

Etude comparative

PROCESSUS DE DECISION NATIONAUX EN RELATION
AVEC L'INTEGRATION REGIONALE

par

Dusan Sidjanski

Professeur à l'Université de Genève

Etude comparative

PROCESSUS DE DECISION NATIONAUX
EN RELATION AVEC L'INTEGRATION REGIONALE

par

Dusan Sidjanski

Professeur à l'Université de Genève

Introduction

1. L'objet de ce rapport est de comparer les processus de décision qui fonctionnent dans les pays membres des groupements d'intégration régionale et qui assurent l'élaboration et l'exécution de décisions ou de politiques communes. Dans sa forme actuelle, cette étude porte principalement sur les trois expériences suivantes : la Communauté européenne (CE), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC).

Jusqu'à présent, la plupart des études portant sur les intégrations régionales ont été consacrées aux institutions et processus au niveau régional. Ce n'est que marginalement qu'elles abordaient les problèmes d'adaptation des mécanismes gouvernementaux et administratifs nationaux ainsi que ceux de la coordination de leurs activités en rapport avec l'intégration régionale. Or depuis un certain temps, les centres de décision nationaux, qui contribuent à l'élaboration et à l'application des politiques communes, sont apparus comme des points névralgiques de l'intégration régionale. En effet, ces structures nationales, gouvernementales et administratives, constituent à la fois les principaux acteurs officiels, les piliers, les courroies de transmission et les agents d'exécution de l'entreprise commune. A ces divers titres, ils interviennent à tous les stades du processus de décision au niveau régional dont ils forment partie intégrante. Car un des rôles de l'intégration est de créer, autour d'un centre régional, des vases communicants entre institutions et responsables nationaux; dans cette perspective, les actions de ces centres tendent à obéir à des principes et règles communs; tout en faisant partie désormais d'un système régional, ces structures autonomes pèsent fortement sur le processus d'intégration de par leur importance réelle, leur capacité de décision et d'action effective.

2. Certes, le problème des structures nationales se pose en termes différents selon qu'il s'agit d'intégrations entre pays développés (CE) ou entre pays en voie de développement (CAE et UDEAC). Dans ceux-là en effet, la capacité administrative n'est pas en question, le problème étant essentiellement celui de la coordination des capacités existantes. En revanche, dans les pays en voie de développement et selon le degré atteint, le manque de cadres techniques et les charges qui grèvent l'appareil administratif font que les demandes régionales provoquent une surcharge pour la capacité nationale. De ce fait, la question de la capacité et de son aménagement en fonction des tâches liées au processus d'intégration revêt une dimension nouvelle qui dépasse largement le problème de coordination.

Pour les pays en voie de développement, un des problèmes importants est de savoir comment trouver des hommes capables, disponibles et suffisamment formés pour les affaires d'intégration régionale. Par ailleurs, il s'agit aussi de rationaliser et de coordonner leurs travaux, ainsi que d'assurer une continuité dans leurs activités. En effet, des changements assez fréquents interviennent dans les carrières de quelques hommes capables qui sont appelés par leurs gouvernements à exercer des tâches différentes, ceci n'empêche que dans certaines fonctions, notamment dans le domaine douanier, on observe une certaine continuité aussi bien dans l'UDEAC que dans la Communauté de l'Afrique de l'Est, du fait même de la spécialisation exigée. Il n'en demeure pas moins que dans les autres fonctions et notamment la fonction de planification et de développement, les changements et transferts d'hommes capables se font à un rythme assez élevé. Ce manque de continuité engendre des problèmes fonctionnels.

Outre le problème des hommes, il y a le problème des institutions. Il s'agit en effet de veiller à ce que les institutions similaires et correspondantes dotées de capacités équivalentes existent dans les différents pays membres; en effet, lorsqu'on observe des déséquilibres institutionnels entre les pays en voie d'intégration, ces déséquilibres se répercutent sur la participation de ces pays ainsi que sur le processus d'intégration lui-même; le fait qu'un pays n'est pas doté des mêmes instruments de travail dans le domaine, par exemple, de la planification, de la modernisation ou des instituts de développement rend le progrès de l'intégration assez difficile.

Dans certains cas, il est nécessaire de créer de nouveaux mécanismes indispensables à la bonne marche de l'intégration régionale. Ces mécanismes sont souvent des instruments qui visent à coordonner, à mobiliser et à mettre en oeuvre toutes les activités qui ont un rapport plus ou moins direct avec l'intégration régionale. C'est ainsi, par exemple, que dans les pays de l'Amérique latine (dans le Pacte Andin, dans le Marché commun de l'Amérique latine) on a le plus souvent créé soit des bureaux d'intégration, soit des instituts du commerce extérieur et de l'intégration régionale.

Un autre problème envisagé est celui des niveaux des responsabilités et de leur partage : au cours de la préparation, de la coordination ou des arbitrages, les responsabilités doivent être assez clairement définies pour qu'il n'y ait pas d'empiètements, voire de conflits entre les responsables ou les institutions. Il s'agit également d'assurer une relation et un échange constant entre ces différents niveaux afin d'éviter des changements brusques qui pourraient se produire d'un niveau à l'autre. Ainsi, par exemple, on a pu observer dans l'UDEAC, voire même dans la Communauté de l'Afrique de l'Est, qu'une orientation définie au niveau des experts pouvait être démentie ou modifiée par les ministres ou par les présidents eux-mêmes qui ont la responsabilité de décisions finales. D'où un problème de coordination non seulement horizontale entre les différentes administrations responsables ou bien entre les différents ministères (coordination des institutions se situant à un même niveau); mais aussi de coordination verticale, celle qui a lieu entre les différents niveaux d'experts, de hauts fonctionnaires, de ministres responsables et des présidents. D'où probablement la nécessité d'assurer la présence à tous ces niveaux d'un ou de plusieurs responsables qui, du fait de leur appartenance au cabinet présidentiel, sont en mesure de donner dès le départ une impulsion qui va dans le sens de la conception des présidents des Etats membres.

Enfin, un des problèmes les plus importants est celui de l'exécution des politiques et des décisions ainsi prises. En effet, même si les Etats semblent en mesure d'aboutir à des décisions communes, l'essentiel reste à faire car il s'agit d'assurer l'application

ires. Sans cette exécution contrôlée, iment des volontés mais n'assurent ir la capacité de suivre les éférents niveaux gouvernementaux et on, constitue une des responsabilités n'ont pas toujours la capacité tre dans cette phase d'exécution ésirent échapper à une obligation les limites et les lacunes de au processus d'intégration. Ainsi, anime une intégration régionale, les véritables obstacles à l'intégration

au niveau régional, le problème de ts efficaces, constitue un des ste un écart entre les processus ns les régions en voie de développement. urs de différenciation, il est d'essayer de tirer profit des s régions. Ainsi, par exemple, la rançais a souvent été invoquée dans les pays développés. On peut les pays en voie de développement. ns la mesure où elle permet de rendre systèmes divers.

ster entre le niveau de l'intégration ement des structures décisionnelles ment que si l'on a à faire à un qui, par conséquent, exige une les, les pays membres ne peuvent probable que plus le processus ionales qui s'y rapportent tendent

ns tous les exemples d'intégration. effet, jusqu'à une époque très commun; dans ces conditions, les les Commissions nationales qui, selon

b) La deuxième relation que l'on observe généralement est celle qui existe entre la capacité administrative nationale et l'efficacité de la coordination et de l'élaboration des positions communes. En effet, si la capacité administrative est élevée, les probabilités d'avoir une coordination efficace sont plus grandes. Autrement dit, plus les structures administratives nationales sont développées, plus il y a de chance d'obtenir un travail préparatoire efficace et une coordination effective. Cependant, cette probabilité ne correspond pas toujours à la réalité observée. Ainsi par exemple, dans le cas allemand, l'administration est très développée et elle témoigne d'une haute efficacité; ce fait n'a pas empêché les ministres allemands de se trouver parfois en contradiction, les uns par rapport aux autres, lors des négociations à Bruxelles. La coordination n'a pas pu être efficacement imposée par un organe supérieur en raison notamment de la décentralisation ministérielle qui demeure très prononcée en Allemagne. Ainsi donc, le seul fait de disposer d'une structure administrative évoluée ne garantit pas la coordination et l'homogénéité des positions nationales.

En revanche, il est tout aussi probable qu'une capacité administrative nationale très peu élevée rencontrera encore plus de difficultés à participer au processus d'intégration et à élaborer des positions cohérentes. Cette difficulté sera encore plus grande lorsqu'il s'agira de l'exécution des décisions communes. C'est là l'essentiel de la problématique qui est propre aux pays en voie de développement qui sont membres d'une intégration régionale.

c) Une troisième relation existe entre la conception de l'intégration et l'organisation du pouvoir national. En effet, le type de gouvernement et le régime politique ont une influence directe sur les relations avec l'intégration régionale, sur le contenu de l'intégration même. Il est probable ainsi que dans les régimes politiques où le pouvoir est concentré dans un centre (président ou gouvernement) la cohérence des décisions nationales soit plus facile à assurer que dans les régimes politiques où les gouvernements et ministères ont une grande autonomie et où le pouvoir est décentralisé. La similitude ou la dissemblance des régimes politiques dans une région a des effets sur les modalités d'organisation et de fonctionnement des mécanismes nationaux et régionaux.

Ainsi par exemple dans la Communauté européenne, on observe une certaine homogénéité des systèmes et des conceptions politiques et une similitude quant à l'organisation administrative. Néanmoins, c'est dans les pays où le pouvoir est le plus clairement défini et concentré que l'action de coordination et le processus permettant d'élaborer des décisions nationales cohérentes sont le plus efficaces. D'autre part, dans tous les pays de la CE, la consultation des intérêts professionnels est très développée et constitue une des caractéristiques de leur processus d'élaboration et d'exécution des politiques. Cette conception politique des pays de la CE est projetée

Un autre aspect qui se répercute sur l'intégration régionale, est la conception politique nationale qui tient à l'écart, du moins dans certaines conditions, les acteurs et les intérêts privés. Une conception semblable est reproduite au plan régional. En effet, dans ces deux organisations ce sont les acteurs officiels qui participent quasi exclusivement au processus de décision. Les institutions peuvent certes avoir des contacts avec les intérêts privés, mais elles n'organisent pas de manière systématique des consultations avec ceux-ci. C'est là une des différences importantes que l'on observe entre la conception de l'intégration et du processus de décision dans la Communauté européenne, ainsi que dans les intégrations régionales en Amérique latine (ALALE, Pacte Andin, Marché commun de l'Amérique centrale) d'une part et, d'autre part, la conception de ces rapports dans la CAE et l'UDEAC. Alors que dans les premiers exemples, les consultations sont organisées de manière régulière, la CAE et l'UDEAC n'admettent ces procédures que de manière exceptionnelle. C'est ainsi que le traité de l'UDEAC prévoit la possibilité pour les différentes institutions d'inviter en audience tel ou tel groupement privé. Les contacts sporadiques y sont maintenus avec la Chambre de commerce de l'Afrique centrale qui est une des rares organisations à posséder une structure régionale. En définitive, on observe une correspondance assez fidèle entre les conceptions et les organisations du pouvoir national et ses projections au plan régional.

I. Comparaison des mécanismes nationaux

La comparaison des mécanismes nationaux sera réalisée par groupements régionaux d'abord; en effet, on peut estimer que les pays appartenant à un même groupement sont plus facilement comparables sous l'angle de mécanisme de décision que les pays appartenant à des groupements différents. Ce n'est que sur la base de ces comparaisons intrarégionales que l'on procédera ensuite à des comparaisons entre différents types de mécanismes de décision, comparaisons qui devraient permettre d'aboutir à une classification ou à une typologie générale dégagant les caractères de différents modèles de processus de décision. Pour la clarté de l'exposé, nous allons examiner d'abord les structures et les modalités d'organisation dans les différents pays, c'est-à-dire l'aspect statique du mécanisme national; ensuite, dans une deuxième partie nous allons aborder ce même mécanisme sous l'angle de fonctionnement, c'est-à-dire sous son aspect dynamique: c'est à ce titre que nous allons examiner les processus d'élaboration des positions et des politiques nationales relatives aux intégrations régionales.

A. Modalités d'organisation nationale

1. Communauté européenne

Pour l'analyse des modalités d'organisation nationale dans la Communauté, il sera procédé d'abord à l'étude des structures existantes dans les pays fondateurs (les Six) et ensuite dans les nouveaux membres, à savoir le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande. De la sorte, on pourra voir dans quelle mesure les nouveaux membres ont su tirer des leçons et bénéficier de l'expérience des membres fondateurs de la Communauté.

a) Les six pays de la Communauté européenne

En examinant la structure des six pays membres de la Communauté, nous avons constaté que la différence essentielle était le degré de centralisation ou de décentralisation des structures dans ces pays. C'est pourquoi la gradation observée sera aussi une première échelle permettant de classer ces pays en partant du pays où la concentration est la plus forte, à savoir la France, pour aboutir aux pays où la décentralisation demeure assez grande, à savoir l'Italie et l'Allemagne.

1) La France. En France, la structure s'échelonne sur trois étages, à savoir le niveau administratif avec le Comité interministériel et son Secrétariat général; le niveau ministériel où le rôle principal est attribué au Ministère des affaires étrangères et au Ministère des finances et des affaires économiques avec des contributions des ministères techniques; et le troisième étage, le plus élevé, qu'est celui du Président de la République et du premier ministre.

Deux principes d'organisation fondamentaux ont été retenus: le premier consiste dans la distinction entre aspects techniques et aspects politiques; les aspects techniques sont du ressort du Ministère des finances et des affaires économiques, ainsi que des autres ministères techniques; par ailleurs, la coordination de ces aspects techniques est assumée essentiellement par le Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération européenne (SGCI). Quant aux aspects politiques, ils sont du ressort exclusif du Ministère des affaires étrangères et, à un échelon supérieur, du premier ministre, du conseil des ministres, ainsi que du Président de la République. Cependant, cette distinction en apparence simple, risque de poser pas mal de problèmes; c'est pourquoi, on a considéré que même les affaires dites techniques ont des aspects ou une dimension politiques, d'où le rôle très central qu'occupe le Ministère des affaires étrangères dans le processus d'élaboration et de représentation des intérêts français dans la Communauté européenne.

Le deuxième principe d'organisation concerne les structures internes des différents ministères, ainsi que du Secrétariat général du Comité interministériel : selon un principe généralement admis dans l'administration française, on n'a pas créé de véritables structures pour répondre à la demande de l'intégration européenne; par contre, chaque structure existante a des agents ou des sous-sections qui ont compétence et responsabilité des affaires communautaires; par ailleurs, dans chaque ministère, ainsi qu'entre les ministères, on a créé des instruments souples et efficaces de coordination. Le Secrétariat général du Comité interministériel est l'exemple même d'une telle structure de coordination

1° Niveau intraministériel. Le Ministère des affaires étrangères a la compétence exclusive dans le domaine politique; de ce fait, il contrôle l'élaboration pratiquement de toutes les décisions au niveau national et en assure la représentation au niveau communautaire. Le contrôle que le Ministère des affaires étrangères exerce sur l'élaboration est un contrôle essentiellement politique. Il est assumé au niveau du ministère par la direction des affaires politiques qui a compétence sur les problèmes institutionnels et politiques. De son côté, la direction des affaires économiques et financières au ministère a un service de coopération économique, dont une section des organisations économiques de l'Europe occidentale qui est chargée de suivre les affaires de la Communauté économique. Cependant, pour les affaires économiques, financières et monétaires et les autres problèmes techniques, ce sont les ministères compétents qui interviennent au premier chef, le Ministère des affaires étrangères apparaissant davantage comme un passage obligé ou une "boîte aux lettres".

Dans les ministères techniques, on ne trouve pas davantage d'organismes spéciaux, mais chaque direction et chaque service ont tendu à renforcer et à étoffer les services des relations extérieures et à assurer une coordination au sein du ministère par leur intermédiaire. Au Ministère des finances et des affaires économiques, deux directions s'occupent principalement des affaires communautaires : la direction des affaires économiques extérieures et la direction du trésor. La première direction possède une sous-direction des affaires multinationales, ainsi qu'en son sein un bureau pour le Marché commun. Quant à la direction du trésor, elle a un service des relations extérieures qui suit en particulier les affaires monétaires et financières de la Communauté européenne. Au sein du Ministère de l'agriculture, un service du Marché commun a été institué en raison notamment de l'importance que revêt la politique agricole commune pour la France. Cependant, ce sont les services existants et pratiquement la plupart des organes du ministère qui participent à l'élaboration des positions concernant la Communauté européenne. La coordination à l'intérieur de différents ministères techniques est assurée essentiellement par le service des relations extérieures. Selon une règle fonctionnelle d'après laquelle l'importance des services correspond aux demandes et aux besoins effectifs, ces services des relations extérieures ont vu croître leur importance et leurs effectifs.

2° Coordination interministérielle. Selon Pierre Gerbét, la coordination s'effectue d'abord à un niveau informel grâce aux relations étroites qui existent entre les différentes administrations et en particulier entre les personnes s'occupant des affaires communautaires. De surcroît, cette coordination est le fait également du Comité interministériel qui réunit le premier ministre et les ministres intéressés. Cependant, depuis un certain temps, les réunions de ce comité au niveau ministériel se sont faites assez rares et elles ont été pratiquement remplacées par celles du Comité économique interministériel qui ont lieu tous les mardis en présence du premier ministre, mais aussi du Président. Le Comité qui s'occupe également des affaires communautaires, définit des orientations générales de la politique communautaire du Gouvernement français et tranche tous les conflits qui peuvent surgir entre les différents ministères.

