

sommaire

éditorial

Les fonctions publiques des pays des cinquième et sixième élargissements de l'Union européenne

Page 2

◆ [Un retour sur les réformes dans les Pecobs](#)

Page 3

◆ [Les fonctions publiques des nouveaux entrants : échanges de réflexions entre pays](#)

Page 4

◆ [Les réorganisations de l'administration dans les nouveaux entrants des Pecobs](#)

Page 6

◆ [Estonie : de l'intention de la performance à la réalité](#)

Page 7

◆ [Pologne : la question de l'intégrité](#)

Page 8

◆ [Trajectoire de réforme des fonctions publiques en Europe centrale, orientale et baltique](#)

Les fonctions publiques des pays des cinquième et sixième élargissements de l'Union européenne

Le Conseil européen de Copenhague (1993) a fixé les critères d'adhésion à l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale et orientale (Pecobs), au nombre desquels l'adaptation des structures étatiques pour permettre le développement de régimes démocratiques. Les années qui ont précédé 2004, date du 5^{ème} élargissement¹, ont été marquées par un considérable déploiement de moyens techniques et financiers de la part de l'Union et de quelques pays membres pour aider ces pays à réformer, en particulier, leurs fonctions publiques, en promouvant le professionnalisme, l'intégrité et l'impartialité des fonctionnaires.

Le Programme Sigma de l'OCDE, à la requête de la Commission européenne, a mené une évaluation de ces réformes dont les résultats ont été publiés en mai 2009 (www.sigmaxweb.org)². Or, d'après cette étude, les fonctions publiques des Pecobs s'éloignent à des degrés divers des principes européens de fonction publique (même si les réformes des pays Baltes s'avèrent les plus durables) et l'on observe partout un retour plus ou moins accusé au clientélisme et à la politisation des structures administratives qui signe peut-être un certain revers de la politique européenne d'élargissement. Au final, en dépit de différences d'un pays à l'autre, la situation pourrait être synthétisée ainsi :

- l'acceptation des principes de légalité et de mérite dans la gestion de la fonction publique, nécessaires au développement de l'État de droit, est faible. L'arbitraire n'y a pas de connotations négatives mais y est vu comme une flexibilité managériale ; le principe du recrutement et de la promotion au mérite grâce à des procédures transparentes n'est pas consolidé ; les rémunérations sont en général très basses. De surcroît, l'influence des idées émanant de la dénommée « nouvelle gestion publique », qui ont fait fureur durant toute la transition démocratique de ces pays, a conduit les gouvernements à gérer discrétionnairement les fonctionnaires et à mettre en place des systèmes de rémunération à la performance sans une capacité de gestion adéquate. Cela a nui à l'équité et à la transparence et les consultants et organismes internationaux (FMI, Banque mondiale...) ne sont d'ailleurs pas étrangers à ces évolutions ;

- avec leur ambiance de travail très politisée, les services publics ont mauvaise réputation ; ils ne sont pas perçus comme une institution permettant de développer une carrière professionnelle ; de ce fait, ils n'attirent pas les meilleurs candidats. En fait, les gouvernements ont privilégié l'édification de secteurs privés nationaux qui avaient été détruits par le communisme aux dépens du développement de secteurs publics compétents ;

- les systèmes de gestion des fonctions publiques sont assez fragmentés, chaque ministère ou organisme ayant une large autonomie dans la gestion de ses personnels (sauf en Lituanie, Lettonie, et partiellement en Slovaquie). La Pologne et la Slovaquie, après avoir eu durant quelques années des organismes centraux responsables de la gestion de la fonction publique, les ont démantelés peu après leur accession à l'UE ; la République tchèque n'a même pas adopté de loi sur la fonction publique. La faiblesse ou l'inexistence d'organismes centraux a de lourdes conséquences sur la coordination des politiques de gestion des ressources humaines et sur la cohérence des réformes ;

- enfin, la corruption reste un problème grave, parfois systémique. Les remparts préventifs sont faibles et la justice pénale souvent impuissante.

Face à ce panorama un peu sombre, les institutions européennes sont en train d'imaginer des politiques différentes pour limiter la survenance de situations semblables lors d'élargissements futurs (pays issus de l'ancienne Yougoslavie et de l'Albanie par exemple), politiques qui pourraient bénéficier de deux éléments : d'une part, les possibilités offertes par l'article 197 du traité de Lisbonne³, qui établit que « la mise en œuvre effective du droit de l'Union par les États membres, qui est essentielle au bon fonctionnement de l'Union, est considérée comme une question d'intérêt commun » et que « l'Union peut appuyer les efforts des États membres pour améliorer leur capacité administrative à mettre en œuvre le droit de l'Union » ; d'autre part, l'utilisation d'une méthode de travail de « coordination ouverte » permettant de mettre en commun des politiques publiques n'ayant pas une base juridique explicite dans les traités de l'Union.

Francisco Cardona

Francisco Cardona, diplômé en droit et gestion publique, est, depuis 1998, administrateur principal au programme Sigma de l'OCDE, notamment en tant que responsable des questions de fonction publique et gestion des ressources humaines. Dans ces domaines, il a occupé des postes de gestion en Espagne et, en 1997, conseillé le gouvernement lituanien dans la réforme de sa fonction publique. F. Cardona a également conduit des recherches sur la gestion publique aux États-Unis, dans le cadre d'une bourse Fulbright, et enseigné dans plusieurs institutions espagnoles de formation de fonctionnaires, notamment à l'INAP (Institut national d'administration publique).

¹ Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, République tchèque, Hongrie et Slovaquie. La Roumanie est entrée en 2007.

