur de l'ambassade lettone en RFA, ancien représentant de la Lettonie en RFA, ancien responsable des Etats baltiques à la **Fondation Heinrich Böll** (fondation reliée aux Verts allemands, die Grünen). Entretien en allemand.

- Mars 2002, Bonn :
 - Directrice de la bibliothèque de la **Cour des Comptes Fédérale** (*Bundesrechnungshof*). Entretien en allemand.

- Avril 2002, Berlin / Francfort :
 - Archives, **Cour des Comptes fédérale** (*Bundesrechnungshof*), conversation téléphonique. Entretien en allemand.

- Avril 2002, Berlin :
 - Vice-directrice de l'**Institut für Europäische Politik (IEP)**, sous-traité par la CDG), agence et think-tank du ministère des Affaires étrangères. Entretien en allemand.

- 10 avril 2002, Berlin :
 - Responsable du bureau de coordination de conseils en économie (Kost-Stelle, KfW), **Ambassade d'Allemagne en Pologne**. Entretien en allemand.

- 19 juin 2002, Berlin :
 - Responsable du programme Phare au **ministère fédéral de l'Intérieur (BMI)**, ancien responsable du programme *Transform* au BMI. Entretien en allemand.

- 26 juin 2002, Berlin :
 - Responsable de la coordination du programme *Transform* de 1992 à 2000, **Office fédéral de l'Environnement** (Umweltbundesamt, **UBA**), mandaté par le ministère fédéral de l'Environnement (BMU). Entretien en allemand.
 - Chargée de projets, Programme de conseil du BMU pour la protection de l'Environnement en Europe centrale et orientale et les Nouveaux Etats Indépendants (programme qui fait suite à *Transform*), **Office fédéral de l'Environnement** (Umweltbundesamt, **UBA**), mandaté par le ministère fédéral de l'Environnement (BMU). Entretien en allemand.

- 27 novembre 2002, Bonn :
 - Coordination du programme *Transform*, Referat 204, **ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ)**. Entretien en allemand.
 - Responsable de la coordination du programme *Transform* Ukraine et Russie, Département des relations internationales, **Institut fédéral de la formation professionnelle (BiBB)**, rattaché au BMBF). Entretien en allemand.

- 28 novembre 2002, Bonn :
 - Deux chargés de projets, projets *Transform* et Phare/*Twinning*, **Fondation pour le développement économique et la qualification professionnelle (SEQUA e.V.)**, rattachée au BMZ et au BMBF). Entretien en allemand.

- 29 novembre 2002, Bonn :
 - Deux directrices de projet sur l'Europe de l'Est (Etats baltes et Europe du sud-Est), projets *Transform* et Phare, **Service des Experts Senior (SES gGmbH)**, rattaché au Ministère de la Coopération économique et du Développement, BMZ). Entretien en allemand.

- Conseiller ministériel à la retraite, **ministère fédéral de l'Economie (BMW)** puis **ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ)**, responsable de la coordination générale du programme *Transform*, auparavant membre de la **Commission de l'Est de l'économie allemande (Ostausschuß der deutschen Wirtschaft)**. Entretien en allemand.
- 2 décembre 2002, Cologne :
- Directeur du département de l'Europe de l'Est, Division des échanges et de la formation internationaux, **InWent/Société Carl-Duisberg** (mandaté par le ministère des Affaires étrangères). Entretien en allemand.
- 3 décembre 2002, Bonn :
- Directrice de projet Europe centrale et orientale (*Transform*, Phare/*Twinning*), et assistante de projet (Phare, Tacis), **Fondation pour la coopération juridique internationale (IRZ-Stiftung)**, mandatée par le Ministère fédéral de la Justice). Entretiens en allemand.
 - Responsable projets Phare/*Twinning*, **Directeur de la Fondation pour la coopération juridique internationale (IRZ-Stiftung)**. Entretien en allemand.
- 4 décembre 2002, Wiesbaden :
- Directeur ministériel, Economie extérieure Europe et ex-URSS, programmes avec la Hongrie et l'Estonie, **ministère de l'Economie, du Transport et du Développement régional de la Hesse**. Entretien en allemand.
- 5 décembre 2002, Cologne :
- Vice-président, exportation et financement de projets dans le domaine énergétique, **Banque de crédit à la reconstruction (KfW)**, mandaté par le ministère de la Coopération et du Développement (BMZ) et le ministère de l'Economie et du Travail (BWA), auparavant responsable de projets *Transform* à la **DtA (Deutsche Ausgleichsbank)**. Entretien en allemand.
- 13 décembre 2002, Berlin :
- Conseiller en économie, gestion de projets internationaux, Bureau de coopération, département d'économie internationale (projets *Transform* Ukraine, Russie), **Institut allemand de recherche en économie (DIW)**. Entretien en allemand.
- 14 janvier 2003, Berlin :
- Responsable de la coordination de Phare/*Twinning* de 1998 à 2000, Chancellerie d'Etat de la Saxe, **Représentation de l'Etat libre de Saxe auprès du Bund à Berlin**. Entretien en allemand.
- 28 janvier 2003, Berlin :
- Responsable de la coordination générale de PHARE/*Twinning* en Allemagne, National Contact Point, **ministère fédéral des Finances (BMF)**. Entretien en allemand.
- 30 janvier 2003, Berlin:
- Responsable de la coordination générale de PHARE en Allemagne, siège au Comité d'administration de PHARE à Bruxelles, **ministère fédéral des Finances (BMF)**. Entretien en allemand.
- 30 avril 2003, Leipzig :
- Chargée de projet et de communication, **Institut für den Transfer von Umwelttechnik (ITUT e.V.)**. Entretien en allemand.
- juin 2003, Berlin :
- Directrice de recherche, **Centre for European Reform** (think-tank britannique).
- 8 novembre 2003, Berlin :
- Ancien **ministre français chargé de la Coopération**. Entretien en français.
- 13 juillet 2004, Berlin :
- Directrice du **Bureau Twinning de la GTZ** auprès du ministère fédéral des Finances. Entretien en allemand.

France :

- 19 mai 2000, Paris :

- Conseiller pour le gouvernement, **Know-How Fund**, Professeur à la **London School of Economics and Political Science**. Entretien en anglais.

- 19 mars 2003, Paris :

- Retraité de la Cour des comptes, détaché à l'OCDE, puis à la **Commission européenne**. A conçu le programme Phare/*Twinning* sous la direction de M. Lamoureux. Chargé de projet pour la Banque mondiale en Asie. Entretien en français.

- 20 mars 2003, Paris :

- Chargée des jumelages institutionnels Phare/*Twinning* et Cards, DGCID, Direction de la Coopération technique et du développement, Bureau de l'ingénierie administrative, **ministère des Affaires étrangères**. Entretien en français.

- 26 mars 2003, Paris :

- Chargé du suivi du COCOP, DGCID, **ministère des Affaires étrangères**. Entretien en français.

- 28 mars 2003, Paris :

- Responsable du point de contact national de PHARE/*Twinning*, **Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)**. Entretien en français.
- Chargée de mission, Pôle Europe de l'Est, **Cités Unies France**. Entretien en français.

- 31 mars 2003, Paris :

- Chargé de mission, **Association pour le renouveau et la promotion des échanges juridiques internationaux (ARPEJE)**. Entretien en français.

- 17 avril 2003, Paris :

- Chargée de la coopération institutionnelle bilatérale et multilatérale (jumelages PHARE/*Twinning*), **GIP ADETEF, ministère des Finances**. Entretien en français.

- 23 avril 2003, Paris :

- Directeur de Colisée et chargé de communication, plate-forme des ONG françaises actives en Europe centrale et orientale, **COLISEE**. Entretiens en français.

- 24 avril 2003, Paris :

- Directeur adjoint du **GIP France Coopération Internationale (FCI)**, **ministère des Affaires étrangères**. Entretien en français.

- 25 avril 2003, Montreuil :

- Directeur département relations internationales, coopération bilatérale et multilatérale, **AFPA, agence gouvernementale du ministère des Affaires sociales**. Entretien en français.

- 17 juillet 2003, Paris :

- Adjoint au délégué pour l'action extérieure des collectivités locales Préfet Andrieu, **ministère des Affaires étrangères**. Entretien téléphonique en français.

- 22 décembre 2003, Paris :

- Chargé de mission, Europe centrale et orientale, **La Documentation française**. Entretien en français.

- 3 juin 2004, Paris :

- Directeur du **programme SIGMA, OCDE**. Entretien en anglais et français.

Belgique

- 1^{er} avril 2003, Bruxelles :

- Chargé des relations Cour des comptes européenne, coordination institutions financières internationales, et chargée de mission Twinning (a participé à l'introduction de Twinning), Twinning Team D1, DG Elargissement, **Commission européenne**. Entretiens en commun, puis séparément en anglais.
- Fonctionnaire Desk Lituanie, DG Elargissement, **Commission européenne**. Entretien en français.
- Négociateur en chef pour la Hongrie et la Pologne. A participé à l'introduction de la réforme de PHARE dans l'Agenda 2000, DG élargissement, **Commission européenne**. Entretien en français.

- 2 avril 2003, Bruxelles :

- Responsable du Bureau Twinning D1, DG Elargissement, **Commission européenne**. Entretien en anglais et français.
- Chargée des protocoles du comité PHARE, coordination des instruments financiers, Team D3, DG élargissement, **Commission européenne**. Ancienne directrice du Bureau du Mecklenburg-Poméranie antérieure à Tallinn (Estonie). Entretien en allemand.
- Assistant du vice-directeur général AIDCO. A participé à la réalisation de la réforme du programme PHARE au sein de la DG IA de la Commission européenne. **EuropeAid**. Entretien en anglais.
- Coordinatrice du programme PHARE, Twinning et autres instruments financiers pour l'Estonie, Direction A, Desk Estonie, DG Elargissement, **Commission européenne**. Entretien en français.