Le Secrétariat du Comité interministériel est constitué d'un secrétaire général et d'une quinzaine de personnes. La fonction du secrétaire général est attribuée, en principe, à un haut fonctionnaire du cabinet du premier ministre. Ce Secrétariat général du Comité interministériel constitue le passage obligé de toutes les affaires techniques et administratives entre l'administration française et l'organisation communautaire, qui emprunte en outre par la voie du Ministère des affaires étrangères. Ainsi, toutes les instructions techniques émanent de ce Secrétariat général, tandis que les instructions politiques ont leur origine dans le Ministère des affaires étrangères. Depuis 1962/63, le Secrétariat général exerce un contrôle assez strict sur tous les rapports entre les fonctionnaires français et l'administration communautaire; afin d'assurer la cohérence des positions françaises, le SGCI organise régulièrement des réunions de fonctionnaires compétents : ainsi, tous les mercredis le Secrétariat général réunit les membres des cabinets et les chefs de service des ministères intéressés; de même, tous les vendredis, ont lieu des réunions au niveau administratif le plus élevé avec la participation du directeur des affaires économiques du Ministère des affaires étrangères, du directeur des relations économiques extérieures du Ministère des finances, ainsi que du directeur du trésor du Ministère des finances.

La caractéristique essentielle des structures de coordination en France est l'existence d'un instrument central de coordination à la fois souple et efficace; cet instrument central de coordination existe et opère à la fois au niveau des administrations, au niveau des ministres, ainsi qu'au niveau le plus élevé du premier ministre et du Président de la République.

2) - Pays-Bas. Si la structure de coordination et son articulation hiérarchique en France sont soutenues et facilitées par le système semi-présidentiel, ces mêmes structures s'appuient aux Pays-Bas sur un système décentralisé, ainsi que sur des coalitions gouvernementales plus ou moins précaires. Sur le plan structurel et procédural, c'est le Ministère des affaires étrangères qui occupe une position centrale comme dans l'exemple français. Cette position a été renforcée au bout d'une longue évolution par la résolution du cabinet du 9 mars 1972. Cependant, comme le constate M. Sasse, cette coordination hiérarchisée est plus facile sur le papier qu'en pratique. Selon le même auteur, le Ministère des affaires étrangères occupe effectivement cette place centrale davantage dans l'organisation que dans la formulation de la politique des Pays-Bas. Le même auteur suggère une règle générale : plus un problème devient politique, plus le rôle de coordination du Ministère des affaires étrangères est prédominant. Plus un problème en revanche est technique, plus il appartient aux sphères des ministères compétents.

1° Niveau administratif. Au niveau administratif aux Pays-Bas, ce sont les structures existantes qui ont été aménagées pour pouvoir répondre à la demande provenant de la Communauté européenne. Ainsi par exemple, au Ministère des affaires étrangères, c'est la Direction générale de coopération européenne (DGES) qui est au centre de l'activité portant sur l'intégration. En effet, cette direction sert à la fois de "boîte aux lettres" pour les instructions adressées au représentant permanent, ainsi que de lieu de rencontre de différents fonctionnaires appartenant aux divers ministères intéressés (ces réunions sont hebdomadaires et traitent des problèmes courants). Par ailleurs, au Ministère des affaires étrangères, le directeur général des affaires politiques est concerné par les aspects politiques de l'intégration. Enfin, une innovation a été constituée par la création d'un poste de secrétaire d'Etat aux affaires européennes dans le même ministère. Le Ministère des affaires économiques, et plus particulièrement sa direction des affaires économiques extérieures s'occupe des affaires européennes. Cette direction (BEB) est composée d'environ vingt fonctionnaires qui sont chargés des affaires de la CEE. C'est elle qui, à côté de son rôle technique, remplit également une fonction de coordination. A cet effet, elle est assistée par

un conseil interministériel de la politique commerciale (IRHP), conseil qui est présidé par le directeur du BEB.

Dans les autres ministères, ce sont les directions de coopération internationale qui ont la charge des affaires communautaires. Un exemple intéressant est celui de la direction de la coopération économique internationale du Ministère de l'agriculture qui a connu une expansion rapide au début et qui, ensuite, a assumé essentiellement le rôle de liaison et d'une sorte de "brain trust" du ministre. Au fur et à mesure que la politique agricole s'est développée, ce sont les directions techniques qui ont pris en charge ces affaires, la Direction de coopération économique jouant surtout le rôle de coordonnateur.

Outre le conseil interministériel pour la politique commerciale, il existe à un niveau de hauts fonctionnaires une Commission de coordination pour l'intégration européenne. Cette commission, présidée par le secrétaire d'Etat au Ministère des affaires étrangères, a comme suppléant le ministre des affaires économiques. Elle est composée des hauts fonctionnaires ainsi que du représentant permanent et des membres de la représentation permanente à Bruxelles. Ainsi que son titre l'indique, il s'agit essentiellement d'une structure de coordination qui a des réunions mensuelles, notamment à la veille des Conseils à Bruxelles. Son rôle principal consiste à préparer les décisions des organes gouvernementaux. C'est aussi un instrument de coordination interministérielle au niveau administratif.

2° Coordination interministérielle aux niveaux politique ou gouvernemental. A ce niveau, l'organe principal est le comité pour les affaires européennes du Conseil des ministres (REZ). Il s'agit en effet d'un conseil ministériel restreint qui définit surtout les grandes lignes de la politique des Pays-Bas. Ce conseil restreint, qui parfois se transforme en conseil plénier, est composé essentiellement du ministre des affaires étrangères, du ministre des affaires économiques, ainsi que des ministres techniques directement concernés par les affaires communautaires. Le conseil se réunit à la veille des Conseils de Bruxelles. Outre les membres précités, il comprend également quelques observateurs dont le représentant permanent, le directeur de la DGES, le directeur du BEB, ainsi que le directeur général des Ministères des finances et de l'agriculture. A l'intérieur de ces conseils, les différents ministères techniques conservent une grande autonomie dans les affaires qui les concernent. Malgré les problèmes que posent certaines affaires techniques qui dépendent directement des ministères compétents, le cabinet et le conseil restreint constituent l'instrument de coordination gouvernementale aux Pays-Bas. Telle est la structure relativement simple de coordination aux Pays-Bas.

3) La Belgique. Sous sa structure formelle, la Belgique a développé un système informel qui semble assez efficace. En effet, la différence essentielle entre la Belgique et tous les autres pays membres de la Communauté, c'est sa proximité du centre de décision communautaire. Une deuxième caractéristique des structures existantes en Belgique, c'est leur évolution au cours des différentes périodes.

1° L'adaptation et coordination au niveau administratif. Selon les règles appliquées dans d'autres pays, les différents ministères belges se sont facilement adaptés à l'intégration européenne en développant surtout certains services ou directions générales consacrés aux relations extérieures des différents ministères techniques. Dans le Ministère des affaires étrangères, c'est la direction générale des relations économiques extérieures et la direction générale de la politique qui y jouent un rôle de premier plan.

Dès le début de l'intégration européenne, l'instrument essentiel de la coordination au niveau administratif a été constitué par la Commission économique internationale interministérielle (CEI) qui comprend les représentants des différents ministères et un secrétariat général assuré par le Ministère des affaires économiques. La Commission a la possibilité de créer plusieurs groupes et sous-commissions de travail qui remplissent une fonction importante de consultation technique. Depuis quelques années, M. Davignon, chef du Cabinet du ministre des affaires étrangères, puis directeur de la politique au même ministère, a créé un groupe de coordination ad hoc. Ce groupe, qui est composé de hauts fonctionnaires et du représentant permanent belge, se réunit une fois par semaine sous la présidence de M. Davignon. Bien que n'ayant pas de pouvoir formel, ce groupe exerce une influence considérable sur le cours des affaires européennes.

2° Niveau interministériel gouvernemental. Au niveau gouvernemental, il existe un Comité ministériel de coordination économique et sociale (CMCES) qui est présidé par le premier ministre et qui regroupe, outre les ministres des affaires étrangères et des affaires économiques, tous les ministres compétents. Le représentant permanent prend aussi souvent part aux réunions de ce comité. Depuis quelques années, il s'est constitué également un groupe d'euroministres convoqué par le ministre des affaires étrangères.

Depuis que M. L. Tindemans préside le cabinet belge (1974), ce système est devenu plus articulé. En effet, le premier ministre a assumé personnellement la présidence du CMCES qui constitue dès lors l'instrument de coordination effectif au niveau politique le plus élevé pour les affaires de la Communauté européenne; simultanément, le comité de politique étrangère du cabinet, ainsi que le groupe des euroministres ont été supprimés. Désormais, la politique européenne belge est définie et coordonnée au sommet gouvernemental par le CMCES. Les décisions prises par ce Comité sont obligatoires pour tous les ministres. Au niveau administratif, ce sont la CEI et ses groupes, ainsi que le groupe ad hoc de coordination qui, soit définissent les positions belges sur le plan technique ou des affaires courantes, soit préparent les projets de décisions à l'intention du Comité ministériel. Renforcé dans l'ensemble, le contrôle politique au niveau le plus élevé porte à la fois sur les décisions concernant la politique européenne belge, sur les nouvelles structures et leur fonctionnement.

4) Le Luxembourg. La dimension du pays, ainsi que de son appareil gouvernemental semblent faciliter la définition et la coordination des politiques au Luxembourg. Le mécanisme central est constitué par le Ministère des affaires étrangères dont le titulaire préside en même temps le gouvernement. Le MAE formule la position luxembourgeoise en consultation avec les autres ministères. A cet effet, il réunit des groupes interministériels et des séances de travail à la veille des Conseils de Bruxelles. Du fait des contacts fréquents entre les responsables de différents ministères et leurs fonctionnaires, la fonction de coordination est bien assurée par les structures existantes au Luxembourg.

5) L'Italie. L'organisation italienne se caractérise par une décentralisation assez grande qui maintient les pouvoirs autonomes de différents ministères techniques.

1° L'adaptation au niveau administratif est assumée par les structures existantes dans les différents ministères. La coordination entre les ministères est du ressort d'une réunion des directeurs généraux à laquelle participent tous les ministères, réunion qui est présidée par le directeur général des affaires économiques du Ministère des affaires étrangères.

2° Au niveau gouvernemental, la coordination est de la responsabilité du Comité interministériel pour la programmation économique, comité qui se compose de treize ministres réunis sous la présidence du premier ministre ou du ministre du budget. Comme au niveau administratif, ici aussi le Ministère des affaires étrangères joue un rôle important. Cependant, les autres ministres ont beaucoup de poids notamment dans les affaires de leur compétence. Cette autonomie des différents ministères, jointe à l'instabilité des coalitions gouvernementales, explique une certaine incoordination au niveau des positions de l'Italie.

6) L'Allemagne. Outre le principe de décentralisation ministérielle, c'est une structure à prédominance bicéphale - Ministère des affaires étrangères et Ministère des affaires économiques - qui caractérise l'organisation en Allemagne.

1° Coordination au niveau administratif. Deux structures se profilent à ce niveau : d'une part le Département E au Ministère de l'économie qui est chargé des problèmes européens. C'est de ce centre administratif que partent en principe, d'une manière exclusive, les instructions adressées à la représentation permanente à Bruxelles. Le Département E s'entoure de différents groupes de consultation. Il est également en relation avec la Section de politique commerciale au Ministère des affaires étrangères.

D'autre part, il existe un groupe de hauts fonctionnaires (Kreis der Europa Beauftragten) qui se réunissent toutes les trois ou quatre semaines sous la présidence du responsable de la section européenne au Ministère de l'économie ou de son suppléant, le chef du Département pour les affaires européennes au Ministère des affaires étrangères. Ce groupe réunit tous les ministères, ainsi que le représentant permanent adjoint.

Par ailleurs, au niveau administratif le plus élevé, il existe un Comité des secrétaires d'Etat pour les affaires européennes. Ce comité est composé des secrétaires d'Etat responsables des affaires communautaires auprès du Chancelier fédéral, du Ministère des affaires étrangères et des Ministères des finances, de l'économie, de l'agriculture. Le secrétariat du comité est assuré par le Département E du Ministère de l'économie. Depuis 1974, le secrétaire d'Etat pour les affaires européennes a été élevé au rang de ministre d'Etat, qui est membre à part entière du cabinet.

Au plan structurel, le Ministère des affaires étrangères occupe également une position centrale : ses sections politiques et commerciales ont une position clé dans ces domaines respectifs. En outre, sa position a été également renforcée par la présence d'un secrétaire d'Etat aux affaires européennes. Dans la structure actuelle néanmoins, le partage entre le Ministère des affaires étrangères et le Ministère des affaires économiques ne semble pas être réalisé d'une manière claire.

2° La coordination gouvernementale. Afin d'assurer une meilleure coordination des positions du Gouvernement allemand ainsi que la définition d'une stratégie européenne globale, le Gouvernement fédéral a décidé de créer un Comité ministériel pour la politique européenne en 1973. Ce comité est composé du Chancelier fédéral qui en assume la présidence, du ministre des affaires étrangères qui en est le président suppléant, ainsi que des ministres de l'économie, des finances, de l'agriculture, du travail, de la défense et du ministre sans portefeuille de l'office de la chancellerie. Le Président de la Banque fédérale est également autorisé à y participer. Dans la réalité, ce Comité ministériel restreint pour les affaires européennes n'a qu'une fonction marginale étant donné que le cabinet en tant que tel a été amené à s'occuper des affaires européennes. On constate en réalité que les affaires européennes sont inscrites d'une manière permanente à son ordre du jour depuis 1973. En conclusion, le système structurel en Allemagne apparaît plutôt compliqué et le rôle de chacun de ses éléments pas clairement défini.

Les trois nouveaux membres

7) Le Royaume-Uni. La structure administrative et gouvernementale au Royaume-Uni, comme dans les deux autres nouveaux membres, s'est adaptée aux affaires européennes de la Communauté lors de la négociation avec celle-ci. En effet, ayant été appelés à négocier par trois fois avec la Communauté, à savoir en 1961/63, en 1967 et en 1972/73, les structures institutionnelles de ces trois pays ont subi progressivement une adaptation aux problèmes et aux demandes de la Communauté. Les structures au Royaume-Uni se rapprochent le plus par leurs principes d'organisation des structures françaises. En effet, les Britanniques ont cherché à tirer des leçons de l'expérience française qui apparaissait comme un modèle efficace pour le fonctionnement de l'administration et du gouvernement national. Ce qui caractérise ces structures, c'est une forte centralisation, ainsi que le rôle prépondérant joué par le Foreign Office. Dans la période marquée par le premier ministre Heath qui était autrefois chef de la délégation britannique lors de la première négociation avec la Communauté, la politique européenne n'est pas perçue comme étant réductible à la politique étrangère; néanmoins, le Ministère des affaires étrangères joue le rôle de porte-parole au Conseil général à Bruxelles et, partant, constitue un rouage central de transmission.

1° Au niveau de l'administration. Le Ministère des affaires étrangères comprend un département de l'intégration européenne qui est subdivisé en deux sections, l'une s'occupant des affaires extérieures de la Communauté et l'autre s'occupant des affaires internes à la Communauté européenne. Cette structure existe d'une manière officielle depuis 1973. Ce département EIT est en contact constant avec la représentation permanente et c'est par lui que transitent la plupart des informations concernant la Communauté européenne, ainsi que les instructions à l'intention de la représentation permanente. Ces dernières sont passées au crible par la section européenne de l'Office du cabinet. En outre, il existe au niveau des hauts fonctionnaires un Comité officiel pour l'Europe qui se réunit une fois par semaine au niveau des sous-secrétaires d'Etat appartenant à tous les ministères intéressés.

En troisième lieu, il existe également une Unité européenne (European Unit) qui constitue un trait original de l'organisation au Royaume-Uni : cette unité, composée des hauts fonctionnaires provenant de divers ministères et attachés à l'office du cabinet, a pour fonction de définir une stratégie européenne à moyen terme. Par ailleurs, cette unité a pour tâche de résoudre les divergences qui peuvent surgir à propos des questions controversées avant de les porter à la connaissance du Comité ministériel. Il faut souligner que la Grande-Bretagne est le premier pays membre à avoir institué un Comité interministériel de programmation à moyen terme.

2° Au niveau gouvernemental. Les structures essentielles au niveau gouvernemental sont le premier ministre, le cabinet et le Comité ministériel. Le Comité ministériel pour l'Europe est composé, selon les besoins, de ministres concernés faisant partie du cabinet ou des ministres juniors. Il est présidé par le Chancelier du Duché de Lancaster qui depuis 1972 fait partie officiellement du cabinet. Son rôle est de formuler la politique britannique à l'égard de la Communauté et d'en assurer la cohérence. A ce titre, le Comité ministériel pour l'Europe jouit d'une grande autonomie, n'étant rattaché à aucun ministère et ayant une responsabilité directe à l'égard du cabinet. Son infrastructure administrative, pourtant modeste, est assurée par la section européenne de l'office du cabinet, ainsi que par un personnel fort restreint. Le Comité ministériel se réunit fréquemment et toutes les fois que le besoin s'en fait sentir. Il est en contact direct avec le cabinet et le premier ministre auxquels il présente des rapports réguliers sur les problèmes européens.

Cette structure a été modifiée par le Gouvernement Wilson dès mars 1974. Un comité chargé de la stratégie européenne a été institué pour la renégociation des traités de Rome. Ce comité est présidé par le premier ministre et composé du ministre de l'intérieur, du Chancelier de l'Echiquier, des ministres du travail, de l'agriculture et du commerce, du Chancelier du Duché de Lancaster, ainsi que du ministre de l'industrie. Par ailleurs, un comité des questions européennes a remplacé le Comité interministériel pour l'Europe. A la différence de ce dernier, le comité des questions européennes est présidé par le ministre des affaires étrangères. Dès lors, toutes les affaires importantes de la Communauté sont de la responsabilité du ministre des affaires étrangères dont dépend le ministre des affaires européennes qui ne fait pas partie du cabinet. Ainsi qu'il ressort de ces nouvelles structures, la position prédominante du Ministère des affaires étrangères y a été encore renforcée.