² Pour commémorer le 5^e élargissement de l'UE. Sigma Paper n° 44 : Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern European Countries Five Years after EU Accession. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sustainability-of-civil-service-reforms-in-central-and-eastern-europe-five-years-after-eu-accession_5kml60pvjmbq-en

³ Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. *Journal officiel de l'Union européenne* C-83/136 du 30 mars 2010.

La collection des

« **Perspective Gestions Publiques** »

est publiée sur le portail de l'IGPDE

à l'adresse suivante :

www.institut.minefi.gouv.fr

Si vous souhaitez vous abonner :

rev-abonnement.igpde@finances.gouv.fr

Contact :

rev-pgp.igpde@finances.gouv.fr

Comme l'indique l'éditorial du présent numéro, l'équipe de rédaction de *Perspective Gestions publiques* s'est, pour la première fois, penchée sur la modernisation des administrations publiques de pays entrés en 2004 et en 2007 dans l'Union européenne et qui, pour la plupart, sont désormais membres de l'OCDE¹ : les pays d'Europe centrale et orientale et les pays Baltes (Pecobs).

Bien qu'héritiers de cultures et traditions administratives diverses, les Pecobs ont presque tous été placés, pendant près d'un demi-siècle, sous l'emprise de l'Union soviétique. Jusqu'au début des années 1990, une fonction publique pléthorique et peu qualifiée, une organisation administrative et des services publics peu efficaces, des systèmes de gestion obsolètes étaient leur lot commun. Confrontés au défi de leur intégration européenne et internationale, ils ont dans la plupart des cas, été conduits à adopter sans aucune réserve et dans la quasi-précipitation les schémas de réforme prônés par le « New Public Management ». Ces schémas, expérimentés dans des pays développés mais économiquement en crise (Nouvelle-Zélande, Australie, Canada, États-Unis, Royaume-Uni, pays d'Europe du Nord), commençaient alors à « faire recette » au niveau international et à imprégner les cadres de référence des administrations de l'Europe des Quinzes. Ils se sont donc naturellement imposés aux pays candidats à l'adhésion à l'UE et à l'OCDE comme un élément de leur difficile parcours d'intégration.

Modèle « wébérien » ou schéma flexible ?

Depuis, certains d'entre eux oscillent entre l'adoption d'un modèle d'administration wébérien² et le recours à des schémas organisationnels plus flexibles, calqués par exemple sur les principes d'organisation des agences en Suède et au Royaume-Uni. Selon les commentateurs, qui examinent avec quelque quinze années de recul les effets concrets des réformes mises en œuvre, il en résulte un peu partout des administrations aux formes hybrides, caractérisées par des poches de modernisme et une survivance de procédures archaïques.

L'attention portée aux besoins des « usagers-citoyens » dans la délivrance des services ne guide pas ou peu les processus mis en œuvre. La confiance qu'accordent les citoyens à leurs administrations est en règle générale mitigée. Malgré les efforts de formation et de professionnalisation, les fonctionnaires continuent à souffrir d'une assez mauvaise image. Même dans un pays comme l'Estonie, souvent considéré comme exemplaire du fait de la mise en place d'une administration décentralisée et flexible, héritée qui plus est d'une organisation politico-administrative enracinée dans la culture nationale et dans une histoire antérieure à l'occupation soviétique, la culture de la performance est plus formelle que réelle.

Partout, la crise économique et financière de 2007-2008, même si elle revêt des caractéristiques nationales spécifiques, met en lumière les limites des processus de modernisation engagés. Elle dévoile aussi l'absence d'appropriation, par l'ensemble des agents, des principes et méthodes adoptés par les décideurs pour réformer leur administration.

Toutefois, le déploiement des nouvelles technologies et l'incitation par la Commission européenne à développer la e-administration et la coopération entre les différents niveaux de gouvernance ont conduit à mettre en place des solutions innovantes. Via les TIC, une relation plus directe avec les citoyens émerge. Un rapprochement entre services de proximité et usagers, y compris en milieu rural, s'opère.

Pour la conception de ce numéro de PGP, l'équipe de rédaction a invité des experts à présenter un bilan global des expériences menées. C'est le cas de Francisco Cardona, administrateur principal du programme Sigma à l'OCDE, qui signe l'éditorial, et de Jan-Hinrik Meyer-Sahling, enseignant en sciences politiques européennes et relations internationales à l'université de Nottingham, dont l'article conclut ce numéro. Nous les remercions très vivement pour leur contribution.

L'ensemble des articles s'articule autour des grands axes de la gestion publique privilégiés dans nos publications habituelles : organisation administrative et mode de délivrance des services, performance, qualité et e-administration, impacts GRH. Dans chacun, sources et références permettent au lecteur d'approfondir certains aspects :

- réformes administratives : trajectoires dans les Pecobs ;
- les fonctions publiques des nouveaux entrants : échanges de réflexions entre pays ;
- les réorganisations de l'administration dans les États d'Europe centrale et orientale ;
- Estonie : de l'intention de la performance à la réalité ;
- le cas spécifique de la Pologne ;
- l'avis d'un expert : Jan-Hinrik Meyer-Sahling.

¹ Ne sont pas encore membres de l'OCDE : Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie.

² Le modèle wébérien se caractérise par une organisation rationnelle où la recherche de l'efficacité dans l'action publique serait garantie par les procédures. Ce type d'organisation administrative est hérité de la deuxième révolution industrielle : division du travail, organisation en silos, procédures et normes nombreuses. On cite souvent les administrations de modèle wébérien par opposition à l'organisation des administrations publiques telles qu'elles se sont développées depuis la fin des années 1980, à partir de l'avènement du New Public Management.