- 3 avril 2003, Bruxelles :

- Ancien Conseillère Pré-Adhésion en Hongrie. DG Politique régionale, **Commission européenne**. Entretien en français.
- Chargé de Twinning CARDS, AIDCO A3, **EuropeAid**. Entretien en anglais et allemand.
- Chargé d'analyses sur les questions économiques et commerciales, OCDE, Nations-Unies, DG Elargissement, **Commission européenne**. Entretien en français.
- Fonctionnaire, Desk Hongrie, DG Elargissement, **Commission européenne**. Entretien en français et allemand.
- Administrateur principal, anciennement chargé de la coordination du G24. DG Elargissement, **Commission européenne**. Entretien en français.
- Directeur du département de développement économique et commercial. A participé à l'élaboration des premiers Accords européens avec la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, etc. DG Elargissement, **Commission européenne**. Entretien en français.

- 3 mars 2004, Bruxelles :

- Responsable du Bureau Twinning D1, DG Elargissement, **Commission européenne**. Entretien en français.
- Fonctionnaire, chargé d'analyses sur les questions économiques et commerciales, OCDE, Nations-Unies, DG Elargissement, **Commission européenne**. Entretien en français.
- Chargée des questions économiques et financières, **Représentation permanente de l'Estonie** auprès de l'UE. Entretien en anglais.
- Chargée des relations avec les entreprises allemandes, **Représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne** auprès de l'UE. Entretien en allemand.

- 4 mars 2004, Bruxelles :

- Conseiller développement régional (ISPA), **Représentation permanente de la France** auprès de l'UE. Entretien en français.
- Conseillère élargissement, **Représentation permanente de la France** auprès de l'UE. Entretien en français.
- Conseiller développement et coopération, **Représentation permanente de la France** auprès de l'UE. Entretien en français.

- 5 mars 2004, Bruxelles :

- Secrétariat général, **Représentation permanente de la Hongrie** auprès de l'UE. Discussion en français.
- Chargé de projets formation, jeunesse et pays d'Europe centrale et orientale, **Représentation du Land allemand de Bade-Wurtemberg** auprès de l'UE. Entretien en allemand.

- 24 mai 2004, Bruxelles :

- Research fellow sur les questions environnementales, “Together for Europe”, **Centre hongrois de recherche pour les Etudes européennes**. Discussion en anglais.
- Professeur émérite d’origine hongroise à l’**Université Catholique de Louvain**. Discussion en français.

- 25 mai 2004, Bruxelles :

- Fonctionnaire, DG Elargissement (anciennement Desk Hongrie) et Task Force Neighbourhood Policy, **Commission européenne**. Entretien en anglais.

- 26 mai 2004, Bruxelles :

- Fonctionnaire, DG Enlargissement, **Commission européenne**. Entretien en anglais.
- Représentation de la **Banque de crédit pour la reconstruction** (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) auprès de l’UE. Entretien en allemand.
- Directrice du département politique d’innovation de l’UE, coopération internationale pour la recherche et les technologies, programmes européens, **Représentation de la Fédération allemande des chambres de Commerce et d’Industrie (DIHK)**. Entretien en allemand.

- 27 mai 2004, Bruxelles :

- Ancien négociateur en chef pour la Hongrie et la Pologne, DG Elargissement (1^{er} entretien le 1^{er} avril 2003), **Commission européenne**. Entretien en français.
- Fonctionnaire, anciennement chargé de l’Estonie, DG Elargissement, **Commission européenne**. Entretien en français.
- Expert auprès de la CE, DG Politique régionale, **Commission européenne**. Entretien en français.

Grande-Bretagne

- 8 mai 2003, Londres :

- Responsables du point de contact national programme Phare/Twinning, **ministère des Affaires étrangères** (Foreign and Commonwealth Office). Deux entretiens en anglais.

- 9 mai 2003, Londres :

- Assistant de gestion de programme UE et régionaux ; chargée de coordination UE, direction Europe et Asie centrale ; conseiller gouvernance, direction Europe centrale et du Sud-Est, **ministère du Développement** (Department for international Development, DfID). Discussions communes et séparées en anglais.

- 4 septembre 2003, Newcastle :

- Conseiller politique, municipalités et ONG, et assistante, bureau des Affaires étrangères, **Bureau du Premier ministre hongrois**. Entretien commun en anglais.
- Experte pour la DG III de la **Commission européenne** à Tallinn et en Turquie sur les questions des barrières tarifaires. Entretien en anglais.

Estonie :

- 3 avril 2000, Tallinn :

- Directrice du **Bureau d’information du Land de Mecklembourg-Poméranie antérieure pour les Etats baltes** (*Informationsbüro des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die baltischen Staaten*). Entretien en allemand.
- Conseillère au **Bureau de l’intégration européenne** (*Office of European Integration*), Chancellerie d’Etat de la République d’Estonie. Coordination de projets avec l’Allemagne. Entretien en anglais.

- 4 avril 2000, Tallinn :

- Responsable de la mise en œuvre de projets avec l’Allemagne (*Transform* en particulier), **ministère de la Justice**. Entretien en allemand.
- Directeur du département de droit privé, **ministère de la Justice**. Entretien en allemand.
- Expert (*senior expert*), unité de programmation, département des financements étrangers, **ministère des Finances**. Spécialiste de la coopération avec la Finlande et la Suède. Entretien en anglais.
- Chef de projets pour les Etats baltes, **Fondation Friedrich Naumann (FES)**. Entretien en allemand.

- 5 avril 2000, Tallinn :

- Conseillère à la **Délégation de l'économie allemande en Estonie (DIHT-AHK)**. Entretien en allemand.
- Conseillère à la **Délégation de l'économie allemande en Estonie (DIHT-AHK)**. A travaillé sur le projet Kiel-Tallinn de construction de la chambre de commerce estonienne. Entretien en allemand.
- Directrice du département pour les sciences, **ministère de l'Éducation**. Coordination des projets avec l'Allemagne (*Transform* notamment). Entretien en allemand.
- Spécialiste des sondages, **secrétariat d'information sur l'Union européenne, Bureau de l'intégration européenne**. Entretien en anglais.

- 6 avril 2000, Tallinn :

- Chargée d'affaires à l'**Ambassade d'Allemagne**. Entretien en allemand.
- Directeur du département international de la **Banque centrale d'Estonie (Eesti Pank)**. Entretien en anglais.
- Assistante de M. Tanel Ross, **Banque centrale d'Estonie (Eesti Pank)**. Entretien en anglais.
- Directeur-adjoint du département pour les prêts étrangers et l'assistance, **ministère des Finances**. Entretien en anglais.

- 7 avril 2000, Tallinn :

- Responsable des réformes de la **Chambre estonienne d'Agriculture et de Commerce**. Entretien en anglais.
- Directeur du service d'information, **Chambre estonienne d'Agriculture et de Commerce**. Entretien en anglais.
- Directrice du bureau des relations étrangères, **ministère de l'Agriculture**. Entretien en allemand.
- Conseillère économique et financière au **Bureau de l'intégration européenne (Office of European Integration)**, Chancellerie d'Etat de la République d'Estonie. Entretien en français.

- 10 avril 2000, Tartu, Tallinn :

- Bureau des relations internationales, **Université de Tartu**. Entretien en anglais.
- Professeur associé en économie internationale, **Université de Tartu, EuroCollege, Euro-Faculty**. Entretien en allemand.
- Directrice du bureau international des étudiants, **Université de Tartu**. Entretien en anglais.
- Responsable du **Bureau de coordination de Transform en Estonie (KOST-Stelle)** de 1995 à 1998 (Tallinn). Entretien en allemand.
- Directeur du département d'information et communication média, **ministère de la Défense** ; Attachée, département politique, **ministère des Affaires étrangères** (Tallinn). Entretien commun en anglais.

- 11 avril 2000, Tallinn :

- Collaboratrice scientifique, **Fondation Konrad Adenauer (KAS)**. Entretien en allemand.
- Conseiller Pré-Adhésion auprès du **ministère de l'Agriculture estonien, programme Phare/Twinning** 'développement de systèmes d'information agricole' France/Allemagne/Finlande. Entretien en français.
- Directeur du **Bureau de l'administration publique**, chancellerie d'Etat de la République d'Estonie. Chargé de la réforme en cours de l'administration estonienne. Ancien directeur de l'**Agence de privatisation estonienne**. Entretien en anglais.

- 9 septembre 2002, Tallinn :

- Vice-directrice du **Bureau du Schleswig-Holstein pour les Etats baltes**, ancienne conseillère du Président Lennart Meri. Entretien en allemand.

- 10 septembre 2002, Tallinn :

- Représentant permanent, conseiller économique, **Ambassade d'Allemagne Tallinn**. Entretien en allemand.
- Directeur du **Bureau d'information sur les Etats baltes du Land de Mecklenburg-Vorpommern**. Entretien en allemand.

- 11 septembre 2002, Tallinn :

- Conseiller pré-adhésion (CPA), détaché du Ministère des Affaires sociales du Schleswig-Holstein, et CPA responsable des relations extérieures de la police au Ministère de l'Intérieur du Schleswig-Holstein, **conseillers Phare/Twinning**, aide pour le développement et la mise en œuvre de stratégies et de programmes nationaux de lutte anti-drogue, **ministère estonien des Affaires sociales**. Entretiens en allemand.

- 12 septembre 2002, Tallinn :

- Phare Task Manager française, **Délégation de la Commission européenne** en Estonie. Entretien en français.
- Phare Task Manager, responsable de la gestion d'ensemble des programmes Phare/Twinning, **Délégation de la Commission européenne en Estonie**. Entretien en allemand.

- 13 septembre 2002, Tallinn :

- Coordinateur de projets ISPA (anciennement responsable de la gestion de l'assistance extérieure au ministère estonien des Finances), **Centre d'investissement pour l'environnement** (*Keskkonnainvesteeringute keskus*). Entretien en anglais.
- Conseillère gestion des programmes de coopération extérieure (Phare/Twinning), Département des relations extérieures, **ministère estonien de la Justice**. Entretien en anglais.

- 16 septembre 2002, Tallinn :

- Coordinateur de projets, Secrétariat d'information sur l'Union européenne, **Chancellerie d'Etat de la République d'Estonie**. Entretien en anglais.
- Phare Task Manager allemand, projets agriculture et politique régionale, **Délégation de la Commission européenne en Estonie**. Entretien en allemand.
- Responsable de la coordination des programmes de coopération extérieure (Phare Twinning, Suède, Finlande, Pays-Bas, Danemark), **Bureau de l'intégration européenne**, Chancellerie d'Etat de la République d'Estonie. Entretien en estonien et anglais.

