



HAL
open science

Mettre en œuvre la coopération franco-allemande sur le plan administratif

Fabrice Larat

► **To cite this version:**

Fabrice Larat. Mettre en œuvre la coopération franco-allemande sur le plan administratif : Les enjeux du traité d'Aix-la-Chapelle en termes de compétences et de formation professionnelle. Joachim Beck. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach der Pandemie / La coopération transfrontalière après la pandémie, 3, Peter Lang, pp.401-430, 2021, Border studies, 9782875743732. 10.3726/b18931 . hal-04395320

HAL Id: hal-04395320

<https://hal.science/hal-04395320>

Submitted on 12 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

METTRE EN ŒUVRE LA COOPERATION FRANCO-ALLEMANDE SUR LE PLAN ADMINISTRATIF

Les enjeux du traité d’Aix-la-Chapelle en matière de développement de compétences et de formation professionnelle

Fabrice Larat

paru in

Joachim BECK (ed) « Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach dem Aachener Vertrag: Territoriale Entwicklungssteuerung im Kontext rechtlich-institutioneller Flexibilisierung » / *La coopération transfrontalière après le Traité d’Aix-la-Chapelle : Gestion du développement territorial dans un contexte de flexibilisation institutionnelle et juridique*, Peter Lang, Collection « Frontières et intégration européenne », 2021, p. 401-430.

Introduction

Du Traité de l’Elysée signé en 1963 à celui d’Aix-la-Chapelle de 2019, l’institutionnalisation de la coopération bilatérale entre la France et l’Allemagne a atteint un degré unique dans l’histoire des relations internationales¹. Si la dynamique de coopération, ses acteurs (notamment les acteurs politiques), et son utilité pour l’intégration européenne ont fait l’objet d’une abondante littérature, l’étude des effets de cette coopération sur les administrations publiques semblent étrangement avoir été délaissée jusqu’à présent, alors même que la mise en œuvre des initiatives prises sur le plan politique, leur préparation, tout comme la réalisation des différents projets initiés requièrent une implication croissante de l’appareil administratif des deux pays.

L’objet de la présente contribution à cet ouvrage est justement de combler cette lacune en étudiant un aspect particulier – mais comme nous allons le montrer central – de cette dynamique, que sont les défis posés par le développement de la coopération administrative en matière de développement des compétences professionnelles et de la formation des agents publics concernés, notamment dans la perspective des objectifs fixés par le Traité d’Aix-la-Chapelle.

Cette analyse part du constat qu’à l’heure où les problèmes de définition et de mise en œuvre des politiques publiques dépassent souvent les frontières nationales, et où les conséquences du processus d’intégration européenne se font sentir dans des domaines des plus variés et à tous

¹ Demesmay 2014 : 7.

les niveaux de l'action publique, la coopération entre administrations publiques est à la fois protéiforme et vouée à se développer toujours plus. Que cela soit sous la forme d'entraide administrative, d'échanges d'information, de recherche de bonnes pratiques ou d'initiatives communes, administrations centrales, opérateurs de l'Etat et collectivités locales ont de fait besoin de disposer en leur sein de ressources humaines capables d'interagir à bon escient dans un cadre de coopération bilatéral ou multilatéral, sur des sujets généraux aussi bien que techniques.

Afin de rendre compte de la forte imbrication de la coopération franco-allemande dans le processus d'intégration européenne, nous l'appréhenderons au prisme de l'*embedded bilateralism*, un concept forgé par Ulrich Krotz et Joachim Schild pour lesquels der «*eingebettete Bilateralismus bietet eine Analyseperspektive, die die Besonderheiten des deutsch-französischen Bilateralismus im europäischen Integrationskontext sowie die Wechselbeziehung zwischen der bilateralen und der europäischen Ebene der Politikgestaltung analytisch erfasst*». Cette notion permet en effet de couvrir le cadre formalisé et institutionnalisé dans lequel les relations bilatérales entre la France et l'Allemagne ont lieu, de même que les modes de coopération informels bien que tout aussi importants qui prennent la forme de routines ou de relations établies². Si ce bilatéralisme intégré ne peut être pensé indépendamment de l'appartenance des deux Etats à l'Union européenne, outre le fait que la coopération franco-allemande se considère toujours explicitement comme une contribution à la construction européenne, c'est à cause du degré avancé de collaboration dans de nombreux secteurs d'activité et de leur effet structurant complémentaire, lequel est particulièrement évident en ce qui concerne la coopération administrative.

Or, que cela soit dans sa dimension multilatérale européenne, ou dans sa dimension bilatérale entre la France et l'Allemagne, la montée en puissance de la coopération entre administrations publiques, du fait de son caractère transnational, requiert de la part des personnels mobilisés des connaissances et compétences particulières qui, comme nous allons le montrer, sortent de l'ordinaire et dont l'existence chez ces agents ne peut être présumée comme acquise. Après, dans une première partie avoir mis en perspective l'essor de la coopération administrative en Europe sous sa forme multi- et bilatérale en prenant l'exemple de la France et de l'Allemagne où elle est particulièrement poussée, notamment avec les nouvelles perspectives ouvertes par le Traité d'Aix-la-Chapelle, nous présenterons dans une deuxième partie les défis que pose le portage administratif de cette coopération, à cause du nombre important de personnes

² Krotz / Schild, 2013 : 33-34.

concernées au sein des deux systèmes administratifs et compte tenu du besoin spécifique de connaissances et de compétences qui en découle. Ces besoins doivent être couverts par des actions ciblées de formation professionnelle, comme nous le montrerons dans la troisième et dernière partie de notre démonstration avec l'exemple du programme MEGA.

1. LE DEVELOPPEMENT DE LA COOPERATION ADMINISTRATIVE MULTI-ET BILATERALE

1.1 Essai de définition

Si on en croit les présentations officielles, la coopération interétatique ou gouvernementale est motivée par les intérêts des États et répond le plus souvent à une volonté de coordination. Elle permet un rapprochement de deux - ou plusieurs - d'entre eux, lorsqu'ils souhaitent renforcer leurs relations dans certains domaines³. De manière plus générale, en tant que forme de relations entre acteurs autonomes, la coopération en engageant ces derniers dans une entreprise commune avec des actions conjointes se démarque de la concurrence et de la logique de compétition. La coopération prend ainsi la forme de relations coordonnées visant à atteindre des objectifs communs. Dans sa dimension administrative, la coopération revêt la particularité de concerner des systèmes distincts organisés de manière indépendantes les uns des autres sur une base nationale, avec des institutions et des agents régis par un droit, des normes et procédures qui leurs sont propres.

Sur cette base et indépendamment du cadre multi ou bilatéral dans lequel elle s'exerce, la coopération administrative peut être définie comme le développement d'interactions entre des systèmes administratifs (institutions et leurs agents) autonomes les uns des autres et possédant leurs propres ressources et règles, en vue de l'adoption de décisions, de la préparation de mesures et de réalisation de projets destinés à la résolution de problèmes communs ou pour atteindre des objectifs politiques décidés conjointement. Sur le continent européen, la coopération administrative prend différentes formes selon le cadre multilatéral ou bilatéral dans lequel elle s'inscrit

³ Cf. la définition donnée par le site Vie publique <https://www.vie-publique.fr/fiches/269885-comment-la-cooperation-entre-etats-sorganise-t-elle>.

1.2 Formes et mécanismes de la coopération administrative dans le cadre de l'Union européenne

Avec l'article 197 du traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'UE, la coopération administrative entre les États membres est devenue une compétence de l'Union. Elle découle du principe de coopération loyale qui prévoit que l'Union et ses États membres se respectent et se s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités (Art. 4.3 TUE). Le droit de l'Union établit donc des relations de coopération verticale entre les États membres et l'Union, et horizontale ou transnationale entre États membres⁴. À travers cette coopération, il s'agit d'assurer une mise en œuvre effective du droit européen en améliorant notamment l'efficacité des administrations des États membres en lien avec la réalisation des objectifs d'intégration.