Les fonctions publiques des nouveaux entrants : échanges de réflexions entre pays

Comment les premiers « Pecobs » intégrés à l'Union européenne ont-ils construit et réformé leurs fonctions publiques ? Plusieurs experts¹ analysent la question mais les pays eux-mêmes ont entrepris d'avoir des échanges et de réfléchir en commun.

Dans la construction des fonctions publiques des Pecobs, analysée ailleurs dans ce numéro, le rôle de l'héritage soviétique, qui constitue l'un des paramètres majeurs de cette évolution particulière, fait l'objet de nombreuses études ; la situation n'est pas uniforme d'un pays à l'autre. Dans un article de début 2010, paru dans « *l'International Review of Administrative Sciences* », Jan-Hinrik Meyer-Sahling (expert des réformes administratives dans les Pecobs), distingue par exemple, en fonction du degré de répression, de bureaucratisation et de corruption, les « trois types » de communisme qui ont régné : des régimes « bureaucratiques-autoritaires », comme en République tchèque, des régimes « à communisme adapté », comme en Hongrie ou en Pologne, et, enfin, des pays à « communisme patrimonial », comme la Roumanie ou la Bulgarie. La Slovaquie, la Slovénie et les États baltes se situent à mi-chemin entre les deux derniers². Complexité supplémentaire, le lien n'est d'après lui pas automatique entre ces typologies et les choix de fonction publique qui ont été faits par la suite. Bien d'autres facteurs interviennent : le mode de sortie du communisme (plus ou moins conflictuel et « en rupture »), l'héritage culturel antérieur (Empire austro-hongrois, par exemple), mais aussi et surtout le rôle des partis politiques nationaux et le fort impact des contraintes imposées par l'Union européenne. « À leur arrivée, les Pecobs ont dû adopter les quelque 80 000 pages de l'acquis communautaire (corpus juridique), réformer leurs administrations, former leurs fonctionnaires... », indique-t-il, et si ces pays ont eu tendance à s'inspirer des pratiques de l'Ouest, ils les ont adaptées et interprétées. »

Un réseau d'écoles

Les Pecobs ont parfaitement conscience de ces données, et s'ils adaptent et interprètent les pratiques, c'est aussi en en débattant entre eux de manière approfondie pour avoir des échanges sur leurs avancées - ou leurs reculs - et leurs expériences, avec un avis « de terrain » qu'il est intéressant de comparer à celui des experts. Chaque année, par exemple, le Réseau des écoles et instituts d'administration publique d'Europe centrale et orientale (Nispa) organise une conférence annuelle. Celle de 2009, à Budva, au Monténégro (qui a déposé sa candidature à l'adhésion), portait sur le thème « État et administration dans un monde qui change ». Des experts lituaniens d'administration publique y ont livré un bilan d'étape des réformes dans les

pays Baltes en soulignant plusieurs points qu'ils estiment applicables ou transférables – toutes proportions gardées - aux autres Pecobs :

- pour fonctionner, l'administration soviétique, certes très formaliste, se basait sur de vastes réseaux informels et ce mode de fonctionnement aurait persisté dans l'administration de nombreux Pecobs ; il y a eu des « lois de lustration »³, bien sûr, mais aussi une indéniable « repolitisation » en particulier de la haute fonction publique ; les experts lituaniens expliquent aussi par ces réseaux informels la pratique très répandue dans tous ces pays des primes « discrétionnaires » ;

- que le choix ait été fait d'une administration très décentralisée et flexible, comme en Estonie, ou plus centralisée, comme en Lettonie en surtout en Lituanie, l'administration reste encore trop peu tournée vers l'usager et trop centrée sur ses processus internes, une tendance qui serait due elle aussi à une survivance de l'ère soviétique et expliquerait, entre autres facteurs, la mauvaise image de marque des administrations dans l'ensemble des Pecobs.

Une experte roumaine a fait le point sur les efforts de réforme de la fonction publique dans son pays, sans en ignorer les aléas, et souligné par exemple les apports de la mise en œuvre du CAF (Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques ou « Common assessment framework ») dans plusieurs administrations - ministères et préfectures - volontaires. Le CAF relève d'une approche ascendante (« bottom-up ») qui tranche, dit-elle, avec la tradition descendante (« top-down ») des anciens pays communistes et laisse augurer, à terme, du changement de culture nécessaire pour la mise en œuvre d'une administration efficiente⁴.

Pressés par le temps, soumis à la pression des marchés, contraints à de considérables mutations, les Pecobs ont donc entrepris « en marchant » une réforme de leurs administrations que la crise économique, entraînant réductions d'effectifs et de salaire dans la fonction publique, peut paradoxalement accélérer, au-delà d'une première fragilisation. La dernière conférence du réseau Nispa, en mai 2010 à Varsovie, portait sur « les administrations publiques en temps de crise », signe là aussi que si les solutions sont difficiles, la prise de conscience des obstacles est réelle et partagée.

¹ Voir dans ce numéro l'éditorial de F. Cardona (p. 1) et l'article de J-H. Meyer-Sahling (p.8).

² À noter que la Slovénie, qui faisait partie de la Yougoslavie, n'était pas sous influence soviétique.

³ Afin d'écartier des fonctionnaires trop compromis avec le régime communiste.