- 17 septembre 2002, Tallinn :

- Vice-directeur de la **Délégation de l'économie allemande** en Estonie (AHK/DIHK). Auparavant en poste au ministère estonien des Affaires étrangères, département Europe. Entretien en allemand.
- Conseillère, **AS ESKO Koolitus ja Konsultatsioonid**, Entreprise estonienne de conseil sur les questions européennes, coopération avec le ministère estonien des Finances. Entretien en estonien et anglais.

- 24 septembre 2002 :

- Responsable de la coordination des programmes de coopération extérieure (Phare Twinning, Suède, Finlande, Pays-Bas, Danemark), **Bureau de l'intégration européenne**, Chancellerie d'Etat de la République d'Estonie. Entretien en estonien et anglais.

- 26 septembre 2002, Tallinn :

- Coordinateur de l'assistance extérieure (Phare, Twinning), **ministère estonien des Finances**. Entretien en anglais.

- 13 août 2004, Tallinn :

- Diplomate chargé des relations avec l'OSCE, **ministère estonien des Affaires étrangères**. Discussion en allemand.
- Ancien 1^{er} Secrétaire de la **Mission de l'OSCE** à Tallinn. Discussion en allemand.

Hongrie :

- 22 août 2001, Budapest :

- Secrétariat de la **Chambre de commerce germano-hongroise (DHIHK)**. Discussion en allemand.

- 23 août 2001, Budapest :

- Chargée de projets PHARE, département des fonds internationaux, **ministère hongrois de l'Environnement**. Entretien en anglais.
- Directeur de département, Secrétariat pour la coordination de l'Aide (bilatérale et multilatérale) en Hongrie, chargé des relations avec l'Allemagne, **Bureau du Premier Ministre**. Entretien en anglais et allemand.

- 24 août 2001, Budapest :

- Directrice de département, **Unité centrale des Finances et des Contrats (CFCU), Trésorerie nationale Hongroise**. Entretien en anglais.

- Chargée de mission programme ISPA, département des fonds internationaux, **ministère hongrois de l'Environnement**. Entretien en anglais.
- 8 septembre 2003, Budapest :
- Conseiller Pré-Adhésion (CPA), Programme européen de Jumelage Franco-Hongrois sur le plan de développement rural, et assistante CPA, direction de l'intégration européenne, **ministère hongrois de l'Agriculture et du Développement rural**. Entretien en français.
- 9 septembre 2003, Budapest :
- Diplomate chargée des questions de minorités (Roms), **ministère hongrois des Affaires étrangères**. Discussion en français.
- 10 septembre 2003, Budapest :
- Vice-président de département, Bureau du plan de développement national et des fonds UE, **Bureau du Premier ministre**. Entretien en allemand.
 - Coordinateur Twinning, **Délégation de la Commission européenne en Hongrie**. Entretien en anglais.
 - Chargée des questions environnementales, PHARE, Twinning et ISPA, **Délégation de la Commission européenne en Hongrie**. Entretien en anglais.
- 11 septembre 2003, Budapest :
- Chargé de la coordination générale de PHARE, Twinning, **Délégation de la Commission européenne en Hongrie**. Entretien en anglais.
 - Vice-directrice générale, institution-building et méthodologie, Bureau du plan de développement national et des fonds UE, **Bureau du Premier ministre**. Entretien en anglais.
 - Conseiller en chef du gouvernement, Point de contact national pour l'*Institution-building*, Bureau du plan de développement national et des fonds UE, **Bureau du Premier ministre**. Entretien en anglais.
 - Assistant de projets Twinning, projet germano-franco-allemand, **ministère hongrois de l'Environnement et de l'Eau**. Entretien en allemand.
 - Expert Agence de l'Eau, Conseiller Pré-Adhésion (CPA) pour la lutte contre les pollutions accidentelles de l'eau, Programme européen de Jumelage Franco-Hongrois sur la Directive Cadre Eau, et assistant CPA, **ministère hongrois de l'Environnement et de l'Eau**. Entretiens en français.
- 12 Septembre 2003, Budapest :
- Conseiller Pré-Adhésion (CPA), expert britannique des fonds structurels, Agence nationale pour le développement régional, **Bureau du Premier ministre**. Entretien en anglais.
 - Vice-présidente de département, Agence nationale pour le développement régional, **Bureau du Premier ministre**. Entretien en anglais.
 - Département des Affaires étrangères, **Bureau du Premier ministre**. Entretien en anglais.
 - Conseillère Pré-Adhésion (CPA), jumelage directive Seveso, **ministère hongrois de l'Environnement et de l'Eau**. Entretien en français.
- 15 septembre 2003, Budapest :
- Chargée de la gestion des projets PHARE, Twinning, ISPA, direction des fonds internationaux, **ministère hongrois de l'Environnement et de l'Eau**. Entretien en anglais.
- 16 septembre 2003, Budapest :
- Chargé de gestion de projets Phare et Twinning, **Bureau du Premier ministre**. Entretien en anglais.
 - Chargée de gestion de projets Phare et Twinning, surtout ISPA. **Bureau du Premier ministre**. Entretien en anglais.
 - Directrice générale de département, Bureau du Plan de développement national et du soutien de l'UE, anciennement chargée des relations avec l'Allemagne (notamment programme *Transform*), **Bureau du Premier ministre**. Entretien en allemand.
 - Chargé de gestion de projets Twinning et SAPARD, **ministère hongrois de l'Agriculture et du Développement rural**. Entretien en français.
- 17 septembre 2003, Budapest :
- Desk officer, Direction de l'intégration européenne, **ministère hongrois de l'Environnement et de l'Eau**. Entretien en anglais.

- Vice-directeur de département, direction de la gestion des déchets et des technologies environnementales, **ministère hongrois de l'Environnement et de l'Eau**. Entretien en anglais.
- Conseillère, direction de l'intégration UE, **ministère hongrois de l'Environnement et de l'Eau**. Entretien en anglais.
- Conseiller senior, direction de l'eau et de la protection des sols, Agence de la protection de l'Environnement, **ministère hongrois de l'Environnement et de l'Eau**. Entretien en anglais.
- Conseillère Pré-Adhésion, jumelage germano-hongrois sur la directive IPP, **ministère hongrois de l'Environnement et de l'Eau**. Entretien en allemand.

République tchèque :

- 13 août 2001, Prague :

- Diplomate, chargé des questions de coopération économiques et culturelles, **Ambassade de la République fédérale d'Allemagne**. Entretien en allemand.

- 15 août 2001, Prague :

- Directeur du département chargé des questions économiques et financières, négociations multilatérales, **ministère tchèque des Finances**. Entretien en anglais.
- Département micro-économie, publications, **Chambre de commerce germano-tchèque (DTIHK)**. Entretien en allemand.
- NF-PHARE, ISPA Unit, département des fonds nationaux, **ministère tchèque des Finances**. Entretien en anglais.

- 21 mars 2004, Prague :

- Ancien 1^{er} Secrétaire de la **Mission de l'OSCE à Tallinn**, Estonie (1999-2001). Discussion en allemand.

Slovénie

- 17 juillet 2002, Ljubljana :

- Conseillère gouvernementale, responsable de la coordination des programmes de coopération extérieure, programme *Transform*, programme *Phare/Twinning*, **Bureau gouvernemental pour les questions européennes**. Entretien en anglais.

- 18 juillet 2002, Ljubljana :

- Directrice du Bureau de la fédération allemande des institutions de recherche industrielle **Otto von Guericke (AiF Otto von Guericke e.V.)**, anciennement responsable de la coordination des projets *Transform* (Ambassade d'Allemagne) en Slovénie. Entretien en allemand.

185 entretiens avec 176 personnes
(9 personnes ont accordé 2 entretiens)

2) Démarche d'entretien

De quelle manière avons-nous géré notre démarche d'entretien ?

Réalisation d'un guide d'entretien souple

Conformément aux pratiques habituelles de l'entretien semi-directif, nous avons préparé au début de notre recherche un guide d'entretien avec un ensemble de questions clés, que nous avons reformulées et perfectionnées au fil du temps. Ce guide avait essentiellement pour but de réaliser une série d'entretiens exploratoires pour récolter un ensemble d'informations factuelles sur les acteurs en présence afin de mieux comprendre l'organisation de la politique étudiée, les relations entre acteurs et les stratégies développées. D'autres guides d'entretiens ont été élaborés plus tard dans une perspective d'analyse plus fine du discours des acteurs afin de comprendre l'évolution du contenu de la politique analysée et d'identifier les paradigmes et référentiels dominants ou concurrentiels.

La prise de contact

La phase de prise de contact a nécessité un repérage préalable de nos futurs interlocuteurs, ce que nous avons effectué grâce à des rapports d'activité (par exemple programme allemand *Transform*)¹⁶⁵¹, la consultation d'organigrammes sur plusieurs années obtenus en bibliothèque (organigrammes de la Commission) et très souvent sur les sites internet des organisations identifiées. La comparaison d'organigrammes sur plusieurs années, comme dans le cas des services de la Commission, a permis de comprendre les évolutions de carrière, donc de repérer les interlocuteurs les plus pertinents et d'ajuster notre guide d'entretien à leur profil.

La prise de contact a généralement été effectuée de manière écrite par courrier régulier, par fax et de plus en plus par courrier électronique. La démarche écrite permettait ainsi à notre interlocuteur d'être plus réceptif que si nous avions procédé à un premier contact téléphonique, donc de prendre plus facilement connaissance de notre personne et de nos préoccupations de recherche, ainsi que de la date d'entretien suggérée. Notre lettre précisait également que si la personne le désirait, l'entretien serait réalisé sous le sceau de l'anonymat. En règle générale, les interlocuteurs se sont rapidement manifestés par courrier électronique, parfois aussi par téléphone ou par fax. Lorsque aucune réponse n'était arrivée dans la semaine ou les dix jours suivant l'envoi de notre courrier, nous avons procédé à une relance par téléphone qui a pratiquement chaque fois permis de fixer une date de rendez-vous. Lors des déplacements en Estonie et en Hongrie, de nombreuses personnes ont également été contactées directement par téléphone après avoir obtenu leurs coordonnées sur place par entretien ou dans des organigrammes. Certains appels étaient précédés d'un court e-mail écrit la veille ou l'avant-veille dans un café internet ou une université. Ces appels sont rarement restés vains dans le sens où nous nous recommandions presque toujours d'une personne déjà interviewée. Nous indiquions aussi la brièveté de notre séjour de recherche, ce qui suffisait généralement à convaincre nos interlocuteurs de nous recevoir dans la journée ou les jours suivants.