Dans le domaine fiscal, un mécanisme d'assistance mutuelle entre États membres de l'UE avait été établi dès 1977 par la directive 77/799/CE du Conseil. À l'origine, cette directive complétait les dispositions d'assistance mutuelle (en allemand : *Amtshilfe*) existant dans les conventions fiscales bilatérales conclues entre États membres. Il est apparu toutefois qu'elle n'était pas adaptée aux nouveaux enjeux de la mondialisation. Elle a donc été remplacée par la directive 2011/16/UE du Conseil. Lors de la création du marché intérieur et de la suppression des contrôles physiques aux frontières, un système de contrôle de la TVA pour les échanges commerciaux entre États membres a dû être mis en place sur le nom de « Système d'échange d'informations sur la TVA » (en anglais : VIES)⁵.

La coopération entre administrations des États membres constitue en effet un aspect essentiel de la réalisation du marché unique grâce à des dispositifs réglant les circonstances et la manière dont les États membres et leurs services administratifs doivent se prêter mutuellement assistance. La directive « services » adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 12 décembre 2006 exige ainsi des États Membres qu'ils coopèrent entre eux pour assurer le contrôle des prestataires de services. Les autorités compétentes doivent procéder à des échanges d'informations entre elles, ainsi qu'à des vérifications, des inspections et des enquêtes, si un autre État membre en fait la demande⁶. Chaque autorité fournit une assistance aux autorités

⁴. Lafarge 2018 : 114 ff.

⁵ Cf. http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/gen_overview/index_fr.htm

⁶ À cette fin, la Commission européenne, en coopération avec les États membres, a mis en place un système électronique d'échange d'informations (IMI). Cf. http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/administrative_cooperation/index_fr.htm

d'autres États membres de l'Union européenne sur demande, dans la mesure où cela est requis par des actes juridiques de l'Union européenne. A noter que le terme «assistance» doit être compris au sens large, puisqu'il comprend toutes les mesures qui servent une coopération efficace.

La coopération étroite des administrations fiscales et douanières des États membres de l'UE, notamment via le partage d'informations et le contrôle des courants d'échanges est quant à elle essentielle pour détecter et réduire la fraude et les activités illégales. Les accords de coopération et d'assistance administrative mutuelle dans le domaine douanier visent ainsi à mettre en place les instruments nécessaires à la coopération douanière. Pour ce qui est de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, outre Eurojust créé en 2002, dont le rôle est d'aider les autorités nationales à coopérer pour combattre le terrorisme et les formes graves de criminalité organisée touchant plusieurs pays de l'UE, une nouvelle agence a été créée en 2005 sous le nom de Collège européen de police (CEPOL). Elle rassemble des hauts fonctionnaires de police issus des États membres afin d'encourager la coopération policière transfrontalière « en rapprochant les communautés des services répressifs afin qu'elles partagent bonnes pratiques, connaissances et savoir »⁷. Enfin, dans le domaine du droit d'asile et des migrations, un système européen de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile nommé EURODAC a été mise en place en 2003 pour contribuer à l'application efficace de la convention de Dublin sur le traitement des demandes d'asile et permettre de déterminer le pays de l'Union européenne responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire. Ce système s'ajoute au Système de traitement automatisé de données (SIS) qui est un fichier informatique utilisé par certains États membres dans le cadre de la Convention de Schengen et de la coopération policière européenne permettant à leurs services de sécurité d'y consulter ou d'y enregistrer des informations sur des personnes ou des objets. Ce système d'informations devrait être complété par un SIS II intégrant des données biométriques et par la mise en place d'un Système d'informations visas (SIV)⁸.

L'assistance technique, la formation, la création de groupe d'experts, la production, le partage et la circulation d'informations de manière automatique ou à la demande, voir la gestion de base de données communes sont les différentes formes prises par la coopération administrative dans

⁷ Cf. website <https://www.cepol.europa.eu/fr>

⁸ https://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom_in/25_fr.htm

le cadre du droit européen⁹. Celles-ci montrent bien que pour les Etats membres, l'intégration européenne au travers de sa dimension verticale et horizontale ne nécessite pas seulement le respect du droit européen et la capacité à appliquer ce dernier, mais aussi la détention de capacités administratives développées afin de mettre en œuvre les politiques européennes et de pouvoir contribuer à la réalisation des objectifs européens comme la réalisation du grand marché unique¹⁰.

1.3 Formes et structures de coopération administrative dans le cadre franco-allemand

Par rapport à la coopération administrative pratiquée dans le cadre de l'Union européenne et découlant des traités et de la mise en œuvre des politiques communes, la coopération entre administrations dans le cadre franco-allemand est beaucoup plus large au sens où les formes qu'elle peut prendre sont davantage variées et les objectifs poursuivis plus divers encore. De fait, la coopération intergouvernementale elle aussi a toujours une dimension administrative, ne serait-ce quand il s'agit de mettre en œuvre les décisions prises au niveau politique par les gouvernements concernés notamment lorsque celles-ci sont censées déboucher sur des projets communs avec un ou plusieurs autres Etats¹¹.

Pour ce qui est de la France et de l'Allemagne, ce qui caractérise cette coopération, outre l'intensité des relations et la densité du maillage des structures d'échange et de coopération, c'est le caractère institutionnalisé des relations entre les deux gouvernements ainsi que leur fondement normatif, à savoir l'existence d'un ensemble de normes formalisées - ou non - guidant l'action, de même que la stabilité des attentes réciproques (Krotz, Schild 2012 : 34). Cela étant, la coopération franco-allemande ne se limite pas aux rencontres à un haut niveau. Elle repose également sur une étroite coopération au niveau opérationnel (Schwarzer 2008 : 7), cette dernière étant essentielle pour permettre aux initiatives et impulsions politiques de prendre forme et de réaliser les objectifs fixés, tissant au travers des échanges et interactions qui ont lieu

⁹ François Lafarge (2017 :115-116) distingue deux objets sur lesquelles porte la coopération administrative dans le cadre de l'UE : la circulation d'informations (« à la demande », « spontanée », « automatique, « en accès conditionnel ») et la coopération opérationnelle, laquelle comprend deux branches selon les politiques accompagnées : l'assistance administrative mutuelle et la création d'unité administrative (temporaire ou non) mixtes, c'est-à-dire composées d'agents de différents Etats-membres.

¹⁰ Cet aspect est bien mis en lumière par divers travaux concernant la participation à des projets de la politique de cohésion, de la politique de recherche ou autres, cf. notamment Lebrou 2020.

¹¹ Cf. Larat 2015b. Des exemples de coopération intergouvernementale impliquant les administrations nationales existent entre de nombreux Etats, en Europe, comme dans le reste du monde, notamment en lien avec des structure d'intégration régionale.

à cette occasion une multitude de liens interorganisationnels et interpersonnels. Ce n'est donc pas par hasard ce tissu très dense d'interactions entre les bureaucraties des deux pays est considéré comme un des mécanismes permettant au moteur franco-allemand d'exercer son effet d'entraînement figure¹².