⁴ 18^e conférence Nispa, sur <http://www.nispa.sk/>

Les réorganisations de l'administration dans les nouveaux entrants des Pecobs

Dans les pays d'Europe centrale, orientale et baltique (Pecobs), l'effondrement des régimes communistes a entraîné une brutale « désinstitutionnalisation » : ces pays ont hérité d'une organisation administrative caractérisée par une multitude de structures sans missions clairement définies, sans coordination et sans cohérence, peu efficaces et peu soucieuses de qualité, avec une prise de décision extrêmement politisée. La nécessité de reconstruire très rapidement un système politique et une organisation administrative crédibles sur le plan international a conduit la plupart des Pecobs à lancer des processus de réformes largement inspirés des modèles dominants dans les démocraties occidentales, sans les avoir toujours pleinement assimilés, compte tenu de leur extériorité par rapport à la culture nationale dominante. Les interventions des chercheurs lors de la réunion du GEAP 2010¹, avec un recul de dix ou vingt ans, ont donné l'occasion d'une réflexion fructueuse.

Roumanie

Des réformes rapides, mais peu profondes et peu durables

En Roumanie, les réformes institutionnelles mues par l'urgence de mettre en place un système démocratique et par les impératifs inhérents au processus d'adhésion à l'UE (qui a abouti en 2007) ont été fortement influencées par le courant néolibéral, qui n'avait pas vraiment de racines dans le pays. De plus, l'opinion publique, si elle attendait du changement, était peu à même de s'impliquer dans les choix réalisés et de donner un avis sur les manières souhaitables d'opérer les réformes, en raison d'une certaine passivité héritée du communisme. Après 1990, le pays a dû sortir d'un système centralisé et focalisé sur les quantités plutôt que sur la qualité. Il a tenté de redéfinir les rôles respectifs du gouvernement central et des instances dirigeantes locales dans le cadre d'un vaste plan de décentralisation, d'encourager la démocratie locale et de donner une « orientation-citoyen » aux services publics. En 2004, les résultats n'étaient toutefois pas encore à la hauteur des attentes de l'UE qui préconisait des progrès significatifs dans les domaines des services publics, de la décentralisation et de la formulation des politiques publiques.

Ce n'est qu'après l'intégration du pays à l'UE que le gouvernement roumain a adopté en 2008 un plan de gouvernement (2009-2012) qui formule les objectifs de la réforme de l'administration publique : accroître la décentralisation des décisions, restructurer l'articulation entre niveau central et local, réduire la bureaucratie, réviser la politique RH... Mais c'est avant tout la crise financière et ses conséquences budgétaires qui ont conduit à une réelle focalisation des réformes sur l'objectif d'efficacité. Elle a conduit au vote de mesures exceptionnelles en 2009 et à une réorganisation de l'administration dont l'on peut faire l'hypothèse qu'elle est principalement d'origine interne, même si les exigences du FMI et de l'UE ont contribué à sa genèse.

Estonie

Une réforme radicale, mais inscrite dans une continuité culturelle

En Estonie, le gouvernement a d'emblée voulu tirer profit du basculement vers la démocratie et l'économie de marché pour réformer en profondeur l'organisation administrative du pays. Dès le début des années 1990, la configuration des ministères et la répartition des compétences, entre eux et avec les agences, ont été modifiées. La majorité au Parlement étant désormais requise pour statuer sur le cadre organisationnel des ministères, et également depuis 1996 des agences exécutives, les changements successifs ont associé les représentants du peuple. Le mouvement s'est fait dans le sens d'une plus grande intégration, avec la création de grosses structures multifonctionnelles. Le nombre de ministères a été réduit, de nombreuses structures ont été supprimées et d'autres fusionnées, même si en parallèle de nouvelles agences de régulation ont été créées, souvent sous la pression de Bruxelles (ex : autorité de protection des données personnelles). En 2010, 11 ministères et 28 agences emploient ainsi les deux tiers des fonctionnaires. Le processus de réorganisation, initié dès 1989, a été ponctué tout au long des vingt dernières années par des actes législatifs successifs dont les trois actes de gouvernement de 1989, 1992 et 1995, sources de vagues de réformes structurelles.

La République d'Estonie actuelle, dont la Constitution a été approuvée par référendum en 1992, s'inscrit explicitement dans la continuité de la république indépendante des années 1918-1940, avant la « parenthèse » soviétique. En témoigne la loi sur la citoyenneté de 1995 : elle attribue d'office la citoyenneté aux personnes qui résidaient dans le pays avant 1940 et à leurs descendants, mais en rend pour le reste l'accès particulièrement difficile, surtout pour les anciens occupants russes, souvent uniquement russophones, en raison d'une exigence linguistique qui fait de la plupart d'entre eux des résidents sans citoyenneté.

On peut donc faire l'hypothèse que l'Estonie, qui a adhéré à l'UE dès 2004 et vient d'adopter la monnaie européenne, a été capable de réformer plus efficacement son administration que d'autres pays en raison de l'appropriation rapide des réformes entreprises et de leur portage démocratique interne, attitudes facilitées par l'insertion du changement dans le sillage d'un « chemin »² antérieur compatible.

¹ Groupement européen d'administration publique. Site de la conférence de 2010 : <http://egpa2010.com/>

² Cet emploi du terme « chemin » fait référence à la notion de « path dependency » - littéralement : « dépendance au chemin » (parcours) -, très largement employée par les participants au GEAP. Cette notion renvoie à l'idée de l'inscription dans un tracé et exprime le fait que l'on ne peut pas brutalement changer de direction. Les possibilités de changement étant contraintes par des facteurs historiques et culturels, elles requièrent de tenir compte de ce qui apparaît comme une certaine inertie naturelle du paysage institutionnel. La simple constitution de l'adjectif « post-communiste » témoigne de cet héritage d'un système ancien de gouvernance dans les pays d'Europe centrale, orientale et baltique. Cependant, le brutal effondrement du système soviétique ayant conduit à une désinstitutionnalisation soudaine et massive, il a ouvert la possibilité de choisir de nouveaux « chemins » de développement, de basculer vers de nouvelles valeurs et identités, voire de renouer avec une histoire éclipsée par les régimes socialistes (ex. en Croatie).