Déroulement de l'entretien

Alors que les premiers entretiens réalisés lors de notre DEA en 2000 avaient un caractère assez intimidant – malgré la réalisation de stages antérieurs dans le domaine du journalisme qui avaient déjà permis d'expérimenter la position d'interviewer –, une certaine « routinisation » s'est développée au fil du temps dans le sens où nous avons internalisé les codes vestimentaires, rhétoriques et pratiques de l'entretien dans le milieu de la haute-administration. La plupart des travaux sur la manière d'interviewer les « dirigeants » mettent en effet en garde contre la posture d'infériorité dans laquelle

¹⁶⁵¹ Les rapports annuels d'activité du programme allemand *Transform* fournissaient une liste actualisée des contacts dans l'ensemble des ministères fédéraux et dans l'ensemble des pays bénéficiaires du programme, aussi bien auprès de l'ambassade que des partenaires est-européens.

l'interviewer est placé et qu'il doit apprendre à gérer¹⁶⁵². Notre expérience a montré que la multiplication des entretiens permet de développer une certaine aisance due au fait que les conditions de l'entretien, internalisées par l'interviewer, deviennent familières et connues. C'est le résultat de cette « routine » dévêtue de nos hésitations de débutante que nous rapportons ici.

L'entretien commençait souvent par une courte présentation mutuelle et une brève discussion introductive, parfois à la manière anglo-saxonne c'est-à-dire assez personnelle, avant de préciser l'objet de l'entretien et de rentrer dans le vif du sujet. Dès la première question, généralement assez ouverte pour servir de « question test », l'interlocuteur/trice révélait sa personnalité : soit il/elle était de nature bavarde et ouverte et révélait sans ambages les informations attendues, soit la personne répondait de manière un peu machinale, comme si elle récitait un texte appris par cœur. Dans le second cas, il était nécessaire de ruser dès le début pour rompre ce discours et passer à des thématiques plus concrètes ou problématiques. A cet effet, nous avons employé différents moyens : nous avons attendu la fin de la réponse pour enchaîner sur des questions précises et directes dans lesquelles nous donnions des éléments indiquant que nous étions déjà informé ; nous avons poliment interrompu le flot de parole en indiquant déjà connaître ce discours et vouloir en apprendre un peu plus sur tel ou tel sujet. Nous avons également fréquemment utilisé des informations obtenues dans la presse ou par entretien pour récolter des détails supplémentaires sur des thématiques précises en recourant à la phrase type « j'ai entendu que... ». Cette pratique avait généralement pour effet d'indiquer que nous faisions partie d'un certain cercle d'initiés, du moins que nous disposais déjà de certaines informations habituellement peu diffusées. Quelques personnes nous ont également demandé en début d'entretien « qui » nous avions déjà rencontré ou de nous rappeler de la part de quelle(s) personne(s) nous venions. Le fait de mentionner quelques noms clés a grandement facilité le premier contact, permis d'entrer directement « dans le vif du sujet » et d'esquiver une longue entrée en matière. Nous avons remarqué que nos interlocuteurs ne savaient pas toujours comment situer notre niveau de questionnement : il existe en effet une grande différence entre un doctorant en début et en fin de thèse. Il était donc essentiel tout au long de l'entretien d'indiquer le niveau de notre questionnement en indiquant les informations déjà connues et celles que nous attendions de la part de l'interviewé.

L'entretien se terminait généralement par quelques questions conclusives permettant de faire le point sur une problématique spécifique et d'obtenir, après une heure ou une heure et demi de discussion, un jugement plus personnel sur la thématique qui nous intéressait. Cette partie de l'entretien était souvent la plus intéressante et a parfois révélé d'autres pistes essentielles de recherche. La fin de l'entretien était également l'occasion de demander des contacts supplémentaires, de se renseigner sur d'autres interlocuteurs pertinents sur telle ou telle question. Nous sommes rarement sorti d'un entretien sans d'autres noms ou contacts concrets de personnes à appeler sur recommandation.

Transcription et analyse de contenu

Nous avons principalement utilisé le système de la prise de notes pendant l'entretien, ce qui nous permettait d'une part de rester concentré pour relancer rapidement d'autres questions, d'autre part de mettre notre interlocuteur en confiance s'agissant de la confidentialité des informations transmises. Nous avons recouru, en complément, à l'enregistrement par magnétophone seulement pour une quinzaine d'entretiens réalisés au sein de la Commission où le discours précis des acteurs nous paraissait intéressant à analyser. Nous savions par ailleurs que l'appareil ne gênait pas ces personnes habituées à rencontrer des interlocuteurs extérieurs. Nous y avons eu recours toujours avec leur consentement, sous le sceau de l'anonymat et de la non diffusion de notre enregistrement. Plusieurs entretiens effectués par prise de note ont été retranscrits par informatique et traduits par nos soins quelques heures après l'entretien. Cependant, la retranscription prenant en général plus de temps que l'entretien lui-même, nous avons en général préféré compléter notre prise de notes tout de suite après l'entretien par des éléments supplémentaires, des citations plus précises et des bouts de phrase que

¹⁶⁵² Par exemple, COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, op. cit., 1999. et autres travaux cités plus haut.

nous avons encore en tête. La question des langues étrangères n'a pas posé de problème particulier, si ce n'est des interrogations sur la manière la plus juste de traduire certains termes.

Afin d'analyser le contenu de cette importante masse d'entretiens, nous avons procédé à un classement par pays et relevé dans un cahier des thèmes et des mots clés revenant régulièrement, des phrases types, des informations originales, etc. Nous avons également indiqué dans ce même cahier les points encore sombres et à éclaircir, des questions précises et les interrogations suscitées par les discussions. Ces notes se sont avérées particulièrement précieuses lors de la rédaction de la thèse.

Difficultés rencontrées

Une des difficultés majeure et inhérente à l'entretien relève du crédit à accorder aux propos recueillis et à l'évaluation du poids des mots choisis par les interlocuteurs. A ce niveau, la méthode du *cross-checking* est obligatoire afin de vérifier la validité des informations et des faits, de ne pas sur-évaluer ou sous-évaluer certaines paroles et de se distancier du discours des acteurs.

Outre la question du positionnement du chercheur face à l'interviewé, que nous avons déjà mentionnée, une des principales difficultés auxquelles nous avons été confronté lors des entretiens était l'absence de mémoire institutionnelle de nos interlocuteurs. Le manque de connaissances sur l'historique d'une politique ou d'un programme d'action publique, et la présence de discontinuités dans les récits peuvent être attribués à l'importante rotation dont les hauts-fonctionnaires font l'objet et à l'absence de transmission d'informations que la rapidité de ces rotations entraînent. Ceci est particulièrement vrai dans les administrations des pays d'Europe centrale et orientale, où les jeunes fonctionnaires décident très souvent de quitter la fonction publique pour le milieu privé. Il existe à ce niveau une rupture totale de mémoire institutionnelle que nous avons parfois réussi à reconstruire en contactant ces personnes dans leur nouveau milieu d'activité.

Nous avons également noté la propension assez surprenante de nos interlocuteurs à oublier la dimension temporelle des faits évoqués. A quelques exceptions près (des personnes ayant une mémoire étonnante précise des calendriers), nous devons rappeler les dates exactes (lorsque nous les connaissions) à nos interlocuteurs pour les aider à mieux reconstruire leur récit. Très souvent, nous devons les questionner sur la date de réalisation de tel ou tel fait qu'ils avaient, dans le doute, préféré omettre. Cette tendance à l'oubli s'explique par la difficulté des fonctionnaires à maîtriser la notion du temps : pris dans un tourbillon constant de décisions à prendre, de rapports à rédiger, de notes à écrire pour le jour même ou le lendemain, leur perception du temps se raccourcit considérablement¹⁶⁵³. A tel point que des personnes recontactées par courrier électronique pour des informations complémentaires indiquaient bien se rappeler de notre entretien « réalisé l'année dernière »...alors que l'entretien en question avait eu lieu trois ans plus tôt !

Mise en perspective avec d'autres entretiens

Nous avons généralement testé la validité des informations recueillies grâce à la technique du *cross checking* telle qu'utilisée par les journalistes : « une information n'existe que si elle a été donnée par au moins deux sources indépendantes l'une de l'autre, si possible de première main ». Ainsi, « les sources orales, par exemple les témoignages de personnes, permettent de confronter les données écrites aux informations et aux impressions recueillies par interview, de les approfondir, d'obtenir l'accès à de nouvelles sources, de se voir confier de nouveaux documents et par des suggestions faites de rencontrer d'autres personnes dont le rôle n'était pas visible au départ »¹⁶⁵⁴. Certaines informations ont également été confrontées avec celles recueillies par quelques doctorants et chercheurs sur des

¹⁶⁵³ Sur ce point, voir : ROBERT Cécile, *La Fabrique de l'action publique...*, op. cit. 2001.

¹⁶⁵⁴ THOENIG Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », in : GRAWITZ Madeleine, LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4, Paris, PUF, 1985, pp. 40-41.

points de recherche identiques ou très proches, notamment lors de conférences académiques et de la préparation de dossiers de revue¹⁶⁵⁵.

Comme mentionné plus haut, la reconstruction de certaines chronologies a demandé la réalisation d'un énorme travail de recoupement des informations. Nous n'avons pas hésité à reposer plusieurs fois les mêmes questions à différents interlocuteurs pour être certaine des faits avancés. Quelques dates restées vagues ont été précisées par entretiens, d'autres grâce à la consultation de documents de première main et d'archives.