C'est le traité de l'Élysée qui a jeté en 1963 les bases du vaste système de concertation systématique entre les gouvernements français et allemand, donnant à cette coopération un rythme et une dynamique remarquable. Non seulement il a institué des rencontres bisannuelles entre les chefs d'État et de gouvernement, mais il oblige également les ministres des Affaires étrangères à se réunir tous les trois mois, comme d'ailleurs leurs collègues de la Défense et de l'Éducation nationale. De leur côté, les chefs d'état-major sont censés se rencontrer tous les deux mois¹³. Entre temps, ces mesures ne se limitent plus seulement à l'échelle des relations entre membres de gouvernement. Elles ont en effet rendu possibles et nécessaires les échanges au niveau du personnel des ministères, et ont de cette manière permis à la coopération franco-allemande, malgré les variations de cap dus aux changements de majorités et de ministres, de se stabiliser et d'acquérir une certaine routine. Comme le relèvent certains observateurs « le contact entre fonctionnaires des deux pays, en amont et en aval des Conseils de ministres (pour leur préparation et la mise en place des décisions prises), permet d'élaborer des normes et des objectifs communs. Cet échange permet également d'assurer une continuité, même quand les relations personnelles au plus haut niveau (entre les ministres ou le chef de gouvernement) ne sont pas favorables »¹⁴.

Dans ce prolongement et conformément au souhait affiché par la France et l'Allemagne d'élever leurs relations bilatérales à un niveau supérieur et de se préparer aux défis auxquels les deux États et l'Europe se trouvent confrontés au XXI^e siècle, le Traité d'Aix la Chapelle signé le 22 janvier 2019 par Emmanuel Macron et Angela Merkel prévoit toute une série de mesures visant à approfondir cette coopération. Le tableau récapitulatif présenté ci-dessous fait ressortir la portée et la diversité des formes de coopération prévues dans ce nouveau traité, lequel couvre toute la gamme de l'action publique, allant du processus de décision à la fixation de stratégies et d'objectifs, en passant par la mise en place de programmes, instruments et mécanismes de soutiens et de suivi nécessaires à la réalisation des activités communes.

¹² Cf. Leuffen / Degener / Radtk, 2012.

¹³ Calla / Demesmay 2013 : 14

¹⁴ Kufer 2009 : 58.

Tableau 1 : Formes de coopération prévues dans le traité d'Aix-La-Chapelle

Types de mesures concernées	Champs d'activité et article du traité concernés
Création d'instances de coordination	Défense et sécurité Art 4, Transfrontalier Art 14,
Consultations, échanges et coordination afin d'aboutir à des positions communes	Affaires européennes Art 2, Paix, sécurité et développement Art 3, Nations Unie Art 8
Coordination de la planification et de la mise en œuvre d'actions	Développement international Art 7
Elaboration de stratégies et approches visant des objectifs communs	Transfrontalier Art 14, Pluri ou Bilinguisme Art 10 et 15, Développement durable Art 18
Mise en place des programmes spécifiques et outils communs	Défense Art 4, Culture & jeunesse Art 9, Education, recherche, la formation et enseignement professionnels, enseignement supérieur Art 10
Investissements conjoints, financement, fond pour soutien à initiatives communes	Défense Art 4, Société civile Art 12, Transformation numérique Art 21
Aide et assistance, y compris la force armée, en cas d'agression armée.	Défense Art 4
Coordination sur la transposition du droit européen dans le droit national.	Affaires européennes, Art 2
Approche commune en matière d'autorisations et reconnaissance mutuelle	Défense Art 4
Adoption de dispositions juridiques et administratives adaptées et dérogations visant à surmonter les obstacles à la coopération	Transfrontalier Art 13
Mise en réseau d'acteurs et de structures	Enseignement supérieur et recherche Art 11
Echanges de personnels	Diplomatie Art 5
Mesures communes de formation, création d'une unité	Sécurité intérieure Art 6

Faire ressortir la dimension administrative de ces objectifs et formes de coopération permet de mieux cerner les contours d'un phénomène complexe et de définir ce que revêt la notion de coopération administrative dans un tel contexte. Par la même occasion, cela fait apparaître les enjeux qui en découlent en ce qui concerne les ressources humaines nécessaires pour mener ces actions et faire vivre la coopération.

Les mécanismes de gouvernance prévus par le Traité sont fort instructifs. Des réunions entre les gouvernements des deux États sont prévues au moins une fois par an, alternativement en République française et en République fédérale d'Allemagne et le Conseil des ministres franco-allemand doit adopter un programme pluriannuel de projets de coopération franco-allemande. Les secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande chargés de préparer ces réunions assurent le suivi de la mise en œuvre de ce programme et en font rapport au Conseil des ministres (Art 23). Ils ont également pour mission d'évaluer régulièrement les progrès

accomplis et d'informer les parlements et le Conseil des ministres franco-allemand de l'état général d'avancement de la coopération franco-allemande (Art 25).

Le Traité Elysée (Art 4) prévoyait déjà que dans chacun des deux pays, une commission interministérielle était chargée de suivre les problèmes de la coopération sous la présidence d'un haut fonctionnaire des Affaires étrangères et comprenant des représentants de toutes les administrations concernées. Son rôle est de coordonner l'action des ministères intéressés et de faire périodiquement rapport à son Gouvernement sur l'état de la coopération franco-allemande.

L'élaboration de stratégies communes et le travail de concertation en amont pour y arriver passe donc par une coopération constante à tous les niveaux : politique (ministres, secrétaire d'Etat et cabinets ministériels, élus) et opérationnel (diplomates et fonctionnaires des différents ministères et administrations concernées). Une telle dynamique contribue à renforcer la bureaucratisation de la coopération et de son organisation au travers de la mise en place de groupes de travail, d'un réseau de correspondants *ad-hoc* ou permanents au sein des administrations concernées, voire de structures communes ayant leur propre administration avec un personnel mixte¹⁵, de même que l'établissement de procédures spécifique et de modes de fonctionnement explicites ou implicites. La coopération peut également prendre des aspects techniques incluant une entente entre les autorités compétentes des deux pays en matière d'échange d'information ou de données, comme pour la convention fiscale franco-allemande de 2006 qui prévoit un échange automatique (Art 1) ou spontané de renseignements (Art 2)¹⁶.

La nature de la coopération administrative prévue par le traité d'Aix-la-Chapelle diffère de celle des traités européens dans le sens où elle ne se limite pas à de l'assistance mutuelle nécessaire à la mise en œuvre d'une politique européenne mais prends plutôt la forme d'une action conjointe des appareils administratifs dans la conception, la réalisation et la gestion de projets commun au travers d'actions de concertation, de coordination et de collaboration, en amont comme en aval de la décision. Elle dépasse en cela la coopération franco-allemande dans le

¹⁵ Comme l'Agence franco-Allemande pour les échanges dans l'enseignement et la formation professionnels, ProTandem (fondée en 1980), l'Université franco-allemande (créée en 1997), ou les services de placement transfrontaliers franco-allemands (2013).

¹⁶ Décret n° 2009-487 du 29 avril 2009 portant publication de la convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions et sur les donations (ensemble un protocole), signée à Paris le 12 octobre 2006.

domaine administratif telle qu'elle a pu se développer depuis les années 1970 et qui se résumerait à de simples échanges entre fonctions publiques nationales¹⁷.

Pour ce qui est des structures – nombreuses – qui n'ont qu'un rôle consultatif et de ce fait ne sont pas directement impliquées dans le processus de décision, Cécila Calla et Claire Demesmay remarquent à cet égard qu'elles n'en contribuent pas moins à la compréhension mutuelle sur le long terme, le rapprochement franco-allemands conduisant à création progressive de solidarités humaines et institutionnelles¹⁸.

Par ailleurs, comme l'ont bien montré certaines études¹⁹, à côté de l'institutionnalisation au travers de la création de structures dédiées, ce qui rend la coopération solide et durable et lui donne de la substance, c'est le partage sur la longue durée de pratiques et de modes de fonctionnement communs mobilisés quotidiennement par des services de terrain. C'est tout particulièrement le cas du Centre de coopération policière et douanière franco-allemand situé à Kehl et créé dans le cadre de l'accord de Mondorf-les-Bains, signé le 9 octobre 1997²⁰.