Le cas particulier des agences anti-corruption : pas d'efficacité sans autonomie réelle

Les agences de régulation, notamment celles chargées de la lutte contre la corruption dont l'efficacité exige l'autonomie par rapport aux influences politiques et l'absence de politisation des organes dirigeants, se sont trouvées confrontées à la difficulté de devoir exercer un contrôle sur les instances politiques mêmes qui les avaient mises en place. Malgré une indépendance formelle, les pressions en faveur du *statu quo* étaient fortes, et l'action souvent orientée à des fins politiciennes (pour faire « table rase » du passé à la demande de nouveaux élus, par exemple). Le moteur de la création de telles agences était avant tout d'origine internationale et leur enjeu premier une communication destinée aux partenaires extérieurs et aux institutions internationales, au premier rang desquelles l'UE.

Certains diront alors que l'efficacité des agences anti-corruption n'est réelle que dans les pays qui n'en ont pas besoin¹ ... hypothèse que l'on pourrait amender pour se demander si leur efficacité ne serait pas, dans ces pays aussi, restreinte à une action préventive et dissuasive. Ce serait toutefois omettre les rapports de force auxquels sont soumises les institutions, et en particulier le poids de l'opinion publique, surtout à la suite de scandales largement médiatisés.

La question qui se pose dès lors est de savoir comment une agence peut accéder à une autonomie réelle, au-delà de l'autonomie formelle que lui attribue le pouvoir en place, compte-tenu des pressions que celui-ci exerce pour qu'elle n'en use pas. Les recherches conduites en ce domaine tendent à démontrer le rôle crucial du leadership et des effets de réputation, non seulement sur l'autonomie des agences dans ses principales dimensions (gestion financière, stratégie RH, liberté d'action pour mettre en œuvre la politique dont elles, sont chargées), mais également sur leur efficacité et leur longévité (effet protecteur).

Les agences ne sont pas seulement des instruments techniques, mais aussi des institutions ayant un rôle symbolique et produisant des représentations, relevant d'une dynamique de groupe et prises dans un réseau d'acteurs multiples. Une légitimité bien assise (reconnaissance par les citoyens), une identité solide (reconnaissance par les autres institutions) en tant qu'institutions professionnelles dotées d'une culture éthique, transparente, compréhensible, permettent de mieux résister aux inévitables velléités de prise de contrôle auxquelles elles sont sujettes. La lutte contre la corruption dans les Pecobs, à travers l'adoption d'un modèle d'agence internationalement reconnu (modèle de Hong Kong), se révèle ainsi à l'analyse dépendre pour son efficacité, comme les autres réformes, de l'ancrage national des changements mis en œuvre, à cela près qu'il s'agit ici d'un ancrage populaire et institutionnel mais non politique.

Dans la plupart des pays de l'ancien bloc de l'Est, la réforme de l'organisation administrative durant la période de transition des années 1990 à 2010 a été largement dominée par le courant libéral porté par les organisations internationales. Il s'est imposé en dépit de son absence d'ancrage dans la culture et la tradition des pays, faute de propositions alternatives d'origine nationale dans un contexte de désinstitutionnalisation brutale et de société civile faible. Vingt ans après, ces réformes menées tambour battant sont largement révisées. Des réformes d'origine nationale deviennent possibles, facilitées par la maturation, l'ancrage de la démocratie et l'émergence d'une vision stratégique portée par des leaders et soutenue par les citoyens.



**Sous le haut patronage et en présence de
François BAROIN,
ministre du Budget, des Comptes publics,
de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat,
porte-parole du gouvernement**

« GENERATION Y ET GESTION PUBLIQUE : QUELS ENJEUX ? »

10^e anniversaire de l'IGPDE

* * *

27-28 juin - Centre de conférences Pierre Mendès-France
139 rue de Bercy - 75012 Paris
Inscription en ligne

www.igpde.fr
(onglet : séminaires et colloques)

¹ En fait, tous les pays en ont besoin, à des degrés divers, en fonction de leur culture, de leur histoire et du niveau de satisfaction de leurs fonctionnaires (rémunération).

Estonie : de l'intention de la performance à la réalité

À l'issue de la « parenthèse » soviétique, l'Estonie s'est aussitôt dotée d'une Constitution et d'une organisation administrative souple et décentralisée¹, appuyée sur son histoire et ayant vocation à porter les ambitions d'intégration du pays à l'Union européenne. Cette volonté d'adhésion, impliquant l'adaptation aux cadres en vigueur dans les pays de l'OCDE, l'ont ainsi conduite à moderniser son administration. La culture de la performance et les principes et méthodes du management public (NPM) y ont été rapidement mis en œuvre.

L'Estonie, qui compte 1 307 000 habitants, détenait en 2002 un taux de chômage de 4,4 %. elle a longtemps connu une croissance exponentielle (8,1 % du PIB en 2004, 10,5 % en 2005, 11,6 % en 2006²) malgré un taux d'inflation élevé (4,4 % en 2006). Dans ces conditions florissantes, qui dureront jusqu'en 2008 mais s'inverseront radicalement avec la crise³, l'Estonie a pu, sans difficultés apparentes, satisfaire aux exigences préalables à l'adhésion posées par l'UE. Son intégration a eu officiellement lieu en mai 2004 et son entrée dans la zone euro en janvier 2011.