S'agissant des normes et paradigmes véhiculés dans les entretiens, nous avons surtout croisé les informations obtenues de la part de fonctionnaires / experts des Etats membres (ou en poste à la Commission) et de fonctionnaires / experts est-européens ayant un temps travaillé ensemble, soit dans le cadre des programmes allemand (*Transform*) et français (*Cocop*), soit dans le cadre des jumelages PHARE. Très souvent, la rencontre avec un expert permettait d'obtenir le contact de son ancien collègue dans l'autre pays et la confrontation des informations obtenues par ces interlocuteurs et de leur perceptions était généralement très fructueuse. Elle était rarement exempte de contradictions très utiles pour la suite de la recherche. Nous avons également confronté le contenu des entretiens réalisés en France et en Allemagne, et ceux effectués en Estonie et en Hongrie pour dégager des éléments d'analyse et des caractéristiques utiles à la comparaison de ces cas.

Enfin, les résultats d'entretiens ont servi à identifier des domaines complémentaires de lectures à réaliser parmi les travaux de la littérature secondaire et de recherches de documents de première main à effectuer. L'ensemble des sources a été utilisé tour à tour et de manière croisée pendant la rédaction de la thèse.

Analyser les lieux d'entretien

Travailler sur un objet comme la gouvernance pose également des difficultés méthodologiques que la réalisation d'entretiens permet de dépasser. A l'opposé des démarches abstraites sur la gouvernance, c'est par le biais des méthodologies d'enquête que D. Rhodes et R. Marsh conseillent de généraliser un point de vue sur la gouvernance comme nouvelle forme procédurale de l'action publique¹⁶⁵⁶. Le fait d'être présent auprès des acteurs de la politique étudiée, de voir dans quelles conditions ceux-ci travaillent, quelle proximité géographique ils ont avec leurs collègues et avec d'autres organisations occasionne la récolte d'un ensemble d'informations empiriques qui permettent au chercheur, souvent peu informé sur les pratiques quotidiennes des administrations européennes et ministérielles, de mieux se représenter le quotidien des personnes interrogées, de mieux comprendre leurs rapports de communication internes et externes, les sources d'information auxquelles elles ont accès, etc.

¹⁶⁵⁵ Nous pensons ici en particulier aux discussions et échanges par courrier électronique avec Michael Steffens, Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, Laure Delcour, Dorota Dakowska et Cécile Robert.

¹⁶⁵⁶ MARSH David, RHODES Roderick A. W. (eds.), *Policy Networks in British Government*, op. cit., 1992.

3) Sources écrites

- **La littérature académique**

La littérature académique (articles, ouvrages, thèses, mémoires) produite dans les Etats membres ou candidats, et issue de différentes disciplines (science politique, sociologie, économie, droit, études régionales...) a constitué une importante source d'informations et de compréhension des cas observés. Nous avons consulté un corpus très large d'ouvrages en langue française, allemande, anglaise et estonienne au sein de diverses bibliothèques : à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, la Documentation française (Paris), l'Université Libre de Berlin, l'Université Humboldt de Berlin, la Bibliothèque d'Etat (*Staatsbibliothek*) de Berlin, la Bibliothèque nationale estonienne (*Raamatukogu*) et celle de l'Université pédagogique (*Pedagogica Ülikooli*) de Tallinn, l'Université d'Europe Centrale (*Central European University*) de Budapest, la London School of Economics (LSE) à Londres, l'Institut Universitaire européen (EUI) de Florence et la Bibliothèque de la Commission européenne. S'agissant de la littérature de seconde main sur l'Europe centrale et orientale, nous avons privilégié les travaux élaborés sur la base de sources de première main (documents écrits, archives et entretiens) non seulement par des chercheurs d'Europe de l'Ouest, mais aussi par ceux des nouveaux Etats membres, littérature qui se développe de plus en plus en anglais et reste encore inexploitée dans les travaux en français et allemand.

- **La presse écrite**

Nous avons consulté plusieurs revues de presse de langue française, allemande, anglaise, estonienne et hongroise dans différents pays, sur internet et grâce à des moteurs de recherche.

Nous avons eu accès aux dossiers du service de revues de presse de l'**Institut d'Etudes Politiques de Paris** sur les sujets suivants : (a) Relations politiques, relations économiques France-Hongrie, France-Pays baltes ; (b) Relations politiques, relations économiques Allemagne-Europe de l'Est ; (c) Union européenne-Europe de l'Est. Des recherches complémentaires ont été menées sur Lexis Nexis à la bibliothèque de Sciences Po avec différentes entrées de mots clés comme « politique d'élargissement », « PHARE », « politique allemande / Europe de l'Est », etc. sur plusieurs périodes situées entre 1989 et 2004. La **Documentation française** réalise également des dossiers de presse qu'il est possible de consulter sur rendez-vous dans une petite salle de lecture. Nous avons consulté les dossiers suivants : (a) Hongrie, (b) Etats baltes / Estonie, (c) France-Hongrie, (d) France-Etats baltes. La bibliothèque de l'**Université Libre de Berlin** offre un cadre idéal pour les recherches sur l'Europe centrale et orientale par le biais du service des archives de presse, dont la faiblesse des moyens financiers menace malheureusement l'arrêt d'abonnements et du classement régulier de certaines sources en raison du manque de personnel. La **bibliothèque de l'Osteuropa Institut** de l'Université Libre possède également en archive des rayons entiers de dépêches de Radio Free Europe, radio libre soutenue par les Etats-Unis pendant la guerre froide et dont le siège est désormais situé à Prague. Des informations complémentaires ont été recherchées sur le site internet de Radio Free Europe¹⁶⁵⁷. La **Bibliothèque nationale estonienne** (*Raamatukogu*) et celle de l'**Université pédagogique** (*Pedagogica Ülikooli*) de Tallinn ont constitué des lieux importants pour la réalisation de recherches sur la presse estonienne. Des compléments d'information ont été trouvés sur les sites internet de plusieurs journaux qui offrent un accès gratuit aux articles et disposent de bons moteurs de recherche. En Hongrie, nous avons pu consulter des revues de presse réalisées à l'**Université d'Europe centrale** (*Central European University*), université de statut privé et financée par l'Américain d'origine hongroise G. Soros. Nos recherches ont été complétées par l'accès aux revues de presse du **Parlement hongrois** (*Országgház*), qui dispose d'une magnifique salle de lecture, mais dont l'accès sans connaissance de la langue hongroise reste assez difficile. Les recherches effectuées à la **Bibliothèque de la Commission européenne** ont permis de récolter plusieurs sources de presse et surtout les

¹⁶⁵⁷ <http://www.rferl.org/>

dépêches de l'Agence Europe et les « Bulletins quotidien Europe », très détaillés sur l'actualité européenne.

Tous ces lieux ont été très importants pour constituer une base de travail à partir de la presse écrite des différents pays qui nous intéressent et pour reconstituer des éléments factuels d'analyse. Nous avons eu accès aux journaux (quotidiens, hebdomadaires, mensuels, presse spécialisée) suivants sur des périodes variables toujours comprises entre 1989 et 2004¹⁶⁵⁸ :

- en français : Le Monde, Libération, Le Figaro, L'Humanité, La Croix, Le Point, Le Nouvel Observateur, Le Monde diplomatique.
- en allemand: Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, die Zeit, die Welt.
- en anglais : Financial Times, New York Times, The Economist, Budapest Sun, Baltic Times.
- en estonien: Eesti Päevaleht, Postimees, Äripäev, Võrumaa Teataja.
- en hongrois : Magyar Hírlap, Európai Tükör, Heti Világgazdaság, Népszabadság.

• Documents de première main

Nous avons surtout recherché de nombreux documents de première main qui ont constitué la base de notre travail d'analyse : rapports d'activité, notes internes, lettres de correspondance et discours des acteurs identifiés comme étant d'importance pour notre analyse. Ces documents ont été obtenus parfois en bibliothèque (IEP Paris, Commission européenne, Bibliothèque nationale d'Estonie, Université d'Europe centrale Budapest), par courrier régulier ou électronique, sur les sites internet des organisations identifiées et lors d'entretiens semi-directifs.

S'agissant des **discours** d'hommes politiques français en politique étrangère et européenne, la revue « Politique étrangère de la France » publiée par la Documentation française est une des principales sources que nous avons utilisée. Pour les discours allemands, nous avons eu recours aux Bulletins du Service de presse et d'information du Gouvernement fédéral, qui publie les discours des hommes politiques allemands et les conclusions des Sommets européens. Pour les discours des représentants politiques est-européens, nous nous sommes contentés de contributions lors de conférences, de citations mentionnées dans la presse ou dans certains documents de seconde main. Les discours des personnalités européennes ont pour la plupart été obtenus sur le site internet des institutions européennes, parfois aussi dans les dépêches de l'Agence Europe.

De nombreux **rapports d'activité et d'évaluation** sont accessibles sur les sites internet des institutions européennes, des ministères, des agences gouvernementales et d'organisations non-gouvernementales, ce qui permet un énorme gain de temps en terme de recherche. Cependant, la plupart des rapports réalisés avant 1995-96 ne sont pas en ligne sur les sites et ne peuvent être obtenus que sur demande écrite ou lors d'un déplacement en archives. Nous avons ainsi obtenu l'ensemble des rapports annuels du programme allemand *Transform* et la plupart des rapports PHARE antérieurs à 1995 par courrier et lors d'entretiens, et un nombre important de rapports d'activités d'organisations gouvernementales lors d'entretiens semi-directifs en Allemagne et en France. Les évaluations semestrielles et annuelles relatives aux jumelages PHARE ont été obtenues lors d'entretiens en Estonie et en Hongrie, et ont surtout été consultées à plusieurs reprises dans les **archives de la DG Elargissement de la Commission européenne** à Bruxelles. L'accès aux archives de la DG Elargissement a été autorisé au titre de l'accès des tiers aux documents internes de la Commission (directive de 2001) après l'envoi d'un courrier écrit précisant la liste de projets que nous souhaitions consulter. Ce courrier a fait l'objet d'un enregistrement officiel auprès du secrétariat des jumelages administratifs et les secrétaires nous ont assisté dans la compréhension du rangement systématique des documents et l'identification des projets recherchés. Nous avons obtenu l'autorisation de copier plusieurs de ces rapports semestriels, par contre la copie des contrats de jumelage nous a été refusée au motif que ces documents contiennent des informations personnelles dans les CV des experts joints en

¹⁶⁵⁸ Des recherches complémentaires ont également été effectuées pour information sur les relations bilatérales entre les Communautés européennes, la France et l'Allemagne avec les pays d'Europe centrale et orientale pour la période 1970-1989.

annexe. Des **notes internes** ainsi que des éléments de **correspondance interne** par mail et par fax ont également été consultés dans les archives de la Commission à Bruxelles et au Bureau de représentation du Land de Schleswig-Holstein à Tallinn.