A la différence de l'entraide administrative en lien avec les politiques de l'Union européenne ou même de la coopération intergouvernementale au niveau national, la coopération en zone transfrontalière revêt une dimension particulière à cause de la continuité territoriale qui les caractérise. S'inscrivant dans des bassins de vie qui dépassent l'appartenance à des systèmes politico-administratifs nationaux distincts, les zones transfrontalières sont un domaine privilégié de développement de la coopération administrative du fait de la nécessité de trouver des solutions aux besoins communs, et à cause des interactions qui en découlent (Joachim, aurais une ou deux références en la matière ?). C'est justement à cet effet que le traité d'Aix-

¹⁷ Sur les premiers développements de cette coopération entre fonctions publiques à partir des années 70, cf. Berg 1993, p. 118 et suivantes.

¹⁸ Cf. Calla / Demesmay 2013.

¹⁹ Cf. notamment Maguer 2009.

²⁰ La création de centres de coopération policière et douanière découlent de la Convention d'application de l'accord de Schengen qui prévoit en son article 39 un échange d'informations entre services de police de deux États contractants, soit via les organismes centraux, soit directement. Dans les régions frontalières, la coopération peut être réglée « par des arrangements entre les Ministres compétents des parties contractantes ». La coopération transnationale a été renforcée et simplifiée par la transposition en droit français de la Décision-cadre du Conseil de l'Union Européenne du 18 décembre 2006. Le CCPD franco-allemand installé à Kehl qui été créé le 10 mai 1999 est le plus ancien d'Europe. Ses missions concernent l'échange, l'analyse ainsi que la diffusion des informations entre les divers services policiers et douaniers œuvrant dans la zone transfrontalière franco-allemande, telles que les demandes concernant les permis de conduire, les recherches d'adresses actuelles et de résidences, l'identification de titulaires de lignes téléphoniques et celle des détenteurs de véhicules et des conducteurs, l'établissement de l'identité de personnes, les renseignements de police ou de douane provenant de fichiers informatisés, ou d'autres documents détenus par ces services ou les informations lors d'observations transfrontalières ou lors de poursuites transfrontalières.

la-Chapelle a prévu la création d'un Comité de coopération transfrontalière franco-allemand qui a été installé le 22 janvier 2020 lors d'une réunion à Hambach (Rhénanie-Palatinat), lequel vise à soutenir et à renforcer la coopération transfrontalière en apportant des solutions concrètes aux difficultés que peuvent rencontrer dans leur vie quotidienne les habitants des régions frontalières sur les sujets relatifs au transport, à l'emploi ou au développement économique. Le comité est composé de représentants des deux États, des collectivités territoriales frontalières et de parlementaires des deux pays²¹.

Cette revue des différentes formes prises par la coopération franco-allemande – qu'elles soient institutionnalisées ou informelles – par rapport aux autres modes de coopération européenne amène à se demander dans quelle mesure le degré d'institutionnalisation de la coopération contribue à leur fonctionnalité ou, à l'opposé, dans quelle mesure ce n'est pas plutôt une bonne connaissance des structures administratives et/ou des spécificités institutionnelles du pays partenaire qui permet une fonctionnalité élevée et une réalisation effective des objectifs de la coopération²².

2. LES DEFIS DU PORTAGE ADMINISTRATIF DE LA COOPERATION

La conception de la souveraineté qui domine dans nos sociétés en ce qui concerne la définition de ce qu'est un Etat induit que les modalités de l'action publique sont en grande partie conditionnées par le cadre territorial dans lequel elle s'exerce. Cette influence est particulièrement forte pour ce qui est de l'administration publique du fait de l'importance qu'y occupe le droit et de la délimitation du domaine d'application de ce dernier en fonction des frontières nationales. Toutefois, comme l'a bien décrit John Agnew dans son analyse des limites de ce qu'il qualifie de piège territorial (*territorial trap*), au cours des vingt dernières années, les pratiques spatiales, c'est-à-dire les façons dont l'espace est produit et utilisé, ont profondément changé puisque « aussi bien les États territoriaux que les acteurs non-étatiques opèrent désormais dans un monde où les frontières étatiques sont devenues culturellement et économiquement perméables à des décisions et à des flux en provenance de réseaux de pouvoir ne pouvant être identifiés par des représentations singulièrement territoriales de l'espace »²³.

²¹ Son secrétariat est également installé à Kehl.

²² Cf. Larat 2015b.

²³ Agnew, 2014: 46.

La coopération régionale transfrontalière est particulièrement touchée par ce phénomène. Pour Joachim Beck, elle est caractérisée par le défi que consiste le fait d'arriver à faire travailler ensemble des systèmes politico-administratifs qui ont une base juridique distincte et partagent un degré différent de différenciation verticale à la fois en termes de structure, d'équipement des ressources et d'autonomie d'action²⁴. C'est bien là un des défis majeur de la coopération administrative. Face à l'augmentation des interactions de nature transnationale, mais aussi désormais a-frontalières pour ce qui est du numérique, les pouvoirs publics se trouvent confrontés au dilemme de vouloir traiter ce phénomène avec des outils et un cadre d'action national, alors même que la nature du problème nécessiterait de pouvoir dépasser les limites de l'Etat-nation pour entrer dans une logique de réseaux.

2.1 Un nombre important de personnes concernées

Le processus d'intégration juridique, économique, politique et sociétale à l'œuvre au sein de l'Union européenne se traduit par une multiplication des arènes et formes d'interaction entre les appareils politico-administratifs des Etats membres et celui des institutions européennes, mais aussi entre appareils politico-administratifs nationaux dans le cadre d'échanges multi ou bilatéraux, comme entre la France et l'Allemagne. L'intensification, la complexification ainsi que l'extension des domaines de coopération à des champs d'activités de plus en plus larges et variés comme nous l'avons montré au chapitre précédent conduit à un accroissement du nombre d'acteurs impliqués ainsi qu'à la différenciation de leurs niveaux de responsabilité, puisque la coopération concerne aussi bien la prise de décision que la mise en œuvre de politiques communes ou de projets conjoints et leur suivi. Ainsi, on a pu estimer que les réunions semestrielles au sommet entre dirigeants français et allemands réuniraient en plus des personnalités de l'exécutif jusqu'à 150 participants²⁵.

Or, comme nous allons le montrer, parce que cette coopération dépasse les cadres nationaux dans lesquels les appareils administratifs ont été construits et qui leur servent de référence sur le plan juridique et pour ce qui est de leur culture de référence, l'implication dans les différentes formes de coopération administrative à dimension transnationale nécessite des connaissances et compétences spécifiques qui ne peuvent être présumées chez les fonctionnaires

²⁴ Cf. Beck 2018.

²⁵ D'après Kufer 2009: 55.

nationaux²⁶.

En 1990, un rapport rédigé à la demande de la première ministre Edith Cresson diagnostique l'existence de lacunes importantes de l'administration française en matière de connaissance des affaires européennes et de gestion des carrières européennes chez ses fonctionnaires. La formation aux questions européennes y est jugée insuffisante à tous les niveaux, depuis l'enseignement secondaire jusqu'aux concours administratifs²⁷. La prise de conscience de l'importance de la dimension transnationale du travail administratif s'est ainsi traduite par l'attribution aux écoles de service public en charge de la formation initiale et continue des hauts fonctionnaires d'un objectif de sensibilisation des agents publics aux enjeux européens et internationaux, par le biais de modules de formation dédiés et le choix d'intervenants européens ou étrangers²⁸.

