

LES RÉFORMES DANS LES BALKANS, ET LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE AU TEMPS DES TRANSITIONS DÉMOCRATIQUES¹

BOB BONWITT



Bob Bonwitt est responsable du programme Sigma à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) depuis 1992. Le programme Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne à destination des pays candidats ou potentiellement candidats à l'adhésion à l'UE.

PAULINE GRECO



Pauline Greco est analyste consultante pour le programme Sigma à l'Organisation de coopération et de développement économiques.

La situation des pays du sud de la Méditerranée constitue une source d'enthousiasme et d'inquiétudes pour l'Union européenne. Enthousiasme de voir la volonté populaire en faveur de la démocratie s'épanouir, mais inquiétude face aux risques d'échec des tentatives de changement et aux désillusions des promesses inabouties de progrès. Dès lors, une réponse forte de l'UE, en accord avec ces enjeux, s'imposait. Celle-ci a donc mis en place un Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée, qui tire des leçons des programmes déjà mis en œuvre par l'Union. Certes, la situation de transition que traversent les pays du bassin méditerranéen diffère complètement de celle rencontrée par les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et les Balkans. Néanmoins, apprendre des expériences d'assistance de l'UE auprès de ces pays peut se révéler fructueux afin d'améliorer l'efficacité du soutien européen et mieux

¹ Cet article se fonde sur les évaluations faites par Sigma des systèmes de gestion publique des pays candidats mis en place en 2004, sur ses études sur la soutenabilité des réformes de fonction publique menées dans les PECO après leur accès à l'Union et sur une revue des réformes de l'administration publique en Albanie, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, au Monténégro et en Serbie.

2 | COM(2011) 666 final, communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil : « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2011-2012 », 12 octobre 2011.

3 | Voir le rapport 2011 de l'OCDE, *Toujours plus d'inégalités : pourquoi les écarts de revenus se creusent*.

4 | Art. 49 du TUE, Conseil européen de Copenhague, 1993 : « Les pays candidats doivent avoir mis en place des institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; avoir institué une économie de marché viable [...] »

aider les pays du sud de la Méditerranée à réformer leurs systèmes de gouvernance et d'administration publique.

Comme le soulignait la Commission européenne en octobre 2011, la politique d'élargissement de l'Union est un moteur de « transformation profonde de la société » pour les pays concernés. Cette politique reste, néanmoins, insuffisante. En effet, « la bonne gouvernance, l'État de droit, la capacité administrative, le chômage, la réforme de l'économie et l'inclusion sociale continuent de poser des problèmes de taille dans la plupart des pays concernés²».

Pour accompagner la stabilisation des pays issus de l'ex-Yougoslavie et de l'Albanie, l'Union européenne a décidé de mettre en place une approche globale de la région des Balkans. Il s'agissait d'apporter paix, stabilité et prospérité à une région morcelée et objet de multiples tensions. Dans cette perspective, l'Union a offert à ces pays des accords de stabilisation et d'association, et à terme l'intégration, pourvu qu'ils respectent les critères de Copenhague. Le respect des principes de bonne gouvernance et des principes de l'économie de marché était indispensable, ce qui impliquait à son tour la transformation de l'administration des pays candidats.

De façon générale, la réforme de l'administration ne constitue pas une fin en soi ; elle doit contribuer à la poursuite d'objectifs plus larges : la consolidation des systèmes de gouvernance des institutions et de l'État de droit. Cela est d'autant plus important dans les Balkans que les États y sont « fragiles », encore très marqués par l'héritage communiste et la fragmentation des structures politiques, économiques et sociales. De même, les relations entre les institutions, les acteurs économiques et la société civile restent fortement marquées par la persistance de conflits *gelés* qui rendent encore plus difficile la poursuite de la transition. De fait, certaines caractéristiques de l'époque yougoslave ont pu réapparaître (partitocratie, personnalisation du pouvoir, clientélisme), empêchant l'État d'assurer ses fonctions critiques (fonctions régaliennes, fonctions d'organisation du marché) et négligeant, par ailleurs, les mécanismes permettant la création d'un équilibre social de base.

Pour combattre ces travers, la priorité de l'UE passe par la mise en place de mécanismes de consolidation de la paix et de la sécurité de la région, par la création des conditions du bien-être social (lutte contre le chômage, réduction des inégalités³, mise en place de systèmes de protection sociale, etc.) et par la consolidation de l'État de droit.

Depuis le Conseil européen de Copenhague⁴, qui a établi les critères d'éligibilité pour adhérer à l'Union, la mise en place d'institutions stables garantissant la démocratie et l'État de droit est un prérequis.

Il n'en reste pas moins qu'aucune définition sur le sens qu'il convient de donner à la notion d'*État de droit* n'a été donnée par cette instance européenne ni par les traités. Le Conseil européen de Madrid, a, pour sa part, demandé aux pays candidats d'adapter leurs structures administratives. Et les rapports de suivi établis par la Commission pour chaque pays candidat ne considèrent l'État de droit que sous l'angle des capacités institutionnelles dans le but de combattre la criminalité, et notamment la corruption.

Face à cette définition limitée, voire défailante, les organes chargés de l'application des directives des instances européennes sont obligés de construire un système conceptuel, opérationnel, qui leur permette de remplir sur le terrain leur mission. Par la technique comparative, le programme Sigma s'est efforcé de dégager les principes relatifs à un « espace administratif européen ». Ce corpus de principes est devenu la référence en matière de réforme de l'administration : subordination de l'administration à l'État de droit, sécurité juridique, recrutement au mérite, égalité de traitement, transparence, prévisibilité et, en deuxième plan, efficacité. Si le respect de la hiérarchie des normes revêt une importance fondamentale, on ne saurait réduire l'État de droit à celle-ci. En effet, l'État de droit est aussi le reflet de la relation de la société avec ses citoyens, par exemple dans son volet de respect des droits sociaux. Il comporte de même la nécessité pour l'administration d'atteindre des objectifs de la façon la plus performante.

Consciente de tous ces aspects, l'UE a cherché à accompagner les pays des Balkans vers la modernisation de la réforme de leur administration. Elle s'est dotée de plusieurs instruments d'assistance technique : les accords de jumelage entre certaines administrations d'État membres et d'États candidats, TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange) et le programme de soutien à l'amélioration des politiques publiques et des systèmes de gestion (Sigma). Créé en 1992, ce dernier est destiné à accompagner les pays candidats⁵ ou potentiellement candidats à l'adhésion⁶ ainsi que les pays de la Politique européenne de voisinage⁷ à se doter de systèmes de gouvernance publique effectifs et démocratiques, dans lesquels l'État de droit s'enracine. Il est commun de dire que l'expérience est une lampe qui éclaire le passé. Une partie de sa lumière peut, cependant, se projeter vers le futur et permettre d'éviter certains pièges.

5 | Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro et Turquie.

6 | Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Serbie, Kosovo et Islande.

7 | Développée en 2004, la Politique européenne de voisinage s'applique aux pays suivants : Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie et Ukraine.

POUR SUIVRE LES RÉFORMES DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE POUR ANCRER LES PRINCIPES DE L'ÉTAT DE DROIT DANS L'ACTION PUBLIQUE

Sans vouloir appliquer les mêmes recettes à des situations et des contextes différents, il est des leçons que l'Union et les pays de la Politique européenne de voisinage peuvent tirer des périodes de changement, comme celles que les pays des Balkans ont connues.

Priorité au renforcement des capacités essentielles des États

Les Balkans sont des économies en crise, le PIB par tête est largement en deçà de la moyenne européenne (2 600 euros en Albanie, 4 600 euros au Monténégro, contre 22 000 euros pour la moyenne de la zone euro)⁸. Par ailleurs, leur taux de chômage est particulièrement élevé (19,6 % au Monténégro, 13,7 % en Albanie, 19,2 % en Serbie)⁹, notamment celui des jeunes (46,3 % en Serbie), compte tenu des réalités démographiques (600 000 habitants au Monténégro, 2 millions au Kosovo, 7,4 millions en Serbie)¹⁰.

Si on prend pour point de départ les proclamations d'indépendance et les premières élections pluralistes, les Balkans sont formés d'États jeunes, dont les institutions sont d'autant plus fragiles, les Parlements en particulier, que leurs élites sont relativement fermées et très liées aux groupes d'allégeance (familles, clans) qui fragmentent la société. Pour l'heure, force est de constater que les États et leurs fonctions publiques sont faibles et ne peuvent pas bien assurer la stabilité nécessaire à la mise en place d'un État de droit et d'une économie de marché. Le risque de voir cette instabilité se propager ailleurs a encouragé l'Union à œuvrer pour renforcer les capacités administratives et institutionnelles des États en redonnant leur rôle au droit et aux institutions. Ces objectifs se déclinent en une série d'objectifs de deuxième niveau, parfois bien conçus, mais qui ne sont pas mis en œuvre. L'expérience montre en effet que l'application est souvent le plus difficile.

Les réalités des pays balkaniques témoignent de situations problématiques. Dans le domaine institutionnel, les Parlements ont souvent un rôle de simple chambre d'enregistrement : ils approuvent les textes sans les avoir pensés, analysés ni rédigés eux-mêmes. Leur rôle doit être renforcé afin de garantir l'effectivité du processus législatif, mais aussi pour trois raisons supplémentaires. Dans un système où les élites sont fermées, il est difficile de réformer l'État, l'administration, la fonction publique sans contrevenir aux valeurs fondamentales du clan (une loi anticorruption est difficilement réalisable sans toucher

8 | Données de la Banque mondiale pour 2009.

9 | Données du Bureau international du travail, Bureau de statistique, novembre 2011.

10 | Données Europa pour 2004.

aux pratiques népotistes qui empêchent un système de recrutement fondé sur le mérite de voir le jour). La deuxième raison tient à la nécessité de contrebalancer la concentration du pouvoir par l'exécutif et l'absence de reconnaissance du principe d'équilibre des pouvoirs, qui est un des fondements de toute démocratie représentative. La troisième raison enfin est qu'au travers des Parlements il s'agit de revaloriser la loi, dont le rôle social est souvent ignoré.

Dans le domaine de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines, ces pays doivent professionnaliser leur fonction publique et la doter de vraies capacités de gestion, ils doivent réformer le mode de recrutement des fonctionnaires et mieux séparer les fonctions administratives des fonctions politiques. Dans le domaine du contrôle budgétaire et financier, il s'agit de développer la gestion budgétaire dans l'ensemble des ministères afin d'améliorer la gestion des dépenses publiques et de faire du budget un véritable instrument de politique publique. En matière d'organisation de l'État, ces pays ont des capacités très réduites, voire inexistantes, en ce qui concerne leurs centres de gouvernement et leurs capacités à formuler les politiques publiques. La formulation des politiques publiques pourrait être améliorée par le renforcement des capacités d'action des secrétariats généraux, des cabinets, des ministères aux fonctions transversales, ainsi que des consultations interministérielles. Enfin, être membre de l'UE requiert l'existence de capacités de gouvernance « supranationales » afin de pouvoir gérer les affaires européennes de façon pleine et entière, par un bureau ou ministère préposé aux affaires européennes, mais aussi de façon transversale, entre ministères.

En conclusion, les structures et les procédures fondamentales au bon fonctionnement de l'État doivent être réorganisées, voire rationalisées – ce qui ne signifie pas forcément élaguées –, et l'accent doit être mis sur les systèmes horizontaux, notamment le processus budgétaire, le contrôle financier, la gestion des ressources humaines, le processus de prise de décision administrative et la formulation des politiques publiques.

La nécessité de créer les conditions de la soutenabilité

Le bilan des réformes d'administration publique dans les pays d'Europe centrale et orientale est très instructif. À la demande de la Commission européenne, Sigma a évalué en 2009¹¹ la soutenabilité des réformes (leur capacité à être mises en œuvre de façon durable) de la fonction publique cinq ans après leur adhésion. L'avancement des réformes diffère grandement selon les pays : les États baltes ont plutôt maintenu leurs réalisations, ce qui contraste avec le dérapage, à divers degrés, des

11 | Jan-Hinrik Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, Sigma Paper n° 44, 2009.

12 | Sigma, au travers de ses évaluations annuelles des pays candidats, se fonde sur un certain nombre de principes (principes de l'espace administratif européen définis en 1998 afin de développer une politique de réforme de l'administration publique et d'aider les pays candidats à respecter les critères de Copenhague). Quatre catégories : État de droit (légalité, fiabilité, prévisibilité), ouverture et transparence, responsabilité juridique, efficacité et efficacité. De ces principes généraux dérivent les principes de sécurité juridique, d'impartialité, de neutralité politique des fonctionnaires, d'intégrité professionnelle, de proportionnalité. Pour plus d'informations, voir *European Principles of Public Administration*, Sigma Paper n° 27, 1999.

13 | Par approche sectorielle, on entend ici une approche qui considère chaque secteur de l'administration de façon cloisonnée, indépendamment des autres secteurs.

réformes dans les autres pays. Cette étude a aussi observé le degré de compatibilité des pratiques administratives des PECO avec les principes européens d'administration¹² – l'hypothèse étant que ces principes européens d'administration sont bien établis dans les États membres.

Il ressort par ailleurs de cette étude que la soutenabilité des réformes de la fonction publique est due essentiellement à des facteurs internes, capacités administratives et attitudes des fonctionnaires en particulier. Les enquêtes conduites par Sigma ont montré que les fonctionnaires des PECO partagent largement les principes européens d'administration. Cependant, ils ont développé un discours « anti-État » et « pro-marché » les empêchant de lier un service public efficace à une fonction publique de qualité. Ces facteurs internes peuvent ainsi apparaître comme source d'instabilité.

En outre, l'étude précitée montre aussi que des facteurs externes ont une influence décisive, notamment en étant source de complexité. Le processus d'adhésion à l'UE exige des résultats pour chaque étape des négociations. Il implique la transposition en bloc de l'acquis communautaire pour chaque chapitre de négociation, sans laisser le temps aux pays d'évaluer dans le détail leur législation, d'analyser le contenu de l'acquis ni les effets et les problèmes posés par l'adoption de l'acquis. Cette approche qui choisit d'évaluer la performance de l'administration de façon sectorielle¹³ exige une obligation de résultat qui retarde la réforme substantielle de l'administration et des structures fondamentales de l'État. De surcroît, cette obligation de résultat dans la transposition de l'acquis a créé une confusion juridique qui menace la cohérence de l'ordre juridique.

POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DES RÉFORMES DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE ET D'ADMINISTRATION PUBLIQUE PAR L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne devrait donc compléter son approche sectorielle par une approche horizontale des systèmes de gouvernance et d'administrations publiques. En effet, l'administration publique d'un pays est le reflet du fonctionnement de sa société, et les processus de transition et d'accession sont des processus essentiellement politiques. Il faut donc que cette approche globale, ou systémique, s'appuie sur la réalité sociale et économique du pays qui crée des effets contraignants.

Une approche globale et systémique tenant compte de l'« économie politique de la réforme »

On constatera, en citant Michel Crozier¹⁴, qu'« on ne change pas la société par décret ». Afin de poursuivre le renforcement des capacités institutionnelles et de l'État de droit dans les pays candidats, il faut accorder du temps à chaque pays pour se doter d'une culture juridique et démocratique. L'action publique se situe dans un environnement social, économique, politique, culturel qu'il faut évaluer avant d'agir. Réformer de façon trop ambitieuse crée des attentes en termes d'objectifs qui sont souvent irréalisables en interne, entraînant des réformes artificielles, porteuses d'une charge financière insoutenable. Chaque pays doit prendre pleinement en compte les éléments d'économie politique¹⁵ de la réforme. Pour cela, l'UE doit accepter que la rentabilité de ces stratégies ne soit constatée qu'à long terme : faute de temps, aucune réforme n'est viable.

Assurer la soutenabilité des réformes n'est possible que s'il existe une authentique demande nationale. Créer les conditions d'une meilleure identification à l'État encouragera la création de cette demande interne. L'UE doit donc élargir son champ d'intervention en soutenant la constitution d'une société civile qui soit capable non seulement de demander des réformes, mais aussi de s'impliquer dans les stratégies de réformes.

Favoriser une meilleure appropriation des réformes

La conscience de l'intérêt public est le résultat de dynamiques historiques complexes et de rapports de force politiques. L'Union doit soutenir, d'abord, la formation, notamment juridique et en sciences politiques, des jeunes générations, afin de les sensibiliser au projet européen. Il faut prendre garde, cependant, à ne pas exclure les anciennes générations qui sont la mémoire institutionnelle et politique du pays et qui pourraient nourrir un sentiment d'exclusion dont elles imputeraient l'origine à l'adhésion à l'UE. Afin de renforcer le sentiment de citoyenneté, l'UE pourrait soutenir le débat public au travers de programmes de formation de médias indépendants ou de programmes d'échanges avec les médias des États membres.

Accroître le sentiment d'appropriation des réformes passe, ensuite, par des processus de soutien plus adaptés au contexte local et par le travail avec les acteurs locaux. Il faut établir les conditions de naissance d'une demande nationale de réforme. Concrètement, l'Union doit s'efforcer, si les ressources humaines existent, de faire

14 | Michel Crozier, *On ne change pas la société par décret*, Bernard Grasset, 1979.

15 | D. Edelmann, *Analising and Managing the Political dynamics of sector reforms: a sourcebook on sector-level political economy approaches*, ODI, 2009.

appel aux professionnels des pays bénéficiaires pour mettre en œuvre ses projets sur place.

Il revient également à l'Union de pleinement prendre conscience du rôle des partis politiques dans l'État de droit et de s'assurer de leur participation au processus de décision, au travers d'une loi d'encadrement de leurs financements.

Afin de combattre le clientélisme et la corruption dans la fonction publique et de faire prendre conscience aux citoyens du lien direct entre leur contribution et la performance de l'État, la réforme du système fiscal est nécessaire. Celle-ci consiste en une taxation opérée de façon directe, et non plus indirecte, permettant ainsi aux citoyens de s'identifier à l'État et de se sentir appartenir à une même communauté d'intérêts. Par ailleurs, il serait utile de soumettre les projets et personnels engagés au paiement des impôts locaux.

Il est ensuite nécessaire d'améliorer la participation des entreprises au processus d'intégration et de leur faire prendre pleinement conscience de la nécessité de disposer d'une administration performante et respectueuse du droit, favorisant l'émergence d'une économie de marché respectueuse de l'État de droit.

Reconsidérer la forme du soutien de l'Union européenne

Les projets de soutien institutionnel répondent à un modèle précis. Les objectifs de ce dernier sont grandement définis par les instances européennes, qui fixent également les étapes de développement dans le temps. Or la forme de ces projets de soutien pourrait être revue et rendue plus flexible pour mieux répondre aux contextes locaux. Ces instances devraient tenir compte de la cartographie institutionnelle des pays bénéficiaires et encourager la coopération interinstitutionnelle. Cela permettrait de répartir les risques entre de nombreux petits projets. L'objectif ne serait alors plus la réforme en elle-même, mais la performance des projets. Les financements seraient dès lors dissociés des grands projets de réformes. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce soutien institutionnel, les procédures d'assistance européenne ont eu des effets positifs dans le renforcement de l'État de droit. Ces effets se sont poursuivis après l'accession, bien que le soutien financier accordé à ces pays ait été réduit.

Il n'en reste pas moins que les instruments, les méthodes et les processus doivent être plus ouverts. Les programmes de jumelage, TAIEX, le programme Sigma pour les systèmes horizontaux de l'administration, les projets d'assistance technique sont tout autant d'instruments efficaces du soutien par l'UE des réformes de gouvernance

et d'administration publique. Mais ces instruments montrent leurs limites lorsqu'il s'agit d'appliquer une logique de gestion de projet à des processus sociaux. Il faut donc à l'avenir que la Commission songe à s'orienter vers des processus plus ouverts, tout en gardant des opérateurs très spécialisés. Il faut aussi que l'Union capitalise davantage sur les instruments informels d'échanges de bonnes pratiques entre pairs. Le réseau Eupan (European Union Public Administration Network) a eu un impact marginal jusqu'à maintenant. Il pourrait cependant devenir un instrument intéressant d'échange de bonnes pratiques et d'orientation des réformes. L'École régionale d'administration publique des Balkans (Respa) est aussi un outil que les pays bénéficiaires pourraient mieux utiliser. Elle leur permettrait de se doter d'une politique de formation et d'une communauté de praticiens administratifs qui contribueraient par ailleurs au renforcement de l'intégration régionale. Afin d'assurer la soutenabilité des réformes après l'accession¹⁶, les programmes d'assistance doivent être en mesure de continuer leur travail avec les pays bénéficiaires pendant quelques années (au moins deux ans) afin d'assurer une période de transition.

Il serait enfin nécessaire de développer de nouvelles méthodes d'évaluation et de mesure des progrès des réformes de l'administration. Il importe que ces évaluations s'appuient davantage sur les faits, notamment grâce à l'utilisation d'informations pertinentes recueillies via des enquêtes de terrain, des rapports de médiateurs, ou encore des indicateurs pour mesurer la part de l'économie grise ou le rendement des impôts.

Au final, les expériences de réformes de la gouvernance et de l'administration publique des pays des Balkans et d'Europe centrale et orientale sont des éclairages intéressants non seulement pour les pays tiers qui connaissent des processus de transition, mais aussi pour l'Union européenne – et la communauté internationale de façon plus générale – dans le but d'adapter les mécanismes d'assistance à la réforme des systèmes de gouvernance et d'administration publique. Les leçons qui peuvent être tirées de ces expériences de réformes sont nombreuses. Pour n'en retenir que quelques-unes, les principales, on soulignera premièrement que l'Union, ainsi que la communauté internationale en général, doit faire en sorte de créer un « appétit » pour la réforme, c'est-à-dire une demande interne de réforme. Deuxièmement, les pays doivent trouver leur propre rythme, leur propre cadence de réforme. Enfin, les pays désireux d'ancrer les principes de l'État de droit dans leurs systèmes de gouvernance et d'administration publique doivent pouvoir dire quelles sont les réformes des structures et les procédures fondamentales au fonctionnement de l'État qui sont prioritaires

¹⁶ Jan-Hinrik Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, op. cit.

(réformes du processus budgétaire, du contrôle financier, de la gestion des ressources humaines, du processus de prise de décision administrative, de la formulation des politiques publiques, etc.). ■