Lors de déplacements occasionnels à Prague, nous n'avons pas réussi à avoir accès aux **archives de l'OSCE**, qui aurait nécessité l'organisation plusieurs mois à l'avance d'une demande de séjour de recherche de moyen terme. Cependant, un ancien stagiaire de l'OSCE à Prague nous a fourni la copie d'un CD-Rom avec de nombreux documents d'archive qui se sont avérés très utiles pour notre analyse.

Enfin, de nombreux **documents d'archive de l'OCDE** ont été obtenus sur internet et consultés sur un CD-Rom que le directeur du programme SIGMA nous a remis à l'issue d'un entretien avec lui.

ANNEXE II – LISTE DES SCHEMAS ET TABLEAUX

Introduction :

- T 1. La conditionnalité à l'adhésion de l'Union européenne, définie en 1993 et complétée en 1995
- T 2. Modes de gouvernance et sources de pouvoir dans les élargissements de la CE/UE
- T 3. Adaptation des modes de gouvernance internes à l'UE à la politique d'élargissement
- T 4. Logiques de pouvoir mobilisées dans les différentes phases de l'élargissement à l'Est
- T 5. Une approche dynamique de la socialisation
- T 6. Cadre cognitif de l'élargissement
- T 7. Cadres d'action de la politique d'élargissement
- T 8. Modes de pression dans la politique d'élargissement
- T 9. Niveaux d'analyse

Chapitre I

- T 10. Trois critères d'adhésion en 1993
- T 11. Glissements de paradigme au sein de la politique d'élargissement
- T 12. L'imbrication des éléments cognitifs de la conditionnalité
- T 13. Fonds PHARE par pays, 1990-1998, million EUR
- T 14. Budget annuel du programme PHARE (1990-1998), millions d'Ecus/Euros
- T 15. Fonds PHARE par secteur, 1990-1998, million EUR
- T 16. Premiers accords de commerce et de coopération avec la Communauté européenne
- T 17. Pays associés et candidats à l'adhésion à l'Union européenne en 1996
- T 18. La procédure de négociation d'adhésion à l'Union européenne
- T 19. Liste des chapitres de négociation
- T 20. Comparaison avec la MOC Emploi (1997)
- T 21. Les instruments de pré-adhésion (2000-2006)
- T 22. La réforme de 1997 : un mode de gouvernance circulaire en matière d'élargissement
- T 23. Mode de gouvernance au sein de la politique d'élargissement après la réforme de 1997 (négociations d'adhésion et assistance)

Chapitre II

- T 24. Répartition des fonds par délégation dans les Etats candidats, d'après le règlement PHARE (EC 3906/89)
- T 25. Année d'ouverture des délégations dans les pays PHARE
- T 26. Personnel de catégorie A en poste dans les délégations des pays PHARE au 31 décembre 1995
- T 27. Logique de l'intégration européenne et de l'europanisation
- T 28. Budget annuel du programme *Transform* (1990-2000), millions DM (1,95 DM = 1 Euro)
- T 29. Répartition par pays du budget *Transform* (1994-2001) en DM (1,95 DM = 1 EUR)
- T 30. Les principaux acteurs de la coopération allemande ayant bénéficié de *Transform*
- T 31. Répartition régionale en pourcentage (%) des crédits de la MICECO (1990-1992)
- T 32. Répartition des crédits de la MICECO par secteur (1990-1992), en FF (6,5 FF = 1 euro)
- T 33. Acteurs de la coopération française mobilisés pour la coopération à l'Est
- T 34. Participation des Etats membres en tant que chef et/ou partenaire de projet (1998-2003)
- T 35. Participation des Etats membres aux projets de jumelages par pays candidat (1998-2002)
- T 36. Priorités géographiques des *Länder* allemands en Europe centrale et orientale
- T 37. La coopération décentralisée des régions françaises (conseils régionaux) à l'Est
- T 38. Participation des *Bundesländer* aux projets de jumelage comme chef de projet ou partenaire (1998-2003)
- T 39. Exportations allemandes en Europe centrale et orientale entre 1993 et 1997 (1,95 DM = 1 euro)
- T 40. Parts de marché de l'Allemagne comparé aux membres de l'UE 15 dans les exportations vers les

PECO en 2002

- T 41. Les « nouveaux » acteurs de la coopération allemande à l'Est : quelques exemples
- T 42. Evolution du commerce français en Europe centrale et orientale entre 1994 et 2003 (M° €)
- T 43. Répartition des exportations et des importations françaises par pays en 2003
- T 44. Analyse des mesures de soutien en faveur de la démocratie et des droits de l'homme financées au titre des programmes PHARE (1993-1998)
- T 45. Evolution des paiements correspondant aux engagements de chaque exercice pour la période 1994-1998

Chapitre III

- T 46. Modèle institutionnel et mécanismes d'adaptation
- T 47. Modes de gouvernance et objets d'adaptation
- T 48. Processus de traduction du cadre cognitif par les Etats candidats
- T 49. Les marges de manœuvre des Etats candidats pour le respect de la conditionnalité
- T 50. Conditionnalité à l'adhésion et études de cas
- T 51. Chronologie des relations entre l'UE et la Hongrie
- T 52. Chronologie des relations entre l'UE et l'Estonie
- T 53. La coordination des Affaires européennes en Estonie avant l'ouverture des négociations d'adhésion
- T 54. La coordination des Affaires européennes en Hongrie avant l'ouverture des négociations d'adhésion
- T 55. Aide extérieure dont a bénéficié l'Estonie en 1996 (millions EEK, env. 15, 646 EEK = 1 euro)
- T 56. Principaux donateurs bilatéraux de l'Estonie et priorités sectorielles
- T 57. Programmes d'assistance bilatérale en Hongrie entre 1991-1998
- T 58. Législation environnementale de la CE/UE et Livre blanc de 1995
- T 59. Programmes sectoriels PHARE par année et par pays utilisant principalement le DIS
- T 60. Nombre d'appels d'offre restreints par pays d'origine des consultants et par pays PHARE organisateur de l'appel d'offres pour la période 1993-1994 (nombre de consultations)
- T 61. Signification du terme « minorité » dans de récentes conventions européennes
- T 62. Evolution de la population en Estonie entre 1994 et 2000
- T 63. Minorités ethniques et nationales en Hongrie en 2001
- T 64. Extrait du questionnaire envoyé en avril 1996 par la Commission aux Etats candidats
- T 65. Synthèse des résultats d'études de cas : référentiels et cadres d'action avant 1997

Chapitre IV

- T 66. Evolution de la définition du critère politique depuis 1993
- T 67. Evolution de la définition du critère économique depuis 1993
- T 68. Evolution de la définition du critère juridique depuis 1993
- T 69. Evolution de la définition du critère institutionnel depuis 1995
- T 70. La coordination des Affaires européennes en Estonie en 2004
- T 71. Structure organisationnelle des négociations d'adhésion de l'Estonie
- T 72. La coordination des Affaires européennes en Hongrie en 2004
- T 73. Structure organisationnelle des négociations d'adhésion de la Hongrie
- T 74. Assistance à la coordination des politiques européennes (intégration à l'UE), en M° EEK
- T 75. Répartition des compétences dans le cycle de projet PHARE
- T 76. Coordination de l'assistance extérieure en Hongrie
- T 77. Rôle des ministères dans la gestion des fonds de l'UE
- T 78. Co-financement des projets en Hongrie (2004)
- T 79. Aide extérieure de l'Estonie entre 1992 et 2001
- T 80. Répartition par secteur des fonds alloués par l'UE entre 1991-2001 (million EUR)
- T 81. Législation environnementale incluse dans le manuel de la DG Environnement
- T 82. Les régimes de la politique environnementale de l'UE
- T 83. Avis de la Commission sur l'Estonie et la Hongrie dans le domaine environnemental

- T 84. Composition du conseil national de l'environnement
- T 85. Estimation des besoins financiers des pays candidats dans le domaine de l'environnement
- T 86. Programmes soutenus par le Centre d'Investissement Environnemental estonien en 2001
- T 87. Production de déchets en Estonie 1996-2001 (millions de tonnes)
- T 88. Un exemple de promotion de norme manquée : le rejet du Point vert (Grüne Punkt) en Estonie
- T 89. Quantité de déchets produits en Hongrie entre 1990 et 2000 (millions de tonnes)
- T 90. Exemples de projets de jumelage menés en Estonie (EE) et en Hongrie (HU) entre 1998-2001
- T 91. Synthèse des résultats d'études de cas : référentiels et cadres d'action après 1997

Chapitre V

- T 92. Répartition des projets de jumelage par secteur dans les pays candidats (1998-2002)
- T 93. Participation des États membres aux projets de jumelages par État candidat (1998-2002)
- T 94. Projets de jumelages dans le domaine social en Estonie et en Hongrie (1998-2001)

Chapitre VI

- T 95. Cycle de projet PHARE en 2001

Conclusion

**Les 10 commandements de PHARE
(1997)**

The 10 Commandments of Phare
<p>1. Accession: Phare must support the process of European Integration and move “from transition to integration”: - We change from a demand driven to an accession driven approach. - All Phare projects should be designed and implemented so as to facilitate future accession of the candidate country.</p>
<p>2. Concentration: Limit the number of Phare areas, sectors, projects and programmes: - To contribute effectively to solving accession problems and requirements of the candidate country. - To achieve a greater impact and make administration easier.</p>
<p>3. Efficiency: Phare projects and programmes must respond to a real sector need, be easily absorbable and yield immediate effects: keep projects simple!</p>
<p>4. Visibility: Phare projects must bring concrete benefits to the beneficiary country’s citizens and be used to advertise the European Union’s aims and goals!</p>
<p>5. PMU integration: Phare programme management units must be fully integrated into the responsible ministries, agencies and other official institutions.</p>
<p>6. Cofinancing: Since Phare projects go to the heart of the country’s future, it would only be natural that they are cofinanced by the Government: - Time limits must be put on Phare funding and a gradual phasing out obtained - Phare funding for operational costs of PMUs must be phased out!</p>
<p>7. Sustainability: Phare projects must be sustainable and always ensure a transfer of know-how to local staff and experts.</p>
<p>8. Accountability: Phare money is grant money from the European tax payer: - It is subject to public accounting rules and therefore has its own constraints - We must use it carefully and be seen to use it wisely</p>
<p>9. Transparency: Phare programming and implementation must be transparent: - Phare rules and procedures must be reflected at all stages of contracting. - Clear objectives must be formulated at all times of what needs to be achieved.</p>
<p>10. Conditionality: Unless the above mentioned conditions are fulfilled, it is useless to provide Phare funding.</p>