2.2 Un besoin spécifique en termes de connaissances et de compétences

Parce que les constellations d'acteurs, la structure organisationnelle et des circuits de décision, ainsi que les règles régissant le travail et la conduite des activités avec des partenaires étrangers différent de celles en vigueur au sein d'un même système administratif national où elles peuvent être considérées comme assimilées chez ses agents, la participation aux actions de coopération administrative - que cela soit sur le plan européen ou sous une forme bilatérale - requiert des ressources supplémentaires en termes de connaissances et de compétences. Entendue comme un savoir-agir complexe mobilisant un certain nombre de connaissances, aptitudes et attitudes, la compétence est une intelligence pratique des situations qui s'appuie sur des connaissances acquises et les transforme, avec d'autant plus de force que la diversité des situations augmente²⁹.

D'un point de vue pratique, ce besoin se traduit tout d'abord par la nécessité de pouvoir disposer au sein des administrations respectives de suffisamment de personnes capables de jouer un rôle

²⁶ Signe de la superposition et de complémentarité des arènes et domaines d'application entre la coopération administrative bilatérale et la coopération administrative européenne, ce sont le plus souvent les mêmes personnes ou services qui sont en charge de ces questions dans les ministères et autres structures administratives compétentes.

²⁷ Sur cette prise de conscience qui déboucha la création du Centre des études européennes de Strasbourg et le développement des enseignements sur l'Europe à l'Ecole nationale d'administration, cf. Le Theule 2018. 173-212. Parallèlement à cela au niveau européen, on observe des efforts de formation des fonctionnaires européens pour homogénéiser la culture administrative de l'UE (Badel 2021: 356).

²⁸ Cette attention a été réaffirmée au travers de la Circulaire du 3 avril 2017 de la ministre de la fonction publique relative à la valorisation de la mobilité européenne et internationale des agents de l'Etat (NOR : RDFF1710887C, p. 2) qui prévoit qu' « une attention particulière sera portée à une meilleure sensibilisation des cadres intermédiaires et supérieurs de l'Etat sur les interactions concrètes entre leur action quotidienne et la dimension européenne et internationale des sujets abordés, notamment dans les modules de formation qui leur sont proposés ».

²⁹ Cf. Zarifian, 1999.

de passeur entre les deux systèmes de manière à pouvoir répondre à ce que Cécilia Calla et Claire Demesmay qualifie au sujet de la coopération franco-allemande de « défi permanent d'une meilleure connaissance mutuelle »³⁰. Au-delà de la connaissance des structures politico-administrative et des modes de fonctionnement du pays partenaire, le besoin de préparation des personnels administratifs concernés porte également sur certaines compétences liées aux règles et à la logique interne des mécanismes de coopération. C'est par exemple le cas de la rationalité de type managériale qui sous-tend le fonctionnement d'un nombre grandissant d'administrations et d'organisations participant à des projets et bénéficiant de financements européens³¹.

En plus des savoirs et savoir-faire techniques relatifs au contenu de la coopération, les agents impliqués doivent pouvoir faire preuve d'aptitudes comportementales, de savoir-agir, ainsi que de compétences interpersonnelles et d'ordre interculturel qui découlent de la exigence de s'adapter à des procédures et modes de gestion ou à une relation à l'information de même qu'à une organisation du travail qui sortent de l'ordinaire.

Les difficultés liées à la communication culturelle représentent une dimension de la coopération qui, entre temps, a fait l'objet d'une attention approfondie. Les échanges permanents et la proximité géographique entre les acteurs politiques, administratifs et économiques des deux pays n'empêchent pas les différences culturelles d'exister et de perdurer, et les malentendus ou situations conflictuelles qui en découlent peuvent être l'origine de perturbations ou même de dommages conséquents. Ainsi, outre la relation divergente au temps dans l'exécution des tâches ou les modes de communication, un autre aspect considéré comme étant particulièrement problématique dans la coopération binationale est celui du rapport que Français et Allemands entretiendraient à l'autorité et à la hiérarchie³².

3. L'APPORT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : L'EXEMPLE DU MEGA

³⁰ Cala / Demesmay 2013: 81.

³¹ Sur ce point, cf. Vigour, 2006. Pour Claire Visier (Visier 2013) la sollicitation de fonds structurels européens s'apparente ainsi à un processus de socialisation à la gouvernance par projet. Il en va de même pour les financements de la politique agricole nécessitant des capacités la gestion de la « paperasse » et le passage par un travail bureaucratique parfois dense (Mesnel, 2017).

³² Braun, 2009 : 53

Pour les agents publics comme pour tous les professionnels, le développement de compétences en lien avec la transformation des activités professionnelles et à l'évolution des missions passe par la formation. L'importance de la prise en compte de ces besoins et la manière dont ils peuvent être traités sont bien mises en lumière dans le cas d'un programme franco-allemand unique en son genre. Ce dernier apporte une contribution non négligeable (quoique limitée en termes d'impact pour ce qui est du total des effectifs ainsi formés) au besoin de compétences professionnelles provoqué par le développement de la coopération administrative et il est particulièrement instructif pour ce qui est des enseignements que l'on peut en tirer.

3.1 Historique et objectifs du MEGA

Lors du 40ème anniversaire du Traité de l'Élysée le 22 janvier 2003, le président de la République française et le Chancelier fédéral allemand ont initié un programme conjoint de formation en administration publique s'adressant principalement aux cadres de la fonction publique des deux pays. Le Master Européen de Gouvernance et d'Administration (MEGA) a ainsi été créé en 2005 et a déjà accueilli 10 promotions, soit quelques 196 diplômés³³. La conception du programme part du constat que pour pouvoir être efficace, le travail des administrations doit de plus en plus tenir compte de ce qui se passe hors des frontières nationales et nécessite, de la part des agents publics, des connaissances approfondies de l'environnement politique et juridique de nos principaux voisins. L'objectif du programme est de préparer à la coopération franco-allemande et européenne en contribuant à développer une culture et méthodes de travail commune, à favoriser l'interopérabilité ainsi que les échanges de bonnes pratiques et d'expériences entre managers publics français et allemands.

Formation spécialisée de haut niveau organisée en alternance, le MEGA permet aux cadres des fonctions publiques française et allemande d'acquérir des compétences indispensables pour les différentes formes de coopération et d'échanges entre administrations. L'organisation de la formation à temps partiel sur 2 années permet le maintien en activité professionnelle. Elle comprend 4 modules de deux semaines chacun en présentiel, et un module de travail en groupe à distance. Le lieu d'affectation en stage (9 semaines dans une administration française, allemande ou auprès d'une institution européenne) ainsi que le choix du sujet du mémoire de master prennent en compte le projet professionnel des participants, de même que les besoins et priorités de leur employeur par rapport à des thématiques d'actualité ou pertinentes pour leur

³³ Pour une description détaillée du MEGA, cf. <http://www.mega-master.eu/fr/>

organisation. Outre l'acquisition de connaissances pratiques et de compétences ciblées, cette formation insère les participants dans un réseau de spécialistes utile tout au long de leur carrière.

3.2 Le programme

Les objectifs pédagogiques du programme sont axés sur des apprentissages nécessaires au développement d'une approche croisée des structures, acteurs et enjeux sur lesquels repose la coopération franco-allemande en Europe, de même qu'à une compréhension partagée des situations et modes de fonctionnement respectifs. Les enseignements délivrés par une combinaison d'intervenants universitaires et praticiens, français et allemands, sont structurés en quatre modules de cours en présentiel de deux semaines chacun placés sous la responsabilité d'un partenaire : 1) Analyse comparative des structures étatiques et administratives (Université de Paris I), 2) Management public comparé et gouvernance dans l'Union européenne (Université de Potsdam), 3) Management et coopération administrative en Europe (Ecole nationale d'administration) et 4) Les politiques publiques dans l'Union européenne (Université Humboldt de Berlin).

