



## **SIGMA**

**Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion**  
Initiative conjointe de l'OCDE et de l'UE, principalement financée par l'UE

# **DURABILITÉ DES RÉFORMES DE LA FONCTION PUBLIQUE EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE CINQ ANS APRÈS L'ACCESSION À L'UE**

## **DOCUMENT SIGMA N° 44**

**Document préparé pour Sigma par :**

**Dr Jan-Hinrik Meyer-Sahling**  
**Université de Nottingham**

**Avril 2009**

Ce document a été préparé avec l'aide financière de l'Union européenne. Les opinions exprimées ici ne doivent en aucune façon être considérées comme la position officielle de l'Union européenne et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'OCDE, de ses pays membres ni des pays bénéficiaires participant au Programme SIGMA.

## LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme Sigma — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion — est une initiative conjointe de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne, financée par l'UE.

En œuvrant en partenariat avec les pays bénéficiaires, Sigma contribue à l'amélioration des institutions publiques en :

- Evaluant les progrès accomplis et en identifiant des priorités de réforme
- Contribuant au processus de renforcement institutionnel et en établissant des cadres juridiques
- Facilitant l'apport des bailleurs de fonds au sein et en dehors de l'UE, en aidant à concevoir des projets et en mettant en œuvre des plans d'action.

Depuis 2009 Sigma soutient les partenaires suivants dans leurs efforts de réforme administrative :

- **Pays candidats à l'UE** — Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine et Turquie
- **Candidats potentiels à l'UE dans les Balkans occidentaux** – Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie et Kosovo (en vertu de la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations unies)<sup>1</sup>
- **Voisins et partenaires européens (IEVP)** – Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, territoires palestiniens occupés, Syrie, Tunisie, Ukraine, ainsi que la Russie<sup>2</sup>.

Le programme Sigma soutient les initiatives de réforme des pays-partenaires dans les domaines suivants :

- Fonction publique, cadre juridique administratif et systèmes d'intégrité publique
- Contrôle financier interne public (en anglais PIFC)
- Audit externe, lutte contre la fraude, gestion des fonds européens
- Gestion des dépenses publiques, du budget et du trésor public
- Marchés publics
- Elaboration de politiques et coordination
- Capacités de réglementation, gestion des droits de propriété.

Pour plus d'informations sur le programme Sigma, consultez notre site Web :

<http://www.sigmaweb.org>

© OCDE 2009

Ceci est une traduction à partir du titre original : *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession* [GOV/SIGMA (2009) 1].

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction de cette publication à usage commercial ou non-commercial devra être envoyée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org).

---

<sup>1</sup> Conformément à la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, le Kosovo est gouverné depuis 1999 par la mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK).

<sup>2</sup> Comme convenu avec l'Union européenne, les initiatives du Programme Sigma opèrent dans l'immédiat dans neuf pays prioritaires : L'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie (IEPV-Sud) ; l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine (IEPV-Est).

## TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA.....	2
REMERCIEMENTS .....	4
NOTE DE SYNTHÈSE.....	5
1. Introduction .....	8
2. Étude de la durabilité post-adhésion des réformes de la fonction publique : Cadre d'analyse .....	10
3. Fonction publique en Europe centrale et orientale depuis l'adhésion : Evolutions et résultats à la lumière des principes européens d'administration .....	14
3.1. Statut de la fonction publique dans les programmes de réforme de l'administration publique ..	14
3.2. Fondement juridique de la fonction publique.....	18
3.3. Coordination centrale et gestion de la fonction publique .....	21
3.4. Concours général .....	26
3.5. Systèmes d'examens d'entrée et de sélection des candidats.....	28
3.6. Gestion et dépolitisation de la haute fonction publique.....	33
3.7. Sécurité de l'emploi dans la fonction publique .....	39
3.8. Systèmes d'évaluation et de révision .....	43
3.9. Systèmes de rémunération .....	48
3.10. Systèmes de formation et de développement des fonctionnaires .....	61
3.11. Systèmes de droits et d'obligations.....	63
4. Discussion et conclusion comparatives .....	69
4.1. Comparaison entre les domaines .....	70
4.2. Comparaison des niveaux d'institutionnalisation .....	72
4.3. Comparaison entre les pays .....	75
4.4. Discussion : Quel modèle de gouvernance de la fonction publique pour l'Europe centrale et orientale ? .....	81
4.5. Moteurs de durabilité des réformes de la fonction publique après l'adhésion : La politique européenne de fonction publique face aux politiques nationales .....	84
5. Références .....	89
6. Annexes : Méthodes de recherche .....	93

## REMERCIEMENTS

Ce document a été élaboré grâce au soutien et à l'aide de nombreuses personnes. Je souhaite remercier plus particulièrement nos experts locaux dans les huit nouveaux Etats membres faisant l'objet de la présente étude : Jane Järvalt et Tiina Randma-Liiv (Estonie), Iveta Reinholde (Lettonie), Vitalis Nakrosis (Lituanie), Robert Sobiech (Pologne), Jakub Onisko et PETRA Trnkova (République Tchèque), Katarina Staronova (Slovaquie), Laszlo Vass et Zsofia Czoma (Hongrie), Samo Godec et Klaudija Korazija (Slovénie). Je remercie également Christian van Stolk et son équipe de RAND Europe pour leur contribution importante au développement et à l'organisation de l'étude en ligne menée dans les nouveaux Etats membres. En outre, je suis particulièrement redevable à Joanna Kaminska, Kamila Fialova et Alison Taylor pour leur aide sur la recherche empirique. Je suis reconnaissant à Salvador Parrado-Diez, Derry Ormond, Klaus Goetz et Paul Heywood pour leurs commentaires et la révision constructive des projets de cette étude. Je tiens à remercier le nouveau fonds pour la recherche de l'université de Nottingham qui a financé la recherche empirique sur l'intégration à l'UE et la réforme de la fonction publique en République Tchèque ; les résultats de cette recherche ont été intégrés au présent projet. Enfin, la plupart des recherches de cette étude ont été menées alors que j'étais membre du centre de recherche Max Weber de l'institut universitaire européen de Florence. Je tiens également à remercier Ramon Marimón, directeur du programme Max Weber, et Peter Mair, Président du département de politique et sciences sociales, pour m'avoir permis de travailler activement sur le projet pendant mon séjour à Florence.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling

Avril 2009

## NOTE DE SYNTHÈSE

Cette étude examine l'évolution des réformes de la fonction publique que les pays d'Europe centrale et orientale se sont engagés à préparer eux-mêmes pour l'adhésion à l'UE qui a eu lieu en mai 2004 (5e élargissement de l'UE). Nous nous sommes intéressés à la situation actuelle dans les huit pays de l'ECO (PECO) qui ont adhéré à l'Union européenne (EU) en 2004. La recherche qui appuie cette étude a été effectuée avant que la crise économique actuelle n'éclate ; par conséquent, elle ne tient pas compte des effets prévisibles de la crise sur le développement de la fonction publique dans les pays concernés.

Cette étude examine dans quelle mesure ces pays ont poursuivi leurs réformes de la fonction publique après leur adhésion et dans quelle mesure leurs systèmes de fonction publique sont conformes aux principes européens d'administration. Les résultats de la recherche visent à informer les candidats actuels et potentiels à l'UE sur la politique européenne en matière de fonction publique.

L'adhésion à l'UE a impliqué le démarrage d'une nouvelle phase de développement de la fonction publique dans les PECO. Les gouvernements des PECO ont eu principalement besoin d'incitations locales pour investir davantage dans leurs systèmes de fonction publique. Avant l'adhésion, l'UE avait fait du renforcement des capacités administratives une condition d'adhésion à l'UE. Le développement des capacités administratives imposait notamment aux pays alors candidats de définir des systèmes de fonction publique professionnels et dépolitisés. La politique de réforme de la fonction publique était basée sur les « principes pour un espace administratif européen ». Les principes européens ont été élaborés par Sigma vers la fin des années 1990 dans le cadre de la demande de l'UE de définir un modèle de politique qui appuie les réformes administratives horizontales dans les PECO. La politique avait pour objectif de compléter l'effort de l'UE de développement des capacités administratives sectorielles dans les domaines de *l'acquis communautaire*.

Les rapports de suivi exhaustifs publiés par la Commission européenne en 2003 ont clairement mis en évidence la nécessité pour les PECO de continuer à investir dans leurs capacités administratives, y compris la professionnalisation de la fonction publique, après leur adhésion à l'UE. Depuis l'adhésion, néanmoins, la fonction publique n'a joué qu'un petit rôle dans la politique de l'UE à l'égard des nouveaux États membres. La fonction publique dans les PECO bénéficie des ressources financières apportées par le Fonds social européen (FSE) et de l'échange d'expériences et d'idées dans le cadre du réseau des administrations publiques européennes (EUPAN), mais ces politiques ne sont pas soumises à des conditions particulières. Pour ces pays, l'adhésion à l'UE en 2004 a signifié que la réforme de la fonction publique ne bénéficierait plus d'aucune incitation externe. Par conséquent, la réforme de la fonction publique a dû être motivée au niveau local depuis le jour de l'adhésion.

À partir de constat, la question est de savoir comment les fonctions publiques ont évolué dans les PECO depuis l'adhésion à l'UE en 2004. Les pays ont-ils poursuivi les réformes entreprises avant l'adhésion pour améliorer la compatibilité des systèmes de fonction publique avec les principes européens d'administration publique ? Ont-ils abandonné leurs réformes ? Sont-ils même allés jusqu'à inverser les réformes préalables à l'adhésion et réduire le niveau de conformité aux principes européens d'administration depuis le jour de l'adhésion ? Ou ont-ils adopté une toute autre voie, et abandonné le modèle politique favorisé par l'UE dans la perspective de l'adhésion, modèle qui continue d'orienter les candidats actuels et potentiels des Balkans occidentaux sur la politique de l'UE en matière de fonction publique ?

Cette étude s'intéresse à toutes ces questions. Elle examine les diverses évolutions observées depuis l'adhésion et la compatibilité actuelle des systèmes de fonction publique avec les principes européens d'administration. L'analyse se base sur un cadre de travail qui prend en compte les politiques relatives à la

fonction publique développées par l'UE pour la pré-adhésion. On y distingue onze domaines de gouvernance pour la fonction publique (l'ampleur de l'institutionnalisation) et trois niveaux d'institutionnalisation (le degré d'institutionnalisation). Les niveaux d'institutionnalisation comprennent les règles juridiques formelles qui régissent la fonction publique, les pratiques courantes de gestion de la fonction publique et les comportements des fonctionnaires face aux nombreux principes de gestion de la fonction publique. Les domaines de gouvernance pour la fonction publique comprennent les programmes de réforme de la fonction publique et des administrations, les fondements juridiques de la fonction publique, la gestion centrale des politiques de la fonction publique, les systèmes de concours général, les systèmes d'examen d'entrée et de sélection des candidats, les systèmes de gestion de la haute fonction publique, les systèmes de protection de l'emploi dans la fonction publique, les systèmes d'évaluation des performances, les systèmes de rémunération, les systèmes de formation et de développement et les systèmes de droits et d'obligations des fonctionnaires.

La recherche se fonde sur trois types de sources empiriques. Premièrement, les experts locaux ont réalisé une analyse globale des développements juridiques depuis 2004. Deuxièmement, la recherche se fonde sur plus de 200 entretiens avec des hauts fonctionnaires actuels et anciens, des politiciens actuels et anciens et des observateurs externes issus du milieu universitaire, des O.N.G. et des médias. Les entretiens ont été menés dans chacun des huit nouveaux Etats membres de l'UE, à Bruxelles avec des représentants de la Commission européenne, et avec des représentants de Sigma à Paris. Troisièmement, une étude a été effectuée auprès des fonctionnaires de la bureaucratie ministérielle. L'étude révèle le vécu des fonctionnaires en termes de pratiques de politique de gestion du personnel, ainsi que leur comportement face aux divers principes de politique de gestion du personnel. L'étude a généré près de 3 000 réponses dans sept des huit pays concernés ici. Elle a été gérée en tant qu'étude en ligne et a été organisée par RAND Europe, dont le siège est à Cambridge, au Royaume-Uni. Sur la base de cette mixité de sources empiriques, le document identifie le « degré de conformité » des niveaux et des domaines de gouvernance de la fonction publique avec les principes européens d'administration.

Le document indique que seule une minorité de pays ont fait des progrès depuis leur adhésion à l'UE en 2004. D'abord, la Lituanie, la Lettonie et, dans une moindre mesure, l'Estonie se distinguent en cela que ces pays ont poursuivi les réformes de pré-adhésion et ont amélioré leurs systèmes de fonction publique. Dans chacun de ces trois pays, le système de fonction publique a atteint un degré de conformité relativement élevé avec les principes européens d'administration, mais les résultats demeurent précaires et ne sont pas consolidés. En date de rédaction de ce document, la Lituanie est le pays le plus avancé de la région en termes de professionnalisation de la fonction publique.

D'autre part, la Hongrie et la Slovaquie sont classées comme des cas « d'inversions constructives de la réforme ». Les deux pays ont progressé dans certains domaines de la gouvernance de la fonction publique mais leur conformité aux principes européens a diminué dans d'autres. De façon générale, les systèmes de fonction publique en Hongrie et en Slovaquie démontrent un niveau intermédiaire de conformité aux principes européens d'administration.

Enfin, la Pologne, la République Tchèque et la République Slovaque sont classées comme des cas « d'inversions destructives de la réforme ». Dans ces trois cas, les institutions de fonction publique ont été éliminées depuis l'adhésion, sans établissement de nouveaux cadres. Pour l'instant, le système de fonction publique dans ces trois nouveaux Etats membres n'a pas atteint un niveau intermédiaire de compatibilité aux normes européennes d'administration. Cependant, les trois pays, particulièrement la Pologne, ont récemment commencé à faire des efforts de reconstruction de leur système de fonction publique.

Le document insiste également sur le fait que certains domaines de gouvernance de la fonction publique ont atteint un meilleur niveau de durabilité que d'autres depuis l'accession. Le degré de conformité général aux principes européens est plus élevé dans le domaine du concours général que dans les domaines de la formation et des droits et obligations des fonctionnaires. En revanche, les systèmes de rémunération demeurent le maillon faible des systèmes de fonction publique, malgré d'importants efforts de réforme depuis l'adhésion dans la plupart des PECO. Les systèmes d'examen et de sélection ont connu davantage de

déréglementation et, en moyenne, ils ne satisfont plus à un degré intermédiaire de conformité aux principes européens. Les autres domaines semblent se caractériser par un grand nombre de variations entre pays.

L'étude indique également que le degré d'institutionnalisation des principes européens varie en fonction des domaines et des pays. Cependant, les pratiques réelles des politiques de gestion du personnel semblent de manière générale moins alignées sur les normes européennes que sur les règles juridiques formelles et les comportements des fonctionnaires face à la gestion du personnel. Les fonctionnaires publics soutiennent activement les principes de recrutement et de promotion basés sur le mérite, de neutralité politique et de dépolitisation. Toutefois, une majorité de fonctionnaires se prononce pour la déréglementation des systèmes de fonction publique dans les domaines des examens, des salaires et de la protection de l'emploi.

Si l'on peut concevoir que, sans pression de l'UE lors du processus d'adhésion, la professionnalisation de la fonction publique aurait moins attiré l'attention, les conclusions de ce document nous font cependant nous interroger sur les moteurs à l'origine des diverses évolutions post-adhésion, en particulier concernant le rôle de l'UE dans la promotion de la durabilité post-adhésion dans les nouveaux États membres. Le document soutient que seuls quelques instruments de politique européenne étaient destinés à assurer la durabilité post-adhésion dans le domaine de la réforme de la fonction publique. La pression exercée par l'UE avant l'adhésion a en grande partie cessé le jour de l'adhésion, alors que l'assistance technique de l'UE s'est poursuivie jusqu'à fin 2007 par le biais des instruments de facilitation de la transition. Cependant, les effets à long terme des réformes dépendaient presque exclusivement des conditions internes après l'adhésion. Parmi les instruments post-adhésion, le Fonds social européen (FSE) a contribué au résultat généralement positif des politiques de formation.