Source: Document interne à la Commission, DGIA-B2, 24/02/1997. (non publié)

**Comparaison des évaluations annuelles de l'Estonie et la Hongrie
dans le domaine environnemental**

Estonie	Hongrie
Rapport de novembre 1998 (COM(98) 705 final) : L'Estonie a bien progressé dans le respect des priorités à court terme du partenariat pour l'adhésion, notamment en ce qui concerne la transposition de l'acquis relatif à la gestion des déchets et de la protection de la nature. Elle devrait néanmoins poursuivre ses efforts dans la transposition du reste de la législation, ainsi que prêter plus d'attention aux stratégies de financement.	Rapport de novembre 1998 (COM(98) 700 final) : La Commission constate un ralentissement dans le processus d'harmonisation législative et souligne que la Hongrie n'a pas réussi à respecter les priorités à court terme du partenariat d'adhésion. Le programme national d'harmonisation de la législation, ainsi que les dispositions budgétaires d'accompagnement, prévoient la transposition intégrale de tout l'acquis concernant l'environnement pour la période 2000-2001.
Rapport d'octobre 1999 (COM(1999) 504 final) : La transposition juridique des directives s'est poursuivie, bien qu'il y ait des différences entre les secteurs. Les structures administratives restent insuffisantes et l'Estonie devrait déployer des efforts pour les consolider. Un plan de financement pour la mise en œuvre de l'acquis serait également nécessaire.	Rapport d'octobre 1999 (COM(1999) 505 final) : La Commission constate la réalisation de progrès dans les domaines de la protection de la nature, de la lutte contre la pollution due aux installations industrielles et aux grandes installations de combustion ainsi que dans celui de la maîtrise des accidents majeurs. Des efforts importants sont néanmoins nécessaires, notamment en ce qui concerne la gestion des déchets, l'eau et la qualité de l'air. Afin d'atteindre l'objectif ambitieux de transposer tout l'acquis en 2001, la Hongrie devrait accélérer le rapprochement de sa législation de celle de l'UE et intensifier les investissements au niveau des infrastructures et de la technologie environnementales.
Rapport de novembre 2000 (COM(2000) 704 final) : L'Estonie a bien progressé dans la transposition et l'application de la législation-cadre, bien que des efforts doivent se poursuivre pour que celle-ci soit appliquée et respectée, surtout au niveau régional. Le développement de plans de financement pour les investissements environnementaux serait nécessaire.	Rapport de novembre 2000 (COM(2000) 705 final) : des efforts dans l'alignement sur l'acquis restent nécessaires dans les domaines suivants: législation horizontale, accès à l'information, gestion des déchets, qualité de l'eau potable et de baignade, traitement des eaux résiduaires, prévention et réduction de la pollution industrielle, émissions sonores. La capacité administrative devrait être renforcée.
Rapport de novembre 2001 (COM(2001) 700 final - SEC(2001) 1747) : L'Estonie a poursuivi l'alignement sur l'acquis et la mise en œuvre de celui-ci, bien que des problèmes restent à résoudre, notamment dans les domaines de la gestion des déchets et de l'eau.	Rapport de novembre 2001 (COM(2001) 700 final - SEC(2001) 1748) : Le rapport note beaucoup d'avancées, notamment dans les secteurs de l'eau, les déchets, les études d'impact sur l'environnement, la lutte contre la pollution industrielle, la radioprotection et les produits chimiques.
Rapport d'octobre 2002 (COM(2002) 700 final - SEC(2002) 1403) : Des progrès ont été accomplis dans les travaux législatifs grâce à l'adoption de plusieurs lois-cadre. La capacité administrative s'est également bien développée. Cependant, son renforcement devrait se poursuivre. La transposition devrait être terminée dans les domaines de la qualité de l'air, la protection de la nature et la radioprotection.	Rapport d'octobre 2002 (COM(2002) 700 final - SEC(2002) 1404) : La Hongrie a bien avancé dans ses travaux législatifs, notamment en préparant des textes de lois dans les domaines de l'air, l'eau, la pollution industrielle, et les organismes génétiquement modifiés (OGM). Elle a renforcé sa capacité administrative en vue d'appliquer l'acquis communautaire.
Rapport de novembre 2003 (COM(2003) 675 final - SEC(2003) 1201) : L'Estonie respecte, pour l'essentiel, les engagements pris dans le domaine de l'environnement lors des négociations d'adhésion (conclues en décembre 2002). Le pays devrait pouvoir mettre en œuvre la majorité de l'acquis environnemental le 1er mai 2004, date de son adhésion à l'Union.	Rapport de novembre 2003 (COM(2003) 675 final - SEC(2003) 1205) : La Hongrie respecte, pour l'essentiel, les engagements pris dans le domaine de l'environnement lors des négociations d'adhésion (conclues en décembre 2002). Le pays devrait pouvoir mettre en œuvre la majorité de l'acquis environnemental le 1er mai 2004, date de son adhésion à l'Union.

Sources : Tableau réalisé à partir de Scadplus Estonie : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s40002.htm>; Scadplus Hongrie: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s40003.htm>

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	5
RESUME/SUMMARY	7
SOMMAIRE.....	9
 INTRODUCTION : le cinquième élargissement, un défi pour l'Union européenne	11
 I – L'OUVERTURE D'UN DEBAT : LE CINQUIEME ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE, UNE POLITIQUE UNILATERALE ET ASYMETRIQUE, GEREE GRACE A UN MODE SPECIFIQUE DE GOUVERNANCE ?	14
A – La conditionnalité, élément structurant de la politique d'élargissement	14
B – Un « nouveau » mode de gouvernance ?	22
1) Une politique asymétrique et unilatérale ?	23
2) De quelle gouvernance parle-t-on ?	25
II – PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES.....	32
A – Problématique et hypothèse empirique.....	32
B – Question de recherche et hypothèses de travail	44
III – OUTILS D'ANALYSE.....	47
A – La nécessité de rapprocher les outils de politiques publiques et d'analyse de la politique étrangère pour étudier l'élargissement	48
B – Analyser les phénomènes d'apprentissages et de socialisation mutuelle	50
1) Apprentissages et socialisation en relations internationales et politiques publiques.....	50
2) Une approche dynamique de l'élargissement par la socialisation mutuelle.....	57
C – Analyser le rôle de la conditionnalité dans la politique d'élargissement : une approche par les cadres cognitif et d'action	63
1) Les conditions d'adhésion, cadre cognitif ou référentiel global de la politique d'élargissement	64
2) Modes de gouvernance et définition des cadres d'action.....	67
3) Comprendre les changements dans les cadres cognitif et d'action : une sociologie de la transnationalisation des politiques européennes	69
IV – DEMARCHE DE RECHERCHE.....	75
A – Démarche analytique, méthodes et choix empiriques	75
B – L'apport de la comparaison	87
V – SOURCES.....	89
A – Sources écrites	89
B – L'entretien semi-directif	89
C – Eléments d'observation directe/participante.....	92
VI – ANNONCE DE PLAN	94

PARTIE I

LA CONSTRUCTION D'UN CADRE DE SOCIALISATION : LA CONDITIONNALITE DU CINQUIEME ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE	97
--	----

CHAP I – L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE D'ELARGISSEMENT : DEFINITION DE CADRES COGNITIF ET D'ACTION	101
--	-----

Section 1 – Un cadre cognitif : la conditionnalité comme objet de consensus	102
---	-----

A – La recherche d’un consensus entre visions politiques et défis techniques	104
B – Des réponses administratives aux désaccords politiques : une définition évolutive de la conditionnalité, expression d’une identité européenne en construction	118
1) La rédaction de rapports par la Commission sur la définition de la conditionnalité : des réponses administratives à dimension politique.....	119
2) Un glissement de paradigme : l’introduction des capacités institutionnelles dans la conditionnalité européenne	132
 Section 2 – Réformes et innovations dans la redéfinition des cadres d’action : la fin de l’esprit de la méthode communautaire en matière d’élargissement ?.....	146
 A – Une définition incrémentale et cumulative des cadres d’action : la gestion par l’économie et le droit	147
1) Assistance financière et technique. L’évolution d’une politique d’aide élaborée dans l’urgence.....	147
2) Accords d’association ou accords européens	151
3) L’élaboration d’une stratégie de pré-adhésion	155
4) Des critiques récurrentes	157
B – De l’unilatéralisme au partenariat : la réforme de 1997, fenêtre d’opportunité pour la redéfinition des cadres d’action	161
1) Négociations d’adhésion et nouvelle méthode de contrôle de la conditionnalité : le recours à la méthode ouverte de coordination (MOC)	161
2) L’introduction du partenariat dans la politique de coopération technique : une priorité accordée à la co-gestion des investissements et du renforcement des capacités institutionnelles	170
3) Un « nouveau » mode de gouvernance dans la politique d’élargissement.....	180
 CHAP II – LA STRATEGIE D’ELARGISSEMENT, UNE TENTATIVE RENOUVELEE DE COORDONNER L’ACTION EXTERIEURE DE L’UNION EUROPEENNE ?	185
 Section 1 – L’expertise comme ressource : renouvellement des pratiques d’extériorisation et élargissement du cadre d’action communautaire	190
A – Les fondements hétérogènes de l’expertise européenne.....	191
1) 1989-1997 : l’externalisation des activités par le biais des entreprises de conseil	192
2) Un élargissement du réseau d’activité de la Commission à l’étranger : les délégations comme source d’expertise	196
3) L’expertise extérieure comme ressource et source de légitimité	206
B – Une nouvelle forme d’expertise : l’« expertise publique ».....	208
1) Une appropriation de l’expertise et des méthodes de gestion des organisations régionales et internationales	208
2) La MOC comme palliatif à l’absence de subsidiarité : de nouvelles procédures de coordination avec les Etats membres.....	217
 Section 2 – La conditionnalité à l’origine de l’« européanisation » de la politique extérieure des Etats membres ? Le cas de l’assistance technique française et allemande en Europe centrale et orientale	220