8) Le Danemark. Dans l'ensemble, la structure danoise suit le modèle existant dans les autres pays membres.

1° Au niveau administratif, un comité des fonctionnaires chargés des affaires de la Communauté européenne constitue le rouage central. Ce comité est présidé par le chef de la section du commerce extérieur des affaires étrangères et il comprend les responsables des sections de l'économie, de l'union douanière et des douanes, du trésor, du commerce extérieur et de l'agriculture, le chef de l'office du premier ministre ainsi que celui de la section juridique du Ministère de la justice. Ce comité, qui se réunit une fois par semaine en principe, étudie les questions relatives à la Communauté européenne (propositions de la Commission et autres documents). Son secrétariat est assuré par la section du commerce extérieur du Ministère des affaires étrangères.

Il existe en outre vingt et un sous-comités au niveau administratif. Les fonctions et les structures de ces sous-comités sont calquées sur les principales structures de la Commission et les principaux groupes de travail du Conseil et du COREPER. En moyenne, le nombre des membres dans ces comités et sous-comités varie de deux à neuf. Deux caractéristiques de ces sous-comités sont à signaler : d'une part, les représentants de la section du commerce du Ministère des affaires étrangères siègent dans chacun de ces sous-comités; d'autre part, les sous-comités comprennent, outre les membres officiels, fonctionnaires et experts des ministères intéressés, des représentants et des porte-parole des groupes d'intérêt.

2° Au niveau gouvernemental, il existe un comité du cabinet pour les affaires communautaires. Ce comité se réunit une fois par semaine sous la présidence du ministre du commerce extérieur, le premier ministre en étant membre au même titre que les autres ministres. Le secrétariat de ce comité gouvernemental est assuré par la section du commerce extérieur du Ministère des affaires étrangères.

9) L'Irlande. Le mécanisme en Irlande est relativement simple : il est bâti sur le rôle central que remplit le Ministère des affaires étrangères.

1° Au niveau administratif, c'est essentiellement la section de la Communauté européenne du Ministère des affaires étrangères qui est chargée de s'occuper de la préparation et du travail quotidien.

2° Au niveau gouvernemental, le cabinet lui-même délibère et formule la politique du pays. Le seul effet structurel que l'adhésion de l'Irlande à la CE a eu, est celui de l'accroissement du nombre d'effectifs de la section de la CE au Ministère des affaires étrangères. Pour le reste, comme au Luxembourg, les réunions interministérielles au niveau administratif ont lieu selon les besoins. Ces réunions ne revêtent pas une forme institutionnalisée.

Les représentations permanentes des pays membres de la CE

La représentation permanente constitue une structure commune à tous les pays membres de la Communauté européenne. Le chef de la représentation permanente est pour tous les pays à une exception près, un diplomate du Ministère des affaires étrangères; le chef adjoint l'est également, dans la plupart des cas. Pour tous les pays membres, il s'agit d'un poste important dans la hiérarchie diplomatique. Ces postes sont généralement occupés par des ambassadeurs qualifiés auxquels on assure une certaine durée. L'importance de ce poste peut être mesurée par les accès que ces représentants permanents ont auprès des premiers ministres, voire des présidents des pays membres.

Tout en étant commune à tous les pays membres, cette structure a des caractéristiques qui varient d'un pays à l'autre. Deux caractéristiques principales concernent d'une part, le nombre de membres d'une représentation permanente et, d'autre part, sa composition. Ainsi par exemple, le nombre des membres varie de six pour le Luxembourg à trente-huit pour l'Allemagne fédérale. La délégation italienne compte trente et un membres, celle du Royaume-Uni 36 alors que les délégations moyennes, mais importantes se situent autour d'une vingtaine (France, Belgique, Pays-Bas). Du point de vue de la composition de ces délégations, une certaine variation peut être observée : dans l'ensemble, tous les représentants permanents sont issus des Ministères des affaires étrangères; cependant, quelques exceptions notables sont constituées par l'exemple belge où le représentant permanent appartient au Ministère de l'économie, ainsi que dans l'exemple allemand où l'adjoint du représentant permanent appartient au même ministère. Les représentants permanents hollandais ont tous occupés des hautes fonctions dans la Commission de la Communauté européenne (ainsi M. Spirenborg qui était auparavant membre de la Haute Autorité est devenu ensuite représentant permanent de son pays). Un deuxième aspect est la part du Ministère des affaires étrangères dans la représentation des différents pays : ainsi par exemple, cette part est d'environ un tiers dans la représentation allemande, française et italienne, de plus de 50 % dans l'exemple de l'Italie et enfin de 100 % pour le Luxembourg. Cependant, bien que les proportions soient à peu près identiques dans les cas allemand et français, le rôle des fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères varie dans les deux représentations : ainsi, dans la représentation française, ils jouent un rôle central alors que dans la représentation allemande leurs efforts se concentrent surtout sur les relations extérieures de la Communauté européenne. Outre le Ministère des affaires étrangères, les autres ministères représentés sont les Ministères des finances, de l'économie, de l'industrie, de l'agriculture, des transports ainsi que les Ministères du travail, des affaires sociales et de la santé; et enfin, dans certains cas, les Ministères ou les commissariats à l'énergie atomique. Dernièrement, l'importance des ministères s'occupant des problèmes énergétiques (Ministère de l'énergie ou autre) commence à se faire sentir dans les délégations permanentes. Dans l'ensemble, les structures des R.P. à Bruxelles sont intimement liées aux structures administratives et gouvernementales qui existent dans les différents pays membres de la Communauté européenne.

II. Les modalités d'organisation nationale dans la Communauté de l'Afrique de l'Est et dans l'UDEAC

a) Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)

A l'origine, les rouages de coordination, notamment des bureaux chargés des affaires de l'Afrique de l'Est, étaient placés au ministère du trésor. Avec la création de la structure actuelle de la Communauté de l'Afrique de l'Est (et le rôle joué par les présidents des pays membres, le noyau central de coordination a tendu à se déplacer vers les cabinets présidentiels (Office du président). A titre d'exemple, c'est dans l'office ou le bureau présidentiel que se trouvent réunis les groupes de travail chargés de maintenir la liaison avec la Communauté de l'Afrique de l'Est. Ces groupes sont composés des conseillers provenant de différents ministères et organisés autour d'un responsable du cabinet ou du bureau présidentiel. Ainsi donc le rôle principal est dévolu au niveau politique au président et au cabinet gouvernemental et au niveau administratif au bureau du président et aux conseillers de différents ministères qui constituent un réseau autour de ce cabinet présidentiel. Le noyau permanent au cabinet présidentiel est constitué de deux ou trois personnes en Tanzanie et de quatre à cinq personnes au Kenya. En conclusion, ce sont ces bureaux présidentiels qui constituent les principaux organes ou instruments de liaison avec la Communauté de l'Afrique de l'Est en dehors des rapports qui s'instituent par l'intermédiaire des ministres communautaires. Ce sont aussi les principaux instruments de coordination. A différents niveaux en effet, se sont constitués des groupes de travail et des comités qui réunissent, selon les matières, les responsables de différents ministères qui participent aux conseils et aux commissions de la Communauté : ministère de l'économie, des finances, du développement ou de l'industrie, ainsi que différents instituts publics, banque centrale, etc. C'est ainsi que se sont constitués des réseaux relativement restreints de personnes qui, depuis des années, s'occupent des affaires de la Communauté. Cette structure semble donner satisfaction en Tanzanie ainsi qu'au Kenya. Selon certains observateurs, les structures administratives et gouvernementales sont encore mieux intégrées au Kenya. Quant à l'Ouganda, étant donné la structure actuelle du régime politique et le rôle personnel du président, il semble que dans ce pays aussi le bureau présidentiel joue un rôle prépondérant. Néanmoins, la structure est bien moins définie et l'efficacité de son action moins satisfaisante.

La Communauté de l'Afrique de l'Est offre une autre particularité : les ministres communautaires proposés par les présidents des pays membres et nommés par l'Autorité, ils résident au siège de la CAE, tout en participant régulièrement au cabinet des ministres qui traitent des affaires communautaires. Il s'agit là d'une structure originale car ces ministres ont une double fonction : une fonction éminemment communautaire avec des responsabilités qui concernent la Communauté de l'Afrique de l'Est et une fonction de rouage de transmission des volontés nationales dans la Communauté. C'est dire que les ministres ont une double loyauté à la fois communautaire et nationale. Par leurs actions au plan national, ils contribuent certainement à la fois à une bonne connaissance des affaires communautaires et à leur examen approprié au niveau gouvernemental le plus élevé. La présence des ministres aux conseils gouvernementaux offre d'autre part maints avantages : ils s'informent sur les intentions des gouvernements, en même temps ils informent directement les gouvernements; de cette façon ils facilitent une vue plus communautaire des problèmes qui se posent. Ils ont ainsi une position privilégiée qui leur permet d'oeuvrer en faveur de la Communauté; mais en même temps, cette position les amène parfois à défendre (indirectement) les intérêts nationaux au sein de la Communauté bien qu'ils tiennent leurs mandats de l'Autorité et qu'ils soient responsables envers elle seule. De toute manière, cette institution

originale facilite les relations entre Communauté et autorités nationales. Mais en même temps elle crée parfois une situation ambiguë qui peut s'avérer profitable soit au gouvernement, soit à la Communauté, si ce n'est aux deux en même temps.

Les ministres communautaires qui occupent une position clé dans la Communauté forment le comité des ministres communautaires. En même temps, ils président les cinq conseils ministériels de la Communauté de l'Afrique de l'Est et ont sous leur responsabilité des secrétariats fonctionnels. Leur importance au plan national est soulignée par le fait que, sauf exception, ils ont une grande influence et jouissent de la confiance de leur président. Ainsi, ils contribuent d'une manière indirecte à une meilleure coordination des positions nationales auxquelles ils assurent une expression plus cohérente au niveau communautaire.

b) l'UDEAC

A l'exemple de la Communauté de l'Afrique de l'Est, les ministres des affaires étrangères sont également absents du processus d'intégration dans l'UDEAC. Les principaux acteurs qui y participent sont d'une part les présidents et, d'autre part les ministres de l'économie, du développement ou du plan, ainsi que le ministre des finances. D'autres ministres peuvent également y prendre part dans la mesure où les matières qui les concernent sont abordées dans l'intégration régionale (agriculture, travail, transport, santé, etc.). Il résulte de la structure même de cette intégration régionale que ce sont les secrétariats des présidences ou les cabinets des présidents qui jouent un rôle important dans le processus d'élaboration des positions nationales avec les ministères de l'économie et des finances. Dans les pays de l'UDEAC des nouvelles structures n'ont pas été créées à l'intention de l'organisation régionale, mais ce sont des structures administratives et gouvernementales existantes qui en ont la charge.

République centrafricaine. Au niveau administratif, c'est le ministère des finances qui, en coopération avec le ministère du commerce, s'occupe des problèmes de l'UDEAC; ces deux ministères organisent des réunions interministérielles ad hoc. Au plan gouvernemental, les positions nationales sont coordonnées par le ministre secrétaire général du gouvernement et formulées en dernière instance par le conseil des ministres.

Au Gabon. C'est le ministère de l'économie et des finances qui assure la coordination entre tous les ministères intéressés. Au niveau de la présidence, le conseiller chargé des affaires africaines s'occupe de l'UDEAC. Dans les principaux ministères tels que ceux de l'économie et des finances, ce sont surtout les directeurs des douanes et des impôts, le directeur de l'industrie et leurs collaborateurs proches qui suivent les affaires de l'UDEAC.

Au Congo. C'est le ministère du plan (commissaire général au ministère du plan) qui, sous le contrôle de la présidence du conseil des ministres, assure la coordination par l'intermédiaire de réunions interministérielles. Participent à ces réunions, les directeurs centraux qui constituent le rouage administratif de coordination; au niveau politique c'est la présidence du conseil des ministres qui assume en dernière instance la responsabilité de la politique nationale dans l'UDEAC.

Cameroun. Au niveau administratif, la responsabilité des affaires de l'UDEAC incombe au ministère de l'économie et du plan qui agit en liaison avec le secrétariat général de la présidence. Ce ministère peut organiser aux fins de la coordination, des réunions interministérielles qui préparent les instructions. Comme dans les autres pays

de l'UDEAC, ces réunions interministérielles n'ont pas un caractère formel et institutionnalisé. Au niveau politique, c'est le président et le secrétariat général de la présidence qui assument la responsabilité finale. Ce sont eux qui exercent par conséquent un contrôle politique sur la définition des positions nationales dans l'UDEAC.

Dans les quatre pays examinés, il apparaît clairement que le rôle politique central est rempli par le chef de l'exécutif et son secrétariat général. Par ailleurs, au plan de l'étude et de la préparation administrative, le rôle essentiel est assumé par le ministère de l'économie ou du plan et à titre exceptionnel dans la République centrafricaine par le ministère des finances. Cependant, on constate que même au niveau des réunions interministérielles de fonctionnaires et d'experts des directions intéressées, un représentant ou un conseiller de la présidence y prend part pour assurer la liaison avec le président. Il est intéressant de constater qu'une évolution s'est produite dans la plupart des pays membres de l'UDEAC à l'exception de la République centrafricaine : en effet, désormais se sont les ministères économiques qui sont chargés de la coordination et des responsabilités principales en relation avec l'UDEAC, ces ministères ayant remplacé les ministères des finances. Cette évolution peut être interprétée de la manière suivante : au début de l'UDEAC, les domaines essentiels étaient ceux des douanes et de la fiscalité; or, à l'heure actuelle ces domaines connaissent un rythme de croisière; en revanche, ce sont les problèmes de l'intégration économique qui constituent la tâche principale de l'UDEAC. L'importance croissante des problèmes économiques qui constituent la dynamique même de l'intégration en cours dans l'UDEAC, explique en partie du moins, la substitution des ministères de l'économie, du plan ou du développement au ministère des finances. Les ministères des finances du fait même de leur participation au comité de direction et de leur rôle dans l'UDEAC continuent à occuper une place importante au côté des ministères économiques. Il n'en demeure pas moins que se sont ces derniers qui ont la charge principale de la coordination des positions nationales dans le cadre de l'intégration régionale centrafricaine.

Un dernier rappel : comme dans l'exemple de la Communauté de l'Afrique de l'Est ici également, la hiérarchie du pouvoir réel dans les différents pays membres est respectée; en effet, se sont les présidents et leurs collaborateurs qui ont le contrôle politique. Ce contrôle se manifeste notamment par la présence des délégués ou conseillers présidentiels aussi bien aux réunions au niveau national, qu'aux réunions des commissions d'experts ou du comité de direction, et parfois même du conseil des chefs d'Etat de l'UDEAC. La présence d'un nombre limité de fonctionnaires ou de responsables politiques dans les différents rouages et à propos de différentes activités de l'UDEAC, garantit une certaine continuité et une coordination au niveau national. Dans l'ensemble, cette coordination semble assez bien assurée dans les pays membres de l'UDEAC, à l'exception peut-être de la République centrafricaine. Dans ce dernier pays, le problème ne se pose pas au niveau de la coordination mais au niveau de la compétence et de la permanence des cadres supérieurs de l'administration et du gouvernement.

B. Elaboration des positions et des politiques nationales

1. Communauté européenne

En principe, l'élaboration des positions et des politiques nationales est au départ l'oeuvre des administrations nationales et ensuite celle des organes gouvernementaux et des responsables politiques. Dans les intégrations régionales économiques, la difficulté essentielle provient du fait que les secteurs couverts par cette intégration sont fort diversifiés; ceci implique la participation de nombreux ministères,

fonctionnaires et experts. La coordination entre ces divers acteurs qui participent à la préparation et à la formulation des positions nationales devient d'autant plus difficile que la distinction entre les problèmes politiques et les aspects techniques, économiques et autres, est quasi impossible à faire d'une manière claire. Lorsqu'il s'agit de questions très importantes à contenu ou à portée politiques (problèmes institutionnels, coopération politique, union européenne), il y a tendance de la part des organes politiques suprêmes (président ou gouvernement) à donner des directives. Les ministres responsables et les administrations et experts interviennent ensuite et préparent les projets de décision dans le cadre de ces directives. Cependant, si les directives ne fixent pas certaines options assez clairement, la marge d'action des administrations et des experts demeure assez grande. Dans ces conditions, le problème de la coordination se pose étant donné qu'il y a des possibilités de contradiction entre diverses administrations chargées de préparer ces politiques ou ces positions. L'examen du fonctionnement proprement dit des processus aboutissant à la formulation des positions et des politiques nationales devrait nous permettre de voir plus concrètement comment les différents pays ont cherché à résoudre ces problèmes.

France. La formulation des positions françaises passe par plusieurs stades : tout d'abord il y a une coordination informelle qui s'effectue entre les administrations de différents ministères. Des contacts directs entre les fonctionnaires qui s'occupent des affaires européennes dans les différents ministères permettent souvent des consultations rapides et une première ébauche de positions communes. Cette coordination informelle est complétée par celle dont a la charge le comité interministériel qui, en principe, avec la collaboration de différents ministères intéressés, prépare toutes les décisions techniques : les instructions techniques émanent nécessairement du comité interministériel; néanmoins, le ministère des affaires étrangères intervient même à ce stade dans la mesure où plus d'une décision ou position technique a des implications de type politique. En revanche, lorsqu'il s'agit des positions plus politiques, c'est le ministère des affaires étrangères qui prépare les positions françaises. Ainsi donc, le secrétariat général du comité interministériel et le ministère des affaires étrangères constituent tous deux des passages obligés de toute information, instruction ou décision entre l'administration française et l'organisation communautaire. La différence du point de vue fonctionnel c'est que le rôle du comité interministériel est surtout important lorsqu'il s'agit des affaires et des problèmes techniques; dans ce cas-là, le ministère des affaires étrangères n'est qu'un rouage de transmission; si dans ces affaires, l'opposition ou la divergence entre divers ministères ne peut pas être surmontée à ce niveau, à ce moment-là interviennent les niveaux gouvernementaux supérieurs, à savoir le premier ministre et le conseil des ministres, voire même le Président de la République. Dans ces affaires controversées, tant le secrétariat général du Comité interministériel que les directions du ministère des affaires étrangères, remplissent davantage un rôle d'organe de préparation que de décision et ont une fonction de support administratif pour le travail qu'accomplissent le gouvernement et les autres instances politiques. Il en va de même pour des affaires politiques dont la charge principale revient au ministère des affaires étrangères : si le ministère est en mesure d'élaborer des positions qui sont facilement approuvées par le gouvernement, le premier ministre et le Président de la République, ce rôle est plus substantiel; en revanche, lorsqu'il s'agit des questions controversées ou hautement politiques pour lesquelles un arbitrage présidentiel est nécessaire, la direction politique du ministère des affaires étrangères agit comme un instrument administratif, de préparation et de secrétariat. De toute manière, tout ce processus de formulation de décision est très centralisé. Les instructions qui sont adressées à la représentation permanente française passent d'une manière obligée par le comité interministériel et sont transmises par le ministère des affaires étrangères.