Un système de mesure de la performance et des outils « universels »

Dès le début des années 1990, l'introduction de la culture de la performance s'est traduite par la mise en place d'un système de mesures construit à partir d'objectifs cibles et d'indicateurs de résultats. Ces mesures de la performance ont pris la forme d'évaluations obligatoires des programmes financés par les fonds européens, d'audits internes (ministères et départements) et externes (cour d'audit publiant des rapports réguliers de performance), d'enquêtes-clients et de sondages d'opinion pour mesurer la qualité des services rendus... Dès 2001, la rémunération à la performance (RLP) a été introduite⁴ sur la base théorique d'une définition d'objectifs individuels.

Selon la littérature produite par l'État estonien, ce système global de mesure de la performance avait vocation « à aider à la prise de décision, à permettre à l'administration publique d'être plus économe, efficace et efficiente, capable de démontrer l'adéquation des moyens alloués avec la qualité des services rendus et à garantir la légitimité de l'action publique en devenant plus transparente ».

Des intentions à la réalité, les aléas de la performance

Après un examen minutieux des rapports de la Cour des comptes estonienne (Riigikontroll) publiés pendant dix ans, deux chercheurs ont considéré que l'administration estonienne étant très décentralisée⁵ il était difficile d'évaluer les résultats globaux en matière de performance. En revanche, deux projets lancés au niveau interministériel n'ont pas produit d'effets probants : la rémunération à la performance et la planification stratégique

Dans le cadre du projet de budget 2002, le ministère des finances a exigé qu'un système de rémunération à la performance soit mis en place à tous les niveaux, 5 % du budget consacré à la masse salariale étant réservé à sa mise en œuvre pour tous les fonctionnaires. Pour ce ministère, jouant un rôle interministériel central dans le respect de la stabilité des finances publiques, il s'agissait à la fois de contrôler les dépenses de fonctionnement et de veiller à l'attractivité du secteur public.

Dès la première année, le ministère des finances lui-même a versé des bonus à l'ensemble de ses agents ; les ministères de la défense et des transports les ont versés à 80-90 % d'entre eux ! Après avoir tenté de mettre en place les procédures adaptées, plusieurs autres ministères ont décidé d'abandonner la

rémunération au mérite. La complexité du dispositif a eu raison des principes de base. La déclinaison en cascade des objectifs de performance globaux jusqu'aux objectifs individuels ne s'est pas concrétisée. Par ailleurs, aucun des ministères ayant un tant soit peu expérimenté la « RLP » (rémunération à la performance) n'a été en mesure de démontrer son efficacité par rapport à un système de rémunération classique.

Le second projet examiné par les chercheurs a été la procédure d'analyse des besoins et de planification stratégique instaurée en 2005, après de longues négociations entre acteurs concernés par la mise en place de contrats d'objectifs. Deux évaluations menées en 2008 par la Cour d'audit au niveau national et par la Banque mondiale au niveau international ont conclu à l'absence de planification stratégique réelle. En 2010, en réponse à ces critiques, le gouvernement estonien a lancé une nouvelle réforme afin de mieux identifier les responsabilités ministérielles et interministérielles, y compris celles des opérateurs publics. Trop récente pour être déjà mesurée, cette nouvelle étape de la réforme a cependant pour ambition de clarifier les actions publiques à mener et les moyens qui leur sont alloués à chaque niveau. Il s'agit aussi d'améliorer la procédure de compte rendu des résultats et la transparence du processus budgétaire.

Une culture de la performance qui ne fait pas consensus

Dans cette nouvelle étape modernisatrice, le renforcement de la légitimité de l'État n'est pas étranger aux préoccupations des réformateurs. Car, malgré les efforts fournis pendant deux décennies pour adapter les structures publiques, les outils et les pratiques, malgré les réponses et les modifications récentes, le secteur public estonien ne parvient pas à asseoir sa légitimité auprès des usagers-citoyens. Dans un sondage effectué en 2009, seuls 53 % des répondants estimaient que les fonctionnaires étaient compétents et que l'administration publique méritait leur confiance. Une enquête de 2008 (Riigikantslei 2008) démontrait pour sa part que l'implication des fonctionnaires était moindre que celle des employés en général.

Il semble donc que la culture de la performance, formellement introduite en Estonie, a permis dans un premier temps la reconnaissance - même critique - de ce pays par les institutions internationales et son intégration en tant qu'État membre (UE, OCDE, Banque mondiale), le hissant ainsi au niveau des démocraties. Mais, appliqué à une administration peu capable d'analyser le périmètre de ses missions et de définir ses politiques publiques, peu préparé à élaborer des objectifs cibles et des indicateurs associés fiables, mesurables, le défi devenait inatteignable. De plus, la performance devant être mise en œuvre par une fonction publique peu formée, à peine sortie du clientélisme et conduite par des cadres n'ayant ni expertise (budget, contrôle interne/externe) ni compétences managériales adaptées, la probabilité d'un échec était grande.

¹ Voir article dans ce numéro p.4.

² Eurostat.

³ Taux de chômage en novembre 2010 : 16,2 %, accompagné d'un fort chômage chez les jeunes et un faible maintien des seniors dans l'emploi.

⁴ « Performance management in new democracies : solving or creating problems », Külle Nõm et Tiina Randma-Liiv – EGPA PSG II, Toulouse 2010.

⁵ L'Estonie est composée de quinze régions administratives, appelées maakonnad

L'image de l'administration polonaise, si elle s'améliore régulièrement depuis le début des années 2000, reste cependant très mauvaise aux yeux d'une majorité des citoyens du pays. Les gouvernements successifs ont pris diverses mesures, dès les années 1990, en vue d'améliorer la transparence de la sphère publique, de renforcer l'intégrité des agents et de combattre la corruption mais celles-ci n'ont pas toujours permis d'atteindre les résultats escomptés. Depuis la fin des années 2000, de nouvelles dispositions permettent d'espérer des avancées plus significatives.