A – Des politiques gouvernementales à l’origine conçues pour le transfert des normes nationales	224
1) La politique allemande à l’Est, une politique omniprésente	225
2) La lente émergence d’une politique française à l’Est.....	233
B – La conditionnalité et ses cadres d’action : source d’ajustements et de réformes dans la politique de coopération des Etats membres ?	238
1) Uniformisation des discours et rôle croissant des comités.....	238
2) Réforme organisationnelle des politiques de coopération et élargissement du champ d’expertise international.....	243
3) La résistance des identités nationales et des référentiels sectoriels.....	251
 Section 3 – La réforme de la stratégie d’élargissement, un moyen de mieux coordonner l’action des autres acteurs de la coopération européenne ?	255
 A – Le développement d’une para-diplomatie des régions	256
1) Un accommodement au discours européen sans reprise du cadre cognitif	258
2) L’élargissement comme ressource et contrainte	263
B – Les groupes d’intérêt professionnels, « gagnants » de l’élargissement ? L’institutionnalisation de relations entre acteurs publics et privés.....	272
1) Une forte mobilisation des groupes d’intérêt allemands qui se traduit par d’importantes innovations institutionnelles.....	274
2) Une mobilisation tardive des groupes d’intérêt français	286
C – ONG et acteurs sociaux : les laissés pour compte de la coopération européenne ?	294
Conclusion Partie I	304

PARTIE II

UNE PRISE EN COMPTE CROISSANTE DE LA CONDITIONNALITE D’ADHESION PAR LES ETATS CANDIDATS	307
--	------------

CHAP III – UNE RECEPTION LIMITEE DE LA CONDITIONALITE PAR LES ETATS CANDIDATS ENTRE 1993 ET 1997 – LES CAS DE L’ESTONIE ET DE LA HONGRIE	323
---	------------

Section 1 – La formation d’une politique européenne en Estonie et en Hongrie	323
--	-----

A – L’intégration du cadre cognitif de l’élargissement dans les discours politiques .	324
1) Historique des relations entre la CE/UE et la Hongrie/l’Estonie	325
2) L’inscription du cadre cognitif de la politique d’élargissement parmi les priorités politiques des PECO	332
B – La mise en place d’une politique européenne : des changements institutionnels et organisationnels nécessités par l’intégration au marché intérieur	335
1) Une gestion décentralisée des relations avec l’UE et de l’harmonisation juridique avec le droit communautaire.....	337
2) La gestion de l’assistance extérieure	353

Section 2 – La reprise inégale des critères sectoriels d’adhésion : un rapprochement réduit à la libéralisation économique et commerciale	364
---	-----

A – Une conditionnalité juridique limitée à l’intégration au marché intérieur : l’exemple de la politique environnementale.....	365
---	-----

1) Une politique environnementale axée sur la privatisation et le rapprochement aux normes du marché intérieur	366
2) La lente mise en place d'une politique environnementale en Estonie et en Hongrie : changements institutionnels et organisationnels	373
3) Un contexte national défavorable aux problématiques environnementales ?	377
B – L'incidence limitée des autres critères jusqu'en 1997	386
1) Des capacités institutionnelles sectorielles axées sur la libéralisation de l'économie	387
2) Une conditionnalité politique peu cohérente : l'exemple de la politique des minorités	391
3) Un domaine où l'acquis n'est pas communautarisé avant 1997 : Justice et Affaires intérieures (JAI).....	404
C – Un premier bilan : screening et élaboration des avis	409
 CHAP IV – L'IMPACT DIFFERENCIE DE LA REFORME DE 1997 SUR LES ETATS CANDIDATS.....	421
 Section 1 – Des politiques européennes orientées vers l'adhésion : le renforcement de la dimension institutionnelle horizontale en Estonie et en Hongrie	429
A – Renforcement de la gestion des affaires européennes après 1997 et suivi des négociations d'adhésion	432
B – Vers une normalisation de la gestion des fonds et des projets européens	453
 Section 2 – Une intégration sectorielle renforcée et contextualisée	480
A – L'absence de modèle européen : le cas de la « politique » des minorités (critère politique).....	481
B – La reprise d'un acquis très technique : l'exemple de la politique environnementale (critère juridique, 1er pilier)	491
1) Changements cognitifs et institutionnels : la mise en place d'une politique environnementale en Estonie et en Hongrie	492
2) Des changements organisationnels difficiles à réaliser : un acquis lourd à reprendre qui exige d'importants investissements.....	507
3) Un exemple de politique publique environnementale : la politique de gestion des déchets en Estonie et en Hongrie.....	518
C – La coopération dans le domaine Justice et Affaires intérieures (JAI) : de l'approche intergouvernementale à la gouvernance par l'échange de connaissances	530
 Conclusion Partie II	545
 PARTIE III	
UNE SOCIALISATION MUTUELLE : REMISE EN QUESTION DES CADRES COGNITIF ET D'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE	549
 CHAP V – LA FONCTION INTEGRATIVE DE LA CONDITIONNALITE A L'ADHESION ET SON IMPACT SUR LE FONCTIONNEMENT INTERNE DE L'UNION EUROPEENNE	553
 Section 1 – Une intégration progressive des PECO par la combinaison de divers modes de gouvernance	556

A – La gouvernance par réseaux comme source d'apprentissages entre acteurs	557
1) Echanges entre les institutions européennes et les PECO.....	559
2) Apprentissages entre les Etats membres et les Etats candidats.....	565
3) Apprentissages entre l'Union européenne et les Etats membres.....	573
B – Socialisation mutuelle entre les trois pôles d'acteurs : l'intégration progressive des PECO aux structures internes à l'UE	576
1) Les limites de la MOC en matière d'élargissement : l'exemple de la Stratégie de Lisbonne	577
2) L'association des PECO aux modes de gouvernance internes à l'UE : comités et agences, et Convention	584
C – L'absence de confiance mutuelle : vers une intégration de plus en plus différenciée	597
 Section 2 – Comprendre les interactions entre acteurs et la question de la confiance mutuelle pendant et après l'élargissement : quel impact sur le fonctionnement interne de l'Union européenne ?.....	603
 A – Impact sur les référentiels des politiques internes de l'Union	606
1) Le perfectionnement de la gestion des fonds européens	606
2) Discussions sur les valeurs de l'Union.....	609
3) Politique de l'environnement	612
4) Espace de sécurité intérieure et de justice.....	614
B – Impact sur la gouvernance interne de l'UE : vers un redéploiement des différents modes de gouvernance.....	617
1) La gestion des fonds européens.....	617
2) Les droits fondamentaux et la garantie de leur respect	619
3) La politique environnementale.....	626
4) Justice et affaires intérieures	629
 CHAP VI – L'IMPACT DE L'ELARGISSEMENT SUR L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE : NOUVEL EQUILIBRE INSTITUTIONNEL ET SECTORISATION CROISSANTE	635
 Section 1 – L'impact de la nouvelle méthode de coordination extérieure sur la gestion organisationnelle des politiques d'élargissement	636
 A – Le renforcement du rôle du Conseil en matière d'élargissement	637
1) Le Conseil européen, chef d'orchestre : définition d'objectifs et de priorités ...	637
2) Introduction de mécanismes de gestion et d'évaluation au Conseil.....	639
B – La Commission : un « entrepreneur politique » devenu « manager politique » ?	642
1) Le rôle central de la Commission dans la gestion de l'assistance et des procédures de contrôle.....	643
2) Le rôle des délégations dans la gestion des programmes et le contrôle de la conditionnalité	648
 Section 2 – Des innovations dans les cadres cognitif et d'action	659
 A – Une évolution significative des cadres cognitif et d'action de la politique l'élargissement.....	660
1) Cadre cognitif : conditionnalité et paradigme de l'Etat providence.....	661
2) Cadres d'action : la consécration d'une gouvernance par les procédures.....	664

B – Les limites de la nouvelle méthode dans la politique d’élargissement : décentralisation, partenariat, expertise et évaluation... quelle réalité ?	667
1) Décentralisation et partenariat.....	668
2) L’expertise : des limites dans l’échange de bonnes pratiques.....	675
3) Le passage obligé par l’évaluation : des procédures à améliorer.....	677
 Section 3 – Cohérence et « subsidiarité » dans la politique d’élargissement : une coopération extérieure qui fonctionne par la gouvernance sectorielle multi-niveaux....	683
A – Rhétorique et cohérence dans la politique extérieure de l’UE : l’apport de l’expérience de l’élargissement	684
B – Du bilatéralisme au multi-bilatéralisme ? La formation de gouvernances sectorielles multi-niveaux.....	687
1) De l’élargissement à l’action extérieure de l’UE : diffusion des cadres cognitif et d’action	687
2) Les conséquences du recours aux instruments de la MOC : l’émergence d’une gouvernance extérieure sectorielle multi-niveaux	691
 Conclusion Partie III.....	695
 CONCLUSION GENERALE : LA CONDITIONNALITE, UN CADRE D’ APPRENTISSAGES ET DE SOCIALISATION MUTUELLE EN CONSTANTE DEFINITION	699
1) L’incomplétude de la cohérence et de la légitimité interne de la politique d’élargissement	701
2) Une réception différenciée de la conditionnalité par les Etats candidats	703
3) Des apprentissages, source de remise en question des politiques internes et externes de l’UE, mais une légitimité politique de l’élargissement et une socialisation mutuelle encore limitées	705
 BIBLIOGRAPHIE	713
ABREVIATIONS ET SIGLES	749
ANNEXES	753
ANNEXE I – SOURCES ET METHODES	753
1) Liste d’entretiens effectués entre février 2000 et août 2004	753
2) Démarche d’entretien	763
3) Sources écrites.....	767
ANNEXE II – LISTE DES SCHEMAS ET TABLEAUX	771
ANNEXE III – DOCUMENTS.....	774
TABLE DES MATIERES	777