Un autre rôle très important que remplit le secrétariat général du comité inter-ministériel est celui du contrôle de tous les rapports entre les fonctionnaires français et les administrateurs communautaires; en effet, si au début les fonctionnaires français qui participaient à différentes réunions convoquées par la Commission avaient une grande marge de liberté et d'indépendance, cette situation ne s'est pas perpétuée après 1962, le Général de Gaulle estimant quelque peu dangereux le "copinage technocratique" au niveau communautaire. Pour mieux exercer ce contrôle, le SGCI désigne les experts français qui participent aux réunions à Bruxelles; par ailleurs, il centralise toutes les directives et les instructions dont ces experts sont munis. On peut donc se demander si à propos des experts français réunis par la Commission on peut encore parler d'experts à "titre personnel ou privé"; ainsi donc, dès le départ, les experts français à Bruxelles semblent présenter une certaine homogénéité de points de vues. Certes, leur position n'est pas encore figée à ce stade; il n'en demeure pas moins qu'elle détermine dans une certaine mesure les phases ultérieures notamment celles de type administratif, les arbitrages politiques pouvant évidemment modifier cette attitude.

En conclusion, on constate que pour les affaires administratives, le SGCI joue un rôle fondamental d'organe de préparation et de coordination, organe par lequel passent et d'où émanent toutes les instructions techniques; cet organe agit néanmoins, en liaison avec le ministère des affaires étrangères et subit différents arbitrages au niveau du Président, du premier ministre et du gouvernement. S'agissant des affaires politiques, le rôle du ministère des affaires étrangères devient primordial; c'est lui qui remplit les fonctions principales de coordination et de préparation de positions nationales qui seront arbitrées par le premier ministre, le gouvernement et le Président de la République. De l'avis de tous les observateurs, ce processus d'élaboration et de formulation de politique nationale est à la fois efficace et souple; il garantit en effet une unité de position de la France sur les divers problèmes communautaires. Du fait même de cette grande cohérence, la France a un grand poids dans les négociations communautaires ainsi que dans la préparation des décisions. Cette cohérence est également facilitée par le travail d'équipe qu'accomplit la Représentation permanente française à Bruxelles. Le représentant permanent et son adjoint, ainsi que les autres membres de cette représentation prennent part régulièrement à des réunions qui ont lieu à Paris à divers niveaux.

Ainsi, à tous les niveaux, aussi bien à Paris qu'à Bruxelles, la France manifeste une très grande cohérence dans ses points de vue sur les affaires communautaires. Son système semi-présidentiel et sa centralisation administrative sont des facteurs essentiels qui facilitent la coordination et l'unité de vue. Si ce modèle de formulation des politiques nationales garantit une très grande efficacité et une excellente protection des intérêts français, on peut se demander si c'est la formule la meilleure du point de vue communautaire. En effet, cette unité de vue semble favoriser le maintien d'une position nationale et, partant, rendre plus difficile du point de vue sociologique et politique, une intégration réelle non seulement de différents domaines mais également des administrations des pays membres de la Communauté.

Pays-Bas. Tout en assurant une bonne coordination dans l'ensemble, le processus aux Pays-Bas ne connaît pas la même centralisation et la même efficacité. En effet, les Pays-Bas connaissent un système beaucoup plus décentralisé où les différents ministères techniques disposent d'une grande autonomie. Au niveau de la préparation administrative, ce sont les deux ministères des affaires étrangères et des affaires économiques qui remplissent un rôle central : selon le professeur Sasse, l'évolution qui s'est poursuivie depuis la fin de 1970 a conduit à un renforcement du rôle de coordination du ministère des affaires étrangères, tant au niveau de l'élaboration

que de l'exécution des politiques communautaires. Cependant, il s'agit là davantage d'une structure organisationnelle que d'un processus de formulation des politiques. En effet, lorsqu'il s'agit de formuler les politiques pour toutes les matières économiques, monétaires, financières, agricoles, se sont les ministères compétents et en particulier le ministère des affaires économiques qui ont une fonction primordiale à remplir. Tant l'un que l'autre de ces deux ministères remplissent ces fonctions en collaboration étroite avec d'autres ministères techniques. S'il s'agit des affaires courantes ou de routine, c'est la DGES du ministère des affaires étrangères qui, en consultation avec les différents ministères techniques, élabore au cours de ses réunions hebdomadaires des instructions. Le BEB ainsi que l'IRHP interviennent souvent lorsqu'il s'agit d'élaborer des décisions portant sur les affaires économiques et techniques. Concernant des problèmes importants ou de portée politique, la préparation des décisions est assumée par la commission de coordination pour l'intégration européenne. Cet organe important de préparation et de coordination auquel participent le représentant permanent et certains membres de la représentation permanente, n'a pas de pouvoir formel obligatoire mais a un pouvoir réel car il prépare des textes et des résolutions, ainsi que des notes explicatives qui sont envoyés à tous les ministères; il semble que ce travail préparatoire exerce une grande influence sur les positions définitives des Pays-Bas. Les affaires très importantes ou politiques sont adressées au REZ qui, au niveau politique a la charge de prendre des décisions finales. Cependant fort souvent ce conseil restreint s'élargit aux membres du cabinet; en effet de nombreuses affaires européennes figurent à l'ordre du jour du cabinet.

Lorsque le consensus général est obtenu à ce niveau, les affaires sont renvoyées au ministère compétent pour examen détaillé et la préparation technique. Ces ministères conservent une grande autonomie sur le plan technique. Cette autonomie se répercute notamment dans le comportement et les activités des fonctionnaires et experts des ministères techniques qui se rendent aux réunions convoqués par la Commission à Bruxelles. Contrairement à ce que nous avons observé pour la France où la coordination concerne également ces experts nationaux, le contrôle de l'activité des experts par un organisme central est très difficile à exercer. Néanmoins, malgré cette décentralisation assez forte et la rivalité qui existe entre le ministère des affaires économiques et le ministère des affaires étrangères, on a rarement constaté des contradictions dans les positions exprimées par les différents représentants des Pays-Bas au Conseil à Bruxelles. Si ce mécanisme donne de bons résultats dans un pays à dimension moyenne, ce n'est pas forcément un modèle à suivre dans les pays plus grands où les intérêts personnels entre les fonctionnaires et les responsables sont suffisamment fréquents aux Pays-Bas pour assurer un minimum de vues communes qui, par ailleurs, se trouvent facilités par l'existence des intérêts nationaux relativement clairs.

Un autre point important reste à souligner : le rôle central qu'occupe dans la formulation de la politique des Pays-Bas le représentant permanent à Bruxelles. En effet, ainsi que nous l'avons fait observer, le représentant permanent est une haute personnalité ayant une grande expérience des affaires communautaires. Sa fonction et sa personnalité lui donnent accès à tous les niveaux et lui attribuent un rôle de coordination. A ce propos, on peut se demander si une règle générale ne semble s'esquisser pour la grande majorité des affaires communautaires : dans la mesure où la coordination au niveau national n'est pas complète et étanche, une fonction d'harmonisation, d'ajustement, voire de décision d'autant plus grande sera attribuée, volontairement ou non, à la représentation permanente à Bruxelles.

En conclusion, on constate aux Pays-Bas une interaction continue entre les niveaux politiques et administratifs, ainsi qu'avec la représentation permanente à Bruxelles; cette interaction constitue un facteur important dans l'élaboration de la politique néerlandaise. Par ailleurs, on a observé une forte poussée vers la décentralisation et, partant, une grande autonomie des ministères techniques. Cette tendance est accentuée par le fait de la grande spécialisation de différents aspects de l'activité communautaire.

La Belgique. La formulation de la position belge a passé par trois périodes principales : 1) la première période est celle des ajustements des mécanismes existants; 2) la deuxième est celle de la création des groupes ad hoc de coordination (Davignon), ainsi que la constitution d'un groupe d'euroministres; 3) enfin, la troisième période est celle qui porte l'empreinte de M. Tindemans et qui connaît une plus forte centralisation à l'échelon le plus élevé et une meilleure articulation des différents organes ou groupes qui interviennent dans l'élaboration et la coordination de la politique belge.

Au cours de la première période, la préparation administrative est dévolue essentiellement aux directions générales du ministère des affaires étrangères qui agissent en collaboration avec les ministères techniques. A ce niveau la coordination est assurée par la commission économique interministérielle et par les différents groupes et sous-commissions dont elle dispose, ainsi que par son secrétariat général qui est à la charge du ministère des affaires économiques. Au niveau gouvernemental, la définition de la politique incombe au comité ministériel de coordination économique et sociale (CMCES) qui siège sous la présidence du premier ministre. Les demandes qui sont adressées au gouvernement proviennent notamment soit de différentes organisations professionnelles nationales, soit d'une administration nationale ou bien, sont transmises en provenance de la Communauté européenne par l'intermédiaire de la représentation permanente. Ces demandes sont acheminées par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères aux différents ministères compétents; ceux-ci, après avoir accompli leur travail préliminaire, transmettent ces problèmes à la CEI et à ses différents groupes qui préparent les instructions. Si la question n'est pas de première importance et si elle ne pose pas de problème, ni soulève d'opposition, elle est transformée en instruction à l'intention de la représentation permanente. Si en revanche, elle est très importante ou controversée, elle est transmise au CMCES qui est chargé de prendre des décisions finales. Cette procédure d'élaboration de positions en Belgique apparaît simple et logique. En fait, elle ne correspond pas tout à fait à la réalité que l'on a pu observer dans cette première période. Ainsi, selon M. P. Mahieu, cette procédure n'est pas aussi efficace que l'on pourrait le croire. Plusieurs lacunes sont à constater : tout d'abord les ministères techniques ont tendance à établir des contacts directs avec les administrations d'autres pays membres; d'autre part, les contacts entre les départements et entre les ministères sont peu fréquents, les uns cherchant à maintenir dans l'ignorance les autres dans l'intention de préserver un certain monopole de l'information et de la décision; il n'existe que rarement un point de vue global, mais une politique communautaire se présentant sous des aspects diversifiés; enfin, le ministère des affaires étrangères ne parvient pas toujours à donner à temps des directives à la représentation permanente; dans ces conditions, la représentation permanente est souvent appelée à prendre des initiatives et à procéder à certaines consultations rapides. M. P. Mahieu constate néanmoins qu'en définitive plusieurs de ces lacunes sont entièrement comblées par l'efficacité dont fait preuve la représentation permanente qui dispose d'un personnel hautement qualifié.

Dans la deuxième période marquée par M. Davignon, la formulation de cette politique et sa coordination continuent certes à passer par le CMCES et la CEI, ainsi que par ses commissions, mais sont de plus en plus préparées au niveau administratif par un groupe ad hoc de coordination que préside M. Davignon. Ce groupe élabore la plupart des positions belges lors de ces réunions hebdomadaires. En prolongement de ce stade préparatoire, il existe un groupe d'euroministres qui est convoqué par le ministère des affaires étrangères et qui constitue un rouage central de coordination. Dans cette nouvelle procédure, le ministère des affaires étrangères tend à occuper une position prépondérante en tant que rouage central de coordination : en effet, ce ministère, le représentant permanent, le groupe ad hoc de coordination et son président sont les auteurs de la politique belge. Dans cette configuration, les autres ministères ont moins de poids qu'aux Pays-Bas, en Italie ou en Allemagne. Ainsi donc, grâce à l'action d'une personnalité (M. Davignon), on observe une évolution vers une coordination plus poussée de la politique belge : bien que le groupe ad hoc n'ait pas de pouvoir formel, il semble en réalité avoir un poids considérable dans l'élaboration de la position belge.

Lors de la troisième période, le pouvoir politique affirme son rôle central et prépondérant. En effet, M. Tindemans a pris lui-même la présidence du CMCES et a doté celui-ci des pouvoirs importants : désormais le CMCES constitue le niveau politique le plus élevé pour les affaires de la politique européenne; doté d'un pouvoir de décision qui oblige tous les ministres, il constitue un rouage fondamental de la définition de la politique belge. L'instauration de ce mécanisme politique central n'a pas modifié les rôles de préparation qui sont ceux dévolus à la commission économique interministérielle et au groupe ad hoc, en effet, la commission et ses sous-commissions et groupes de travail interviennent lors de la préparation de ces positions et avant l'intervention du groupe ad hoc qui est chargé surtout des problèmes politiques ainsi que de l'examen des implications politiques des décisions économiques; après cette phase préparatoire, les décisions importantes sont transmises pour approbation définitive au CMCES. Ainsi donc, sans modifier fondamentalement la structure de l'élaboration de la politique belge, M. Tindemans en a accentué l'aspect politique en attribuant le rôle fondamental et général au CMCES. De la sorte, il a créé une structure et une procédure de type pyramidal qui va d'un niveau administratif de préparation au niveau politique le plus élevé de décision.

Cette évolution de la procédure en Belgique a été, partiellement du moins, influencée par la personnalité de M. Tindemans ainsi que par la mission que le Conseil européen lui a confié de préparer le projet de l'union européenne. D'autre part, le rôle des chefs des gouvernements s'est accru du fait de la fonction nouvelle qu'occupe le Conseil européen (constitué de chefs de gouvernements des pays membres de la Communauté) dans le processus de l'intégration économique et politique. Le Conseil a la charge de formuler les directives générales pour l'évolution de l'intégration, ainsi que de donner l'impulsion à l'oeuvre commune. Cette transformation au niveau de la structure, mais surtout au niveau du processus de décision dans l'intégration européenne, a eu des effets et en aura certainement à l'avenir sur les mécanismes de décision au niveau national. En effet, dans la mesure où les chefs de gouvernements sont appelés à participer directement à ce processus d'intégration, il est probable qu'ils seront également amenés à prendre une part plus active dans la formulation de la position nationale.

Luxembourg. Tant la structure que le processus de formulation de la position luxembourgeoise sont particuliers. Le rôle central y est occupé par le ministère des affaires étrangères qui réunit des groupes de travail, ainsi que des groupes inter-ministériels afin de formuler la position luxembourgeoise. Par ailleurs, l'union personnelle entre le Président du Conseil du gouvernement et le ministre des affaires étrangères fait que tout ce processus est soumis au contrôle politique et gouvernemental constant. Néanmoins, dans certains cas et en particulier dans le domaine économique et technique, le ministère de l'économie, ainsi que d'autres ministères techniques jouent un rôle fonctionnel important. Dans l'agriculture par exemple, ce processus échappe en fait au contrôle du ministère des affaires étrangères.

Comme dans l'exemple belge, la représentation permanente remplit également une fonction importante tout au long de ce processus : du fait de leur compétence ainsi que de la durée de leur fonction, le représentant permanent et son adjoint y sont intimement associés. A la dimension réduite de l'appareil gouvernemental et administratif correspond un groupe restreint de responsables politiques et de fonctionnaires qui assure la coordination à tous les niveaux sans qu'il y ait besoin d'institutionnaliser la consultation entre les différents ministères.

L'Italie. L'élaboration de la position italienne est assumée au niveau administratif par la réunion des directeurs généraux présidée par le Directeur général des affaires économiques du ministère des affaires étrangères. En principe, cette réunion a la capacité de discuter et de décider de questions qui concernent l'intégration européenne. Les questions importantes ou ayant des effets politiques sont portées à l'échelon gouvernemental, devant le ministère des affaires étrangères ou devant le comité interministériel pour la programmation économique. Cependant, ni le ministère des affaires étrangères, bien qu'ayant pour tâche de représenter la position gouvernementale dans la CE, ni le comité interministériel pour la programmation économique ne semblent pas remplir une fonction efficace de coordination. Celle-ci est d'autant plus difficile à réaliser que les coalitions instables et les difficultés économiques et politiques continuent à influencer la vie politique. Dans ces conditions, les ministres disposent de larges pouvoirs qui leur permettent, sinon d'agir de manière indépendante, du moins d'infléchir considérablement la position italienne dans les domaines de leur compétence. Dans le fonctionnement pratique de ce mécanisme, un autre obstacle se dresse : la distance entre Bruxelles et Rome, qui en rendant difficile une communication continue des informations, ne permet pas toujours au Gouvernement italien de prendre des décisions dans les délais prescrits. Ces différents éléments contribuent à accroître de fait le rôle de la représentation permanente à Bruxelles. Saisie par les différentes demandes, parfois contradictoires, celle-ci est obligée de prendre des initiatives et partant de remplir une fonction qui dépasse son rôle initial. Dans de très nombreux cas, la représentation permanente est donc appelée à définir la position italienne. Dans des questions importantes fort souvent ce sont les ministères ou les ministres eux-mêmes qui interviennent directement. En conclusion, on peut estimer que le processus d'élaboration de position nationale en Italie n'est pas un modèle du genre.