Malgré des progrès continus, l'image des institutions publiques polonaises reste globalement mauvaise.

D'après une enquête récente¹, 41,9 % seulement des personnes interrogées estiment que l'administration polonaise fonctionne bien (un tiers en 2006) et 35,8 % des sondés pensent que les fonctionnaires sont corrompus (50 % en 2006, 80 % en 2001).

Les enquêtes de l'ONG Transparency International (TI), portant tant sur la corruption administrative que politique, confirment cette position médiocre malgré les progrès réalisés : classée en 2004 au dernier rang des dix nouveaux membres de l'UE, la Pologne a vu sa note dans l'index de perception de la corruption passer, sur une échelle allant de 0 (« très corrompu ») à 9 (« très peu corrompu »), de 3,6 en 2003 à 5 en 2009.

Cette perception mitigée touche diversement les différentes institutions publiques. En 2010, 58 % des personnes interrogées estimaient que le système de santé était très touché par la corruption, contre 31 % pour les administrations locales, 29 % pour les tribunaux, 26 % pour les administrations centrales et 15 % pour la police.

L'image des représentants politiques est pire encore, malgré une amélioration récente : 60 % des sondés considèrent que les hommes politiques sont corrompus. Les multiples « affaires » qui ont nourri l'actualité médiatique au cours des dernières années ont contribué à alimenter cette défiance, même si elles témoignent aussi d'une attention accrue de l'opinion publique aux problèmes de corruption.

De nombreuses mesures ont été prises pour améliorer la situation

Pour améliorer la transparence, la loi sur l'accès à l'information publique, entrée en vigueur en 2002, autorise les citoyens à accéder aux informations détenues par les organismes publics et privés exerçant des missions de service public. Les administrations sont, en outre, tenues de publier un grand nombre d'informations relatives aussi bien aux politiques menées, à l'organisation et au fonctionnement des services, aux décisions prises, qu'à leur patrimoine, aux marchés passés et aux recrutements effectués.

Pour renforcer l'intégrité des agents, une première mesure concerne le recrutement au mérite. En vertu de la Constitution polonaise de 1997 (art. 60), tous les citoyens ont un droit égal d'accès à un emploi dans l'administration, sur la base de leur mérite. Cette exigence a été confirmée par la loi du 21 novembre 2008 qui dispose que les recrutements dans la fonction publique doivent faire l'objet d'annonces publiques et que la procédure de sélection repose sur une concurrence ouverte entre les candidats. Les appels à candidature sont diffusés sur internet et dans le *Bulletin d'Information Publique*. Le recrutement, décentralisé, est organisé par les directeurs généraux des services recruteurs.

La fonction publique polonaise, qui compte 120 000 agents (dont 6000 statutaires seulement, les autres étant employés sous contrat), ne comprend toutefois pas les agents des collectivités locales, au nombre de 3,4 millions environ. Ceux-ci sont employés par les « gouvernements autonomes » des communes, comtés et régions, qui fixent librement leurs règles de recrutement.

Une seconde mesure concerne le Code d'éthique de la fonction publique. En vertu de l'article 153 de la Constitution, dont les dispositions ont été reprises dans la loi sur la fonction publique de 1998, les agents de la fonction publique sont tenus d'exécuter leurs missions de service public avec professionnalisme, fiabilité, impartialité et neutralité politique. Le Code d'éthique de la fonction publique, publié en 2002, est venu préciser ces obligations en les déclinant en 35 règles de conduite. Une rénovation du Code est en cours afin qu'il soit davantage orienté vers les comportements et la loyauté des agents.

Lutter contre la corruption

La lutte contre la corruption est de la responsabilité du ministère de l'Intérieur et de l'administration d'État, qui définissent la stratégie à mettre en œuvre dans ce domaine. Un bureau central anti-corruption, qui rend compte au Parlement, au Premier ministre et au Président, est chargé d'enquêter sur les cas de malversations et d'infractions à la loi dans le secteur public. Dès 1997, une loi anti-corruption a érigé certaines règles visant à prévenir les conflits d'intérêts en limitant les prises de participation par les fonctionnaires dans des entreprises privées.

Le projet de stratégie anti-corruption pour 2011-2015, présenté en 2010, renforce cet axe par deux mesures : d'une part, l'interdiction faite aux agents publics, au cours des trois ans suivant leur départ de la fonction publique, d'exercer une activité privée dans un domaine ayant relevé de leur champ de compétence au cours des sept années précédentes ; d'autre part, l'obligation faite à tous les membres de cabinets de publier au *Bulletin d'Information Publique* le détail de leurs emplois et ressources des trois années précédant leur entrée au service de l'État.

En conclusion, les mesures prises pour améliorer l'intégrité des administrations polonaises ont parfois été entravées par le champ restreint de leur application et une politisation demeurant très forte au niveau local. Elles ont rencontré aussi de nombreuses résistances au niveau central, en particulier quant au recrutement apolitique des hauts fonctionnaires. Toutefois, depuis la loi sur la fonction publique de 2008, la sélection des dirigeants est désormais effectuée parmi des agents ayant exercé au moins trois ans des fonctions de manager dans une institution publique et ayant, en outre, une expérience professionnelle d'au moins six ans. Les rapports des jurys de recrutement sont devenus publics. Le choix laissé aux instances politiques est limité aux deux meilleurs candidats sélectionnés.

¹ Enquête de l'institut de sondage indépendant CBOS en 2009, relayée par le quotidien « la Rzeczpospolita » du 18 janvier 2010.