Ces objectifs passent par l'acquisition de connaissances contextualisées sur les administrations françaises et allemandes, ainsi que sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la coopération franco-allemande, par l'apprentissage des caractéristiques et des enjeux du travail administratif au niveau national et international, par la capacité à analyser les politiques publiques nationales et européennes, par la familiarisation aux outils modernes de management, ainsi que par le développement de compétences interculturelles.

La dimension comparative ainsi que l'accent mis sur ces compétences interculturelles occupent une place essentielle. En effet, pour ce qui est des interactions entre administrations appartenant à différents Etats européens, les acteurs qui y participent étant ancrés dans des contextes culturels différents, certains facteurs propres à ces cultures agissent sur la configuration des coopérations transnationales et les processus interculturels de médiation à l'œuvre dans ces interactions et influencent la manière dont la coopération s'établit. La prise de conscience et la compréhension des éléments constitutifs de la culture administrative à laquelle chaque agent public appartient, de même que celle du partenaire peuvent faciliter le fonctionnement de cette dernière en permettant d'éviter certains coûts de transaction, de même que l'apparition de tensions, erreurs d'appréciation ou d'interprétation liés à des malentendus ou à la méconnaissance de l'existence de telles différences.

Dans le prolongement des travaux de Geert Hofstede sur le rôle des valeurs dans les comportements des individus et le mode de fonctionnement des organisations³⁴, on peut distinguer six dimensions principales constitutives des cultures administratives et qui sont à l'origine de variations possibles³⁵: le style de communication (explicite ou implicite), le rapport au temps (mono ou polychrone), le type d'orientation du discours (consensuel ou confrontatif), la distance au pouvoir (élevée ou réduite), le degré de différenciation privilégié (unité ou diversité), et le style de résolution des problèmes (linéaire ou circulaire). La France et l'Allemagne, tout comme les autres pays membres de l'Union se caractérisent par des différences non négligeables en la matière, lesquelles ont des répercussions sur la façon de travailler, de prendre de décisions ou d'appréhender les conflits. La prise en compte de la dimension interculturelle se retrouve dans différents domaines d'activités et en lien avec certaines compétences à mobiliser par les acteurs de la coopération administrative, notamment en ce qui concerne la négociation (Lempereur et Colson 2010).

3.3 Le stage MEGA, un vecteur concret de découverte de l'administration du pays partenaire

Les stages en responsabilité sont une caractéristique de la formation assurée par les écoles de service public en France et constituent un moyen privilégié de mettre en pratique de manière contextualisée les connaissances et compétences acquises en formation (Larat and Edel, 2021). Le module du stage se compose d'un stage de neuf semaines dans le pays partenaire³⁶, d'un rapport de stage et d'une présentation orale devant le jury de stage. Ce module a pour but de permettre aux étudiants d'appliquer et de compléter les connaissances académiques sur la gouvernance européenne et interculturelle acquises dans les modules d'enseignement précédents. Une analyse des rapports de stage réalisés par les étudiants des promotions 7, 8, 9 et 10 du MEGA, soit 82 personnes, fait ressortir un certain nombre de points récurrents qui illustrent bien les apports de la formation ainsi que les besoins auxquels celle-ci cherche à répondre.

Un des principaux apports des stages est de permettre de faire l'expérience du fonctionnement d'une administration du pays partenaire de l'intérieur, et plus largement de découvrir les bases du fonctionnement et de la structure de l'administration du pays partenaire. Particulièrement

³⁴ Cf. Hofstede 2001.

³⁵ Cf. Beck 2015.

³⁶ Dans certains cas, le stage peut être effectué dans une institution européenne (Commission, Parlement, agence) en fonction du projet professionnel du participant.

intéressant est la découverte des principales différences existant entre la France et l'Allemagne du point de vue du cadre juridique et des moyens de l'action administrative, de même que leur conséquences en termes de processus décisionnel politico-administratif. Plusieurs rapports relèvent ainsi l'impact du centralisme français par opposition au fédéralisme allemand sur la façon de décider et de communiquer. En lien avec les connaissances transmises durant les modules du MEGA, ces stages sont ainsi jugés très utiles pour aiguïser le regard sur les aspects spécifiques de l'organisation et de la gouvernance d'une administration, permettant au stagiaire d'identifier et de s'expliquer les différences systémiques par rapport à son pays d'origine (*Fonctionnaire fédérale allemande en stage dans une agence française*).

En tant qu'étranger, le travail quotidien dans un service offre de nombreuses occasions de malentendus lorsque l'on ne maîtrise pas les codes culturels, mais il s'agit aussi d'un processus d'apprentissage et cette expérience peut être prise en compte une fois rentrée dans son administration d'origine (*Fonctionnaire d'un ministère français en stage au ministère fédéral correspondant à Berlin*). Or, même si dans les situations de coopération, les deux cotés anticipent les spécificités culturelles de l'autre, cela peut aussi créer des problèmes, qu'il est difficile d'apprécier sans une connaissance préalable des concepts de travail interculturel. (*Fonctionnaire d'un Land en stage dans l'administration centrale d'un ministère français*). Pour les français, la prise de conscience des différences de nature interculturelle est d'autant plus importante que ces dernières existent également en Allemagne d'une région à l'autre (*Fonctionnaire d'une collectivité territoriale française en stage dans un ministère d'un Land*).

Le stage en immersion, qui offre l'opportunité de connaître de l'intérieur le fonctionnement des institutions et la pratique administrative du pays partenaire permet de mieux comprendre la sensibilité à certaines questions politiques qui peut caractériser la structure d'accueil (*Fonctionnaire fédéral allemand en stage au ministère des affaires étrangères*). C'est aussi l'occasion de d'établir de nombreux contacts qui, comme ceux noués avec les autres participants à la formation pourront être utiles pour, à l'avenir, obtenir de l'aide et des informations de manière directe (*Fonctionnaire d'une administration française déconcentrée en stage dans une préfecture d'arrondissement d'un Land*).

Reposant sur le principe de l'immersion et un placement en responsabilité, la formation informelle par les pairs qui caractérise les stages est un élément important de l'apprentissage des capacités nécessaires aux échanges et au travail en commun. Ces illustrations montre bien la diversité des expériences et leur apport en terme de connaissance et de compétences nécessaires au développement de la coopération administrative. Tout comme la mobilité

internationale, l'expérience apportée par les stages effectués dans une administration publique étrangère permet aux agents qui y participent d'aller à la rencontre de nouveaux défis en sortant de leur zone de confort pour s'enrichir de nouvelles approches. Ce qu'une ancienne ministre de la fonction publique française résume par la formule « partir pour mieux revenir fort de nouvelles compétences et être en mesure de les valoriser auprès de son employeur d'origine ou d'un nouvel employeur »³⁷.

CONCLUSION

Au cours des trente dernières années, les relations administratives à caractère transnational ont constamment gagné en importance en Europe. Ces interactions entre différents systèmes politico-administratifs ne s'inscrivent pas dans le schéma classique des relations internationales, mais voient divers acteurs sectoriels, nationaux ou territoriaux développer des coopérations directement avec leurs homologues d'autres Etats en s'émancipant du contrôle exercé par les services diplomatiques sur les relations avec l'extérieur. Compte tenu de la part essentielle qui incombe au facteur humain, il apparaît toutefois que la coopération franco-allemande n'est efficace que lorsqu'elle peut s'appuyer sur des programmes de formation, et notamment de formation commune, permettant aux acteurs de la coopération administrative de se familiariser avec les particularismes de leurs interlocuteurs sur le plan juridique, politique, institutionnel, et culturel. De fait, la mise en place de mécanismes de coopération durable passe par la création de canaux de communication formels et informels nécessaires aussi bien lors de la participation à des projets, programmes et autres formes institutionnalisées de coopération qu'en amont lors de la prise de décision et de la recherche de solutions.

La coopération administrative, a fortiori quand elle est bilatérale, est une forme de socialisation transnationale. L'important, c'est en effet la manière dont des personnes qui, de par leur formation et leurs fonctions, sont ancrées dans des cultures administratives nationales distinctes arrivent cependant à trouver des modes de fonctionnement communs lorsqu'il s'agit de travailler ensemble³⁸. C'est là, qu'à côté de formations s'adressant à un public mixte d'agents

³⁷ Discours d'Annick Girardin, Ministre de la fonction publique, Colloque sur la valorisation de la mobilité européenne et internationale, Paris, 9 Juin 2016.

³⁸ C'est ce que constate Traban 2015.

français et allemands comme le MEGA³⁹, intervient la contribution des programmes d'échanges de fonctionnaires au développement de connaissances et compétences nécessaires. Entre la France et l'Allemagne, de tels échanges ont été officiellement instaurés en février 1986 lors d'un sommet franco-allemand et se sont traduits par l'envoi des diplomates d'échange auprès de chaque ministère des affaires étrangères, à Bonn puis à Berlin et à Paris. Les fonctionnaires d'échange sont pleinement intégrés dans les structures de leur administration partenaire. L'effet de socialisation évoqué plus haut ne constitue pas le moindre des apports puisque les liens de confiance et les liens personnels qui s'instaurent à cette occasion perdurent souvent bien au-delà de la durée de l'échange, voire même tout au long d'une carrière professionnelle⁴⁰. Outre les différents ministères participant, de nombreuses institutions accueillent désormais des fonctionnaires d'échanges comme les services du Premier ministre, le Bundestag ou les représentations permanentes françaises et allemandes.

Du point de vue des ressources humaines et de la gestion des compétences ainsi acquises, il convient de souligner que toute expérience obtenue par un agent public dans des postes chargés de l'international et de la coopération bilatérale, ou même résultant d'une forme ou autre d'expatriation comme pour les experts nationaux détachés à Bruxelles ou les participants à des programmes d'échange de fonctionnaire⁴¹ n'a pas vocation à orienter de manière automatique

³⁹ Mis à part le MEGA, le seul autre programme de formation administrative bilatérale est le séminaire franco-allemand-*Deutsch-französisches Seminar* qui a été créé par une déclaration des ministres des finances allemand et français le 15 novembre 1999 lors d'un conseil économique et financier. Le séminaire vise à mieux connaître le partenaire, son administration, ses méthodes de travail, à créer un réseau de liens personnels entre les fonctionnaires des deux ministères et à renforcer le dialogue franco-allemand, notamment dans le cadre de l'Union européenne. Le cycle se déroule sur 16 mois et comporte quatre séminaires de trois jours. <https://www.economie.gouv.fr/igpde-seminaires-conferences/seminaire-franco-allemand-deutsch-franzosiches-seminar> A noter que l'Ecole nationale d'administration accueille chaque année dans son cycle international long ou dans son Cycle international de perfectionnement des élèves allemands qui partagent une partie de leur formation avec des élèves français et qui ont l'occasion d'effectuer un stage en responsabilité dans une administration française. Pour les questions transfrontalières, des institutions comme l'EuroInstitut de Kehl propose des programmes de formation ciblée, cf. Malnoury 2016.

⁴⁰ Cf. la présentation qu'en fait le site officiel de la coopération franco-allemande dans sa version française <https://www.france-allemande.fr/Les-echanges-franco-allemands-de-fonctionnaires.html>.

⁴¹ A l'image des échanges de fonctionnaires initiés dans le cadre de la coopération franco-allemande, une tentative d'élargissement du dispositif a eu lieu à partir de 2004 au travers du programme d'échange Bellevue initié en 2004 par la Présidence fédérale d'Allemagne et géré par la Fondation Robert Bosch de Stuttgart. Ces échanges visaient à développer un esprit européen chez les fonctionnaires en leur permettant de se familiariser avec les structures et la culture administrative du pays d'accueil et favoriser un réseau de relations étroites et durables en promouvant le partage des savoirs et une plus grande coopération. Le programme Bellevue a été suspendu pour l'année 2017. Une nouvelle version d'un programme d'échange serait envisagée avec les partenaires européens. Cf. www.fonction-publique.gouv.fr/programme-europeen-dechange-de-fonctionnaires, ainsi que la brochure de présentation de la Robert Bosch Stiftung, Bellevue Programm, Stuttgart 2010.

la carrière professionnelle des personnes concernée vers des postes à dominante européenne ou internationale et ainsi pérenniser cette orientation.

On touche là aux limites actuelles l'accompagnement par les fonctions publiques nationales du développement des ressources humaines nécessaires au portage administratif de la coopération. Outre le caractère numériquement limité des formations proposées qui ne saurait en tout état de cause suffire à préparer l'ensemble des personnels impliqués aux tâches et défis qui les attendent, il y a, au moins en France, un problème de prise en compte des besoins de profils transnationaux dans les systèmes nationaux de gestion de compétences et des carrières des fonctionnaires publics. Ces difficultés sont particulièrement flagrantes dans le cas de la mobilité internationale d'un agent. La mobilité constitue certes un atout pour l'administration d'origine comme pour l'agent concerné. Les discours officiels mettent ainsi en avant les avantages qu'apportent la mise en place de tels partenariats pour développer des dispositifs d'assistance technique mutuelle, les échanges de bonnes pratiques, ou une mutualisation des solutions entre services⁴². Une circulaire publiée en 2017 par le ministère français de la fonction publique souligne également le fait qu'à l'issue de leur mobilité à l'étranger, les agents apportent à leur retour une expertise internationale au sein des administrations françaises pour rendre ces dernières plus aptes à interroger leurs pratiques et à s'ouvrir à d'autres méthodes de travail⁴³. La mobilité européenne des agents publics est considérée comme primordiale afin d'accompagner l'évolution de l'action publique et l'ouverture des administrations publiques aux enjeux transnationaux⁴⁴.

Et pourtant, alors que la plupart des freins statutaires et financiers à l'expatriation des agents ont déjà été levés ou atténués, des difficultés liées aux conditions de retour et à la reconnaissance de la mobilité subsistent. Le principal problème est celui de la reconnaissance et de la valorisation des périodes d'emploi dans des administrations à l'étranger ou au sein des

⁴² « Nous ne pouvons plus continuer à travailler de façon isolée dans un monde dans lequel les enjeux sont de plus en plus transnationaux et où la notion de réseau ne cesse de prendre de l'ampleur. Il est impératif que nos fonctionnaires puissent échanger avec leurs homologues étrangers sur des problématiques communes. Pour cela, les mentalités doivent évoluer vers une collaboration plus étroite favorisant une approche comparative de nos méthodes et de nos pratiques ». Discours d'Annick Girardin, Ministre de la fonction publique, Colloque sur la valorisation de la mobilité européenne et internationale, Paris, 9 Juin 2016.

⁴³ Ministère de la fonction publique, Circulaire du 3 avril 2017 relative à la valorisation de la mobilité européenne et internationale des agents de l'Etat. NOR : RDFF1710887C

⁴⁴ Le Secrétariat général aux affaires européennes et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique ont développé à cet effet en 2019 un guide pratique « Accompagner et renforcer la mobilité des agents de la fonction publique de l'État en Europe ». L'objectif assigné à la mobilité des agents est de leur permettre de diversifier leur parcours professionnel et de développer de nouvelles compétences, tout en se confrontant à une vision interculturelle et en dynamisant son réseau.

organisations internationales dans le déroulement des carrières. Nombreux sont les agents qui font part des difficultés rencontrées à leur retour de mobilité, notamment en ce qui la prise en compte de leur expérience⁴⁵. Les difficultés relatives à la prise en compte d'une dimension qui dépasse le cadre strictement national du recrutement et de la gestion des agents publics apparaissent également pour ce qui est de la formation. Dans un contexte tendu du fait notamment de la baisse des effectifs, il arrive souvent que des supérieurs rechignent à se séparer de leurs collaborateurs, même pour une période relativement courte, et certains agents publics pourtant intéressés par une formation et les perspectives de développement professionnel auxquelles elle prépare font face à des obstacles lorsqu'ils cherchent à faire reconnaître l'utilité de leur demande et à la valider.

De manière paradoxale, les problèmes à la base de ce constat relèvent de la nature même de la coopération pour laquelle les compétences évoqués plus haut sont nécessaires. En d'autres termes, du fait de son caractère transnational, la conduite de la coopération se heurte en ce qui concerne l'organisation des conditions de son portage administratif aux limites du cadre national qu'elle entend justement dépasser. En effet si les enjeux démographiques (comme le vieillissement de la population et le nombre important de départs à la retraite) et les enjeux économiques (crises financières et alourdissement de la dette publique) ont largement orienté les politiques de gestion de l'encadrement supérieur en France comme en Allemagne⁴⁶, le développement de compétences liées aux capacités à interagir avec le système administratif des pays partenaires peine à être intégré dans les mécanismes de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences des structures administratives nationales. Il s'agit là certainement d'une manifestation néfaste du piège territorial évoqué plus haut et des limites de la construction nationale des administrations publiques.

⁴⁵ Comme en témoignent certaines interventions au colloque organisé en juin 2016 sur la valorisation de la mobilité européenne et internationale des agents publics et réunissant de nombreux acteurs et agents ayant effectué une telle mobilité.

⁴⁶ Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, « La gestion et le parcours professionnel de l'encadrement supérieur. Analyse comparative internationale », édition 2014.

Bibliographie

- Badel, Laurence (2021), « Diplomatie européennes, XIXe-XXIe siècle. Paris, Presses de Sciences Po.
- Beck, Joachim (2015), „Transnationale Verwaltungskultur in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ? Das Beispiel Oberrhein“, in Joachim Beck; Fabrice Larat (Hrsg/sd) «Transnationale Verwaltungskulturen in Europa – Bestandsaufnahme und Perspektiven / Les cultures administratives transnationales en Europe – Etat des lieux et perspectives», Zurich, Nomos/Dike Verlag, 91-98.
- Beck, Joachim (2018), “Cross-Border Cooperation: Challenges and Perspectives for the Horizontal Dimension of European Integration?”, in *Administrative Consulting*, Petersburg, No 1/2018, pp. 56-62 (Part1); 2/ 2018, pp. 32-42 (Part 2); 3/2018, pp.14-21 (Part 3)
- Berg, Eugène (1993), « La coopération en dehors du Traité de 1963 », in H. MÉNUDIER (dir.), « Le couple franco-allemand en Europe ». Asnière, PIA, p. 116-122.
- Braun, Daniela (2009), « Communication culturelle/Interkulturelle Kommunikation », in I. Guineadeau, A Kufer et C. Premat (sd), « Dictionnaire des relations franco-allemandes », Presses universitaires de Bordeaux, 52-54.
- Calla, Cécile ; Demesmay, Claire (2013), « Que reste –t-il du couple franco-allemand ? ». Paris, La Documentation française.
- Demesmay, Claire ; Koopmann, Martin ; Thorel, Julien (2014), « L’atelier du consensus. Processus franco-allemands de communication et de décision ». Cergy, CIRAC
- Guineadeau, Isabelle ; Kufer, Astrid ; Premat, Christophe (eds) (2009), « Dictionnaire des relations franco-allemande », Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux.
- Hosftede, Geert (2001), “Culture’s consequences. Comparing values, behaviours institutions and organizations across nations”, London, Sage (second edition)
- Kufer, Astrid (2009), « Coopération intergouvernementale / Zwischenstaatliche Zusammenarbeit », in I. Guineadeau, A Kufer et C. Premat (sd), « Dictionnaire des relations franco-allemandes », Presses universitaires de Bordeaux, 54-59.
- Lafarge, François (2018), « Coopération administrative », in V. Charléty et al, Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance, Paris, Larcier. 111-118.
- Larat, Fabrice (2015a), « Les cultures administratives française et allemande et la coopération bilatérale », in Joachim Beck; Fabrice Larat (Hrsg/sd) «Transnationale Verwaltungskulturen in Europa – Bestandsaufnahme und Perspektiven / Les cultures administratives transnationales en Europe – Etat des lieux et perspectives», Zurich, Nomos/Dike Verlag, 145-160.
- Larat, Fabrice (2015b), « Les multiples facettes de la coopération administrative entre la France et l’Allemagne », in Joachim Beck; Fabrice Larat (Hrsg/sd) «Transnationale Verwaltungskulturen in Europa – Bestandsaufnahme und Perspektiven / Les cultures administratives transnationales en Europe – Etat des lieux et perspectives», Zurich, Nomos/Dike Verlag, 161-184.
- Larat, Fabrice ; Edel, Frédéric (2021), “ Internships in French public administration. A state of the art”, in Iztok Rakar (ed) “Internships in public administrations across Europe, Ljubljana. online

Le Theule, François-Gilles (2018), La genèse du Centre des études européennes de Strasbourg : Europe et haute fonction publique (1990-1995) in Fabrice Larat, Michel Mangenot et Sylvain Schirmann (sd) « Les études européennes, Genèse et institutionnalisation d'un objet d'études », Paris, L'Harmattan, p. 173-212.

Lebrou Vincent, « Distinguer les « bons » élèves des « mauvais » : l'allocation des fonds structurels européens comme différenciation à vocation gestionnaire », *Politique européenne*, 2020/1 (67-68), p. 130-157.

Lempereur, Alain ; Colson, Aurélien (2010), « Méthode de négociation », Paris, Dunod, deuxième édition.

Leuffen, Dirk; Degner, Hanno ; Radtke, Kerstin (2012), "Which mechanics drive the "Franco-German engine"? An Analysis of How and Why France and Germany Have Managed to Shape Much of Today's EU", in *L'Europe en Formation*, 4 n°366, pp. 45 à 83.

Maguer, Azilis (2009), « Coopération et harmonisation des pratiques policières dans l'espace Schengen : les enseignements de l'expérience franco-allemande », *Revue française d'administration publique*, 2009/1 (n° 129), 113-129.

Malnoury, Vincent (2016), « La formation à la coopération franco-allemande des agents publics : un levier de développement des coopérations transfrontalières ? » Mémoire de master soutenu dans le cadre du MEGA, Paris, Strasbourg, Berlin, Potsdam.

Mesnel, Blandine (2017), « Les agriculteurs face à la paperasse. *Policy feedbacks* et bureaucratisation de la politique agricole commune », *Gouvernement et action publique*, vol. 6 (1), p. 33-60.

Traband, Gérard (2015), « La coopération transfrontalière fait-elle émerger une culture administrative nationale spécifique ? » in Joachim Beck; Fabrice Larat (Hrsg/sd) «Transnationale Verwaltungskulturen in Europa – Bestandsaufnahme und Perspektiven / Les cultures administratives transnationales en Europe – Etat des lieux et perspectives», Zurich, Nomos/Dike Verlag, 123-128.

Zarifian, Philippe (1999), Objectifs compétences : pour une nouvelle logique, Paris, Liaisons, Eyrolle.