L'Allemagne. L'élaboration des politiques nationales est le fait, au niveau administratif, du cercle des responsables des affaires européennes constitué par les hauts fonctionnaires de tous les ministères et présidé par le directeur du département Europe au ministère de l'économie ou par son homologue du ministère des affaires étrangères. Malgré leurs réunions relativement fréquentes (toutes les trois à quatre semaines), ce Cercle éprouve des difficultés à exercer une fonction de coordination continue, étant donné le nombre de ses participants. Ce rôle de coordination semble plus efficacement

rempli par le Comité des secrétaires d'Etat pour les affaires européennes dont le secrétariat est assuré par le département E du ministère de l'économie. Ce comité et son secrétariat procèdent à des nombreuses consultations de différents fonctionnaires et experts des divers ministères en collaboration étroite avec le ministère des affaires étrangères et le ministère des affaires économiques. C'est ce comité qui a la charge de préparer des rapports et des études concernant les affaires du Conseil à Bruxelles, de développer une stratégie commune du Gouvernement allemand ainsi que de prendre selon les besoins des décisions obligatoires pour les différents ministères. En partant de son travail, le ministère de l'économie ainsi que le ministère des affaires étrangères selon une division entre aspects économiques et techniques et aspects politiques, transmettent des instructions à la représentation permanente.

Bien que dépendant directement du ministère des affaires étrangères, cette représentation permanente est largement influencée sur le plan substantiel par le ministère de l'économie, ainsi que par d'autres ministères techniques. Sur le plan politique le contrôle est assuré par le secrétaire d'Etat aux affaires européennes qui désormais est membre du cabinet et ministre d'Etat, ainsi que par le comité du cabinet et plus particulièrement par le cabinet lui-même. Créé en 1973, le comité restreint du cabinet qui comprend quelques ministres ainsi que le chancelier, ne s'est en réalité que rarement prononcé sur la politique allemande face aux problèmes européens. En réalité, cette responsabilité a été prise en charge par le cabinet tout entier. On constate, notamment, que les affaires européennes figurent en tant que point inscrit en permanence à l'ordre du jour du cabinet allemand. Comme dans d'autres pays de la Communauté, une large part de la responsabilité des affaires européennes tend à être assumée par le chancelier lui-même ainsi que par le cabinet gouvernemental.

Ce processus tel qu'il est esquissé et tel qu'il fonctionne en Allemagne apparaît comme un mécanisme compliqué. Certes les questions courantes ne posent pas souvent de problèmes majeurs et sont résolues efficacement au niveau administratif par des consultations fonctionnelles qui donnent lieu à des instructions transmises au comité, au représentant permanent et au représentant allemand au Conseil des ministres. Malgré le rôle souvent utile que remplit le comité de secrétaires d'Etat, notamment dans les questions qui n'ont pas de portée politique, ce qui caractérise ce processus en Allemagne c'est un flottement qui persiste au niveau des responsabilités du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie ainsi que des contradictions qui peuvent surgir entre les vues individuelles de différents ministres ou ministères techniques.

Comme dans d'autres exemples, les questions importantes ou ayant une portée politique sont transférées à des niveaux supérieurs et de ce fait là, le comité des secrétaires d'Etat n'y remplit plus qu'une fonction de rouage de transmission. A ce niveau supérieur, les influences de différents ministres entrent en jeu. Par ailleurs, il est intéressant de rappeler qu'au niveau des délégués qui participent au groupe de travail à Bruxelles, il n'existe pas en Allemagne de contrôle efficace : en effet, les instructions à ces délégués sont données par les différents ministères de sorte que des contradictions sont fort possibles. Ces contradictions peuvent notamment se manifester entre les instructions que reçoit la représentation permanente à Bruxelles et les positions prises par les différents experts gouvernementaux qui participent au groupe de travail du conseil, voire même de la commission. En conclusion, le modèle allemand qui demeure très pragmatique n'assure pas une coordination efficace et une unité de vue.

Royaume-Uni. Le travail préparatoire est fait essentiellement par le département de l'intégration européenne (DEI) du ministère des affaires étrangères en collaboration étroite avec la section européenne de l'office du cabinet ainsi qu'avec la contribution des ministères spécialisés. Toutes les instructions qui sont préparées par le DEI sont examinées par la Section européenne. Comme dans d'autres pays, contribue également à la préparation de ces textes et projets de décisions la représentation permanente à Bruxelles. La coordination interministérielle est assurée par le comité officiel pour l'Europe qui réunit des sous-secrétaires d'Etat des ministères britanniques toutes les semaines. En outre, l'unité européenne (European United) a pour tâche d'élaborer une stratégie à moyen terme et par conséquent de faciliter l'unité de vue au niveau gouvernemental britannique. Le processus de formulation de la politique et de la position britannique n'a pas été substantiellement modifié depuis le retour au pouvoir de M. Wilson en 1974 : un comité de stratégie européenne a été créé pour la renégociation et un comité des questions européennes a remplacé le comité ministériel pour l'Europe.

Le modèle britannique qui se rapproche du modèle français a assuré déjà une homogénéité de vue efficacement lors de la négociation de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne. On peut estimer qu'à l'heure actuelle le mécanisme fonctionne très bien et assure constamment une bonne circulation des informations ainsi qu'une coordination efficace entre les différents ministères. Comme dans l'exemple français, c'est le ministère des affaires étrangères qui a un rôle important à remplir au côté de la section et du comité officiel pour l'Europe. En effet ce qui caractérise cette structure c'est qu'elle a établi les différents échelons : département ministériel, comité ou unité interministérielle et cabinet. Une particularité intéressante du modèle britannique qui en constitue l'originalité est l'existence d'une unité européenne qui, composée des hauts fonctionnaires détachés auprès de l'office du cabinet, élabore la conception britannique à moyen terme. Cette unité a ainsi la possibilité sans se préoccuper des problèmes quotidiens, de concevoir la politique britannique à plus long terme et de préparer ainsi l'intégration européenne à l'avenir. Face à cette innovation dont pourraient s'inspirer d'autres pays de la Communauté, ainsi que d'autres groupements régionaux, il est encore trop tôt pour se prononcer sur ses véritables portée et utilité.

Danemark. Le travail préparatoire est fait par les vingt et un sous-comités composés de différents fonctionnaires. Ces sous-comités sont calqués sur les principales directions et groupes de travail qui existent à la Commission ou dans le cadre du Conseil de la Communauté européenne. Les résultats du travail accompli par ces groupes ou ce comité sont portés devant les ministères responsables et non pas directement devant le comité des fonctionnaires pour la CEE. (Sasse p. 84). Ce fait démontre, s'il en était besoin, la très grande autonomie dont jouissent les différents ministères. Cette autonomie se reflète également dans la procédure suivie pour les groupes de travail du Conseil de la CE : les instructions adressées aux délégués participant à ces groupes de travail émanent de différents ministères responsables (comme dans l'exemple de l'Allemagne). Il va de soi que ces délégués sont tenus de suivre les directives qui émanent, soit du comité du cabinet pour la CEE, soit du comité des fonctionnaires. La section du commerce extérieur reçoit copies de tous ces travaux et instructions de différents ministères et elle a d'autre part le monopole de la transmission des instructions à la représentation permanente.

Si au niveau préparatoire, les travaux ne sont pas coordonnés, cette fonction de coordination est remplie à un stade plus avancé par le comité de fonctionnaires pour la CEE. Ce comité interministériel, dont le secrétariat est assuré par le service du commerce extérieur, garantit une certaine unité de vues au point de vue de la représentation permanente et de la position nationale. Cependant, les questions importantes ou des questions à implications politiques sont transmises au comité

européen du cabinet. De la sorte elles peuvent être tranchées au niveau gouvernemental le plus élevé. Comme dans d'autres exemples le processus est quelque peu différent lorsqu'il s'agit de la coopération politique ou de la préparation des sommets européens (actuellement du Conseil européen des chefs de gouvernements). Dans ces cas là, la section politique du ministère des affaires étrangères constitue le rouage principal de préparation pour toutes les affaires qui concernent la coopération politique européenne; par ailleurs lorsqu'il s'agit des problèmes de l'intégration économique, c'est la section pour le commerce extérieur qui a la responsabilité du travail préparatoire. Ce modèle, très proche de celui de l'Allemagne, a présenté moins d'inconvénients, du moins pour l'instant, pour le Danemark étant donné les intérêts plus circonscrits et plus définis du pays. Par ailleurs, certaines difficultés résultant des problèmes de coordination ont probablement pu être surmontées grâce à un nombre relativement restreint de personnes compétentes qui s'occupent des problèmes de la Communauté européenne au Danemark, à différents niveaux administratif et gouvernemental. En dernier lieu, le fait que les questions de la Communauté européenne soient essentiellement du ressort du ministre du commerce extérieur dont elles constituent la responsabilité principale, contribue à maintenir, grâce à son poids au cabinet, une certaine homogénéité de vues.

Irlande. Comme la structure, le processus de formulation de la politique est relativement simple en Irlande. La préparation au niveau administratif relève essentiellement de la section de la CEE au ministère des affaires étrangères. C'est ce ministère également qui donne des instructions aux représentants permanents. A l'instar des exemples allemands et danois, les instructions adressées aux représentants irlandais dans les groupes de travail du Conseil émanent directement des ministères concernés. Ainsi donc la tâche de coordination au niveau administratif et interministériel revient essentiellement au ministère des affaires étrangères malgré le poids des autres ministères tel que celui des finances et de l'industrie. Au niveau politique le plus élevé c'est le conseil des ministres qui s'occupe régulièrement des affaires européennes et qui fixe la politique et la position de l'Irlande.

2. Communauté de l'Afrique de l'Est et l'UDEAC

Dans la Communauté de l'Afrique de l'Est, la coordination est organisée essentiellement autour des bureaux de la présidence dans chaque pays. Ce sont ces bureaux qui constituent les principaux organes de liaison avec la Communauté de l'Afrique de l'Est. Le travail de préparation est effectué par les groupes de travail qui portent sur les principales matières du ressort de la Communauté de l'Afrique de l'Est. Dans l'exemple de la Tanzanie les réunions ont lieu avant chaque session d'un comité ou d'un Conseil de la CAE. Outre les groupes de travail spécialisés, les études et les documents sont préparés par les réunions des conseillers des ministres intéressés. Il s'agit particulièrement du ministère des finances, de l'économie, de la planification et autres ministères techniques. Bien que parfois débordées par le travail, en principe elles fonctionnent bien et préparent des positions à l'intention des ministres. En effet leur rôle est de discuter les différentes matières inscrites à l'ordre du jour, d'élaborer à l'intention des différents ministres les notes succinctes leur permettant d'orienter leur action dans les réunions de la Communauté, ainsi que de tenir des réunions avec les ministres si besoin est. Ainsi ces réunions des conseillers permettent de préparer les dossiers à l'intention des ministres. Il va de soi que dans tout ce processus le rôle personnel du ministre dépend à la fois de son intérêt pour les affaires communautaires et de sa personnalité ainsi que de sa compétence. Selon l'expérience en Tanzanie, ce travail préparatoire est le fait d'un groupe relativement restreint de personnes, fonctionnaires et experts de différents ministères. En effet,

on constate que relativement peu de ministères sont activement impliqués dans l'affaire de la Communauté et que par ailleurs ce sont essentiellement les collaborateurs les plus proches du ministre qui s'en occupent, à savoir, le secrétaire général du ministère, un ou deux conseillers personnels du ministre ainsi qu'un groupe d'économistes ou de spécialistes. Le modèle, tel que nous l'avons observé en Tanzanie, semble être également appliqué au Kenya et partiellement en Ouganda. Bien que n'étant pas institutionnalisé, ce modèle donne satisfaction pour l'heure, notamment du fait d'une certaine continuité des personnes engagées dans le processus. Cette remarque qui vaut essentiellement pour la Tanzanie est applicable d'une manière plus limitée au Kenya où les changements de hauts fonctionnaires sont plus fréquents et ne peut en aucune façon être valable pour l'Ouganda où la continuité de la fonction publique n'est pas assurée.

Un autre problème se pose également à propos des principaux conseillers ministériels qui s'occupent des affaires de la Communauté, mais aussi des grands problèmes économiques et de développement. En effet, nombreux sont encore les conseillers étrangers qui proviennent soit des cadres antérieurs, soit de différents types d'assistance technique. Ce problème est commun aux deux intégrations africaines. La question est dès lors comment assurer la formation des cadres régionaux ainsi que la substitution progressive de ces nouveaux fonctionnaires aux cadres provenant de l'étranger. Certes pendant encore longtemps, ces régions ne pourront pas se passer de l'assistance technique internationale. L'effort de formation préconisée ne vise d'ailleurs pas à cette substitution, mais plutôt à la création d'un noyau de fonctionnaires régionaux qui permette de tirer davantage profit de l'assistance technique extérieure.

Dans la Communauté, les quatre grands services communs ainsi que d'autres instituts spécialisés qui comptent une vingtaine d'unités, exigent une forme de processus de décision qui diffère de celle qui a été décrite ci-dessus. En effet, les services communs ainsi que les instituts spécialisés se caractérisent par une grande autonomie de gestion et par les secteurs très spécialisés et parfois limités qu'ils recouvrent. De ce fait, si l'intervention des présidents et de l'Autorité se fait sentir lorsqu'il s'agit de nomination des responsables supérieurs de ces services ainsi que d'approbation de leurs budgets, il n'en demeure pas moins que les présidences se limitent dans ces cas à fixer des orientations générales. Le fonctionnement principal de ces services communs relève de la gestion, beaucoup plus que de la politique. C'est pourquoi les interventions et les interférences avec le pouvoir politique sont plutôt exceptionnelles (sauf dans certains cas comme dans celui de la collecte des impôts qui a été décentralisée et redistribuée entre les pays membres). En principe, lorsqu'il s'agit de décisions prises dans le cadre de ses services, les consultations et les communications ont lieu directement entre le service commun et les ministères ou services nationaux responsables. Ce n'est que lorsqu'une décision a des implications économiques, voire politiques, qu'une plus large consultation interministérielle et avec la présidence, a lieu au niveau national. En conclusion, la technicité des problèmes qui sont traités par les services communs, ainsi que par une vingtaine d'instituts régionaux, justifie l'existence des communications directes entre ces services communs et les ministères compétents. Ainsi que nous l'avons constaté plus haut, le poids des ministères techniques est d'autant plus grand que les matières traitées sont spécialisées et limitées.

L'UDEAC. En principe, le processus suivant caractérise, sauf quelques écarts et variations, la plupart des pays membres de l'UDEAC : la préparation initiale des dossiers est à la charge des experts et des fonctionnaires de différents ministères compétents. Par exemple lorsqu'il s'agit des problèmes de douane et de la fiscalité ces dossiers sont élaborés sous la responsabilité essentielle des directions générales des douanes ou de la fiscalité. S'il s'agit des questions ayant des implications politiques ou soulevant des problèmes majeurs, le plus souvent la présidence ou le secrétariat général

de la présidence donne des directives quant aux options politiques à prendre. C'est sur la base de ces directives qu'ensuite les ministères compétents élaborent les différents éléments du dossier. Simultanément au travail poursuivi dans ces ministères, ont lieu des réunions interministérielles qui étudient l'ensemble du dossier et préparent des instructions pour la délégation nationale. Au cours de ce processus, le rôle central est rempli d'une part par la présidence pour les aspects politiques et d'autre part par le ministère de l'économie et parfois par le ministère des finances en ce qui concerne les affaires techniques. La forme que prendra ce processus dépend évidemment à la fois de l'origine des décisions et de la matière traitée. Le processus est notamment plus long et plus complexe si l'origine est due à l'initiative de la présidence ou d'un ministère d'un pays membre. Dans ce cas là, les ministères compétents ainsi que le ministère au plan et la présidence ont la charge réelle de tout le travail préparatoire d'études et d'informations avant de parvenir à formuler la proposition nationale. Dès le départ, le principe contenu dans la proposition est approuvé par l'exécutif lui-même; à moins qu'il ne s'agisse de matières techniques. Dans la plupart des cas cependant, la position nationale est élaborée sur la base d'une documentation et d'une proposition émanant du secrétariat général de l'UDEAC. Selon les matières, la présidence et le ministère de l'économie se prononcent sur le principe et chargent les différents services d'élaborer la position nationale. Lorsque cette position a certaines implications plus larges, socio-économiques ou politiques, son élaboration passe par des réunions interministérielles qui étudient l'ensemble du dossier et préparent les propositions d'instructions. Ces propositions sont adoptées par le ministre chargé des affaires de l'UDEAC et transmises à la présidence ou au conseil des ministres. Le ou les ministres compétents présentent le dossier lors d'une des réunions du gouvernement ou avec le président pour son approbation. C'est ainsi que dans tous les pays la présidence ou le gouvernement entérinent les instructions qui ont été proposées. Lorsqu'il s'agit de propositions techniques cette approbation est plutôt formelle. En revanche, lorsque ces propositions ont des implications politiques, le rôle de la présidence et du gouvernement devient fondamental. En conclusion, ce qui caractérise ce processus c'est qu'il est construit à trois étages, étage administratif, étage des ministres et étage de l'exécutif. Deuxième caractéristique : c'est que dans ces administrations relativement restreintes où il n'existe pas de responsables qui s'occupent exclusivement de l'UDEAC, c'est un groupe limité de fonctionnaires ou de responsables politiques qui prennent part à l'élaboration de la position nationale. Ces mêmes experts, fonctionnaires et ministres et présidents participent au processus de décision dans les instances régionales. En général, le processus d'élaboration dans les pays membres de l'UDEAC, à l'exception de la République centrafricaine, semble bien coordonné et assez efficace. Le problème essentiel est moins celui de l'élaboration des positions nationales que celui de l'exécution des décisions communes prises au sein de l'UDEAC. En effet, si les mêmes organes sont en principe également responsables de la suite donnée aux décisions communes et de leur exécution, il semble que leur efficacité dans ce domaine soit bien plus limitée.