Trajectoires de réforme des fonctions publiques en Europe centrale, orientale et baltique

La décision d'instituer des fonctions publiques professionnalisées dans les pays d'Europe centrale, orientale et baltique (Pecobs) remonte aux transitions politiques des années 1989-1990. La réforme de la fonction publique visait alors à surmonter l'héritage des administrations socialistes caractérisées par une forte politisation, l'informalité des processus et le non-respect de l'État de droit.

La question de l'héritage communiste

Dans les premières années de transition, la plupart des Pecobs essayèrent d'adopter une loi relative à la fonction publique, mais seuls quelques-uns, notamment la Hongrie et l'Estonie, réussirent à s'éloigner rapidement de l'héritage communiste.

La perspective d'adhésion à l'Union européenne renforça et accéléra l'intérêt porté à la professionnalisation de la fonction publique par les pays, alors « candidats », d'Europe centrale et orientale. Les principes relatifs à un « Espace administratif européen » devinrent alors la référence centrale en la matière. Ce concept, développé à la fin des années 1990 au sein du programme Sigma¹ pour le compte de la Commission européenne, met l'accent sur des principes communs tels que la subordination de l'administration à l'État de droit, la sécurité juridique, la responsabilité juridique, le recrutement au mérite, l'égalité de traitement, la transparence, l'efficacité, l'efficience, etc. En même temps, ce concept prend en compte la diversité des États membres de l'Union européenne en ce sens que les principes communs peuvent se traduire par des expressions institutionnelles diverses. Durant la période de pré-adhésion, tous les Pecobs ont donc investi dans la professionnalisation de leur fonction publique dont la réforme était soumise à un contrôle régulier par la Commission européenne². Dans ce cadre, tous les pays candidats ont bénéficié de jumelages institutionnels³ et de l'assistance fournie par Sigma pour la conception et la mise en œuvre de lois sur la fonction publique. Les « retardataires » du processus de modernisation (Lituanie, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie) ont pu ainsi combler l'écart avec ceux qui couraient en tête du peloton.

Retour aux traditions administratives nationales

Depuis leur adhésion à l'UE, les Pecobs participent activement au réseau Eupan (European Union Public Administration Network,

- réseau des administrations publiques de l'Union européenne) qui permet la diffusion de bonnes pratiques entre États membres. Ils bénéficient également de subventions du FSE (Fonds social européen) pour la formation et le développement des ressources humaines dans le secteur public.

Malgré ces initiatives supranationales, la réforme et le développement de la fonction publique en Europe centrale et orientale a largement réintégré le giron des affaires domestiques : gouvernants et modernisateurs de l'administration ont, en effet, cherché un juste « calage » de leur fonction publique par rapport à leurs traditions administratives nationales et à leur propre contexte politique et économique.

Dans des pays comme la Pologne ou la Slovaquie, cette évolution a entraîné le démantèlement des structures centrales de gestion de la fonction publique au profit d'une organisation plus décentralisée. En Hongrie et en Lettonie, l'accent a été mis sur le management à la performance. Le recrutement politique des cadres dirigeants est redevenu la règle dans les pays d'Europe centrale, tandis que la séparation entre politique et administration continue de prévaloir dans les États baltes, en particulier en Lettonie et en Estonie. La République tchèque reste une exception dans la région : c'est le seul pays dont la fonction publique d'État n'est pas régie par une loi spécifique.

Au bout du compte, la réforme de la fonction publique dans les nouveaux États membres a suivi, depuis leur adhésion, des trajectoires diverses qui ont eu tendance à accentuer la diversité des systèmes de fonction publique. La réorientation vers des principes communs de gestion de la fonction publique reste un chantier à mener.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling

Jan-Hinrik Meyer-Sahling est maître de conférences en politiques européennes à la faculté de sciences politiques et de relations internationales de l'université de Nottingham. Ses recherches portent en particulier sur les réformes des services publics dans les nouveaux États membres et chez les candidats à l'adhésion des Balkans, ainsi que sur les problèmes de corruption dans les Pecobs. Ses travaux sont publiés dans de nombreuses revues administratives. Pour en savoir plus : www.meyer-sahling.eu.

¹ Voir éditorial.

² NB : au travers des rapports annuels sur les progrès des pays candidats.

³ NB : les jumelages institutionnels, ou « Twinning », inventés en 1999 par François Lamoureux, directeur général adjoint de la DG1A de la Commission européenne, consistent à jumeler une structure administrative d'un pays candidat avec la structure homologue d'un État membre de l'UE (ex : police des frontières). L'opération, entièrement financée par le budget de l'UE, permet d'accélérer l'adoption de l'acquis (corpus juridique de l'UE) dans le domaine concerné (ex : acquis Schengen) ainsi que la mise aux normes européennes de l'administration bénéficiaire. Le jumelage dure de six mois à deux ans et se traduit par du conseil et de la formation. À noter que depuis 2004-2005, le bénéfice des jumelages institutionnels a été étendu aux « pays du voisinage » (ex : Maroc, Ukraine, Azerbaïdjan).



INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Directeur de la publication : Ralph DASSA, directeur général

Rédacteur en chef : Philippe MAZUEL - Coordination : Claire FARGEOT-BOLL

Équipe de rédaction : Marie-Thérèse DELEPLACE,

Claire FARGEOT-BOLL, Arlette HEURTAUX

Réalisation et mise en page : IGPDE / REV - RDSI

Publication trimestrielle - ISSN 1961-4381

Reproduction et citation : autorisées en citant la source :

revue « Perspective Gestions Publiques », IGPDE

et en indiquant le lien vers le site institut.minefi.gouv.fr

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT