De la gestion publique communautaire

Spyros A. Pappas
Directeur général de l'IEAP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- d'une part, que les dispositions juridiques applicables aux importations à partir des pays tiers et aux exportations vers des pays tiers soient identiques dans toute la Communauté, et

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

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

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

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

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

The Maastricht Treaty: A Critical Evaluation

Dr Finn Laursen
Professor of International Politics, EIPA

(Abstracts of a chapter from a forthcoming EIPA publication: 'The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community' edited by *Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker*)

Last December saw the culmination in the Maastricht Summit of the Intergovernmental Conferences (IGC) on Economic and Monetary Union and Political Union, which began in Rome at the end of 1990. The negotiations resulted in the adoption of a Treaty on European Union. This article gives a short overview of the Member States response to the major questions dominating the Intergovernmental Conference on Political Union: the problem of democratic deficit, the question of more efficient decision-making, the question of more effective implementation, and the need to increase the Community's capacity to act internationally.

1. The Democratic Deficit

One of the most important challenges of the IGC was to reduce the democratic deficit in the Community. One way to do this was seen to be to increase the role of the European Parliament in the decision-making process of the Community and to give it more powers of supervision. The cooperation procedure introduced by the Single European Act (SEA) took a step in this direction. The new Article 189b of the Maastricht Treaty, known as co-decision, (although that term is not used in the Treaty) takes matters one step further. In cases of disagreement with the Council, and unsuccessful efforts to find an agreement through a Conciliation Committee, the European Parliament will have a final veto.

The introduction of Union citizenship should also enhance the 'sense of community' and contribute to political democracy, as commonly understood.

A further issue is the Parliament's involvement in the appointment of the Commission. The Maastricht Treaty codifies the practice of parliamentary consultation on the nomination of the President of the Commission. This nominated President will then be consulted by the member governments concerning the other members of the Commission. 'The President and the other members of the Commission thus nominated shall be subject as a body to a vote of approval by the European Parliament' (Article 158(2)). It was also decided that from 1 January 1995 the Commission's term of office shall be five years, instead of the present four; the Commission's term of office will then correspond to that of the Parliament.

A final point that should be mentioned is that while the Parliament still does not have the right of legislative initiative, it will be able to request the Commission 'to submit any appropriate proposal on matters on which it considers that a Community act is required' (Article 137a).

To summarize, although the Parliament's powers have been increased through the Maastricht Treaty, it does not yet fully possess the powers that most national parliaments have.

2. Efficiency in Decision-Making

Another yardstick that can be applied to the Maastricht Treaty is whether it will increase the

EC's problem solving capacity. Although this is an issue that goes beyond formal institutional arrangements, an important institutional question is: to what extent will unanimity still be required in the Council?

We can say that the Maastricht Treaty retains unanimity for a number of decisions in areas considered sensitive, such as industrial policy and culture. These areas, however, have been limited, and a deliberate effort was made to open more doors to qualified majority decisions.

3. More Effective Implementation

Administrative implications of the EC's new competences and the new provisions on CFSP, justice and home affairs are only dealt with in a marginal way by the Treaty. To the extent that the Community also has a 'management deficit', it can be argued that the Maastricht Treaty did not contribute much improvement on these points.

As regards the failure of Member States to fulfil obligations under the Treaty, including the implementation of directives, the Maastricht Treaty includes a novelty. The Court of Justice will, in the future, be able to impose 'a lump sum or penalty payment' on a defaulting state (Article 171(2)). Such a sanction may help, but the problem of administrative capacity at both Commission and Member State levels remains.

4. Towards a Common Foreign and Security Policy

If one agrees that the Community - or new Union - should have a capacity in the foreign policy area commensurate with its economic power, then the CFSP is one of the more disappointing aspects of the Maastricht Treaty. In the area of Common Foreign and Security Policy (CFSP) the general decision rule will remain unanimity or consensus. The provisions make a distinction between cooperation and joint action. Joint action will be in areas where Member States have 'essential interests in common.' It is up to the Council to decide, 'on the basis of general guidelines from the European Council, that a matter should be the subject of joint action (Article C).' It is also the Council who will decide, when implementing the joint action, which decisions will be taken by qualified majority. This concerns a special kind of qualified majority, requiring at least 54 votes in favour, cast by at least eight members. How this will work out in the future is difficult to predict, but most likely there will not be much teeth in the CFSP.

This brief overview of the results achieved in Maastricht has been inspired by a belief that the Community should move towards a democratic and efficient set-up, where common problems can be solved in a positive and equitable manner. We believe that the Maastricht Treaty constitutes a further step in that direction. The new powers of co-decision for the European Parliament are important. We also see expanded policy scope for the Community in the future. But one could have wished for a single structure of the new Treaty as advocated by the Commission and proposed by the Dutch Presidency. We believe that the intergovernmental structures of the CFSP and for cooperation on justice and home affairs will produce too many disappointments. Classic intergovernmentalism is a prescription for suboptimal decisions. Hopefully, if this turns out to be the case, the integration process can be taken a few steps further at the next IGC in 1996. We fear that otherwise the Community will not be institutionally equipped to accommodate new members as diverse as Sweden and Poland, not to mention Estonia or Turkey. There can be no doubt that there will be political pressures to accept many new members over the next decade and it is important that the *acquis communautaire* be deepened as much as possible before that happens, otherwise the risks of disintegration will increase.

Les Accords de Schengen

Dr Alexis Pauly
Maître de conférences à l'IEAP

Schengen, minuscule village viticole luxembourgeois, situé aux confins de la France et de l'Allemagne, n'était guère connu jadis, à l'exception de quelques amateurs avisés de Riesling, ce délicieux vin blanc de la Moselle luxembourgeoise, et de quelques contrebandiers qui en faisaient un chemin de passage de prédilection. Or aujourd'hui, ce nom est sur toutes les lèvres lorsqu'on parle de la construction européenne.

Les accords de Schengen, signés en 1985 et complétés depuis par des accords additionnels, ont pour but d'éliminer les frontières intérieures et d'établir des frontières extérieures communes. Nul n'ignore la valeur symbolique de l'abolition des frontières intérieures. C'est une étape décisive dans la construction de l'Europe, mais elle ne va pas sans difficultés. L'attente aux frontières constitue un gâchis formidable pour les opérateurs économiques et suscite souvent l'agacement des touristes, sans compter les inconvénients majeurs auxquels se heurtent les travailleurs frontaliers.

Même aux Etats-Unis d'Amérique, le franchissement des frontières entre les Etats de l'Union n'est pas toujours facile. Ainsi, il y a quelques années, j'ai dû me soumettre à un contrôle des autorités financières en voulant sortir de la Californie pour entrer dans l'Etat du Nevada!

L'établissement de frontières extérieures communes est devenu, à cause des événements de l'Europe de l'Est et des crises dans le Tiers Monde, plus urgent et nécessaire mais également plus délicat et difficile.

Qui n'a entendu parler de la forteresse et de l'égoïsme de l'Europe communautaire?

Concrètement, comment les Etats européens vont-ils résoudre les questions de l'immigration des pays tiers, de l'arrivée massive de nombreux réfugiés, du port d'armes, de la consommation de stupéfiants et enfin du maintien de l'ordre public?

Ces matières étaient naguère le domaine réservé des Etats souverains. Ainsi, là où le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques était le plus large, on constatait aussi que le pouvoir de contrôle juridictionnel était le plus discret.

Le groupe Schengen, qui ne réunit pas tous les Etats membres de la Communauté européenne - on connaît la vive opposition des Britanniques face au "Schengenland" - ne fait pas partie du cadre communautaire proprement dit.

Ces affaires semblent trop sérieuses pour être confiées aux autorités communautaires. Mais le Traité de Maastricht prévoit une possibilité d'élargissement des compétences communautaires dans ces domaines. Un conflit de compétence se pointe donc à l'horizon. Une force de police communautaire n'est peut-être pas encore pour demain, mais la coopération policière s'impose, ce qui est déjà un pas osé.

Comment l'Europe saura-t-elle concilier les impératifs de l'ordre public avec les exigences des libertés publiques? Le citoyen communautaire, comme d'ailleurs le ressortissant des Etats tiers, développent de plus en plus une grande sensibilité à cet égard. En l'absence d'un contrôle juridictionnel par la Cour de justice des Communautés européennes, des craintes peuvent surgir quant à la protection des droits, tant du ressortissant communautaire que de celui d'un Etat tiers.

Face à l'acuité et à l'actualité de ce sujet, l'IEAP organisera dans son antenne luxembourgeoise un colloque sur ce thème les 18 et 19 juin prochains. Ce colloque sera placé sous la présidence de Monsieur Marc Fischbach, ministre luxembourgeois de la Justice, et réunira des juristes, des responsables civils et militaires du maintien de l'ordre public, de la politique migratoire, et on comptera également sur la présence de défenseurs du droit des immigrés et des réfugiés.

Why a Special Status in Community Law for Mount Athos?
Mount Athos, 24-27 May 1992

Spyros A. Pappas
Director-General of EIPA

It is generally recognized that European integration has little to do with levelling the different cultures existing in the Member States. However, in those cultures can be found all the richness of a Europe, which is still young despite its age, and the dynamic force leading it towards its destiny. A return to our roots will ultimately bring about a better understanding and, consequently, we will be able to analyze the present better in order to embark on a common future.

In this context, Mount Athos is an invaluable part of the European heritage: it is a shrine of Christianity which in its turn is one of the great pillars of Western civilization; it is the workshop of orthodoxy protected from the passing centuries and from modernization. It is called 'the Gates of Heaven' or 'the Garden of the Blessed Virgin' who is the only woman allowed in this sacred place. Finally, it is not simply a Byzantine treasury of monuments and jewellery which has stood the test of time under the protection of the monks, it is also a huge reservoir as well as a laboratory of a variety of beliefs, governed by a way of life far from worldliness.

To rediscover Mount Athos, its history, its way of governing itself around its 20 monasteries, its special status in the Greek, Community and international context, its own role as well as that of orthodoxy in the European Community, these are the objectives of this mission which will take place on the spot and will allow participants to enrich their learning by means of the planned lectures and to experience a few days of monastic life. It will also give them the opportunity to converse with the abbots and monks who are specialized in various fields and who come from all over the world. See the dates of 24-27 May 1992 as a rendezvous with time in its eternal dimension.

Bureaucratie sans frontières

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

Dr Massimo Balducci

Professeur de théorie des organisations complexes

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

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

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

1) un problème de concurrence réciproque qui semble faire office d'accélérateur des efforts - où qu'ils se situent - visant à moderniser l'appareil bureaucratique;

2) un problème de participation au processus décisionnel communautaire;

3) un problème de "partenariat" dans l'application des politiques communautaires;

4) un problème relatif au rapport entre collectivités locales et institutions communautaires.

Concurrence

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

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

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

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

Participation

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

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

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

sourds-muets".

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

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

Le partenariat

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

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

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

Les autonomies locales

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

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

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

The Implications of Maastricht for Japan

Dr Phedon Nicolaides
Senior Lecturer , EIPA

The meeting between the leaders of the 12 member countries of the European Community in Maastricht on 9 and 10 December will be remembered for two things: for laying the foundations of a political union between the member countries and for Britain's objections to almost everything that the other 11 countries wanted to achieve. Both of these things will have implications for Japan's interests in Europe.

At Maastricht, the 12 leaders agreed to establish a European Union consisting of the existing European Community, a new economic and monetary union and a political union. They also agreed to extend the decision-making responsibility of the EC into the areas of consumer protection, health, education, and European networks for telecommunications, transportation and energy. Decisions in these areas will be taken on a qualified majority basis. This implies that unless a proposal is opposed by a coalition of two large and one small country it will become EC law.[1] An extension of the policy-making competence of the EC will inevitably bring about more uniformity in the Community. It will be easier to do business within the Community because economic differences between its member countries will decline.

Anything that makes it easier to do business in the EC is good for foreign investors and, by implication, it is also good for Japanese firms. But there two potential problems which may have a negative effect on both EC and non-EC firms. The first problem is that greater centralisation of economic policy-making in Brussels may result in more interventionism in the economy. One of the outcomes of the Maastricht summit that has received little attention was that France did not succeed in convincing its partners to implement an industrial policy while Britain did succeed in inserting in the treaty a "subsidiarity" clause. This clause states that in principle decisions will have to be made as close as possible to the people who are affected by them. This is a guarantee against over-centralisation. But only practice will show that indeed the EC will remain a decentralised economy in the face of considerable pressure for interventionism from those who think that the "1992" process has opened up the Community to too much competition from other countries.

The other potential problem for the European economy was an agreement by all the member countries except Britain to establish a Social Charter. This Social Charter guarantees the rights of workers by stipulating things such as appropriate conditions of employment and participation of workers in the decisions of their companies. Much of the detail in the Charter is innocuous and most of the rights it mentions already exist in many European countries. Britain objected to the Charter not because of its present contents but because it may lead to more interventionist policies in the future.

The Social Charter itself is unlikely to have any considerable negative effects on Japanese companies. Those Japanese companies operating in Europe already follow many of the Charter's prescriptions. For those Japanese companies operating outside Europe the Charter may actually prove to be beneficial. Indeed one of the arguments used by Mr John Major, the British Prime Minister, was that burdensome labour regulations would reduce the competitiveness of European companies vis-à-vis their American and Japanese rivals.

What should concern Japanese companies is not the prospect of social legislation but the fact that Britain's opposition to such legislation may lead to its isolation in other issues as well. About half of all Japanese direct investment to Europe is located in Britain. So far Britain has protected their interests well by favouring liberal trade and investment policies and by defending them against the more interventionist policies of France and Italy. The British position is based on sound economics, but for the big Japanese companies relying too much on

Britain may prove to be a defective strategy in the long term.

The prospect that Britain may become to a considerable extent economically isolated from the rest of the Community is not farfetched. The treaty on economic and monetary union allowed Britain to "opt-out" by reserving the right not to join the monetary union which was agreed that it should be established at the latest by 1999. If Britain eventually decides against membership of the union it will be difficult for it to retain its leading role in the EC.

With or without Britain the EC's future currency will most likely rival the US dollar. As new countries become members of the EC (five countries including Austria and Sweden have already applied for membership) it is quite likely that the European currency will become the main currency in which trade is transacted and reserves are held.

In summary, the results of the Maastricht summit are on the whole not contrary to Japan's interests. Anything that will bring greater political stability in Europe are to everybody's interests. Nonetheless, Japanese investors will have to re-evaluate the distribution of their direct and portfolio investments within Europe. Some change in investment strategy will be necessary both because of politics and currency reasons.

---

[1] The voting structure of the EC is such that large countries have more votes than small countries. The total number of votes is 76. A decision made on the basis of qualified majority requires at least 56 votes.