La révision générale du traité accomplie en 1974 constitue un exemple intéressant du travail du processus suivi dans les différents pays membres. L'initiative même de cette révision a été prise par le Conseil qui a donné mandat au secrétaire général d'élaborer un projet de révision du traité. Les premiers travaux préparatoires ont été ainsi préparés par le secrétariat général avec l'assistance de la CNUCED. Ce sont ces propositions qui ont déclenché les processus nationaux qui se sont déroulés dans un laps de 3 à 5 mois. S'agissant d'un problème d'une portée globale, il est probable que dans tous les pays les présidents ont été appelés à prendre des options et à donner des directives. Ainsi, par exemple, les présidents se sont prononcés sur certaines

propositions ayant une portée politique ou des modifications institutionnelles. Par la suite, dans le cadre de ces directives, ce sont les différents ministères compétents et leurs services qui ont été appelés à donner leurs avis. Outre le ministère du plan de l'économie ainsi que celui des finances, d'autres ministères se sont trouvés associés à ce travail du fait même que les domaines initiaux du traité ont été élargis dans la nouvelle version. Ces travaux préparatoires ont été soumis à une réunion interministérielle qui s'est penchée sur l'ensemble du dossier, tout en réservant des aspects politiques pour la décision présidentielle. Dans tous les pays les délégations nationales, à l'exception de celle de la République centrafricaine, ont été munies d'instructions élaborées. Dans certains cas, ces instructions ont été très précises, notamment pour les questions institutionnelles. Par ailleurs, les différentes délégations semblaient disposer d'une certaine marge d'appréciations dans des limites plus ou moins clairement définies. Bien qu'élaborées au niveau national, ces instructions ont peut-être dans certains cas tenu compte des positions d'autres pays membres. En effet, on peut supposer que lors de la réunion de la commission d'experts et du Comité de direction en juin 1974, les différents membres des délégations ont saisi cette occasion pour procéder à des consultations bilatérales et multilatérales. On peut également estimer qu'à plusieurs reprises ces délégations ont eu des contacts avec les membres du secrétariat général. Ainsi, les positions nationales ont été élaborées d'une manière assez systématique et selon le mécanisme général de coordination. Cette coordination a été d'ailleurs assurée par la présence des mêmes personnes, représentants de différents ministères et de la présidence, tout au long du processus national ainsi que dans les délégations qui ont pris part à la négociation concernant le projet de révision.

III. Articulation entre processus national et processus communautaire

Ce problème de la coordination et de la décision au niveau national n'est qu'un aspect du processus d'intégration. Dans une étape ultérieure (du point de vue logique sinon chronologique), les positions nationales des pays membres d'une communauté régionale sont confrontées, donne lieu à des négociations et parfois à des conflits, avant d'aboutir à une décision communautaire. Il en résulte notamment que les positions nationales ne peuvent être définitives et figées mais constituent des points de départ et d'appui dans un processus communautaire.

Dans ce processus, ces positions sont appelées à évoluer, à se modifier. La question qui se pose dès lors est de savoir comment cette coordination au niveau national peut résister à des changements qui interviennent lors de la négociation. En particulier, comment l'homogénéité des vues et des positions qui ont été établies au niveau national peut être assurée dans ce processus. D'autant plus que ce processus est complexe et qu'il ne s'agit pas uniquement de définir les priorités et les points sur lesquels on est prêt à infléchir la position dans un domaine, mais aussi de déterminer des priorités dans les différents domaines. Ainsi, par exemple, dans le domaine douanier ou dans le secteur agricole, il ne s'agit pas seulement d'établir les préférences concernant les différents produits dans ces domaines, mais aussi de savoir ce qu'il adviendrait de telle ou telle position dans une négociation plus générale qui porterait également sur le domaine industriel, sur les problèmes monétaires et financiers ou bien sur les services communs. D'où une difficulté supplémentaire pour la coordination et pour l'établissement des priorités au niveau national, difficulté due notamment à la gamme très variée des problèmes et des domaines abordés dans une intégration régionale. En outre, lorsque dans une négociation la confrontation est en cours entre les différentes positions des pays membres et dans les domaines diversifiés, une question naît concernant le temps relativement limité imparti aux négociateurs pour ajuster et modifier leurs positions en fonction des autres partenaires. C'est le problème du temps, de la rapidité des réactions et des marges de choix qui sont laissés notamment aux négociateurs dans les directives qu'ils ont reçues. Un point important dans ce processus est de savoir qui assume pour le compte des Etats membres la responsabilité de ces décisions rapides au cours de la négociation, décisions qui permettent des ajustements des positions entre pays membres et la formulation de la politique communautaire.

Communauté européenne

Dans la Communauté le pouvoir actif est concentré essentiellement dans le tandem Commission/Conseil. Ce sont ces deux institutions, une communautaire et l'autre intergouvernementale, qui ont la responsabilité essentielle de la préparation des projets et propositions ainsi que des décisions communautaires. Dans ce mécanisme, la Commission a la tâche de proposer et le Conseil de décider. Dans leurs travaux, ces deux institutions sont assistées soit d'organismes spécialisés et de comités consultatifs, soit d'une institution désormais permanente, le COREPER.

Ces institutions actives sont entourées d'autres institutions de consultation ou de contrôle. Ainsi, la Cour de justice exerce un contrôle juridictionnel sur les activités communautaires alors que le Parlement européen exerce en principe un contrôle politique et remplit en même temps un rôle consultatif dans le processus de décision. En effet, comme le Comité économique et social, le Parlement européen peut formuler des avis sur les différentes questions qui sont à l'examen au niveau de la Commission et du Conseil.

La participation des autorités nationales ou des groupes nationaux varie selon les institutions. Au niveau de la Commission, la participation prend la forme de réunions d'experts nationaux appartenant aux administrations des pays membres. Elle peut aussi prendre la forme de différents comités composés de représentants des autorités nationales qui assistent la Commission dans la préparation de décision ou dans la gestion de différents secteurs. Un exemple significatif est fourni par les comités de gestion agricoles qui ont la charge d'approuver les décisions prises par la Commission dans le cadre de la politique agricole commune; ces comités se prononcent à posteriori sur les décisions de la Commission; en observant leur fonctionnement, on constate que très rarement ils ont désapprouvé les décisions de la Commission; au cas où un comité de gestion n'approuve pas une décision prise par la Commission, cette décision est portée devant le Conseil qui tranche en définitive. Il s'agit là d'un mécanisme ingénieux qui permet de ne pas mobiliser constamment le Conseil pour les affaires de gestion mais de laisser une marge de liberté à la Commission tout en gardant un contrôle sur son activité par l'intermédiaire des comités intergouvernementaux.

Une fois le processus délibératif mis en marche, nous entrons dans la phase préparatoire qui se déroule essentiellement au niveau de la Commission. Souvent en partant de l'orientation prescrite par le traité, les commissaires définissent leur conception politique du dossier et chargent une direction générale (Dg) de l'élaboration technique du projet. Parfois ce premier pas est précédé de l'établissement d'un rapport par un expert indépendant. De toute manière, la direction générale compétente recourt, dans la période d'études préalables, aux services des experts ou groupes d'experts (universitaires, membres d'instituts spécialisés), de même qu'elle consulte les autres directions intéressées ou bien les associe à ses travaux. Au cours de cette phase, elle peut également adresser des questionnaires aux administrations nationales ou encore organiser des réunions de contact et d'étude avec la participation d'experts nationaux ou privés. Déjà dans cette première phase préparatoire, les autorités et les experts nationaux interviennent à plus d'un titre. Ainsi par exemple, non seulement la Commission demande des informations aux experts et aux administrations des pays membres, mais fort souvent elle s'adresse au gouvernement ou aux différents ministres pour essayer de sonder leurs intentions au sujet du projet qu'elle se propose d'élaborer. Par ces divers moyens, l'administration communautaire constitue le dossier et la Commission précise sa conception.

Dès lors, s'ouvre une période assez longue de consultations; de multiples contacts sont pris et de nombreuses réunions ont lieu, les uns et les autres avec les représentants de l'UNICE, des fédérations professionnelles et des syndicats européens, mais surtout avec des experts nationaux. Ceux-ci assistent à ces réunions, convoqués par la Commission à titre personnel; sans mandat officiel, nous l'avons vu, ils expriment néanmoins les vues des administrations nationales tout en gardant une certaine liberté de manoeuvre qui leur permet de prendre part à l'élaboration ou à la mise au point des textes préparés par la direction générale.

Selon la rigueur du contrôle qu'exercent les administrations nationales sur leurs fonctionnaires et leurs experts qui se rendent à Bruxelles à titre personnel, ceux-ci expriment soit une doctrine générale de leurs administrations, soit agissent dans le cadre des directives; ils jouissent d'une autonomie plus ou moins grande dans ces réunions convoquées par la Commission. On peut néanmoins estimer que dans la mesure où il s'agit d'une consultation préliminaire visant à éclairer la Commission et à lui permettre de formuler ses propositions, ces experts nationaux, qui n'ont pas la capacité d'engager leurs administrations, conservent une marge assez ample de manoeuvre. Cette marge est d'autant plus grande que certaines administrations peuvent ne pas avoir de

positions préétablies, ni de conceptions précises dans tel ou tel domaine. Par ailleurs, ces réunions permettent aux experts et fonctionnaires nationaux de prendre conscience de la problématique dans une optique régionale et d'avoir la possibilité d'entendre des opinions de leurs collègues d'autres pays membres. Les experts nationaux ont dans ce cas là une double fonction : informer et éclairer l'administration communautaire, mais aussi ramener des éléments d'information directs à leur propre administration. Par ce moyen, les administrations nationales disposent des renseignements sur les façons dont les problèmes se posent pour les autres pays ainsi que sur les premières orientations de la Commission.

A ce stade, des contacts peuvent être pris avec le Comité des représentants permanents (COREPER) pour des questions spécialement importantes ou particulièrement délicates. L'exécutif peut encore procéder à un échange de vues avec une commission du Parlement européen ou sonder le Comité économique et social. Cette phase s'achève avec l'intervention de l'accord au sein de la Commission qui se matérialise par l'adoption d'une proposition et sa transmission officielle au Conseil des ministres.

Afin de donner une idée de l'importance du brassage d'experts qui a lieu à Bruxelles, nous reproduisons trois tableaux de l'ouvrage de Helen Wallace (pages 75 et 77).

TABLEAU I

Nombre de jours de réunions du Conseil, du COREPER
et de leurs comités préparatoires

| Année | Niveau ministériel | Niveau des ambassadeurs et des représentants des ministres | Comités et groupes de travail |
|---|--------------------|--|----------------------------------|
| 1958 | 21 | 39 | 302 |
| 1959 | 21 | 71 | 325 |
| 1960 | 44 | 97 | 505 |
| 1961 | 46 | 108 | 655 |
| 1962 | 80 | 128 | 783 |
| 1963 | 63,5 | 146,5 | 744,5 |
| 1964 | 102,5 | 229,5 | 1 002,5 |
| 1965 | 35 | 105,5 | 760,5 |
| 1966 | 70,5 | 112,5 | 952,5 |
| 1967 | 75,5 | 134 | 1 233 |
| 1968 | 61 | 132 | 1 253 |
| 1969 | 69 | 129 | 1 412,5 |
| 1970 (jusqu'au 31 juillet seulement) | 54 | 98,5 | 952 |

Source : Rapports annuels du secrétariat du Conseil - Aperçu des activités du Conseil. On ne dispose pas de chiffres plus récents.

Helen Wallace, National Governments and the European Communities, European Series No 2 avril 1973, page 78.

TABLEAU II

Participation, par pays, aux réunions d'experts convoquées par la Commission en 1970 et 1971

| | Fonctionnaires du gouvernement | | Experts indépendants | | TOTAL | |
|--------------|--------------------------------|---------------|----------------------|--------------|---------------|---------------|
| | 1970 | 1971 | 1970 | 1971 | 1970 | 1971 |
| Allemagne | 2 470 | 2 351 | 1 552 | 1 867 | 4 022 | 4 218 |
| Belgique | 151 | 130 | 1 019 | 1 219 | 1 170 | 1 349 |
| France | 2 743 | 2 800 | 1 452 | 1 671 | 4 195 | 4 471 |
| Italie | 2 580 | 2 291 | 1 107 | 1 329 | 3 687 | 3 620 |
| Luxembourg | 637 | 550 | 307 | 375 | 944 | 925 |
| Pays-Bas | 2 373 | 1 885 | 959 | 1 061 | 3 332 | 2 946 |
| Autres | 11 | 77 | 73 | 187 | 84 | 264 |
| TOTAL | 10 965 | 10 084 | 6 469 | 7 709 | 17 434 | 17 793 |

Source : Statistiques officielles de la Commission.

- NB. i) Les chiffres représentent la participation à 1 793 réunions en 1970 et 1 766 réunions en 1971.
- ii) Les chiffres sont calculés d'après les dépenses financées par la Commission : ils ne correspondent donc pas à la réalité dans le cas des fonctionnaires belges, normalement ils n'ont pas à demander le remboursement de dépenses lorsqu'ils sont en poste à Bruxelles.
- iii) Les statistiques citées ici représentent une augmentation, durant les cinq années écoulées depuis 1967, d'environ 60 % pour le nombre de réunions et de plus de 40 % pour le nombre de participants.
- iv) Il convient de noter que ce sont les mêmes personnes qui assistent régulièrement à un grand nombre de réunions.

Helen Wallace, National Governments and the European Communities, European Series No 21 avril 1973, page 75.

TABLEAU III

Participation, par secteur, aux réunions d'experts convoquées par la Commission

| | 1970 | 1971 |
|---|---------------|---------------|
| Relations extérieures | 112 | 78 |
| Economie et finances | 1 441 | 1 263 |
| Affaires industrielles) | 3 188 | 2 915 |
| Union douanière | | |
| Politique en matière de concurrence | 316 | 322 |
| Affaires sociales | 1 469 | 2 316 |
| Agriculture | 6 435 | 6 411 |
| Transports | 627 | 542 |
| Aide au développement | 47 | 59 |
| Personnel et administration | 4 | 15 |
| Commerce extérieur | 466 | 445 |
| Recherche et technique | 221 | 60 |
| Marché intérieur, harmonisation de la législation | 1 046 | 836 |
| Centre commun de recherche | 328 | 534 |
| Politique régionale | 114 | 49 |
| Politique en matière d'énergie | 558 | 517 |
| Crédit et investissements | 10 | 46 |
| Office statistique | 139 | 66 |
| Presse et information | 913 | 591 |
| Service juridique | - | 53 |
| TOTAL | 17 434 | 17 793 |

Source : Statistiques officielles de la Commission.

Helen Wallace, National Governments and the European Communities, European Series No 21, avril 1973, page 77.

Ces données chiffrées indiquent l'importance que revêtent dans l'intégration européenne les contacts interpersonnels entre experts nationaux et experts des groupes professionnels. Sans prétendre que ces réunions donnent lieu à la naissance d'une véritable solidarité, l'observation de ces contacts permet de supposer qu'elle crée une meilleure compréhension mutuelle entre les fonctionnaires et experts nationaux. En outre, en donnant lieu à des confrontations entre fonctionnaires en dehors de leurs cadres administratifs nationaux, elles leur permettent de comparer leur méthodes et leurs points de vue, et d'élargir leurs conceptions. C'est ainsi que ces réunions contribuent progressivement à une intégration des administrations nationales ainsi qu'à leur "européanisation".

Les experts nationaux prennent part à ces réunions non pas en qualité de porte-parole ou représentants de leurs administrations, mais en raison de leur compétence. Ainsi que le souligne Helen Wallace (page 76), ils ne reçoivent pas normalement d'instructions formelles de la part de leurs gouvernements et les points de vue qu'ils expriment dans ces réunions ne peuvent en aucune façon engager leurs gouvernements. Cependant, certains experts peuvent se rendre à ces réunions avec des directives plus ou moins explicites ou le plus souvent implicites de la part de leurs ministères; dans la pratique ils traduisent de manière informelle les attitudes de leurs gouvernements. En principe, ces attitudes officielles ont moins d'emprise sur leur comportement lorsqu'il s'agit des problèmes techniques, à moins que ces problèmes n'aient des implications politiques. Au sujet de problèmes importants, les experts nationaux ont tendance à être plus prudents et plus soucieux des considérations d'intérêt national. D'autant que dans ces matières importantes, le gouvernement national a le plus souvent une position clairement établie dès avant la négociation (agriculture pour la France, aide régionale pour l'Angleterre).

Le fonctionnement de ces réunions consultatives n'est nullement comparable avec le travail des comités de gestion. D'une part, l'intervention des comités de gestion se place dans le cadre des décisions plus générales déjà prises par le Conseil des ministres; et, d'autre part, les membres de ces comités de gestion interviennent en tant que représentants de leurs gouvernements.

Tel est brièvement décrit le processus d'information, d'étude et de consultation qui se déroule au niveau de la Commission dans cette première phase. Bien que dans cette phase les représentants des organisations professionnelles sont consultés parallèlement aux experts nationaux, on constate en réalité que la Commission attribue une importance plus grande, en règle générale, aux réunions des experts nationaux.

La deuxième phase est caractérisée par l'intervention du Conseil et du COREPER ainsi que, à titre consultatif, du Parlement européen et du Comité économique et social. La Commission joue encore un grand rôle dans cette phase. On sait en effet que le Conseil ne peut amender la proposition qu'à l'unanimité ^{1/} et que, d'autre part, la Commission a la possibilité de modifier sa propre proposition tant que le Conseil n'a pas pris de décision. C'est dans ce cadre que s'amorce le dialogue Commission-Conseil qui, en fait, ressemble bien plus à une négociation dont la Commission serait l'un des partenaires. De toute façon, les représentants permanents et les groupes d'experts qui les assistent ont une forte tendance à modifier les propositions de la Commission. Selon la logique du système et selon la pratique, des représentants de la Commission prennent part aux travaux du Conseil à tous les niveaux.

Les groupes d'experts sont constitués de représentants officiels qui proviennent de différentes administrations nationales et qui sont en réalité souvent les mêmes experts que ceux qui ont pris part aux réunions convoquées par la Commission dans la première phase. Auprès de ces experts on trouve parfois un membre de la représentation permanente détachée par le même ministère. La question qui se pose est de savoir si ces experts ont reçu des instructions coordonnées au plan national et soumises à un contrôle hiérarchique comme dans l'exemple français ou anglais ou bien si les instructions qu'ils

^{1/} Depuis l'élargissement de la pratique de l'unanimité au sein des Six, cet aspect a perdu tout son sens réel. Voir sur cette question : Rapport du groupe *ad hoc* pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement, Bruxelles, le 25 mars 1972, pp. 38 et ss. et 45.

reçoivent proviennent directement de différents ministères comme dans l'exemple allemand. Dans ce dernier cas, il y a quelques risques de divergences entre les instructions ainsi reçues de ces ministères techniques et la position qui pourra être adoptée ensuite par le Ministère des affaires étrangères. Au cours de leurs travaux, ces groupes visent à mettre au point les projets de décision qui devront être soumis par le COREPER au Conseil des ministres. Une dernière remarque concerne les experts gouvernementaux qui ont pris part aux réunions de la Commission : ceux-ci ne sont pas tenus par les positions et les vues exprimées au cours de la première phase et plus d'une fois, ils peuvent être amenés, d'après les instructions officielles, à se contredire en adoptant des positions différentes.

A la différence de ces experts gouvernementaux, les membres des représentations permanentes et du COREPER résident sur place à Bruxelles tout en participant à certaines réunions qui ont lieu dans les capitales respectives. Du fait de cette cohabitation à Bruxelles, l'interaction entre les membres de ces représentations permanentes est très intense, qui crée souvent des liens de solidarité et d'amitié malgré les divergences des positions nationales. Ces représentants nationaux ont une double fonction : d'une part, leur rôle essentiel est la représentation des intérêts nationaux au cours de la préparation des décisions du Conseil; d'autre part, du fait de leurs contacts avec les autres représentations et de leurs connaissances des problèmes examinés, ils peuvent parfois contribuer à expliquer les vues communautaires aux responsables nationaux. La marge de liberté dont ils disposent varie selon les pays : ainsi la représentation permanente italienne a une grande autonomie alors que les représentations françaises et anglaises agissent davantage dans le cadre des instructions et des positions coordonnées. La tâche de la représentation permanente peut être rendue plus difficile si les experts gouvernementaux reçoivent des instructions directement de leurs ministères sans passer par un instrument de coordination au niveau national.

Si l'accord au sujet d'un projet de décision présenté par le groupe d'experts est acquis au niveau des experts et du COREPER, ce projet de décision est automatiquement entériné par le Conseil à moins qu'un fait nouveau ou un aspect politique ne surgisse entre temps. Si le désaccord persiste à ce niveau, ces divergences sont portées devant le Conseil qui a pour fonction d'arbitrer et d'élaborer un compromis communautaire. Au niveau du Conseil, l'accord peut être acquis ou bien le désaccord peut encore persister. Dans ce dernier cas, deux possibilités peuvent être envisagées : la décision est renvoyée à plus tard ou enterrée dans les archives; ou bien, dans certaines occasions et pour les questions importantes, elle est portée devant le Conseil européen afin que celui-ci définisse un compromis général.

Le tableau 6 figurant à la page 78 de l'ouvrage d'Helen Wallace constitue un échantillon des réunions des groupes d'experts et différents comités permanents (Comité monétaire par exemple) ainsi que des représentants permanents et leurs suppléants dans le cadre du COREPER et des séances du Conseil. Au niveau du Conseil on peut distinguer néanmoins deux types de réunions, les réunions générales ou plénières auxquelles assistent plusieurs ministres et notamment les ministres des affaires étrangères, et les réunions spéciales qui sont consacrées à l'agriculture, à l'industrie, aux problèmes financiers et monétaires, à l'énergie, etc. Dans ces conseils spécialisés, le rôle des ministres techniques est primordial alors que dans les conseils généraux ce sont les ministres des affaires étrangères, assistés d'autres ministres, qui ont la responsabilité principale de représenter les intérêts nationaux. Il est évident que si la coordination nationale n'est pas efficace et n'est pas réalisée tout au long de ces négociations, il se peut que des contradictions se manifestent entre les ministres d'une même délégation.

Ce processus complexe a pu être observé notamment lors des marathons qui ont précédé la définition de la politique agricole ou d'autres décisions importantes. Ces marathons sont parfois interrompus, ce qui permet une nouvelle consultation et un ajustement au plan national avec des arbitrages politiques en même temps qu'un retour du projet au niveau des experts et du COREPER. Selon le degré de coordination nationale, la nature des problèmes examinés (problèmes techniques, problèmes très importants, problèmes à implication politique), le rôle effectif des experts et des techniciens, des représentants permanents, des ministres ou des gouvernements peut être plus ou moins décisif. Dans ce processus limité dans le temps, le choix d'un pays dans la négociation peut dépendre largement de l'efficacité de son mécanisme de coordination, de sa capacité d'agir d'une manière rapide et continue ainsi que d'assurer une ligne de conduite cohérente tout au long de la négociation. Il va de soi qu'au cours de ce processus les gouvernements qui ont su définir les priorités non seulement dans un domaine mais également entre les différents secteurs qui font l'objet de la discussion peuvent s'assurer un avantage par rapport à d'autres gouvernements. C'est le cas notamment pour la France dont les autorités semblent en mesure d'assurer une position globale sur les différents fronts de la Communauté.

UDEAC

L'articulation des mécanismes nationaux dans les processus régionaux dans l'UDEAC s'accomplit dans une structure institutionnelle et décisionnelle relativement simple. Cette structure régionale, qui n'a pas été modifiée lors de la révision du traité, se caractérise par les traits suivants : le Conseil qui assure la participation des chefs d'Etat des pays membres, le Comité de direction où sont présents les ministres de l'économie, du plan et des finances, ainsi que les commissions d'experts. Outre cette structure intergouvernementale, une administration communautaire dirigée par un secrétaire général accomplit des fonctions d'études et de préparation, ainsi que de surveillance de l'application des décisions communes. L'élaboration des projets de décision relève principalement du secrétariat et des experts gouvernementaux. A la demande du Conseil, le secrétariat général prépare des études et élabore des avant-projets qui sont transmis aux gouvernements membres. Les experts et fonctionnaires de chaque Etat membre examinent ces dossiers et préparent au niveau national, selon le mécanisme décrit, les positions. Ces positions sont confrontées et discutées au cours de la commission d'experts qui se réunit à la veille des réunions du Comité de direction et du Conseil. La Commission tient des séances pendant une dizaine de jours, au cours desquels elle examine tous les projets présentés par le secrétariat général et propose des solutions. Cette phase d'élaboration se caractérise par le rôle du secrétaire général et de ses services ainsi que par celui des experts gouvernementaux. Cette commission d'experts a un rôle central dans la préparation et dans le processus de décision : en effet, les problèmes sur lesquels les experts ont pu se mettre d'accord sont inscrits sur la liste A, qui est simplement entérinée par le Comité ou par le Conseil. S'il y a désaccord au niveau des experts, le conflit est porté d'abord devant le Comité de direction qui s'efforce de trouver un compromis; s'il y parvient, son compromis est pratiquement entériné par le Conseil, sinon c'est le Conseil qui tranche en définitive.

En raison du rôle des experts, il est intéressant d'examiner la composition soit de la commission d'experts permanente qui se réunit à la veille des Comités de direction et des conseils, soit d'autres commissions telles que la Commission d'industrialisation et la Commission sur la révision du traité de l'union. A cet effet, nous avons pris un échantillon des réunions de la commission d'experts à la fin de chaque année 1972, 1973 et 1974. On constate tout d'abord que le nombre des experts varie entre cinq à dix par

délégation. Chaque délégation comprend un conseiller ou un délégué de la présidence. En outre, les ministères et les directions les plus souvent représentés sont les suivants : douane, industrie ou plan, statistique, finance ou budget, et impôts. Outre ces directions ou ministères qui sont représentés en permanence dans la commission d'experts, on constate parfois la présence d'autres ministères techniques tels que celui des postes et des communications, du travail ou du commerce extérieur. Autre caractéristique importante de cette commission d'experts est le niveau très élevé des délégués. En effet, les directions de différents ministères sont représentées par leurs directeurs généraux, directeurs et inspecteurs. Il s'agit donc d'experts qui assument réellement des tâches importantes et des responsabilités dans leurs pays. Contrairement à ce que nous avons observé dans la Communauté européenne, les experts de l'UDEAC se réunissent à l'échelon très élevé et ne connaissent pas la pratique des groupes de travail ou des groupes d'experts composés de techniciens compétents mais qui n'ont pas nécessairement des responsabilités dans leur ministère. Cette économie de moyens s'explique notamment par la complexité moins grande de problèmes envisagés, ainsi que par la dimension plus réduite des administrations des pays membres. Sauf exception, les délégations dans la commission d'experts arrivent avec des dossiers comprenant des instructions sur les différents sujets. Dans le cours de la négociation ou de la discussion, les délégations n'ont pas coutume de consulter les autorités nationales mais ont tendance soit à adopter des positions de compromis, soit d'assumer la responsabilité du refus. Cette procédure se justifie notamment par la présence d'experts qui ont de réelles responsabilités dans leurs ministères et qui partant ont une certaine capacité de décision. Elle s'explique également par la nécessité d'assurer un bon fonctionnement de la commission d'experts sans provoquer des arrêts constants afin de consulter les gouvernements mais aussi par les difficultés de communications qui existent dans la région. Dans la commission d'experts, les délégations présentent des positions nationales qui sont plus ou moins efficacement coordonnées. Il va de soi qu'une coordination supplémentaire peut être effectuée sur place grâce à la représentativité de chaque délégation d'experts et à la présence d'un délégué ou conseiller de la présidence. C'est ce dernier qui assume à la fois le contrôle et la responsabilité de cette coordination au niveau politique, en accord avec les principaux experts.

Sur la base de ce travail accompli par la commission d'experts, les ministres au sein du Comité de direction prennent des décisions ou préparent des propositions à l'intention du Conseil. Les ministres constituent déjà un niveau politique bien que les décisions finales soient du ressort des présidents. Néanmoins, pour de nombreuses matières, le Comité de direction s'est vu déléguer des pouvoirs de décisions, pouvoirs qui ont été encore élargis lors de la révision du traité. En analysant la composition des Comités de directions qui se sont réunis au cours des trois dernières années - les mêmes que pour la commission d'experts - nous avons pu constater qu'au cours des années 1972/73 un ministre au moins a été présent, sauf une exception, à ces séances du Comité de direction. En juin 1974, deux pays ont envoyé deux ministres et les deux autres, un chacun. Les ministres qui ont pris part à ces réunions sont le plus souvent les ministres de l'économie et ou des finances, ainsi que les ministres de l'industrie. A l'avenir, le traité révisé prévoit la possibilité d'associer d'autres ministres concernés à ces réunions du Comité de direction. Il ressort de cet aperçu des ministres présents que ce sont précisément les mêmes qui ont la responsabilité de la coordination des positions nationales en liaison avec la présidence. Le Comité de direction prend des décisions soit techniques, soit celles qui lui sont attribuées par le traité et par le Conseil. En cas de désaccord entre les ministres, les problèmes sont portés devant le Conseil. Le Conseil, aux séances duquel prennent part effectivement les chefs d'Etat des pays membres, prend toutes les décisions importantes, définit l'orientation de l'union et sa politique et tranche tous les conflits qui peuvent surgir aux différents niveaux des ministres et des experts.

Pour illustrer ce processus, nous reprenons l'exemple d'une décision de portée politique générale, à savoir la révision du traité. Lors de sa réunion en décembre 1973, le Conseil a décidé de procéder à la révision générale du traité; à cet effet il a donné mandat au secrétaire général de préparer un avant-projet et il a constitué une commission ad hoc pour la révision du traité. Avec l'assistance de la CNUCED, le secrétariat général a préparé un avant-projet qu'il a présenté au Comité de direction en juin 1974. Cette présentation n'avait pour but que d'informer les ministres et experts réunis au Comité de direction des lignes et orientations principales de l'avant-projet du secrétariat général. Le texte et les différents documents préparés par le secrétariat général ont été soumis à la Commission sur la révision du traité de l'union qui s'est réunie à Bangui du 12 au 17 octobre 1974. Dans l'ensemble, chaque délégation était composée de six à dix délégués. Quant à leur niveau et à leur appartenance, ils ne variaient pas fondamentalement des membres de la commission d'experts. On y trouve néanmoins une participation qualitativement ou numériquement plus importante du Ministère de l'industrie. Ainsi par exemple, la délégation camerounaise était présidée par le secrétaire général du Ministère de l'industrie et celle du Congo dirigée par le commissaire général au plan. On y remarque également la présence de quelques ministères qui ne participent pas généralement dans la commission d'experts : la présence du secrétaire général P.I. du Ministère des affaires étrangères dans la délégation centrafricaine, ainsi que du directeur général du tourisme dans la délégation gabonaise.

La tâche principale de cette commission a été d'examiner le texte révisé tel qu'il a été proposé par le secrétariat général et de confronter les positions des diverses délégations sur les points saillants de ce projet. Pratiquement tous les pays membres disposaient des instructions précises sur les points importants figurant dans le projet. Au cours de l'examen détaillé de tous les articles du nouveau texte, les pays membres ont eu l'occasion de confronter leurs positions et de constater soit des convergences, soit des divergences. Lorsque le consensus de principe était acquis, très souvent les délégations avec l'assistance du secrétariat général procédaient à une mise au point ou à une nouvelle rédaction de tel ou tel article. Dans d'autres occasions, on a pu constater qu'une des délégations avait une position qui ne concordait pas avec celle des trois autres. La majorité ainsi dégagée, le président de la commission cherchait à obtenir, avec l'appui des trois délégations, l'accord de la quatrième. Dans la plupart des cas, elle se ralliait à l'opinion de la majorité pour faciliter l'accord unanime qui est exigé par la procédure générale du traité. Dans les situations où le partage se faisait à égalité, les discussions tendaient à se prolonger. Dans tel ou tel cas, une délégation ou une personnalité assumait la tâche de médiateur ou de conciliateur et recherchait un compromis susceptible de satisfaire toutes les délégations. Sauf exception, les quatre délégations ont réussi à se mettre d'accord sur la quasi totalité des problèmes suscités par le projet de révision. Il ne persistait en définitive que quelques cas exceptionnels où un pays avait exprimé une réserve ou un désaccord et demandait que celui-ci fût enregistré officiellement. Ces points de divergences ont été soumis, selon la procédure générale, à l'arbitrage du Comité de direction et en définitive à la décision finale du Conseil. Lors de sa réunion de décembre 1974, le Conseil a adopté la révision du traité de l'union. En effet, pour certaines questions laissées en suspens et considérées comme éminemment politiques, seuls les chefs d'Etat ont été capables de prendre une décision unanime. Cet exemple illustre un certain nombre de problèmes qui se posent d'abord au niveau de la coordination nationale et ensuite au moment du processus de négociation. Ce processus de négociation s'échelonne à son tour sur divers niveaux, à savoir celui des experts, celui des ministres et enfin le niveau le plus élevé des chefs d'Etats. Les positions politiques concernant la révision du traité ont été définies par les instances nationales déjà avant la réunion de la Commission pour la révision. Dans le cas où cette commission n'a pu constater que la divergence sur certains points exceptionnels, c'est le pouvoir politique suprême représenté directement au Conseil qui a pu trancher et parvenir à une solution

générale. En conclusion, on peut constater que le mécanisme général de l'union fonctionne bien lorsqu'il s'agit de prendre des décisions communes. Bien que la Commission pour la révision ait eu essentiellement une structure intergouvernementale, elle a été néanmoins souvent amenée à oeuvrer comme un groupe de travail qui cherche à trouver des solutions communes en partant des positions nationales initialement définies. Aidée par le secrétariat, la Commission de révision est parvenue, à quelques exceptions près, à mettre au point le texte du traité révisé.

Communauté de l'Afrique de l'Est

Par comparaison avec l'UDEAC, la CAE offre une structure très complexe. Cette complexité s'explique d'abord par l'historique et l'évolution de la Communauté ainsi que par une approche pragmatique. Cette structure comprend une série d'institutions intergouvernementales qui sont coiffées par l'Autorité. Au niveau ministériel, cinq Conseils, assistés de nombreux comités et sous-comités, se partagent les tâches d'élaboration des décisions communes et de coordination entre les affaires communautaires et les affaires nationales. La plupart du temps ces projets de décision sont soumis pour approbation à l'Assemblée législative de la CAE puis en dernière instance à l'Autorité.

Le système de la CAE offre plusieurs traits originaux et institutions communautaires : les ministres de la Communauté et leur comité qui constituent un lien entre gouvernements et Communauté, un secrétariat (50 personnes) et des départements communautaires (avec quasi 4 000 personnes) singulièrement importants; les services communs, à savoir quatre corporations publiques qui occupent environ 68 000 personnes : chemins de fer (50 000), transports aériens (6 000); service des ports (5 000) et postes et télégraphes (7 000); une banque de développement; une vingtaine d'instituts ou d'organismes spécialisés occupant près de 4 000 personnes.

A l'exemple du Conseil de l'UDEAC, la CAE a une institution suprême qui coiffe tout son système : l'Autorité. Cependant, depuis l'arrivée au pouvoir du général Amin, l'autorité n'a pu avoir que des réunions sporadiques. Dans les conditions de crise qui persistent, l'Autorité ne garantit pas la participation effective des chefs d'Etat des trois pays membres. Sous l'Autorité, cinq Conseils se partagent des compétences de l'intégration économique : le Conseil des communications, le Conseil des finances, le Conseil du Marché commun, le Conseil consultatif de l'économie et de la planification et le Conseil des recherches et des affaires sociales. A l'exception du Conseil des finances qui comprend les trois ministres communautaires et les trois ministres des finances des pays membres, les quatre autres Conseils sont composés, outre les trois ministres communautaires, de neuf membres, trois par pays ayant rang de ministre. A titre d'exemple, le Conseil de communication comprend non seulement les ministres des communications, mais également deux ministres par pays : ministres de la santé et du tourisme pour le Kenya; ministres du commerce et de l'industrie et ministre du plan pour l'Ouganda; ministre du commerce et de l'industrie et ministre de l'agriculture pour la Tanzanie. Il en va de même du Conseil consultatif de l'économie et de la planification qui est formé de trois ministres communautaires, de trois ministres de la planification, ainsi que de six autres ministres des pays membres. En moyenne, les Conseils tiennent des réunions quatre fois par an, d'une durée de deux jours chacune. De la sorte, une vingtaine de réunions au niveau ministériel ont lieu dans la CAE chaque année. A ces réunions assistent souvent les mêmes ministres et les mêmes personnalités, par exemple les ministres du commerce et de l'industrie et les ministres des finances, ainsi que les conseillers de ces ministères et de la présidence. Ces réunions fréquentes contribuent certes à renforcer la solidarité entre les hauts responsables des pays membres mais ne laissent pas de soulever des problèmes et de créer des inconvénients du fait de la multiplicité des Conseils. A leur tour, ces Conseils ont créé des comités et des sous-comités qui

préparent leurs travaux. A titre d'exemple, le Comité permanent pour le Marché commun qui assiste le Conseil correspondant est composé de quatre à sept participants par pays, ainsi que d'une dizaine de fonctionnaires du secrétariat du Marché commun et des affaires économiques de la CAE. Les membres du comité font partie surtout des Ministères des finances, du Ministère de planification et de développement économique, des Ministères du commerce et de l'industrie, ainsi que des bureaux des présidents.

Un autre exemple est offert par le Comité des responsables de la planification qui a été institué par le Conseil consultatif de l'économie et de la planification. Ce comité qui est présidé par le chef du secrétariat du Marché commun et des affaires économiques de la CAE, est composé de trois représentants officiels par pays membres (dont un au moins a une haute responsabilité dans le domaine de la planification et des affaires économiques de son pays); il comprend également des représentants d'autres secteurs (finance et administration, communication et recherche). Le comité a créé à son tour plusieurs sous-comités de l'agriculture et du tourisme par exemple. Le premier se compose d'un président et d'un secrétaire du sous-comité, nommés par le président du comité ainsi que de trois représentants gouvernementaux nommés par chaque pays membre et trois fonctionnaires de la Communauté. Des sous-comités semblables existent également dans le domaine de l'industrie, des statistiques et des transports et des communications. Tous ces organes sont composés essentiellement de représentants gouvernementaux. Là encore, par comparaison avec l'UDEAC, on constate une prolifération de comités et de sous-comités dans la CAE.

De son côté, l'Assemblée législative assure la participation des parlementaires de pays membres, à savoir neuf par pays; à leur côté siègent également les ministres communautaires, le président de l'assemblée, ainsi que le secrétaire général et le conseiller juridique de la Communauté.

A cette structure s'ajoutent des services et organismes communs : ce sous-système tout en étant imbriqué dans le système communautaire général, accuse certains traits particuliers : à titre d'exemple, les grandes corporations sont dirigées par un Conseil de direction qui assure la participation des pays membres et qui agit sous la surveillance d'un Conseil ministériel et en définitive de l'Autorité. En principe, chaque corporation a un Conseil de direction composé d'un président et d'un directeur général nommés par l'Autorité, ainsi que de six membres dont trois désignés par les pays membres et les trois autres par l'Autorité. Dans cette structure, on a cherché à combiner l'autonomie fonctionnelle des corporations avec les pouvoirs de contrôle de l'Autorité.

Dans cet ensemble complexe, la tâche de coordination au niveau national et la continuité de la politique nationale au niveau communautaire, sont garanties par la présence dans les institutions de la CAE : des ministres responsables qui, dans de nombreux cas, se retrouvent dans les différents conseils; des délégués présidentiels, ainsi que des fonctionnaires de différents ministères dans les comités et sous-comités. En effet, nous avons constaté que, sauf exception, ce sont les mêmes ministres et leurs fonctionnaires qui se retrouvent dans ces multiples organes de la CAE.

Comme dans d'autres intégrations, le problème de la coordination au niveau national tend à devenir plus complexe du fait de l'insertion des responsables nationaux dans un processus dynamique dans la Communauté. Cependant, ce processus se caractérise dans la CAE par sa grande lenteur ainsi que par la formation progressive, à différents niveaux, du consensus au sujet des problèmes à résoudre. La lenteur du processus de décision permet des retours fréquents au plan national et par conséquent des réajustements des positions nationales en fonction des négociations dans la Communauté tout en tendant à assurer une adhésion plus complète des responsables politiques et administratifs des pays membres aux décisions prises dans la Communauté.

Dans l'élaboration des projets, le rôle essentiel est joué par les ministres et le secrétariat général, les conseils compétents et leurs comités et sous-comités. Ainsi, par exemple, le sous-comité de tourisme du comité des responsables de la planification a présenté à celui-ci une première proposition concernant l'étude des zones contigües de la mer et des lacs. Après l'examen en juillet 1970, le comité l'a présenté avec des retouches mineures au Conseil. Quelques mois plus tard, le Conseil a approuvé ce projet en lui donnant une forme plus synthétique. Sous l'angle technique de la préparation du projet, ce sont les membres des comités et des sous-comités, ainsi que les ministres et le secrétariat qui ont une tâche de premier plan. A ce stade, la question se pose de savoir dans quelle mesure les représentants gouvernementaux agissent en fonction des positions nationales préétablies ou dans le cadre de directives qui leur ont été données par les ministres ou par la présidence. Il semble que ces mécanismes de coordination au plan national aient donné de bons résultats et que, sauf exception, les projets et les décisions qui ont été adoptés à l'unanimité par ces comités et sous-comités ont une grande probabilité d'être entérinés au niveau ministériel par les Conseils, ainsi qu'approuvés par l'Assemblée législative et l'Autorité. De la sorte les pays membres exercent un contrôle continu sur le processus d'élaboration des décisions, contrôle qui est d'autant plus efficace qu'un pays possède un mécanisme de coordination qui lui permet de définir clairement ses positions à ses différents niveaux. De plus, dans ces conditions les pays ont la possibilité d'intervenir à chaque étape car, comme dans la structure de l'UDEAC, l'adoption d'un projet ou d'une décision à chaque niveau est soumise à la règle de l'unanimité.

En conclusion, ce processus est marqué par une empreinte fortement inter-gouvernementale. En apparence simple, il est compliqué du fait notamment de la complexité institutionnelle et d'une certaine dispersion de pouvoir entre les différents Conseils. Il est, en outre, d'autant plus lourd que les Conseils, tout en ayant un rôle important dans l'élaboration des décisions, ne disposent en général que de pouvoirs limités. A quelques exceptions près - qui concernent notamment le Conseil du Marché commun et le Conseil des communications - l'essentiel de pouvoir demeure en dernière instance entre les mains de l'Autorité. Or, depuis la crise qui a secoué la Communauté, l'Autorité ne s'est pas réunie régulièrement et a dû procéder par expédients. Le processus de décision dans les corporations n'est pas fondamentalement différent du modèle esquissé. Dans la corporation des ports, par exemple, on élabore le programme d'investissements qui, approuvé par le Conseil de direction, est soumis au Conseil des communications. L'approbation finale de ce programme est accordée par l'Autorité. Etant donné l'autonomie fonctionnelle des corporations, on peut se demander si la coordination au niveau national assure également des positions cohérentes entre différents services communs et organismes spécialisés. Sous cet angle, le passage obligé par le Conseil des communications et par l'Autorité impose également une coordination en évitant une trop grande dispersion ou décentralisation des décisions de ses quatre corporations. Il est probable, d'autre part, que la coordination globale entre d'autres organismes spécialisés est plus difficile à réaliser étant donné que ceux-ci se rattachent à des conseils différents et qu'ils ont des tâches spécifiques et techniques.

En conclusion, il nous reste à remarquer que malgré la très grande complexité de ce processus d'intégration et d'une certaine décentralisation au niveau des services communs et des organismes spécialisés, les problèmes posés par l'intégration régionale ne semblent pas provoquer une trop grande incoordination au plan national dans les pays membres du fait même que le nombre des responsables administratifs et politiques qui prennent des décisions importantes dans la Communauté est relativement restreint. Enfin, le principe de l'organisation pyramidale et hiérarchique est relativement suspendu à l'institution suprême qu'est l'Autorité oblige, dans une certaine mesure, tous ces responsables à procéder à la coordination sous le contrôle ou avec l'aide de la présidence.

Conclusions

1. Typologie et comparaison

A l'intérieur de la CE, nous avons dégagé trois types, à savoir : a) le type de coordination centralisée (France, Angleterre); b) le type de coordination décentralisée (Allemagne, Italie); c) le type de coordination mixte (Belgique, Pays-Bas, Danemark, Irlande, Luxembourg).

Le premier type se caractérise par le fait que toutes instructions adressées à la RP passent par un canal unique, à savoir le MAE. La préparation résulte d'un travail collectif de différents ministères dont le MAE et le MAEC sont les maîtres d'oeuvre. La coordination à ce niveau est confiée à un comité interministériel de hauts fonctionnaires. S'il s'agit de matières techniques, le rôle du Ministère de l'économie et des ministères techniques est important mais le comité et le MAE constituent des passages obligés; pour les problèmes à portée politique ou de coopération politique, le MAE remplit une fonction centrale. Tout ce mécanisme est néanmoins soumis au contrôle ou à l'arbitrage du pouvoir politique : président ou premier ministre, gouvernement ou cabinet. Entre ces deux niveaux, administratif et politique, il n'y a pas de solution de continuité, la coordination verticale étant assurée par le rôle des cabinets du premier ministre ou par une section européenne de l'office du cabinet. La structure centralisée et souple assure une coordination efficace et une cohérence continue des positions ainsi formulées.

Le deuxième type porte la marque d'une forte autonomie des ministères qui rend difficile une coordination suivie : les organes de préparation et de coordination ne disposent pas du pouvoir suffisant pour imposer une ligne obligatoire. La structure soit bicéphale, soit pluricéphale contribue à un certain flottement que l'intervention du gouvernement n'est pas toujours en mesure d'éviter. Une certaine incoordination d'ailleurs exceptionnelle est due à la structure administrative décentralisée et à la puissance de certains ministères; cette situation peut être accentuée (comme en Italie) du fait de l'instabilité des coalitions gouvernementales. Un autre trait caractéristique de ce modèle : les ministères techniques adressent directement leurs instructions aux délégués siégeant dans les groupes de travail du Conseil sans passer par un mécanisme de coordination*. Pour ces différentes raisons, la cohérence des positions n'est pas toujours assurée à tous les niveaux et à toutes les étapes de la préparation et de la négociation communautaire.

Le troisième type mixte se situe entre les deux autres modèles dont il combine les différentes caractéristiques. Ainsi, dans l'exemple belge, la structure et le fonctionnement tendent à se rapprocher du premier type : la coordination interministérielle y est renforcée et le contrôle politique rendu plus effectif. Néanmoins, certains ministères techniques conservent la possibilité de peser sur la RP du fait même de sa présence au siège de la CE et des conditions qu'impose une négociation dynamique et complexe. Aux Pays-Bas, le mécanisme de coordination est tout aussi bien articulé mais soumis aux forces centrifuges des ministères techniques qui peuvent formuler des directives à l'intention des délégués dans les groupes de travail du Conseil. Tel est le cas aussi au Danemark, en Irlande et dans une moindre mesure au Luxembourg. Dans ces pays moyens et petits, ces inconvénients sont du moins partiellement neutralisés par l'interaction entre responsables et du fait des intérêts plus simples à définir et à défendre.

* Dans certaines occasions, cette situation d'ensemble aboutit à donner un rôle plus actif et une marge de manoeuvre plus grande à la RP italienne notamment.

Malgré ces différences, plusieurs traits communs sont apparus : le rôle important, sinon prépondérant des ministères des affaires étrangères en collaboration avec les ministères techniques dont le Ministère de l'économie; la participation effective de sphères plus ou moins larges de fonctionnaires experts et responsables politiques; la formulation des positions sur les problèmes politiques par le pouvoir exécutif et leurs chefs; l'insertion de ces mécanismes et processus dans une structure régionale commune. Ces traits communs font partie néanmoins des formes et conditions plus ou moins différentes bien qu'appartenant à la même famille de régime démocratique : système semi-présidentiel français, système parlementaire anglais ou continental, gouvernements de majorité ou de coalition, administration centralisée ou décentralisée à capacité plus ou moins égale. En définitive, ces structures et processus qui contribuent à l'élaboration des positions nationales sont conditionnés dans une large mesure par des conditions réelles et par les institutions communes.

Dans l'UDEAC et dans la CAE, ces conditions réelles sont tout aussi déterminantes. Bien que les pays membres de ces deux communautés régionales aient tous en commun des systèmes présidentiels, ils accusent des différences de régimes politiques : l'Ouganda militariste est à l'opposé de la Tanzanie socialiste; de même dans l'UDEAC, le Congo socialiste ne peut s'apparenter au Gabon capitaliste et se distingue de ses autres partenaires dans l'Union. Malgré ces différences, les pays membres de ces communautés ont plus d'une caractéristique en commun : tout d'abord, les ministres des affaires étrangères ne participent pas à ces intégrations régionales qui ignorent aussi le système des représentations permanentes. En revanche, ce sont les présidences qui, avec ces ministères techniques, assument la responsabilité des positions nationales.

Dans la CAE, les bureaux de la présidence constituent les principaux rouages de coordination. Ce sont eux qui organisent le travail préparatoire avec les ministères de l'économie et des finances : les réunions de conseillers et experts mettent au point des dossiers et élaborent des projets à l'intention des ministres et du président. Ce mécanisme qui n'est pas institutionnalisé repose sur une pratique administrative et sur la continuité des cadres. Ce dernier facteur n'est pas propre à l'Ouganda. La CAE dispose en outre d'une institution originale - les ministres communautaires qui tout en ayant pour responsabilité principale la direction des affaires de la Communauté ont aussi pour fonction de maintenir la liaison entre la Communauté et les gouvernements nationaux. Une deuxième originalité de la CAE que l'on ne retrouve ni dans l'intégration européenne ni dans d'autres expériences entre pays en voie de développement : l'existence des services communs qui correspondent à des fonctions publiques importantes de communications. Enfin, nous constatons une relation étroite entre le pouvoir présidentiel dans les pays membres et le pouvoir suprême de l'Autorité dans la CAE.

Cette même relation a pu être observée dans l'UDEAC où le Conseil des chefs d'Etat est l'organe suprême de décision et d'arbitrage. Les rôles de l'Autorité et du Conseil peuvent être expliqués par la structure réelle du pouvoir dans les pays membres qui a conduit à la participation des présidents au processus de décision régional. A son tour, leur participation directe tend à souligner la prééminence des services présidentiels dans les processus nationaux. Dans l'UDEAC néanmoins, les services présidentiels tout en gardant un rôle central dans la définition de la position nationale n'assument pas directement les fonctions d'organisation et de coordination. Ces tâches incombent aux ministères de l'économie ou des finances qui dans chaque pays ont la charge des affaires centrafricaines. Dans l'ensemble, l'exécutif suit tout le processus d'élaboration par l'intermédiaire d'un conseiller, mais n'intervient qu'à des moments essentiels : il fixe des lignes directrices, donne des orientations et adopte en définitive la position nationale. L'efficacité de ces mécanismes qui peuvent être considérés comme satisfaisants est largement conditionnée par la capacité administrative de chaque pays membre.

Au cours de cette analyse, plusieurs questions ont été soulevées. Ainsi par exemple la participation des chefs d'Etat ou des ministres des affaires étrangères. Si le rôle des chefs des exécutifs est décisif en Afrique, croissant en Europe avec l'institution du Conseil européen, il est en revanche discret sinon limité en Amérique latine. La question est de savoir quel rôle effectif pourraient-ils s'attribuer en Amérique latine? A ce titre, l'expérience de leur intervention en Amérique centrale par l'intermédiaire de représentants personnels constitue une innovation qui mérite d'être observée. Quant aux ministres des affaires étrangères, ils occupent une place importante en Europe, mais ne sont pas engagés dans les processus d'intégration économique en Afrique ou en Amérique latine. Ce processus demeure l'oeuvre des ministres techniques. Certes, dans la mesure où les MAE s'apparentent à la diplomatie traditionnelle ou ne disposent pas de compétences techniques, leur présence pourrait être encombrante. En revanche, rompus au style de la diplomatie économique, ils contribueraient à résoudre plus d'un problème à dimension ou à implication politiques.

Une autre question fondamentale est de savoir s'il est souhaitable de créer des unités ou organismes spéciaux chargés des affaires de l'intégration. Si l'absence de ces organismes peut se justifier dans la CE dont les pays peuvent obtenir par des moyens simples un résultat satisfaisant, plusieurs facteurs prônent leur création dans les intégrations entre pays en voie de développement : des noyaux administratifs autonomes assureraient une plus grande continuité; ils exigeraient une formation technique poussée des cadres et de ce fait stimuleraient la modernisation administrative; ils permettraient de disposer d'une unité de préparation et de coordination, qui serait en même temps un soutien dans la négociation et un instrument garantissant l'exécution; enfin, l'existence de ces unités dans tous les pays membres d'une communauté tendrait à réduire les disparités administratives en offrant plus d'homogénéité au niveau des processus nationaux.