Le document suppose donc que les conditions internes de chaque État ont essentiellement contribué à façonner les diverses évolutions observées après l'adhésion. Des analyses plus approfondies sont nécessaires afin d'identifier les motifs à l'origine de la diversité de ces évolutions nationales. À l'avenir, les causes déterminantes générales de professionnalisation de la fonction publique dans les nouveaux États membres seront analysées en profondeur par le programme Sigma.

## 1. Introduction

Ce document examine la portée des réformes de la fonction publique que les pays d'Europe centrale et orientale (ECO) se sont engagés à préparer eux-mêmes pour l'adhésion à l'UE qui a eu lieu en mai 2004 (5ème élargissement de l'UE). Nous nous sommes intéressés à la situation actuelle dans les huit pays de l'ECO (PECO) qui ont adhéré à l'Union européenne (EU) en 2004. La recherche qui appuie cette étude a été effectuée avant que la crise économique actuelle n'éclate ; par conséquent, elle ne tient pas compte des effets prévisibles de la crise sur le développement de la fonction publique dans les pays concernés. Le document examine (i) dans quelle mesure ces pays ont poursuivi leurs réformes de la fonction publique après leur adhésion, et (ii) dans quelle mesure leurs systèmes de fonction publique sont conformes aux principes européens d'administration à l'heure actuelle (été – automne 2008).

L'adhésion à l'UE a impliqué le démarrage d'une nouvelle phase pour le développement de la fonction publique dans les PECO. Les gouvernements des PECO n'étaient plus soumis à la pression exercée par l'UE et ils ont dû développer des instruments internes pour poursuivre les réformes de la fonction publique afin d'encourager le professionnalisme et l'alignement de leur système de fonction publique sur les principes européens d'administration. Avant l'adhésion, l'UE avait fait du renforcement des capacités administratives une condition d'adhésion à l'UE. Le développement des capacités administratives imposait notamment aux pays alors candidats de définir des systèmes de fonction publique professionnels et dépolitisés. La politique de réforme de la fonction publique était basée sur les « principes d'un espace administratif européen » (Sigma 1998, 1999). Les principes de l'administration publique européenne ont été développés par Sigma pendant les années 1990 suite à la nécessité pour l'UE d'établir un modèle de politique qui pourrait appuyer les réformes administratives horizontales dans les PECO et qui serait clairement basé sur les exigences découlant des critères d'adhésion de Copenhague et de Madrid.

Les rapports de contrôle complets qui ont été publiés par la Commission européenne en 2003 ont clairement expliqué que les PECO devaient continuer à développer leurs capacités administratives après leur adhésion à l'UE<sup>3</sup>. Depuis l'adhésion, néanmoins, la fonction publique n'a joué qu'un petit rôle dans la politique de l'UE à l'égard des nouveaux États membres. La fonction publique des PECO bénéficie des ressources financières fournies par le Fonds social européen (FSE) et de l'échange d'expériences et d'idées dans le cadre du réseau des administrations publiques européennes (EUPAN), mais ces politiques ne sont pas soumises à des politiques de réforme ou des conditions particulières. Pour ces pays, l'adhésion à l'UE en 2004 a signifié que la réforme de la fonction publique n'était plus soumise aux conditions de l'UE. En conséquence, l'investissement dans la professionnalisation de la fonction publique ne bénéficiait plus des incitations externes, et l'impulsion de la réforme devrait être intérieure.

On se demande donc comment a évolué la fonction publique dans les PECO depuis l'adhésion à l'UE en 2004 ? Les pays ont-ils poursuivi les réformes entreprises avant l'adhésion pour renforcer la conformité des systèmes de fonction publique aux principes européens d'administration ? Ont-ils abandonné leurs efforts ? Ont-ils même renversé les réformes de pré-adhésion et réduit le niveau de conformité aux principes européens d'administration à un niveau inférieur depuis le jour de l'adhésion en 2004 ? Ou ont-ils pris un chemin entièrement nouveau, en abandonnant ainsi le modèle politique favorisé par l'UE dans la perspective de l'adhésion et qui continue d'orienter les candidats actuels et potentiels dans les Balkans occidentaux sur la politique de l'UE en matière de fonction publique ?

L'examen de la durabilité post-adhésion des réformes de professionnalisation de la fonction publique dans les PECO est aussi important pour les débats actuels sur l'avenir des administrations et l'eupéanisation des PECO. Un débat de longue date est ouvert sur les modèles de gouvernance qui ont émergé dans les

---

<sup>3</sup> Les rapports globaux de contrôle ont dans l'ensemble précisé dans le langage diplomatique codifié que les « conditions suffisantes pour l'application de l'acquis dans le pays X [étaient] réunies mais que des améliorations étaient encore possibles ». Les domaines à améliorer variaient en nombre, en étendue, en détail et en urgence, mais les rapports ont identifié quelques domaines de base à améliorer dans tous les pays.

PECO depuis leur sortie du communisme il y a plus de quinze ans (Bossart/Demmke 2003, Dimitrov et al. 2006, Verheijen 1999). À l'origine, on s'attendait à ce que les administrations des PECO convergent naturellement vers les modèles et les traditions d'administration publique occidentale (Hesse 1998). La notion même d'un espace administratif européen et la présence des principes partagés d'administration publique ont transformé cette attente en un programme, qui a informé les PECO sur la politique de pré-adhésion à l'UE (Sigma 1998).

L'espace administratif européen était une métaphore conçue pour faire passer l'idée que, même si les configurations institutionnelles de l'UE à 15 avaient des différences, au moins, au niveau des principes généraux, un degré de convergence a existé entre ces configurations, et ces principes découlaient de la jurisprudence de la Cour Européenne de justice et de l'interaction constante entre les fonctionnaires des États membres. La cour traitait et rassemblait les divers principes généraux du droit administratif appliqués dans les systèmes nationaux de l'UE à 15 pour créer un droit administratif au niveau européen. Par ailleurs, l'idée de l'espace administratif européen était d'accentuer la légitimité des critères de Copenhague et de Madrid imposés par les États membres aux candidats, tout en tenant compte que l'UE à 15 satisfaisait déjà aux critères généraux, quand ils ont été adoptés à Copenhague en 1993.

Certaines études se sont montrées sceptiques quant aux attentes d'occidentalisation des administrations des PECO (Nunberg 1999). Au contraire, les différences entre les administrations occidentales et celles des PECO pourraient persister à long terme (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2008). De plus, « les administrations défectueuses », caractérisées notamment par des niveaux élevés de politisation, par une instabilité et une fragilité de l'État de droit, pourraient être institutionnalisées de manière permanente, ce qui affecterait la capacité de gouvernance des PECO et leur habilité à adhérer effectivement à l'UE (Goetz 2001). Une estimation des développements récents de la fonction publique dans les PECO permet une contribution à ces débats en ce qu'elle aide à spécifier les types de système de fonction publique qui ont émergé dans les huit PECO ayant rejoint l'UE en 2004.

L'examen des développements post-adhésion dans le domaine de la gouvernance de la fonction publique aborde également les questions sur les conséquences des conditions pré-adhésion pour les réformes une fois les PECO devenus membres de l'UE. Étant donné que les réformes de pré-adhésion étaient soumises à des conditions, on a prétendu que les PECO avaient l'intention de renverser ces réformes après leur adhésion à l'UE (Dimitrova 2007, Epstein/Sedelmeier 2008, Pridham 2008, Sadurski et al. 2006, Sedelmeier 2008). Pourtant il est également possible que les réformes de pré-adhésion aient renforcé l'attitude des partisans de la professionnalisation de la fonction publique dans les administrations des PECO et, en conséquence, que les PECO ont continué à investir dans le développement de leurs systèmes de fonction publique après la date de leur adhésion à l'UE. Le présent document examine ces questions, car il identifie d'abord les différentes évolutions post-adhésion dans les huit PECO ayant rejoint l'UE en 2004. Cette première étape est nécessaire avant de pouvoir commencer à expliquer « pourquoi » certains PECO ont atteint un niveau de durabilité post-adhésion plus élevé que d'autres.

En conclusion, l'évaluation des développements récents de la fonction publique dans les nouveaux États membres a des implications pour les pays qui ne sont pas (encore) membres de l'UE. L'UE appuie la réforme de l'administration, y compris la réforme de la fonction publique, dans les pays candidats actuels et potentiels à l'UE des Balkans occidentaux. L'absence d'États-Nations consolidés et la nécessité d'investir dans l'établissement « d'appareils d'état utilisables » (Linz/Stepan 1996) seront une condition préalable au succès des processus de démocratisation dans ces pays. Avec ou sans élargissement, il est impératif que l'UE développe une politique de réforme administrative efficace et de renforcement de l'État pour ces pays, en allant au-delà du seul développement des capacités administratives dans les domaines de politique couverts par l'*acquis communautaire* (ci-après désigné par l'*acquis*). L'établissement de systèmes de fonction publique responsables et efficaces est un élément clé de ce type de politique. Il existe quelques différences importantes entre les nouveaux États membres de l'UE et les candidats actuels et potentiels à l'UE. Pourtant l'étude des PECO permettra à l'avenir de tirer les leçons du processus de pré-adhésion et des premières expériences post-adhésion des pays les plus similaires aux candidats actuels et potentiels à l'UE.

Dans cette perspective, le reste de ce document est divisé en trois parties. Il présente tout d'abord le cadre de l'analyse de la durabilité des réformes, basé sur le modèle de l'UE pour la réforme de la fonction publique dans les pays adhérents (partie II). Le document fournit ensuite une analyse des développements réalisés depuis 2004 et indique dans quelle mesure la fonction publique des PECO est conforme aux principes européens d'administration élaborés par l'UE. L'analyse distingue onze domaines de gouvernance de la fonction publique et trois niveaux d'institutionnalisation en examinant les cadres juridiques et formels, les pratiques réelles de gestion du personnel et les comportements des fonctionnaires face aux principes européens d'administration. Cette analyse constitue la partie principale de ce document (partie III).

Par la suite, le document tire des conclusions comparatives et identifie les implications majeures de ces conclusions (partie IV). Il présente les caractéristiques distinctives de la fonction publique des PECO et identifie les pays qui ont atteint un niveau élevé de durabilité post-adhésion et ceux qui n'y sont pas parvenus. Le document s'achève sur une discussion à propos des facteurs qui ont renforcé et/ou affecté la durabilité des réformes de la fonction publique après l'adhésion. Cette discussion accorde une attention particulière à l'impact de la politique européenne de fonction publique sur la durabilité des réformes dans les nouveaux Etats membres. Elle prépare le terrain pour la prochaine étape de la recherche, qui étudie plus en détail les causes déterminantes des variations de la professionnalisation de la fonction publique dans les PECO et identifie les leçons à tirer pour l'élaboration de la stratégie européenne d'adhésion des candidats actuels et potentiels.

## **2. Étude de la durabilité post-adhésion des réformes de la fonction publique : Cadre d'analyse**

Comment étudie-t-on la durabilité post-adhésion des réformes de la fonction publique dans les nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale ? La « durabilité », telle qu'elle est généralement définie dans l'Oxford English Dictionary, désigne la capacité à « poursuivre quelque chose au fil du temps ou de manière continue ». Dans le contexte actuel, nous ne nous intéressons pas uniquement à la poursuite des réformes après l'adhésion à l'UE. En revanche, nous nous intéressons davantage à la poursuite des efforts entrepris conformément aux initiatives de pré-adhésion à l'UE dans le domaine de la réforme de la fonction publique. Par conséquent, la durabilité, telle qu'entendue ici, ne précise pas si les nouveaux Etats membres de l'ECO ont abandonné leurs efforts d'investissement dans la professionnalisation de la fonction publique, ou s'ils sont même allés jusqu'à inverser les réformes de pré-adhésion et, par conséquent, à réduire le niveau de professionnalisation de la fonction publique qu'ils avaient atteint le jour de l'adhésion.

Cette définition limitée de la durabilité ramène immédiatement à la question de savoir ce que l'UE souhaitait réellement voir accomplir par les pays candidats avant leur adhésion. Les rapports réguliers sur les progrès de réforme qui ont été établis annuellement par la Commission, peuvent être vus comme la source la plus convaincante de ce que l'UE souhaitait obtenir des pays candidats et de l'importance que la Commission attachait à chaque question (cf. Steunenberg/Dimitrova 2007). La question de la fonction publique a été traitée dans « le chapitre politique » des rapports sous l'intitulé Administration publique. Cependant, la conception la plus globale de la politique européenne en matière de fonction publique a été formulée dans « les lignes de base de la fonction publique », qui ont été établies en relation avec les évaluations annuelles de la fonction publique réalisées par Sigma dans les pays candidats. Les évaluations Sigma constituaient une source d'informations, parmi d'autres, pour la préparation des chapitres sur l'administration publique dans les rapports réguliers de la CE.

L'objectif des évaluations Sigma était d'examiner dans quelle mesure les systèmes de fonction publique dans les pays candidats correspondaient aux « principes de l'espace administratif européen ». Ces principes d'administration publique européenne ont été élaborés par l'UE et le programme Sigma dans le cadre de la tentative par l'UE de développer une politique générale de réforme de l'administration publique (Sigma 1998, 1999), susceptible d'aider les pays candidats à répondre aux critères de Copenhague et de Madrid. Ces principes européens sont divisés en quatre groupes principaux : (i) État de droit : légalité, fiabilité et

prévisibilité ; (ii) ouverture et transparence ; (iii) responsabilité juridique ; et (iv) efficacité et efficacité. Chaque groupe est complété par une gamme de principes dérivés de ces quatre groupes principaux, tels que les principes de sécurité juridique, d'impartialité, de neutralité politique, d'intégrité professionnelle et de proportionnalité.

Les principes dérivent principalement de la jurisprudence de la Cour Européenne de justice, mais également des échanges de pratiques, formels et informels, entre les administrations nationales des États membres. On suppose qu'ils se reflètent suffisamment dans les pratiques administratives des États membres de l'UE. La référence aux principes généraux prend en considération le fait que la Commission ne peut pas imposer aux pays candidats l'adoption d'un genre particulier de solution institutionnelle pour la gestion de leur fonction publique, car aucun Traité spécifique ne confère à l'UE le pouvoir d'intervenir dans les affaires de fonction publique des États membres. En conséquence, la Commission, en collaboration avec le programme Sigma, évalue la mesure dans laquelle les dispositions institutionnelles adoptées par les pays candidats sont compatibles avec les principes européens de l'administration publique et dans quelle mesure ces institutions ont la capacité d'établir des pratiques administratives compatibles avec ces principes.

Sur la base de cette approche, ce document « décompose » la fonction publique en onze domaines de gouvernance de la fonction publique et trois niveaux d'institutionnalisation afin d'examiner la compatibilité des fonctions publiques des PECO avec les principes européens d'administration.

Tout d'abord, les principaux domaines de gouvernance de la fonction publique, leurs instruments et principes majeurs comprennent :

- (i) Les programmes de réforme de la fonction publique, en particulier l'inclusion de la fonction publique dans les programmes généraux de réforme de l'administration publique, précisant l'engagement du gouvernement dans la réforme de la fonction publique<sup>4</sup> ;
- (ii) Un cadre juridique de la fonction publique, en particulier l'adoption et l'application intégrale d'une loi sur la fonction publique afin de favoriser les principes de sécurité juridique, de responsabilité juridique et de prévisibilité juridique de la fonction publique ;
- (iii) Le développement de structures centrales pour la gestion, la coordination et le contrôle de la politique de fonction publique dans les institutions gouvernementales afin d'assurer la cohérence de la fonction publique ;
- (iv) Un système de concours général afin d'assurer la transparence de la fonction publique et l'efficacité et l'équité du processus de recrutement ;
- (v) Un système d'examen et de sélection du candidat normalisés afin de renforcer les principes du recrutement basé sur le mérite, de l'équité et de la neutralité politique ;
- (vi) Un système pour la gestion de la haute fonction publique, principalement en vue de favoriser le professionnalisme et d'assurer la dépolitisation de la fonction publique ;
- (vii) Un système pour la protection de l'emploi dans la fonction publique, en particulier en ce qui concerne le renforcement de la stabilité et de la neutralité politique de la fonction publique ;

---

<sup>4</sup> À proprement parler, ce domaine n'est pas directement lié aux principes européens d'administration. Cependant, préalablement à l'adhésion, l'UE insistait particulièrement sur l'élaboration de programmes de réforme, lesquels constituaient une condition préalable importante (bien que facultative) pour continuer à investir dans la qualité de la fonction publique. Compte tenu que la Commission, dans ses rapports de suivi de 2003, a exigé davantage d'investissement dans la professionnalisation de la fonction publique, ce document inclut des programmes de réforme de la fonction publique et indique, par conséquent, les engagements de réforme des gouvernements dans l'évaluation des évolutions post-adhésion.

- (viii) Un système pour la formation des fonctionnaires, en particulier en ce qui concerne le développement des compétences dans la fonction publique ;
- (ix) Un système pour l'évaluation des fonctionnaires afin de favoriser l'efficacité de la fonction publique et de créer des incitations à la performance pour les fonctionnaires ;
- (x) Un système pour la rémunération et la récompense générale des fonctionnaires, notamment pour motiver et créer des incitations à la performance pour les fonctionnaires, tout en en assurant la transparence et l'égalité de traitement des fonctionnaires ;
- (xi) Un système de droits et d'obligations – comprenant la restriction des droits politiques et économiques/professionnels des fonctionnaires, l'application des codes déontologiques, des systèmes de déclaration de fortune et un système de discipline interne – afin de favoriser le développement de la transparence et l'impartialité de la fonction publique<sup>5</sup>.

Deuxièmement, la notion de compatibilité avec les principes européens d'administration décrits ci-dessus n'est pas limitée à l'adoption des règles formelles, mais porte également sur les pratiques administratives réelles et sur la qualité de l'application des règles formelles. En fait, nous pouvons supposer que la compatibilité de la fonction publique des PECO avec les principes européens d'administration s'améliore au fur et à mesure que ces principes s'intègrent à la culture des administrations des PECO et sont donc reflétés dans la base de valeur des fonctionnaires de ces pays. Nous pouvons distinguer trois niveaux d'institutionnalisation des principes européens d'administration :

- (i) Compatibilité des règles formelles avec les principes européens d'administration publique ;
- (ii) Pratiques réelles de gestion de la fonction publique et donc de la qualité de l'application des lois applicables à la fonction publique ;
- (iii) Principales valeurs et attitudes des fonctionnaires au regard des principes européens d'administration publique.

L'UE n'a évidemment pas fourni une liste de vérification détaillée de la réforme de la fonction publique des PECO. Par exemple, conformément aux principes européens, si les PECO étaient tenus d'établir une autorité centrale pour la gestion de la politique de fonction publique, aucune disposition n'indiquait si cet organe devait faire partie du bureau du Premier ministre ou du Ministère de l'intérieur ou exister en tant que bureau de fonction publique séparé.<sup>6</sup> En d'autres termes, les gouvernements des PECO ont bénéficié d'une grande souplesse en ce qui concerne le choix des solutions institutionnelles à adopter, tant qu'ils pouvaient justifier que ce choix ne serait pas contraire aux principes européens d'administration.

Les principes européens sont également compatibles avec toute une gamme de modèles et de traditions d'administration publique. Il était impératif que le programme Sigma et la Commission s'accordent sur une aussi vaste compatibilité parce qu'il aurait été politiquement inacceptable que la politique de réforme de la fonction publique de l'UE favorise les systèmes de fonction publique de certains États membres de l'UE et de l'OCDE et en écarte d'autres. Par conséquent, le modèle de réforme de la fonction publique proposé comme référence est compatible avec la nouvelle gestion publique ainsi qu'avec la bureaucratie webérienne

---

<sup>5</sup> Nous pouvons naturellement identifier de nombreux autres domaines. Par exemple, le domaine de la représentation et de la participation des syndicats de la fonction publique est généralement abordé dans les évaluations de la réforme de la fonction publique. Dans ce domaine, les PECO ne sont pas très performants, car les syndicats sont faibles et leur participation est rarement effective. À l'exception de la Slovaquie, où les syndicats jouent un rôle important. Un autre domaine qui pourrait être indiqué séparément est celui du contrôle des coûts du personnel, qui offre une vision directe du principe d'efficacité.

<sup>6</sup> Voir Beblavy (2002) pour une évaluation détaillée des structures de gestion de la fonction publique, des diverses options disponibles et de leurs mérites.

classique ; il est aussi bien adapté à la tradition scandinave d'administration qu'à la tradition germanique, anglo-saxonne ou napoléonienne<sup>7</sup>.

Survient alors la question de savoir ce qui incompatible avec les principes européens d'administration. Deux ensembles de principes peuvent être identifiés. Tout d'abord, les principes européens d'administration ont été explicitement conçus pour favoriser les pratiques et la compréhension administratives européennes qui pourraient effectivement appuyer les modifications de programmes politiques en Europe centrale et orientale. Avant le changement de régime, aucune loi sur la fonction publique des PECO ne permettait d'opérer une distinction entre les politiques et l'administration, ni entre l'emploi dans le secteur public et le secteur privé (König 1992). L'État de droit était généralement défaillant et informel, et la gestion discrétionnaire une caractéristique de la politique de gestion du personnel (Pakulski 1986). Le recrutement et la promotion étaient basés sur des critères tels que la fiabilité politique et idéologique, et le parti au pouvoir était généralement impliqué dans la sélection et l'approbation des nominations des hauts fonctionnaires de l'administration. Il a été supposé que le maintien de principes caractéristiques d'une administration de type communiste représentait une menace pour le succès de l'élargissement de l'UE à l'Est.

À titre de deuxième ensemble de principes, le choix des responsables politiques européens, y compris au niveau de Sigma, s'est porté sur un système de fonction publique plus proche de la tradition continentale de *Rechtsstaat* (état de droit) que de la nouvelle gestion publique qui dominait le discours de réforme dans les pays anglo-saxons à l'époque. L'idée directrice est que l'UE est un système de gouvernance fondamentalement basé sur l'approximation juridique entre États membres et que le système de gouvernance dépend du bon fonctionnement de l'État de droit dans chaque État membre. Par conséquent, l'adhésion était soumise à la capacité des futurs États membres de veiller au respect de l'État de droit démocratique. La non-application de la loi constituait une menace directe pour tous les États membres agissant sur la base d'une coopération loyale et d'une reconnaissance mutuelle, tous principes intégrés aux Traités de l'UE.

L'UE a adopté une approche de réduction de politique et de gestion discrétionnaires pour diminuer les risques d' « informalité », de gouvernance et de politisation discrétionnaires, toutes caractéristiques des administrations de type communiste. La caractéristique principale de la politisation est que les nominataires politiques étaient censés être plus fidèles à leurs maîtres politiques qu'au principe de légalité et d'État de droit.

L'approche de l'UE ne devrait pas être vue comme une opposition générale à la nouvelle gestion publique mais plutôt comme une réflexion sur le discours général de la réforme des administrations post-communistes au moment où la politique de fonction publique de l'UE était élaborée. Il a été largement soutenu que la déréglementation de l'administration publique et la délégation du pouvoir discrétionnaire aux gestionnaires du secteur public ne seraient pas adaptés à un contexte dépourvu de forte tradition d'éthique de la fonction publique et de respect de l'État de droit. Les débats entre universitaires et praticiens ont donc révélé que les réformes administratives basées sur la tradition continentale classique de *Rechtsstaat* étaient plus adaptées aux PECO que les réformes inspirées par la nouvelle gestion publique (Dimitrova 2002, Nunberg 2000, Sigma 1998, Verheijen 2000, Verheijen/Coombes 1998, Banque mondiale 1997). Pour parler franchement, le discours de réforme de l'époque suggérait que les administrations des PECO devaient avant tout suivre le modèle wébérien avant de considérer un plus grand nombre de réformes inspirées de la nouvelle gestion publique. Dès 1992 le programme Sigma a stipulé que les PECO devaient d'abord veiller à la régularité et à la prévisibilité des décisions administratives avant d'adopter d'autres approches de gestion.

---

<sup>7</sup> Pour consulter des études récentes sur les traditions administratives, voir Painter/Peters (2009) et Ongaro (2008).

En somme, ce document suppose que la durabilité post-adhésion des réformes de la fonction publique est obtenue si la compatibilité entre les systèmes de fonction publique des PECO et les principes européens d'administration s'est améliorée depuis l'adhésion. La durabilité implique le progrès dans la diffusion interdomaines des principes européens et dans l'intégration juridique, comportementale et attitudinale de ces principes dans la fonction publique des PECO. Par ailleurs, on suppose que la durabilité post-adhésion se rapporte à la prolongation des réformes de la fonction publique conformément aux normes européennes telles qu'élaborées *et* appliquées pendant le processus de pré-adhésion. Plus tard cette évaluation devra être complétée par une analyse des facteurs qui ont structuré l'évolution de la fonction publique depuis l'adhésion afin d'identifier les causes déterminantes de la durabilité effective post-adhésion des réformes de la fonction publique dans les nouveaux États membres de l'UE.

Le prochain chapitre du document s'intéresse à l'analyse empirique de la durabilité post-adhésion pour les huit nouveaux États membres européens d'Europe centrale et orientale. Le document établit le raisonnement fondamental à la base de différents domaines de gouvernance de la fonction publique, identifie les critères principaux pour l'évaluation de la conformité aux principes européens d'administration, et analyse les évolutions et l'état des lieux actuel dans les huit PECO afin de fournir un jugement motivé en ce qui concerne la durabilité des réformes dans chaque secteur et dans chaque pays. Les conclusions comparatives de ce document (Partie 4) réuniront ensuite les résultats. Les domaines et les pays seront notés sur la base d'une échelle ordinale ascendante, qui nous permettra de classer et de noter les pays, les domaines et les tendances en termes de « degré de conformité » aux principes européens d'administration à l'heure actuelle.

L'analyse se base sur diverses sources empiriques, notamment supports juridiques et documents, entretiens personnels avec des membres de la fonction publique, des politiciens et des observateurs extérieurs dans les PECO, ainsi que des représentants des institutions de l'UE, et sur une étude des fonctionnaires ministériels. L'étude a servi à identifier les pratiques réelles en termes de politique de gestion du personnel et les attitudes des fonctionnaires envers les divers principes de gestion de la fonction publique. Elle a été menée en ligne et a généré près de 3 000 réponses de la part de sept sur les huit PECO (excepté la République Tchèque). Les détails des méthodes de recherche utilisées pour l'évaluation sont exposés dans l'annexe à ce document.

### **3. Fonction publique en Europe centrale et orientale depuis l'adhésion : Evolutions et résultats à la lumière des principes européens d'administration**

#### **3.1. Statut de la fonction publique dans les programmes de réforme de l'administration publique**

Ce chapitre examine la position de la fonction publique dans le contexte de programmes de réforme administrative élargis qui ont été développés dans les nouveaux États membres de l'UE depuis l'adhésion en 2004.<sup>8</sup> Avant l'adhésion, les rapports réguliers de la Commission sur les progrès réalisés dans les pays candidats avaient attiré l'attention en particulier sur l'existence de programmes de réforme administrative destinés à renforcer les capacités administratives de ces pays<sup>9</sup>. La Commission a reconnu que l'élaboration d'un programme de réforme était une étape importante de l'action dans le domaine de la réforme administrative. Les programmes de réforme administrative indiquent comment les divers éléments de la réforme sont liés entre eux et comment les ressources humaines sont intégrées dans l'ordre du jour de la

---

<sup>8</sup> Comme décrit ci-dessus, la fonction publique et les programmes de réforme de l'administration publique ne coïncident pas directement avec les principes européens d'administration. Cependant, les programmes de réforme se sont révélés un élément essentiel de l'approche de l'UE vis-à-vis de la réforme de la fonction publique au cours du processus d'adhésion.

<sup>9</sup> La notion de capacités administratives signifie fréquemment que la fonction publique est suffisamment professionnalisée et qu'un ensemble institutionnel ou organisationnel cohérent de structures administratives existe.

réforme. Les programmes de réforme fournissent également des indications en termes de calendrier des réformes de la fonction publique et mettent en évidence une certaine forme d'engagement des gouvernements envers la réforme de l'administration publique. Pour cette analyse, nous avons donc examiné si la réforme de la fonction publique a été intégrée ou non dans un programme global de réforme de l'administration publique.

L'évolution post-adhésion des nouveaux Etats membres a été intégrée dans ce chapitre en cours d'analyse. Chacun des huit pays de l'ECO a tenté au moins une fois de préparer une réforme de sa fonction publique. Cependant, seules la Lituanie, la Hongrie et, dans une moindre mesure, la Lettonie ont développé et poursuivi des initiatives de réforme de la fonction publique qui faisaient partie d'un programme global de réforme de l'administration publique. L'évolution hongroise a cependant été fortement contestée, et son avenir reste incertain.

Les cinq autres pays ont été moins productifs en ce qui concerne l'élaboration de programmes de réforme administrative exhaustifs. L'Estonie a récemment élaboré une réforme de la fonction publique, mais le « mémorandum de réforme » n'a pas réellement été intégré dans des programmes élargis de réforme administrative. La Slovaquie et, dans une moindre mesure, la République Tchèque ont été des réformateurs administratifs actifs, mais la fonction publique a joué un rôle subalterne dans ces activités. La Pologne s'est concentrée sur la lutte contre la corruption, mais elle n'a pas adopté de programme de réforme de la fonction publique ni de stratégie de réforme administrative élargie pour la majorité de la période post-adhésion. Pour l'instant, la Slovaquie a sans conteste adopté la stratégie de réforme de la fonction publique la plus limitée par rapport à d'autres pays, mais – comme en Pologne – certaines tentatives de reprise de la réforme de la fonction publique ont récemment eu lieu.

#### *Analyse de l'engagement des gouvernements envers la réforme de la fonction publique*

**La Slovaquie** a introduit des changements importants à son système de fonction publique en 2006 quand le bureau de la fonction publique a été supprimé et le système de recrutement a été déréglementé. Ces changements ne faisaient cependant partie d'aucun programme de réforme administrative. Le bureau de la fonction publique avait préparé des programmes visant à amender la loi sur la fonction publique mais ils ne prévoyaient pas l'abolition du bureau lui-même. Au contraire, la réforme de 2006 était principalement une mesure ad-hoc lancée par le Ministère des finances et ensuite adoptée par le gouvernement de Dzurinda avant les élections parlementaires. Le gouvernement Fico n'a pas jusqu'ici vu l'utilité de reconstruire le système de fonction publique, même s'il existe un consensus entre les responsables politiques administratifs du gouvernement, le Ministère du travail et les observateurs externes sur la nécessité de reprendre la réforme de la fonction publique. En conséquence, le gouvernement a inclus la révision de la loi sur la fonction publique dans son programme législatif de 2008, mais l'absence d'un concept de réforme et le fait que le cycle parlementaire touche à sa fin rendra difficile l'adoption d'une réforme constructive dans un avenir proche.

**La Pologne** a connu une expérience similaire, mais des efforts sont désormais entrepris pour reconstruire le système de fonction publique. Le changement de gouvernement en 2005 a entraîné une modification importante du système de fonction publique, y compris l'abolition du bureau de la fonction publique et la transformation des postes de la haute fonction publique en postes de nominaires politiques. Ces changements ont été introduits en 2005 dans le cadre d'une campagne anti-corruption du gouvernement de centre droite, mais ils ne faisaient pas partie d'un programme global de réforme administrative.<sup>10</sup> Le changement de gouvernement à l'automne 2007 a entraîné une réorientation, en ce que le cabinet du

---

<sup>10</sup> Il peut sembler paradoxal qu'une campagne anti-corruption ait renforcé la politisation de la fonction publique, étant donné que la politisation est souvent associée à une hausse de la corruption. Cependant, les gouvernements dirigés par le PiS ont indiqué que le remplacement du personnel dans l'administration démantèlerait « les réseaux des anciens », qu'ils considéraient à l'origine de la corruption du secteur public en Pologne. Il est à craindre que la stratégie des gouvernements dirigés par le PiS n'ait pas fonctionné (pour plus de détails, cf. Heywood/Meyer-Sahling 2008).

Premier ministre a commencé à préparer une reconstruction du système de fonction publique, mais peu d'indications permettent d'affirmer qu'une réforme globale de l'administration publique est, ou sera, une des priorités du gouvernement actuel.

**La République Tchèque** est généralement considérée comme la plus en retard de la région en termes de réforme de la fonction publique, étant donné qu'elle n'a jamais mis en application la loi sur la fonction publique adoptée en 2002. Pourtant, le gouvernement Topolánek qui a pris ses fonctions à l'automne 2006 a repris la réforme de l'administration publique, en se concentrant sur des questions d'efficacité, de qualité de réglementation, d'e-gouvernement, d'orientation en faveur du citoyen et de qualité des services publics. Dans ce contexte, le Ministère de l'intérieur a élaboré et piloté un certain nombre d'initiatives prometteuses.<sup>11</sup> Tandis que la gestion des ressources humaines dans l'administration publique a fait partie d'un ordre du jour élargi, elle n'a pas suscité la même attention chez les responsables politiques du Ministère de l'intérieur. Des efforts ont été réalisés depuis l'été 2007 pour reprendre la réforme de la fonction publique, et cette réforme a été également autorisée par le cabinet, mais il sera difficile, comme dans le cas slovaque, d'avancer davantage avant la fin de ce cycle parlementaire.

La Lettonie, l'Estonie et la Slovaquie font partie d'un groupe de pays qui ont développé des programmes de réforme plus ambitieux. **L'Estonie** a élaboré un certain nombre de mesures de réforme administrative, telles que la planification stratégique et la gestion de la performance au sein du gouvernement, ainsi que des mesures anti-corruption. En outre, des premières tentatives d'adoption d'une réforme de la fonction publique ont eu lieu en 2004, réforme préparée avant l'adhésion. Les mêmes programmes de réforme ont été partiellement revitalisés fin 2007. Ils ont entraîné la publication d'un « mémorandum » de réforme de la fonction publique par le Ministère de la justice ainsi que la préparation d'un amendement important de réforme de la fonction publique en 2008 (en date de la rédaction du présent document, l'adoption de l'amendement n'était pas certaine). Le cas estonien s'accompagne ainsi d'un désir de réforme ainsi que de la préparation de programmes de réforme constructive, mais ces mesures n'ont pas été intégrées dans un programme global de réforme administrative, et il reste à voir si elles aboutiront.

**La Lettonie**, en revanche, a adopté un programme de réforme d'administration publique post-adhésion pour la période de 2007 à 2013. Le programme constitue en grande partie une extension du programme de réforme de pré-adhésion, qui couvrait la période de 2001 à 2006, et de nombreux observateurs externes ont indiqué que, suite à l'adhésion à l'UE, le gouvernement letton n'envisageait pas véritablement de réforme de sa fonction publique. Par ailleurs, le programme de réforme administrative est très général et couvre des sujets tels que la réforme territoriale, l'orientation en faveur du citoyen et l'e-gouvernement. La gestion des ressources humaines est l'un des domaines du programme de réforme qui a contribué à la poursuite de la réforme après l'adhésion. Dans les domaines tels que la politique de rémunération, par exemple, cette réforme a déjà entraîné des changements considérables en 2005 et 2006. Depuis lors, la Chancellerie d'État a poursuivi le programme de réforme en élaborant un concept pour le prochain cycle de réformes de la fonction publique, notamment l'ambition d'établir une agence gouvernementale des ressources humaines. L'engagement envers la réforme de la fonction publique a donc été en grande partie soutenu depuis l'adhésion.

Le cas **slovaque** est plus ambigu. La partie la plus visible des réformes post-adhésion était sans conteste la création du Ministère de l'administration publique. Le ministère s'est ensuite transformé en centrale de réforme, l'accent étant mis sur la qualité de la réglementation, les mesures destinées à renforcer l'orientation de l'administration publique en faveur du citoyen, la réduction des coûts administratifs et l'application des outils d'e-gouvernement. La gestion du système de fonction publique et de l'administration d'État a été incluse dans les compétences juridictionnelles du ministère, et deux amendements de la loi sur la fonction publique ont été préparés et adoptés en 2005 et 2008. L'amendement de 2005 a en particulier cherché à déréglementer le système de fonction publique pour les hauts fonctionnaires et à faciliter la politisation de la haute fonction publique. La plupart des initiatives et amendements de réforme n'ont pas

---

<sup>11</sup> Certaines de ces initiatives ont bénéficié du soutien de Sigma.

été poursuivis par le gouvernement car la majorité des efforts étaient concentrés sur le retard conséquent de l'application de la Loi sur les salaires dans le service public. La réforme de la fonction publique est donc restée réactive par nature, elle a réintroduit la politisation et n'a pas été réellement intégrée au processus élargi de modernisation de l'administration publique.

Les réformes administratives les plus exhaustives ont été préparées en Hongrie et en Lituanie. Elles ont différé, cependant, en termes d'objectifs et d'origines. **En Hongrie**, la réforme de l'État était en grande partie une initiative politique du Premier ministre Gyurcsány avant les élections parlementaires de 2006. Le gouvernement a publié un programme général de réforme orienté vers l'efficacité du secteur public et fortement inspiré par le concept de nouvelle gestion publique. Suite à la réélection du gouvernement Socialiste-Libéral au printemps 2006, le gouvernement a instauré une Commission nationale de réforme, dirigée par l'ex-ministre des finances (et ministre de la justice en exercice en date de la rédaction du présent document) Draskovics. Cette commission a préparé des initiatives de réforme pour l'ensemble du secteur public, y compris la réforme de la fonction publique. Certaines parties du programme de réforme ont déjà été réalisées par le biais d'une révision importante de la loi sur la fonction publique en 2007. Les changements les plus radicaux incluent l'établissement d'un centre pour le personnel du gouvernement et l'introduction de méthodes de rémunération du secteur privé et de nouvelles techniques de recrutement. Cependant, une grande partie du programme demeure inappliquée et reste fortement contestée au sein de l'administration. Compte tenu du statut minoritaire du gouvernement depuis mai 2008, il reste à savoir si la réforme de 2007 sera poursuivie à l'avenir et si elle générera réellement les résultats escomptés.

En revanche, la durabilité a été beaucoup plus visible dans le cas de la **Lituanie**<sup>12</sup>. Le gouvernement lituanien a élaboré et a adopté « la stratégie 2010 pour la réforme administrative ». La stratégie a été préparée par le département de réforme administrative du Ministère de l'intérieur, avec la contribution du département de la fonction publique. La stratégie vise à promouvoir un système d'administration publique qui « propose des services plus élaborés et plus orientés vers l'intérêt public » et qui est capable de « s'appuyer sur l'expérience des processus institutionnels, administratifs et politiques de l'UE ». Le programme vise à « créer un système d'administration publique transparent et orienté en faveur des citoyens et d'investir dans la mise en place de technologies de l'information » au sein de l'administration publique.

La fonction publique lituanienne joue un rôle majeur dans la stratégie 2010. La stratégie se concentre sur des questions telles que le renforcement des capacités administratives par la formation, la simplification des procédures de gestion de la fonction publique, la coopération interinstitutionnelle dans le domaine des ressources humaines, le suivi accru de la gestion de la fonction publique et l'amélioration de l'image de la fonction publique dans la société. Le programme de réforme, qui a été intégré dans les programmes stratégiques de gestion du gouvernement, a défini des mesures spécifiques, identifié des liens et établi un calendrier de réforme. La stratégie présente, dans une large mesure, une initiative interne à l'administration, mais la nécessité d'investir dans l'administration publique est clairement reconnue par le gouvernement et les parlementaires. En réalité, suite au changement de gouvernement, le gouvernement lituanien avait déjà commencé à explorer des options de modernisation qui occuperont une place importante dans le prochain programme de réforme, ce qui impliquerait la mise en place d'une stratégie jusqu'en fin 2013.

La Lituanie présente donc l'approche la plus exhaustive et la plus cohérente de réforme de la fonction publique parmi les nouveaux États membres de l'UE. Comme nous le verrons ci-dessous, ceci se reflète également dans les progrès de réforme que la Lituanie a réalisés dans d'autres domaines de gestion de la fonction publique. La dimension du programme post-adhésion de la réforme de la gouvernance dans la fonction publique a eu moins d'impact en Pologne, en République Tchèque et particulièrement en Slovaquie. Cependant, ces pays ont également récemment commencé à investir dans l'élaboration de programmes de réforme de la fonction publique, ce qui indique que la réforme de la fonction publique est

---

<sup>12</sup> Avant l'adhésion, la Lituanie avait adopté une approche moins coordonnée et beaucoup plus ad-hoc de la réforme de la fonction publique (Nakrosis 2008a).

désormais à nouveau inscrite à l'ordre du jour des réformes du gouvernement de chacun des huit PECO ayant adhéré à l'UE en 2004.

### **3.2 Fondement juridique de la fonction publique**

Ce chapitre examine le fondement juridique de la fonction publique dans les PECO. Il se concentre sur l'existence des lois qui définissent le statut juridique des fonctionnaires. L'adoption d'une loi sur la fonction publique était l'un des éléments les plus importants et les plus discutés de la politique de l'UE dans le domaine élargi de la réforme administrative pendant la période de pré-adhésion. Aux termes des principes européens d'administration, une loi sur la fonction publique sert de mécanisme fondamental pour protéger l'impartialité et favoriser le professionnalisme des fonctionnaires qui est nécessaire pour assurer la sécurité juridique, ainsi que la responsabilité des fonctionnaires en tant qu'individus exerçant l'autorité de l'État. La politique de l'UE a donc imposé l'existence d'une loi sur la fonction publique, la stabilité de cette loi au fil du temps, l'application intégrale de la loi et une définition précise des frontières de la fonction publique vis-à-vis de la politique, de l'emploi dans le secteur privé et de toutes autres formes éventuelles d'emploi dans le secteur public.

À première vue, les PECO affichent une bonne conformité aux principes européens d'administration dans le domaine de la gouvernance de la fonction publique. Sept des huit pays (excepté la République Tchèque) ont adopté une loi sur la fonction publique. Cependant, le fondement juridique comporte certaines imperfections et la tendance depuis l'adhésion a été négative dans plusieurs pays. Tout d'abord, soit les lois sur la fonction publique ne sont pas toujours entièrement appliquées, soit il existe certaines lacunes qui ne sont pas couvertes par le fondement juridique. En second lieu, le fondement juridique a été très instable, dans le sens où toutes les lois sur la fonction publique ont été souvent, voire trop souvent, amendées. Troisièmement, les pays tels que la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie ont révisé leurs lois pour exclure les couches supérieures de la bureaucratie de la fonction publique et pour transformer ces postes en nominations politiques. La responsabilité juridique, la prévisibilité juridique et la neutralité politique de la fonction publique doivent donc souvent être remises en question<sup>13</sup>. Seules la Lettonie et la Lituanie ont été en mesure de prévenir ce déclin post-adhésion et de maintenir une conformité élevée aux principes européens d'administration dans ce domaine.

#### ***Définition du fondement juridique de la gouvernance de la fonction publique***

##### *Adoption et application des lois sur la fonction publique*

**La République Tchèque** est le seul PECO qui n'a pas mis en application une loi sur la fonction publique et qui ne répond donc pas à la condition la plus élémentaire sur les principes européens de l'administration. La République Tchèque a adopté une loi sur la fonction publique en 2002, mais cette loi n'a jamais été appliquée. Sa mise en application a été reportée plusieurs fois depuis 2004, et la plupart des observateurs pensent que la loi de 2002 ne sera jamais effective. Cette vision se reflète également à travers les efforts récents visant à préparer une nouvelle loi sur la fonction publique. Le programme de réforme avait pour objectif de fusionner la loi sur la fonction publique avec la loi sur les fonctionnaires publics employés dans les administrations locales et régionales, qui a également été adoptée en 2002 et qui est effective depuis 2003.

Même si le gouvernement tchèque n'a jamais mis en application la loi sur la fonction publique de 2002 (à l'exception de quelques dispositions), il faut reconnaître que la gestion du personnel en République Tchèque ne s'opère pas sans fondement juridique. Tout d'abord, le code de travail comprend un article (art. 73) qui régit explicitement le statut des employés de l'administration publique. Deuxièmement, une loi

---

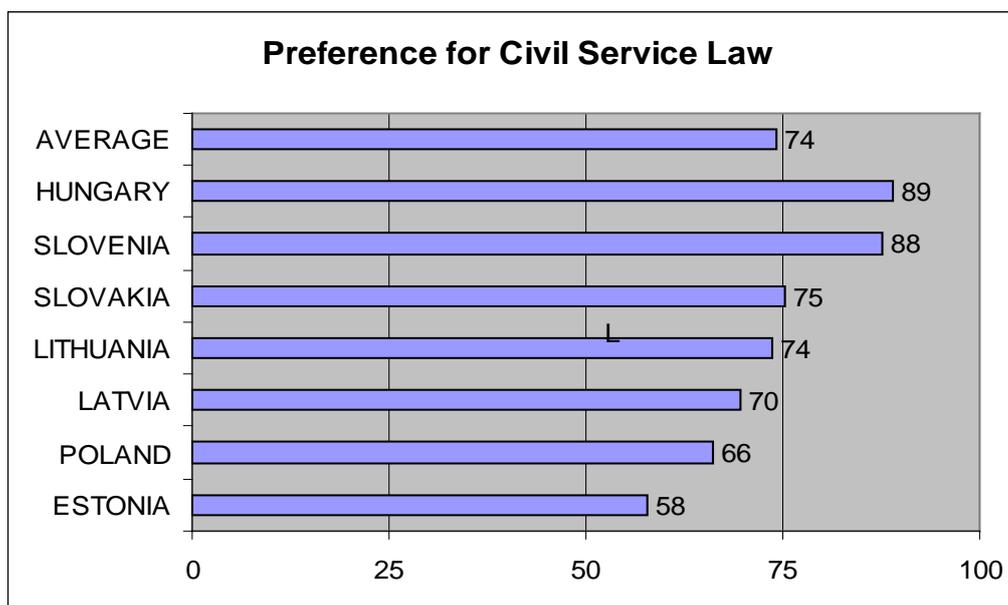
<sup>13</sup> Les changements au niveau de la portée des lois sur la fonction publique en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie pouvaient également être considérés comme des redéfinitions du lien entre politique et administration. Ces redéfinitions ont néanmoins eu des effets problématiques sur les principes européens, tels que la neutralité politique de la fonction publique.

spécifique aux salaires, effective depuis 1992, régleme le système de rémunération qui constitue un domaine important de la gestion du personnel. Troisièmement, une Loi spécifique au conflit d'intérêt, effective depuis 1992, régleme les droits et obligations des fonctionnaires. Quatrièmement, comme mentionné ci-dessus, les fonctionnaires employés dans les administrations locales et régionales sont couverts par la loi de 2002 sur l'autonomie territoriale.

Contrairement à la République Tchèque, tous les autres pays ont adopté et mis en application une loi sur la fonction publique. **En Hongrie**, la Loi de 1992 sur le statut juridique des fonctionnaires s'applique ; **en Estonie**, les fonctionnaires sont couverts par la loi de 1995 sur le service public ; **en Slovaquie**, la loi sur la fonction publique de 2001 s'applique ; et en **Slovénie** la loi de 2002 est en vigueur. Les autres pays ont tous remplacé au moins une fois leur loi sur la fonction publique. **La Lituanie** a adopté une loi sur les fonctionnaires en 1995, qui a été remplacée par une loi sur la fonction publique en 1999. **La Lettonie** a adopté la première loi en 1994 et l'a remplacée en 2000 par une nouvelle loi sur la fonction publique. **En Pologne**, la loi sur la fonction publique a déjà été remplacée deux fois ; la première loi de 1996 a tout d'abord été remplacée en 1998, puis à nouveau en 2005, après l'adhésion.

En bref, tous les PECO, excepté la République Tchèque, avaient déjà répondu aux exigences de base de l'espace administratif européen *avant* leur adhésion et cette situation n'a pas changé depuis. L'acceptation générale du principe selon lequel les employés de l'administration d'État doivent être couverts par une loi spécifique à la fonction publique se reflète dans les attitudes des fonctionnaires ministériels. Selon l'enquête menée par le programme Sigma, près de 75 pour cent des participants appuyaient le principe selon lequel les relations de travail entre les membres de la bureaucratie ministérielle doivent être couvertes par une loi séparée sur la fonction publique.

Figure 1. « Il est important que la gestion du personnel des ministères soit clairement réglemée par une loi sur la fonction publique. »



Il aurait été intéressant de voir si les fonctionnaires tchèques considèrent que l'adoption d'une loi sur la fonction publique est utile ou non, étant donné qu'ils n'ont jamais réellement été couverts par une loi sur la fonction publique. D'après les entretiens personnels, il semble que, dans certains des ministères tchèques les plus importants comme le Ministère des finances, peu de fonctionnaires soutiennent l'adoption d'une loi sur la fonction publique. Les ministères établissent généralement leurs propres conventions et réglementations, et certains ministères ne semblent plus voir d'intérêt à la création d'un statut général de la fonction publique. Toutefois, nous avons appris que plusieurs ministères géraient leur personnel *comme si* la loi sur la fonction publique de 2002 était en vigueur. Cette divergence dans les pratiques et les opinions

semble indiquer qu'il ne faut pas prendre pour acquis le fait que les fonctionnaires du gouvernement central soutiendront de tout cœur la relance d'une réforme générale de la fonction publique en République Tchèque.

#### *Qualité de l'application*

Malgré l'existence de lois sur la fonction publique dans les PECO et les attitudes positives des fonctionnaires vis-à-vis de telles lois, il est nécessaire d'ajouter un certain nombre de qualificatifs. Tout d'abord, la qualité de l'application des lois sur la fonction publique a diminué depuis l'adhésion. **En Slovénie**, par exemple, les chapitres sur la réglementation de l'évaluation des performances et du contrôle du processus disciplinaire ont été supprimés de la Loi dans le cadre d'un amendement important en 2005. Pourtant, des décrets gouvernementaux destinés à remplacer l'ancien fondement juridique n'ont pas encore été adoptés, affectant la sécurité juridique de la fonction publique. **En Slovaquie**, le code disciplinaire a également été supprimé de la loi sur la fonction publique en 2006 et aucune nouvelle réglementation n'a été adoptée depuis. **L'Estonie**, pour citer un autre exemple, n'a adopté aucune loi depuis plusieurs années. Les tentatives de révision de la loi de 1995 sur le service public ont échoué à plusieurs reprises. Par conséquent, les chefs du personnel sont contraints de « glisser » les pratiques actuelles dans les règles formelles d'autrefois afin de maintenir un semblant de légalité.

#### *Instabilité des lois sur la fonction publique*

En second lieu, l'existence de lois sur la fonction publique soutient les principes d'impartialité et de responsabilité juridique de la fonction publique. Cependant, la fonction publique dans chacun des huit pays est assez mal notée en termes de « prévisibilité juridique ». Chacun des huit pays a amendé ses lois sur la fonction publique depuis 2004. Fin 2007, la loi slovaque sur la fonction publique avait déjà été amendée 23 fois depuis 2002 et 13 fois depuis l'adhésion en 2004. De même, la loi lituanienne a été amendée 36 fois entre 1999 et la fin 2007 (huit fois depuis 2004). Même la loi tchèque sur la fonction publique, majoritairement inappliquée, a été amendée plusieurs fois depuis 2004. La plupart de ces amendements ont seulement introduit des modifications mineures mais, comme cela deviendra plus clair au fil du présent document, tous les pays, excepté l'Estonie et la République Tchèque, ont adopté au moins un amendement majeur qui a affecté considérablement la manière dont les fonctionnaires sont dirigés. En d'autres termes, les règles formelles régissant la fonction publique en Europe centrale et orientale sont très instables et, par conséquent, la prévisibilité de la gestion de la fonction publique est sérieusement affectée et peut donner lieu à une gestion arbitraire.

#### *Étendue des lois sur la fonction publique*

Troisièmement, la définition de l'étendue des lois sur la fonction publique n'est pas toujours simple. De manière générale, les gouvernements des PECO ont opté pour des définitions strictes de la fonction publique, car l'étendue de la loi sur la fonction publique se limite en grande partie aux fonctionnaires qui exercent l'autorité de l'État. En revanche, les employés du secteur public au sens large – par exemple, dans l'éducation, la santé et les forces armées – sont couverts par une législation séparée. Cependant, l'étendue des divers systèmes de fonction publique est assez ambiguë dans plusieurs pays comme la Slovénie et la Pologne. La situation polonaise est remarquable, car la loi opère une distinction entre les fonctionnaires titulaire, les fonctionnaires nommés et les « employés de la fonction publique », qui entrent dans le champ d'application de la loi sur la fonction publique mais sont par ailleurs couverts par des contrats de travail ordinaires. Pourtant, le nombre de fonctionnaires nommés, et donc fonctionnaires à part entière, se monte aujourd'hui à pour cinq pour cent de la totalité des effectifs de la fonction publique. Cela signifie que la responsabilité juridique de la fonction publique est assurée, mais que plusieurs des réglementations en matière de gestion visées ci-dessous s'appliquent uniquement à une faible proportion de fonctionnaires.

Des problèmes d'adéquation avec les principes européens d'administration surviennent, notamment au regard de la définition des relations entre politique et administration. Dans les trois **pays Baltes**, le plus haut fonctionnaire se trouve au premier rang de la hiérarchie, juste après le ministre. Par ailleurs, des

postes de conseillers sont définis, mais leur nombre est généralement faible. En revanche, d'autres pays insèrent une ou plusieurs couches de nominataires politiques entre le ministre et le plus haut fonctionnaire.

**En Slovénie**, on constate l'existence d'un ou deux secrétaires d'État politiquement nommés entre le ministre et les directeurs généraux, qui sont les plus hauts fonctionnaires. En Hongrie et en Slovaquie, on compte deux niveaux de nominataires politiques. **En Hongrie**, un ou deux secrétaires d'État senior et plusieurs secrétaires d'État spécialisés occupent le sommet de la hiérarchie ministérielle, au-dessus des chefs de service, qui sont les plus hauts fonctionnaires. La Hongrie a des cabinets ministériels formels, mais ces cabinets peuvent comprendre entre 20 et 30 membres, le chef du cabinet politique jouant un rôle de plus en plus important en matière de gestion des services ministériels. **En Slovaquie**, on compte un ou deux secrétaires d'État et un chef de bureau de service, alors que les directeurs généraux, placés au troisième rang des ministères, sont considérés comme les plus hauts fonctionnaires. **En Pologne**, la frontière se situe encore plus bas dans la hiérarchie, étant donné qu'un ou deux secrétaires d'État, plusieurs sous-secrétaires, un directeur général et un grand nombre de directeurs et directeurs adjoints de services sont tous des nominataires politiques. Par conséquent, le chef d'unité est effectivement le plus haut fonctionnaire en Pologne. En conclusion, en **République Tchèque** il n'existe aucune frontière formelle entre politique et administration, du fait de l'absence de loi sur la fonction publique. Officieusement, une frontière peut être tracée en dessous du niveau du vice-ministre, car la nomination des directeurs de sections et des directeurs de services s'effectue sur un terrain semi-politique.

Le degré officiel de politisation implique qu'un grand nombre de hauts fonctionnaires qui ont un rôle central à jouer dans l'exercice de l'autorité de l'État ne sont en fait couverts par aucune loi sur la fonction publique. Cette situation affaiblit la responsabilité de la fonction publique et affecte les principes de professionnalisme et de neutralité politique. Par ailleurs, on remarque que plusieurs pays ont fait reculer plus bas dans la hiérarchie ministérielle les frontières entre politique et administration et ce, en transformant les anciens hauts fonctionnaires en nominataires politiques. Ce fut le cas en **Hongrie**, lorsque les postes de secrétaire d'état administratif et de secrétaire d'état adjoint ont été renommés et convertis en postes politiques, en **Slovaquie** quand le chef du bureau de service a été transformé en nominataire politique, et surtout en **Pologne** quand les postes des trois types de directeurs ont été formellement transformés en postes politiques<sup>14</sup>. Ces évolutions peuvent être considérées comme une simple redéfinition de la relation entre politique et administration. Cependant, il faut reconnaître qu'ils s'écartent des principes européens d'administration publique.

En résumé, la qualité générale du fondement juridique de la gouvernance de la fonction publique s'est réellement amoindrie dans plusieurs pays, tels que la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie, et elle reste problématique en Estonie et en République Tchèque. Cette tendance soulève des questions cruciales en ce qui concerne l'institutionnalisation effective des principes de sécurité juridique, de responsabilité, d'impartialité et de prévisibilité dans les nouveaux Etats membres.

### **3.3** *Coordination centrale et gestion de la fonction publique*

Ce chapitre examine les structures centrales responsables de la gestion et de la coordination de la politique de fonction publique. En particulier, les enquêtes réalisées par Sigma ont souligné qu'une institution centrale avec une position consolidée et des pouvoirs suffisants pour coordonner et contrôler la politique de fonction publique est essentielle pour assurer la compatibilité de la fonction publique des PECO avec les principes européens d'administration. Cette perspective reflète l'importance des structures centrales de gestion comme mécanismes pour assurer la prévisibilité juridique de la politique de fonction publique et un traitement juste et équitable des fonctionnaires dans toutes les institutions gouvernementales. En général, ces structures centrales de gestion sont également nécessaires pour élaborer la réforme de la fonction

---

<sup>14</sup> En Pologne, il est prévu, en date de la rédaction du présent document, de réintégrer les directeurs généraux, les directeurs de services et les directeurs adjoints au sein de la fonction publique. Ceci signifierait que la réforme s'éloigne résolument des dispositions convenues avant 2006.

publique, gérer la préparation de la législation de la réforme et définir des normes de gestion des ressources humaines.

Ce domaine de gouvernance de la fonction publique se caractérise par une grande diversité entre les pays. Il n'existe pas de modèle spécifique de gestion de la fonction publique dans les PECO. Des institutions centrales de gestion ont été mises en place dans les cabinets du Premier ministre et les Chancelleries, les Ministères de l'intérieur, des finances, du travail et de la justice, et les ministères spéciaux de l'administration publique. En ce qui concerne les principes européens d'administration, nous pouvons en effet identifier, dans chaque PECO, au moins un organe central globalement responsable des affaires de fonction publique. Cependant, la capacité actuelle de gestion est faible en République Tchèque et en Slovaquie. En Estonie, la capacité centrale de gestion est affaiblie par la fragmentation de l'autorité entre diverses institutions. En Pologne, en Hongrie et en Slovénie, les structures centrales de gestion sont instables et incertaines. Seules la Lituanie et, dans une moindre mesure, la Lettonie ont élaboré et maintenu des structures centrales de gestion de la fonction publique stables et efficaces depuis leur adhésion à l'UE en 2004.

### *Diversité dans l'administration de la fonction publique*

La durabilité post-adhésion dans ce domaine de la gestion centralisée de la fonction publique a été un élément de préoccupation au moins en Slovaquie, en République Tchèque et en Estonie. En effet, la **République Tchèque** n'a jamais eu d'autorité unifiée et centrale de gestion de la fonction publique, essentiellement du fait qu'elle n'a jamais adopté de loi sur la fonction publique. Après le passage de la loi sur la fonction publique en 2002, le gouvernement tchèque a établi une direction générale pour la fonction publique au sein du bureau du gouvernement. La direction générale serait devenue un organe central de fonction publique relativement puissant, mais il n'est jamais devenu complètement opérationnel car le gouvernement n'a jamais nommé de chef de direction. Au lieu de cela, la direction générale a été supprimée en 2005. Actuellement, le Ministère de l'intérieur est chargé de préparer la prochaine réforme de la fonction publique, mais il n'exerce aucune autre fonction dans le domaine de la gestion du personnel qui serait susceptible de contribuer à l'établissement de normes de gestion homogènes et de coordonner la politique de gestion du personnel entre les diverses institutions. Par conséquent, la politique de gestion du personnel a été appliquée secteur par secteur et diffère considérablement selon les ministères.

**La Slovaquie** souffre également d'une lacune importante en termes de gestion de la fonction publique. La Slovaquie possédait auparavant l'organe de fonction publique le plus puissant de la région. Cet organe de fonction publique a non seulement joué un rôle standard dans la gestion des réformes et le contrôle de l'application de ces réformes, mais il exerçait également des fonctions importantes dans le domaine du recrutement, de l'examen, la sélection et l'évaluation, ainsi que dans le contrôle du recrutement et des coûts du personnel (cf. « systématisation »). Les nombreux pouvoirs de l'organe de fonction publique ont pu contribuer à sa chute, car ils ont trop interféré avec le rôle traditionnel des ministères, particulièrement celui du Ministère des finances.

Depuis l'abolition de cet organe de fonction publique, la gestion de la fonction publique en Slovaquie est officiellement revenue au Ministère du travail, qui en avait déjà la responsabilité avant l'application de la loi sur la fonction publique en 2002. Cependant, le service de fonction publique du Ministère du travail comprend moins de sept membres et, pendant la première année suivant la suppression de l'organe de fonction publique, il n'en comprenait que trois, dont aucun n'avait travaillé pour l'organe de fonction publique. Le service de fonction publique ne dispose pas des pouvoirs nécessaires pour préparer une réforme de la fonction publique ou contrôler l'application de la loi sur la fonction publique. A l'heure actuelle, l'héritage de l'organe de fonction publique est encore perceptible, car plusieurs anciennes réglementations sont restées en vigueur, tout comme les anciennes techniques de gestion qui sont encore appliquées. Cependant, on constate un accroissement rapide de la désintégration de la fonction publique et de l'hétérogénéité des pratiques de gestion.

L'unité personnel du bureau du gouvernement est en meilleure position pour coordonner la politique de fonction publique en Slovaquie. Officiellement, le bureau du gouvernement est responsable « des fonctionnaires nommés », qui sont très peu nombreux et chargés de quelques tâches horizontales mineures de gestion du personnel. Une fonction importante a néanmoins été créée lors d'une réunion régulière des chefs des bureaux de service, qui agissent également en tant que directeurs du personnel dans les ministères. Cette réunion, qui est présidée par le chef du bureau de service du bureau de gouvernement, a commencé à servir de plate-forme consultative et de forum pour la coordination de la politique de gestion du personnel et la préparation de la prochaine réforme de la fonction publique. Les espoirs de reprise de la réforme de la fonction publique dépendront en grande partie du bureau du gouvernement et de la capacité de ce dernier à s'attirer le soutien d'autres chefs des bureaux de service vis-à-vis de cette réforme.

**L'Estonie** est le troisième pays à connaître des problèmes de gestion, mais la préoccupation ne résulte pas d'un manque de capacité mais d'une fragmentation de l'autorité sur la gestion de la fonction publique entre les diverses institutions. Ce problème n'est pas nouveau mais il persiste depuis l'adoption de la Loi sur le service public au milieu des années 1990. Le siège de la fonction publique est le département du service public de la Chancellerie d'État. Cependant, la Chancellerie d'État ne possède pas les pouvoirs nécessaires, notamment celui de préparer et de rédiger un nouveau projet de loi sur le service public, de rédiger la législation secondaire ou de contrôler l'application de la loi. En ce qui concerne le contrôle de l'application de la loi, la Chancellerie d'État agit en tant que conseiller plutôt qu'institution de contrôle. En fait, le bureau d'audit national s'est parfois révélé comme étant l'institution de contrôle – par exemple, lors de l'évaluation du système de rémunération basée sur la performance après son introduction au début des années 2000 – mais ses activités de contrôle n'excèdent pas les simples vérifications occasionnelles.

En ce qui concerne la responsabilité de préparer et rédiger la nouvelle législation, la Chancellerie d'État en Estonie n'exerce qu'un rôle consultatif, étant donné que ce pouvoir revient au Ministère de la justice. La raison officielle derrière cette répartition des tâches résulte de la restriction (constitutionnelle) qui interdit au secrétaire d'État, lequel est à la tête de la Chancellerie d'État, de présenter une législation au parlement<sup>15</sup>. En outre, il est important de noter le rôle du Ministère des finances dans la coordination et le contrôle de la gestion de la fonction publique dans le domaine de la politique de rémunération. Par conséquent, la gestion de la fonction publique en Estonie n'a pas les pouvoirs nécessaires pour mettre en place des normes et des pratiques uniformes à travers les institutions administratives. Comme on pouvait s'y attendre, de nombreux observateurs internes et externes indiquent que l'Estonie ne dispose pas d'un seul mais de plusieurs systèmes de fonction publique, car chaque ministère a développé sa propre approche de gestion du personnel. À cet égard, il y existe quelques similitudes frappantes entre l'Estonie et la République Tchèque.

Au premier abord, l'évolution post-adhésion de la **Pologne** est très semblable au cas slovaque, car le bureau indépendant de la fonction publique a été supprimé en 2006. Contrairement à la Slovaquie, la Pologne était en mesure de prévenir l'émergence d'un vide institutionnel dans le domaine de la gestion centrale de la fonction publique. Suite à la réforme de 2006, la gestion de la fonction publique avait été divisée en deux départements dans le cabinet du Premier ministre. Le département de la fonction publique assurait la plupart des fonctions de l'ancien bureau de la fonction publique, y compris la gestion des réformes, le contrôle de l'application de ces réformes et la préparation et la coordination de la formation. Cependant, la suppression des postes de directeurs dans la fonction publique et l'établissement d'une réserve du personnel de l'État au sein de laquelle les directeurs devraient être sélectionnés, a mené à la création d'un deuxième département, exclusivement chargé de gérer cette réserve du personnel de l'État.

Même si le gouvernement polonais a empêché l'émergence d'une lacune en termes de gestion de la fonction publique, il faut reconnaître que le bureau de fonction publique comptait environ 100 employés, alors que

---

<sup>15</sup> Il ne faut pas beaucoup d'imagination pour se rendre compte que cette justification a bien servi à grand nombre d'institutions et d'acteurs politiques, car elle leur a permis de maintenir un contrôle sur la Chancellerie.

le département de fonction publique, en tant que successeur nominal du bureau, en compte moins d'un tiers. La majorité du personnel du nouveau département avait acquis de l'expérience dans l'ancien bureau de fonction publique et la majeure partie du personnel licencié a été transférée dans d'autres ministères et agences centraux de gouvernement ; ainsi, la Pologne n'a quasiment pas perdu son expertise en matière de fonction publique, contrairement à la Slovaquie. Néanmoins, la réforme de 2006 a été suivie d'une période d'incertitude majeure, qui a en grande partie paralysé la gestion de la fonction publique pendant plus d'une année.

Le gouvernement formé après les élections de l'automne 2007 a mis fin à cette incertitude en intégrant la réserve du personnel de l'État au département de fonction publique<sup>16</sup>. Bien que cette restructuration ait rétabli les capacités d'action dans le domaine de la gestion de la fonction publique, le futur modèle institutionnel en Pologne reste à définir. Les débats actuels se concentrent sur le rétablissement d'une version réduite de l'ancien bureau de fonction publique ou sur l'établissement d'un département de fonction publique doté d'une plus grande autonomie institutionnelle et dirigé par un secrétaire d'état au sein du cabinet du Premier ministre.

Les changements et l'incertitude concernant la responsabilité de la gestion de la fonction publique sont également des caractéristiques principales du modèle **hongrois**. À partir du milieu des années 1990, l'autorité de gestion de la fonction publique relevait principalement du Ministère de l'intérieur mais, en général, le cabinet du Premier ministre partageait avec lui certaines compétences concernant l'élaboration des directives de réforme. Suite à la réorganisation du gouvernement en 2006, les affaires de fonction publique ont été totalement transférées au cabinet du Premier ministre.

Les responsabilités du cabinet du Premier ministre se sont accrues en 2007 avec l'établissement d'un centre pour le personnel du gouvernement (KSZK). Le centre pour le personnel du gouvernement a remplacé (et siége dans) l'ancien institut hongrois de l'administration publique, qui était chargé de mener des recherches sur l'administration publique et la préparation et la conduite d'examens de la fonction publique. La réforme de 2007 a transféré cette activité de recherches à d'autres instituts, tout en conférant à la nouvelle agence un rôle important dans le recrutement et la formation des fonctionnaires. La plupart de ces mesures sont toujours en cours de préparation. Cependant, le centre pour le personnel du gouvernement a déjà mis en place une banque centrale d'emploi chargée de publier les offres d'emploi, a commencé à s'investir dans la présélection des chefs de service, et met en place à l'heure actuelle un système d'examens qui, fait intéressant, est comparable aux systèmes de *concours* français et européens.

Il reste à voir si ce projet ambitieux d'établissement d'une agence proactive pour le personnel du gouvernement en Hongrie pourra réellement se réaliser à l'avenir. Le statut minoritaire du gouvernement depuis le printemps 2008 a fait naître une forte incertitude au regard des programmes de réforme. Les ministères se montrent réticents face à la réforme, car ils sont peu disposés à abandonner leur autonomie en termes de recrutement et de filtrage des candidats. Par ailleurs, la structure départementale du cabinet du Premier ministre a subi plusieurs changements au niveau de la direction. Le secrétaire d'État, qui était l'instigateur principal de la réforme de la fonction publique de 2007, a quitté la fonction publique pour retourner dans le secteur privé, et plusieurs des hauts fonctionnaires « plus âgés », dont certains possédaient 15 ans d'expérience et plus dans le domaine de la gestion de la fonction publique, ont quitté le cabinet du Premier ministre car ils s'opposaient aux nouvelles mesures de réforme. En date de la rédaction du présent document, l'incertitude régnait quant au prochain responsable et au prochain modèle organisationnel.

Après l'adhésion, la **Slovénie** a également connu des changements importants au niveau de ses structures centrales de gestion. Après les élections de 2004, le nouveau gouvernement a mis en place un Ministère de l'administration publique chargé de toutes les questions concernant la réforme et la gestion administratives,

---

<sup>16</sup> Le programme de réforme avait pour objectif de supprimer l'intégralité de la réserve du personnel de l'État et d'intégrer les effectifs de ce service à la fonction publique.

y compris la gestion de la fonction publique. L'unité responsable au sein du ministère est placée sous la responsabilité d'un directeur général et dotée de tout le personnel nécessaire. Elle est chargée du système de fonction publique, de l'organisation de l'administration d'État, de la gestion de la réforme administrative, y compris la réforme de la fonction publique et du contrôle et de l'inspection de la gestion de la fonction publique. Il organise la publication centrale des offres d'emploi, tient le registre à jour, joue un rôle important dans le traitement des réclamations et appels déposés par les fonctionnaires, et élabore des programmes de formation.

Les structures de gestion de la fonction publique en Slovaquie relevaient précédemment des compétences du Ministère de l'intérieur. Le Conseil des fonctionnaires, qui est responsable de la sélection des cadres, a été transféré du bureau du gouvernement au nouveau Ministère de l'administration publique<sup>17</sup>. Le schéma institutionnel actuel représente donc un réel potentiel d'orientation de la gestion et de la réforme de la fonction publique. Le nouveau ministère a été créé sous le gouvernement de centre droite de Janza. Il a poursuivi son travail après le dernier changement de gouvernement à l'automne 2008.

Les deux schémas institutionnels offrant la plus grande capacité et la plus grande stabilité se trouvent en Lettonie et en Lituanie. **En Lettonie**, des changements se sont également produits ces dernières années, mais ils indiquent un passage progressif et croissant du pouvoir de l'administration de la fonction publique - comparable au bureau de la fonction publique - à la Chancellerie d'État. La Chancellerie d'État est actuellement responsable de l'élaboration des directives de réforme, de la rédaction de la législation de réforme, et de l'élaboration des programmes de formation, en coopération avec l'école lettone d'administration publique.

L'administration de la fonction publique et le département au sein de la Chancellerie d'État sont sous la direction du Premier ministre, mais les rapports entre les deux institutions sont assez tendus. L'administration de la fonction publique n'est que très faiblement soutenue par les ministères de tutelle car son rôle est perçu comme interférant avec les affaires ministérielles et affectant l'autonomie des ministères d'exécution. La plupart des changements institutionnels intervenus au cours des dix dernières années, y compris son rôle dans le développement de la réforme et sa participation dans la procédure d'examen et dans la sélection du personnel, ont affaibli l'administration de la fonction publique, tout en renforçant son image en tant qu'« institution de contrôle » plutôt que de « prestataire de services » pour les ministères de tutelle. Dans ce contexte, l'attention se porte désormais sur l'intégration de l'administration de la fonction publique dans une nouvelle agence gouvernementale de ressources humaines, qui gèrerait centralement la mise en œuvre de plusieurs fonctions du personnel et pourrait ressembler au centre hongrois pour le personnel du gouvernement.

La **Lituanie** possède la structure la plus stable et la plus puissante en termes de gestion de la fonction publique. Le département de la fonction publique du Ministère de l'intérieur a été mis en place fin 2002. Il est issu de l'ancien Ministère de la réforme de l'administration publique et des autorités locales, qui a été supprimé en 2001 ; les fonctions dans le domaine de la fonction publique ont ensuite été transférées au Ministère de l'intérieur. Le directeur du département de la fonction publique est directement placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Le département compte plus de 40 membres du personnel, répartis dans plusieurs unités en charge de l'élaboration et du contrôle de la réforme, de l'élaboration de la formation, de la politique de recrutement, y compris la gestion des offres d'emploi, de la préparation et de la gestion des examens, et de la participation aux comités de sélection. Le département de la fonction publique collabore étroitement avec le département pour la réforme de l'administration publique au Ministère de l'intérieur. Le besoin de coordination entre les deux départements est cependant amoindri, étant donné que le département de la fonction publique s'est récemment vu confier le pouvoir de développer et de rédiger de nouvelles initiatives de réforme de la fonction publique. Au cours des dernières années, la Lituanie a donc développé la structure de gestion la plus unifiée et la plus stable de la région.

---

<sup>17</sup> Le Conseil des fonctionnaires est un organe indépendant fondé sur la base de la loi sur la fonction publique.

### 3.4 *Concours général*

Ce chapitre et les deux chapitres suivants traitent du recrutement des fonctionnaires. Ce chapitre, qui commence par analyser le système de concours général, se concentre sur la publication obligatoire et globale des offres d'emploi dans la fonction publique comme instrument clé des principes européens d'administration publique<sup>18</sup>. Le concours général complète le concept du recrutement basé sur le mérite et appuie les principes de professionnalisme et d'efficacité en atteignant plus de demandeurs d'emploi potentiels dans la fonction publique et ainsi des demandeurs d'emploi potentiellement meilleurs. Il cherche également à assurer un traitement juste et équitable de tous les demandeurs et à surmonter ainsi les pratiques de recrutement informelles et non transparentes, qui mènent souvent au favoritisme et au recrutement d'un personnel de mauvaise qualité. Pour analyser ce domaine, nous avons examiné les exigences en matière de publication obligatoire, les pratiques réelles du concours général, et les attitudes des fonctionnaires envers le principe du concours général.

La durabilité post-adhésion dans les huit PECO a été très positive dans ce domaine de gouvernance de la fonction publique. Tous les pays (excepté la République Tchèque) ont institutionnalisé le concours général obligatoire. La conformité aux principes européens se reflète également dans les pratiques quotidiennes de gestion de la fonction publique, et elle est largement appuyée par les fonctionnaires des PECO. Comme nous le verrons ci-après, le domaine du concours général obtient un score plus élevé que les autres domaines de gouvernance de la fonction publique en termes de conformité aux principes européens d'administration.

#### *Institutionnalisation du concours général*

En 2008, tous les pays excepté la République Tchèque avaient instauré le système d'avis public obligatoire des offres d'emploi dans la fonction publique. L'exception **tchèque** est en grande partie le résultat de l'absence de loi sur la fonction publique. Pourtant la République Tchèque n'est pas vraiment un cas à part en ce qui concerne la pratique réelle de recrutement, car les offres d'emploi sont en grande partie publiées, même si cette pratique n'est pas obligatoire. Il est intéressant de constater que, dans la pratique du recrutement en République Tchèque, plus le poste vacant est élevé dans la hiérarchie ministérielle, moins les offres d'emploi sont susceptibles d'être publiées. Par conséquent, les annonces pour des postes de directeur et surtout de vice-ministre sont assez rares.

**La Hongrie** a été le dernier pays parmi les sept autres à introduire le système d'offres d'emploi obligatoires en 2007. Avant cet amendement à la loi sur la fonction publique, il était seulement obligatoire d'annoncer les concours pour le poste de chef de service si aucun candidat interne ne pouvait être recruté. Cependant, comme dans le cas tchèque, il était typique en Hongrie que les postes vacants dans le domaine ministériel au sens large soient publiquement annoncés. Dans tous les autres pays, en revanche, la publication des offres d'emploi est obligatoire depuis très longtemps. En Slovaquie, par exemple, la publication des offres d'emploi est devenue obligatoire après l'adoption de la loi sur les employés du secteur public en 1990, qui a précédé la loi sur la fonction publique de 2002.

Le niveau élevé de conformité aux principes européens d'administration se reflète bien dans les résultats de l'enquête Sigma. Près de 75 pour cent de tous les participants indiquent que les offres d'emploi sont publiées avant qu'un nouveau fonctionnaire soit nommé. Les écarts entre les pays varient de 86 pour cent en Lituanie à 54 pour cent en Hongrie. Le pourcentage relativement faible en Hongrie peut s'expliquer par le changement institutionnel très récent. En fait, ce faible pourcentage suggère que le système public d'annonces des postes vacants était déjà plus ou moins établi de manière informelle avant que la loi sur la fonction publique ne le rende obligatoire.

---

<sup>18</sup> Le concept du concours général est naturellement plus large et comprend des questions liées à l'examen et à la sélection. Nous discuterons de ces questions dans le prochain chapitre.

Figure 2. « Les postes vacants sont publiquement annoncés avant que quiconque soit nommé ».

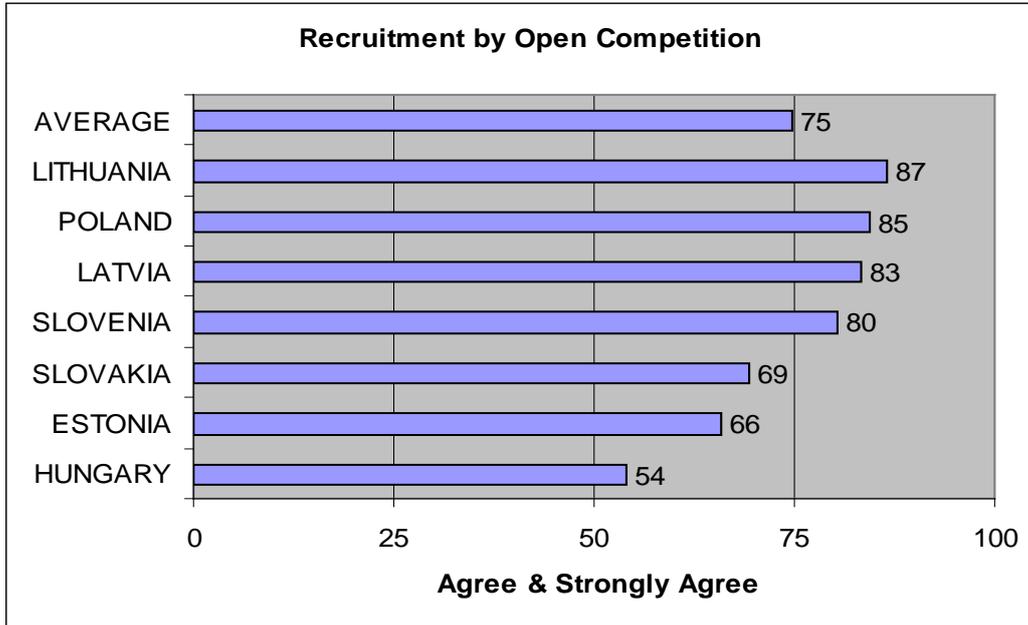
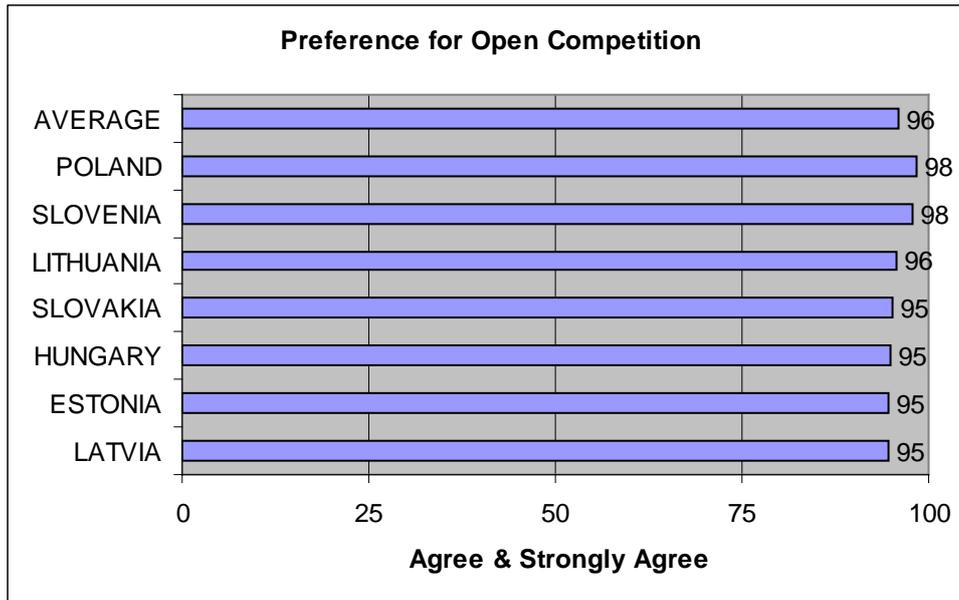


Figure 3. « Il est souhaitable de diffuser publiquement les offres d'emploi au ministère. »



La conformité aux principes européens s'est même accrue si l'on tient compte des préférences des fonctionnaires au regard du concours général. Avec une moyenne de plus de 95 pour cent et d'une fourchette très étroite de 94 à 98 pour cent, on peut conclure que la notion de concours est généralement et fortement acceptée dans les administrations des PECO et, réciproquement, que la violation du concours général par les directeurs de la fonction publique est susceptible d'être très critiquée par les fonctionnaires. En résumé, le concours général – entendu strictement au sens de la publication des offres d'emploi – est désormais largement et profondément institutionnalisé dans la fonction publique des PECO.

### 3.5. *Systèmes d'examens d'entrée et de sélection des candidats*

Ce chapitre analyse les systèmes d'examen d'entrée et de sélection des candidats. Ces systèmes incluent généralement des examens d'entrée écrits et des examens oraux sous forme d'entretiens personnels devant une commission indépendante de sélection. Les examens d'entrée portent sur plusieurs principes européens d'administration. Ils concernent directement les principes d'efficacité et de professionnalisme, car ils permettent de filtrer les candidats compétents pour la fonction publique. Les examens d'entrée réglementés et normalisés jouent également un rôle important dans le traitement juste et équitable des candidats de la fonction publique. Les systèmes d'examen sont donc généralement utilisés à titre d'indicateur principal du « recrutement basé sur le mérite » par opposition au recrutement basé sur le favoritisme et le patronage politique. Pour l'analyse, nous avons ainsi évalué les examens écrits obligatoires existants, la pratique et l'efficacité réelle de ces examens, la réglementation des examens oraux, l'indépendance politique des commissions de sélection, et les attitudes générales des fonctionnaires face aux systèmes d'examen.

Contrairement au domaine du concours général, la fonction publique des PECO est assez mal notée en termes de qualité des systèmes d'examen et la tendance depuis l'adhésion a été négative dans la plupart des pays. Seule la Lituanie possède un système d'examen qui, de manière générale, est conforme aux principes européens d'administration. Les autres pays n'ont jamais normalisé leurs systèmes d'examen ou les ont supprimés après l'adhésion, ou bien prévoient actuellement de le faire. La faible conformité aux principes européens se reflète dans les pratiques effectives de gestion de la fonction publique et, dans une moindre mesure, dans le taux peu élevé d'acceptation parmi les fonctionnaires. L'examen d'entrée dans la fonction publique est donc typiquement basé sur des entretiens personnels, mais les conditions formelles-juridiques de normalisation des examens oraux sont assez faibles et l'indépendance politique des comités de sélection peut seulement être assurée dans les trois États baltes.

#### *Le déclin des systèmes d'examen normalisés*

##### *Systèmes d'examen écrit*

Seul le système d'examen en **Lituanie** est à peu près « conforme » aux principes européens d'administration. Dans ce système, l'examen écrit est obligatoire pour tous les candidats. L'examen se présente sous forme de questions à choix multiples et comprend deux parties. La moitié des questions portent sur les connaissances générales et juridiques ; cette partie est prise en charge centralement par le département de la fonction publique. L'autre moitié porte sur les connaissances spécifiques à l'emploi et est prise en charge par le ministère qui cherche à recruter un nouveau fonctionnaire. Les résultats des candidats sont marqués et classés avant qu'ils ne passent un entretien devant une commission de sélection.

Pourtant même le cas lituanien n'est pas sans problèmes. En particulier, l'examen a été critiqué car considéré trop facile, dans la mesure où les questions définies par le département de la fonction publique sont publiées sur Internet. Par ailleurs, on peut se demander dans quelle mesure l'examen permet de juger des capacités intellectuelles des candidats, car leurs compétences et aptitudes analytiques ne sont pas évaluées. En conséquence, certains considèrent que la valeur principale du système d'examen est purement symbolique. Toutefois, il convient de reconnaître que le système d'examen est relativement simple, puisqu'il combine une certaine flexibilité au niveau du recrutement et un degré plus élevé de légitimité que les systèmes de recrutement qui n'imposent pas d'examen écrit.

Les sept autres pays participants ne disposent pas d'autant de mécanismes de filtrage. Il y a peu, la **Slovénie** possédait encore un système d'examen plus concis que celui de Lituanie ; il était administré au niveau central, présenté devant une commission d'examen certifiée, axé sur les connaissances juridiques mais plus complet que la version lituanienne et il impliquait, comme l'expliquent les personnes interrogées, au moins quatre à six semaines de cours de préparation solides offerts par l'académie d'administration. Au départ, l'examen n'était pas si facile, car seuls 50 à 60 pour cent des candidats étaient reçus du premier coup. Il est important de noter, cependant, que l'examen était passé dans un délai d'un an *après* la

nomination à la fonction publique. Il peut donc être davantage considéré plutôt comme une « formation initiale » que comme un dispositif de filtrage (cf. ci-dessous, chapitre 2.7).

En Slovénie l'examen écrit a été contesté par de nombreux fonctionnaires, particulièrement les jeunes, qui l'ont trouvé trop bureaucratique et peu pertinent en termes de contenu. La dernière réforme de 2008 a supprimé le système d'examen et l'a remplacé par une formation obligatoire, dispensée à différentes étapes de la carrière des fonctionnaires. Par conséquent, la Slovénie a effectivement supprimé le système d'examens normalisés d'entrée dans la fonction publique.

Le système **hongrois** est semblable à celui de la Slovénie, car les fonctionnaires doivent passer un examen dans un délai d'un an après leur nomination. En outre, ils doivent obligatoirement passer un examen spécialisé à un stade ultérieur de leur carrière. Ce système est sur le point d'être éliminé. Le centre pour le personnel du gouvernement œuvre actuellement à établir un système de *concours* d'entrée. Il prévoit également de tester les qualifications des candidats au delà des connaissances juridiques. Pour l'instant, il reste à voir si ce nouveau système d'examen sera mis en place un jour. Il semble peu probable qu'il soit introduit en 2009, comme cela était initialement prévu.

Les seuls pays, excepté la Lituanie, qui possèdent toujours un système d'examen avant la nomination à la fonction publique sont la Pologne et la Slovaquie. Dans les deux cas, cependant, le système d'examen est faible et il sur le point d'être supprimé en **Pologne**, excepté pour les fonctionnaires qui souhaitent obtenir le statut de « fonctionnaire nommé ». En Pologne, une procédure de qualification est obligatoire pour tous les fonctionnaires qui souhaitent devenir des fonctionnaires titulaires nommés. Avant 2006, la nomination était une condition préalable à l'attribution d'un poste de directeur, ce qui signifiait que tous les directeurs devaient suivre une procédure d'examen rigoureuse. Cette condition a changé avec la réforme de 2006, lorsque les fonctionnaires nommés/titulaires sont devenus membres de la réserve du personnel de l'État ; ils pouvaient être sélectionnés par des ministres nominateurs, mais les postes de hauts fonctionnaires ne leur étaient plus réservés<sup>19</sup>.

L'admission à la réserve du personnel de l'État était conditionnée par un examen. L'examen durait une journée et se déroulait à l'école nationale de l'administration publique (KSAP). Environ 50 pour cent des candidats étaient reçus à la première série d'examens. Les échecs étaient principalement dus au test de langues inclus dans l'examen. Comme mentionné ci-dessus, la réserve du personnel de l'État a tout d'abord été intégrée au département de la fonction publique et il est désormais prévu de la supprimer, ce qui implique que l'examen actuel est voué à disparaître. Les examens seront donc limités au groupe de fonctionnaires nommés, mais étant donné que ce groupe représente que 5 pour cent de la fonction publique dans son ensemble, il est possible que le passage d'un examen devienne une exception et non une règle en Pologne.

**La Slovaquie** a connu une évolution similaire. En fait, il existait plusieurs types d'examens avant 2006. Tout d'abord, à partir de 2002, il est devenu obligatoire de passer un examen d'entrée dans le cadre de la « procédure de sélection ». En second lieu, un « examen de nomination » était obligatoire pour tous les fonctionnaires. Il était à l'origine administré par le bureau de la fonction publique et plus tard délégué aux ministères (2003). Ce genre d'examen a été utilisé dans le cadre du processus de recrutement, mais il a été également conçu comme une sorte de « visite de santé » pour les fonctionnaires qui travaillaient déjà dans les ministères mais qui devaient passer par une procédure de transition avant de devenir des fonctionnaires permanents. Cet examen a été largement contesté et il a été supprimé en 2006. Le troisième examen, comparable au système polonais, était « un examen de nomination en bonne et due forme » pour permettre aux fonctionnaires de devenir titulaires ; cet examen n'a jamais été complètement opérationnel. Il y a seulement cinq fonctionnaires titulaires en Slovaquie, et il est prévu de supprimer le système dans un

---

<sup>19</sup> Sous ce système, si un fonctionnaire était nommé à un poste de directeur, il était officiellement considéré comme étant en congé exceptionnel de la fonction publique mais pouvait y retourner après expiration de son mandat.

avenir proche. En conclusion, les examens de recrutement « accéléré » existent toujours mais ne sont pas utilisés.

Ce qui reste aujourd'hui en Slovaquie est donc la « procédure de sélection », qui comprend un examen écrit. L'examen est encore réglementé par un décret de l'ancien bureau de la fonction publique, mais il n'y a plus aucun contrôle ni aucune inspection de le processus de sélection. Le contenu et la conduite des examens sont laissés à la discrétion des ministères. Les chefs du bureau de service étant directeurs responsables du personnel, les examens sont effectivement sous le contrôle d'un fonctionnaire dont le poste a récemment a été (re)converti au statut de nominataire politique. En conséquence, l'efficacité de l'examen d'entrée est limitée. Bien que des examens aient lieu, certains ont signalé que les questions s'adressaient à des candidats spécifiques ou qu'elles étaient communiquées à l'avance. Il semblerait que le test psychologique soit le seul examen auquel les candidats risquent d'échouer. Cependant, il n'y a aucun intérêt à supprimer la procédure d'examen. L'examen est accepté comme faisant partie du processus de recrutement, ce qui contribue à légitimer les décisions de recrutement.

Les trois autres pays n'imposent aucune obligation en termes d'examens. **En Estonie** et en **Lettonie**, les examens ne sont pas mentionnés dans la loi sur la fonction publique et l'absence de loi sur la fonction publique en **République Tchèque** signifie que cet État n'impose pas non plus d'obligations en la matière. Pourtant, dans chacun de ces trois pays les directeurs de la fonction publique ont parfois recours à des examens dans le cadre du processus de sélection.

En fait, dans les entretiens personnels effectués dans les huit nouveaux États membres, on a généralement constaté que les examens étaient régulièrement élaborés et organisés par des directeurs recruteurs, indépendamment des conditions formelles-juridiques. Ces examens ne sont pas normalisés mais sont conçus spécialement pour évaluer les qualifications et les connaissances des candidats. En d'autres termes, les examens sont destinés à augmenter l'efficacité de la fonction publique à travers la conception de procédures qui permettent d'évaluer les compétences. En revanche, les principes de responsabilité juridique et d'égalité de traitement sont peu respectés étant donné la situation de statu quo dans la majorité des pays.

Les différences au niveau des schémas institutionnels se reflètent bien dans les réponses à l'enquête Sigma. En ce qui concerne les pratiques effectives de gestion de la fonction publique, les résultats de l'enquête prouvent que la Lituanie est le pays qui utilise le plus fréquemment les examens écrits dans le cadre du processus de recrutement. Les examens écrits sont également très utilisés en Slovaquie. Ces données reflètent bien l'ancien fondement juridique, mais elles ne permettent pas de prouver ici que la qualité du système d'examen s'est détériorée dans de nombreux ministères. Les réponses à l'enquête prouvent également que les candidats en Hongrie et en Slovaquie ne sont généralement pas examinés *avant* leur nomination, ce qui reflète l'obligation légale de passer un examen *après* avoir intégré la fonction publique. Cependant, les chiffres indiquent que certains directeurs de la fonction publique saisissent l'opportunité d'organiser un examen écrit obligatoire afin de compléter les examens oraux. Cette possibilité offerte par la loi est exercée plus fréquemment en Slovaquie qu'en Hongrie.

Figure 4. Les « nouvelles recrues passent un examen écrit pour tester leurs qualifications avant d'occuper leur poste au ministère ».

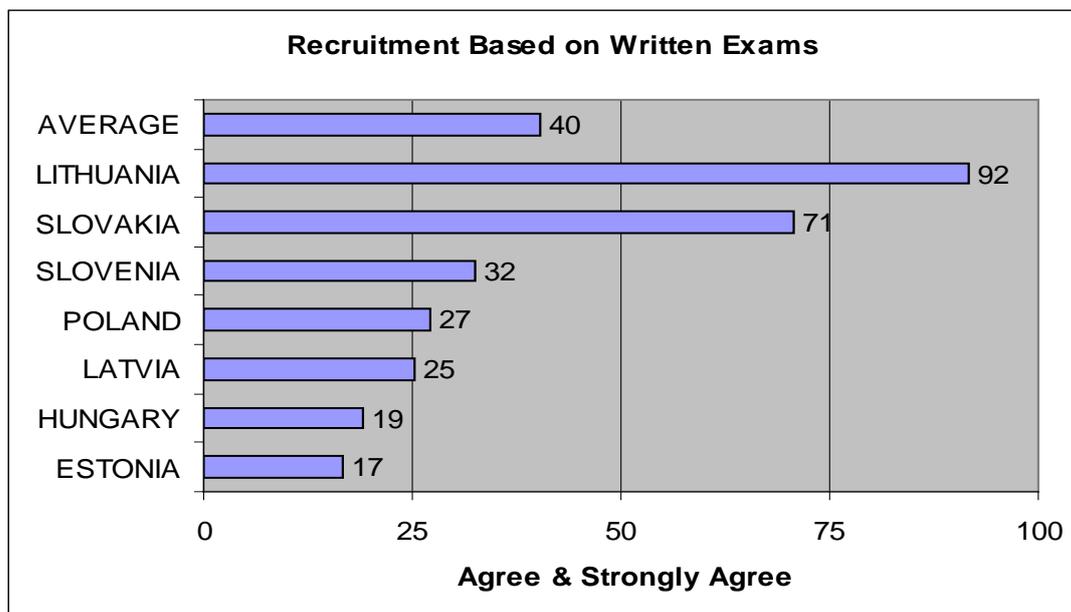
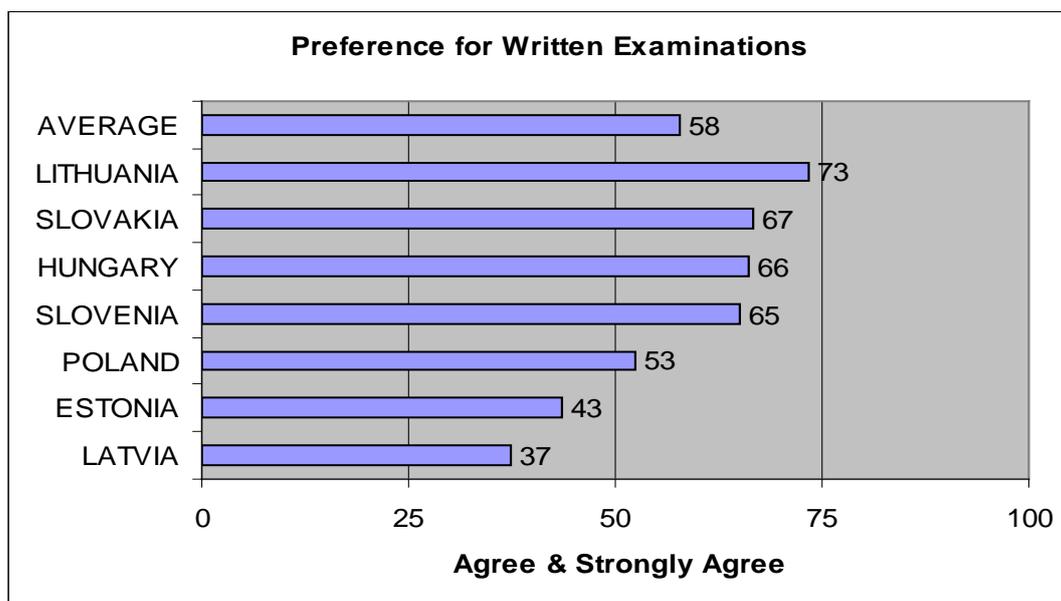


Figure 5. « Il est souhaitable que les demandeurs d'emploi dans la fonction publique passent un examen écrit pour tester leurs qualifications avant d'occuper leur poste ».



Par ailleurs, les réponses à l'enquête indiquent que le soutien général envers les systèmes d'examen écrit est au mieux à un niveau intermédiaire. La base institutionnelle est mieux acceptée en Lituanie et en Slovaquie, alors que les différences entre la pratique réelle (voir figure 4 ci-dessus) et les préférences des fonctionnaires (figure 5 ci-dessus) sont plus importantes en Hongrie, en Slovénie et en Pologne. Il est évident que les fonctionnaires en Lettonie et en Estonie ne considèrent pas l'absence de systèmes d'examens écrits comme un problème, car ce sont les plus réticents à l'utilisation de telles méthodes d'examen. Les résultats de l'enquête prouvent également que les attitudes des fonctionnaires diffèrent considérablement, lorsque l'on compare leur soutien massif du concours général à leur soutien limité des examens écrits comme instruments de sélection.

### *Entretiens et commissions de sélection*

Lorsque les examens écrits sont moins appropriés pour la sélection des candidats, la charge de la preuve incombe principalement à la partie orale de l'examen. Comme on pouvait s'y attendre, les **entretiens personnels** sont donc la méthode la plus couramment utilisée pour tester la qualité et l'aptitude des candidats aux postes dans les ministères. L'enjeu de l'utilisation des entretiens personnels réside dans la difficulté à garantir un traitement juste et équitable de tous les candidats. La plupart des pays n'ont pas adopté de réglementation gouvernementale spéciale destinée à établir des règles claires pour la conduite des entretiens personnels. En Lituanie, la cour constitutionnelle a jugé que la procédure d'examen oral violait le principe de transparence et a demandé instamment au gouvernement de réglementer la partie orale des examens de manière à réduire au minimum la probabilité de favoritisme.

Lorsque les procédures d'examen sont relativement sous-réglementés et que les entretiens personnels constituent l'instrument principal de sélection des candidats, il est particulièrement pertinent d'identifier les personnes auxquelles a été déléguée l'autorité nécessaire pour prendre les décisions réelles de sélection. En conséquence, l'enquête Sigma a mis l'accent sur l'existence des **comités de sélection** et sur l'attribution d'un rôle minimal aux ministres et aux nominataires politiques dans le cadre de la sélection des fonctionnaires, afin de promouvoir le professionnalisme et la neutralité politique de la fonction publique.

L'exigence légale qui impose l'établissement de comités de sélection est répandue dans les PECO. À l'exception de la **République Tchèque**, car il n'existe aucune loi sur la fonction publique susceptible de rendre ces comités obligatoires. Cependant, en ce qui concerne la sélection du personnel non-dirigeant, on ne constate généralement aucune différence importante entre les pays. Le plus souvent, le directeur qui souhaite recruter un candidat au sein de son service est la personne qui lance le processus de sélection et qui, plus tard, fait valoir son opinion au moment de la sélection réelle des candidats.

Les comités de sélection se composent généralement de trois à sept personnes. En général, un comité comprend un chef de service, le chef d'unité concerné et un représentant du service du personnel. Dans certains pays, comme la **Lituanie**, les comités de sélection comptent jusqu'à sept membres. Ces comités comprennent alors d'autres hauts fonctionnaires, tels que des secrétaires d'État adjoints, mais ils peuvent également inclure des représentants des départements centraux de fonction publique, des experts externes et des représentants syndicaux. En Lituanie, les membres des comités de sélection sont choisis à partir d'une liste qui existe dans les différents ministères. Dans la plupart des autres pays, l'établissement des comités de sélection est moins réglementé.

Cependant, on constate des différences importantes quand il s'agit de déterminer « qui » est responsable de l'établissement des comités de sélection. La différence fondamentale se trouve entre les pays qui délèguent cette fonction à un haut fonctionnaire et ceux qui la délèguent à un nominataire politique. **En Estonie, Lettonie et Lituanie**, le secrétaire d'État ou le Secrétaire général, en qualité de plus haut fonctionnaire, nomme officiellement le comité de sélection ou approuve la composition du comité. En revanche, en **Hongrie, en Pologne** et en **Slovaquie**, cette tâche est formellement déléguée à un nominataire politique. Dans chacun des trois pays, cette disposition a été introduite après leur adhésion à l'UE, lorsque les postes de secrétaires d'État administratifs et adjoints en Hongrie, de directeurs généraux en Pologne, et de chefs des bureaux de service en Slovaquie ont été transformés en postes politiques. Ce changement reflète la pression croissante de la politisation dans ces trois pays. **La Slovénie** diffère des autres pays dans la mesure où le ministre est officiellement responsable de l'établissement des comités de sélection ainsi que de la sélection et de la désignation ultérieures des membres des comités<sup>20</sup>. Dans la pratique, ces pouvoirs sont généralement délégués aux directeurs généraux ou aux directeurs du personnel, et les ministres participent seulement à la sélection des cadres supérieurs. En résumé, la conformité générale des systèmes

---

<sup>20</sup> En Slovénie le ministre est responsable de l'établissement des comités de sélection au sein du ministère, alors que dans d'autres institutions, l'autorité est déléguée au directeur du bureau de gouvernement, au directeur d'un organe affilié à un ministère, au responsable d'une unité administrative, ou au responsable de n'importe quel autre organe d'État.

d'examen et de sélection dans les PECO est faible, et seulement les trois pays Baltes ont été en mesure de prévenir un déclin dans ce domaine depuis leur adhésion.

### **3.6. *Gestion et dépolitisation de la haute fonction publique***

La haute fonction publique au sommet de l'administration joue un rôle central dans la diffusion des principes européens au sein de la fonction publique (Sigma 1998, 1999). Les rapports européens réguliers et les enquêtes Sigma ont donc mis l'accent sur la professionnalisation et la neutralité politique de la haute fonction publique dans les PECO. Afin de dépolitiser la haute fonction publique, les principes européens et la politique de l'UE visent à réduire (et ce au minimum) les possibilités d'exercer une politique discrétionnaire sur la sélection et la nomination des cadres supérieurs dans l'administration d'État. Dans le cadre de notre analyse, nous avons donc examiné dans quelle mesure les règles de sélection des hauts fonctionnaires peuvent assurer l'indépendance politique des nominés, le degré réel de politisation dans la bureaucratie ministérielle et les attitudes des fonctionnaires envers la promotion basée sur des critères politiques plutôt que sur la méritocratie.

Les règles et les procédures, ainsi que les pratiques réelles de sélection des hauts fonctionnaires représentent un élément de variation important entre les huit PECO. Les échelons supérieurs de la bureaucratie ministérielle sont les moins politisés dans les trois pays Baltes. La Slovénie et la République Tchèque, en dépit de l'absence de législation sur la fonction publique dans ce dernier, représentent un groupe intermédiaire. Les hauts fonctionnaires en Hongrie, en Slovaquie et particulièrement en Pologne sont les plus politisés. Depuis leur adhésion à l'UE, la politisation des hauts fonctionnaires a augmenté en Slovénie, en Hongrie, en Slovaquie et en Pologne. Elle est restée stable dans les pays Baltes et, dans une certaine mesure, en République Tchèque. Il deviendra évident que, dans ce domaine de gouvernance de la fonction publique, les attitudes des fonctionnaires sont relativement plus alignées sur les normes européennes que l'étaient les règles et pratiques de politique de gestion du personnel anciennement en cours auprès des hauts fonctionnaires.

#### ***Repolitisation de la haute fonction publique***

**L'Estonie** possède le processus formel le moins politisé pour la sélection des hauts fonctionnaires ministériels. La sélection des Secrétaires généraux est préparée par le comité de concurrence et d'évaluation des hauts fonctionnaires, qui est centralisé au sein de la Chancellerie d'État. L'initiative du processus de sélection est prise par les ministères, mais le processus est en grande partie géré par le secrétaire d'État de la Chancellerie d'État, qui est également président du Comité central de concurrence. Le secrétaire d'État a créé un panel de sélection composé de hauts fonctionnaires, de représentants de diverses institutions administratives, d'agences et de syndicats et d'experts indépendants. En général, un représentant du ministère cherche à nommer un nouveau Secrétaire général, mais il n'y a aucun nominataire politique au sein du panel. Dans le cadre du processus, les candidats sont interviewés et doivent élaborer un programme de travail pour le ministère auprès duquel ils souhaitent être nommés. Ensuite, le comité peut proposer un, deux ou plusieurs candidats au ministre, qui a le droit de choisir l'un d'entre eux. Le ministre communique alors son choix au cabinet pour approbation formelle.

Les ministres jouent un rôle à la fin du processus de sélection, mais la présélection par les fonctionnaires et les experts externes et la gestion centrale du processus réduisent le potentiel de choix d'un candidat dont la qualification principale serait sa fidélité politique au ministre et au parti du ministre. Ceci ne signifie pas que l'influence politique est impossible. La première étape du processus de sélection consiste en un entretien au sein du ministère qui cherche à recruter un nouveau Secrétaire général. Elle permet au ministère de communiquer ses préférences au Comité central de concurrence. En outre, le ministère a un représentant dans le panel de concurrence, et cette personne peut agir en tant que quasi-représentant du ministre. Après tout, les ministres peuvent s'opposer à la proposition du Comité de concurrence et nommer un Secrétaire général par intérim pour une période limitée.

En conséquence, plusieurs observateurs internes et externes aux ministères ont considéré que les « ministres obtiennent généralement ce qu'ils veulent »<sup>21</sup>. Une des fonctions importantes du Comité de concurrence est donc d'empêcher la politisation la plus évidente de la fonction publique en assurant la transparence du processus de sélection et en légitimant la sélection des plus hauts fonctionnaires dans les ministères. La dynamique du processus de sélection prouve également que le Comité de concurrence, en grande partie apolitique, affecterait sa propre légitimité vis-à-vis du gouvernement et des ministres s'il ne tenait pas compte des préférences des ministres. Le degré de flexibilité et d'adaptabilité en Estonie peut donc être considéré comme l'une des clés du succès du Comité central de concurrence.

Le processus de sélection des directeurs généraux en **Slovénie** est le plus proche du modèle estonien. Si l'on compare la Slovénie et l'Estonie, il faut préciser au départ que le poste le plus important en Slovénie, celui de secrétaire d'État, fait l'objet d'une nomination politique par le gouvernement, et le poste de directeur général se situe deux niveaux en dessous de celui du ministre. En Slovénie, les candidats éligibles pour les postes de directeurs généraux, de Secrétaires généraux, de directeurs des bureaux de gouvernement, de directeur d'organes affiliés aux ministères, et de chefs d'unités administratives sont examinés et sélectionnés par le Conseil des fonctionnaires. Le Conseil était à l'origine situé dans le bureau du gouvernement, mais il a été transféré au Ministère de l'administration publique après la modification de la loi sur la fonction publique en 2005. Le Conseil se compose de 12 membres. Trois membres sont nommés par le président de la République parmi des experts du secteur public. Les plus hauts fonctionnaires élisent au scrutin secret trois membres de leur propre rang. Deux membres du Conseil sont nommés par les syndicats des professions de l'administration publique, et quatre membres sont nommés par le gouvernement sur proposition du ministre de l'administration publique. Le président du Conseil des fonctionnaires est élu par les membres du Conseil. En date de la rédaction du présent document, la présidence était assurée par le secrétaire d'État (un nominataire politique) du Ministère de la justice<sup>22</sup>.

Des comités de concurrence spéciaux sont établis pour déterminer quels candidats conviennent au poste en fonction de leurs qualifications professionnelles. Les comités de concurrence individuels se composent d'au moins trois membres, y compris un membre du Conseil des fonctionnaires, un membre du ministère, et des experts externes à l'administration d'État. Après les examens oraux, le comité établit une liste des candidats « aptes » et « inaptes ». La liste des candidats aptes peut inclure un, deux ou plusieurs candidats. Ensuite, le ministre peut choisir le candidat dans cette liste mais pas nécessairement. Par conséquent, la dynamique de la sélection en Slovénie fonctionne d'une manière semblable à celle applicable en Estonie, dans la mesure où le ministre a le dernier mot et peut généralement influencer la décision comme il l'entend.

La différence importante entre la Slovénie et l'Estonie réside dans le degré *réel* de politisation. L'Estonie compte, en pratique, très peu de nominataires politiques dans la bureaucratie ministérielle, excepté un nombre restreint de conseillers, alors que le Secrétaire général est de fait situé dans une zone indéterminée entre politique et fonction publique permanente. En Slovénie, en revanche, le premier niveau en dessous du ministre, le secrétaire d'état, est un poste clairement politique. Par ailleurs, le processus de sélection des directeurs généraux, Secrétaires généraux, directeurs des bureaux du gouvernement, directeurs des organes affiliés aux ministères et chefs des unités administratives n'a eu que des effets limités sur la pratique réelle de politisation à ce niveau dans les ministères. Suite au changement de gouvernement en 2004, il y a eu d'importantes rotations de personnel motivées par des considérations politiques au niveau des directeurs généraux. Le Conseil des fonctionnaires a peut-être été en mesure de prévenir la politisation la plus évidente de la haute fonction publique, mais il n'a pas pu éviter la perception des observateurs externes (et internes) selon laquelle ce niveau est, de fait, en grande partie devenu un niveau politique dans la

---

<sup>21</sup> Pour examiner la relation entre les parties et l'État, ainsi que les possibilités pour les partis politiques de participer à la nomination dans les administrations centrales, régionales et locales et dans le secteur public au sens plus large, voir Sikk (2006) et Madise (2007).

<sup>22</sup> Après le dernier changement de gouvernement à l'automne 2008, la présidence du Conseil des fonctionnaires a été confiée à un représentant du Ministère de l'administration publique.

bureaucratie ministérielle. Le Conseil des fonctionnaires a donc augmenté la transparence et la légitimité du processus de sélection, mais il n'a pas été en mesure de prévenir la politisation réelle de la haute fonction publique.

Au premier abord, il peut sembler étonnant que la pratique réelle de politisation en **République Tchèque** ne soit pas très différente du modèle slovène, étant donné que la sélection des cadres supérieurs en République Tchèque s'effectue en grande partie sans fondement juridique. Les vice-ministres sont les plus hauts représentants en dessous du ministre et ont des fonctions de direction importantes dans les ministères. Les vice-ministres sont généralement choisis par le ministre, mais ceux-ci doivent prendre en considération les accords conclus par les partis qui forment le gouvernement de coalition, ce qui tend à imposer une répartition proportionnelle des postes de hauts fonctionnaires entre chaque membre de la coalition. En d'autres termes, les postes de vice-ministres sont traditionnellement politiques, même s'il existe quelques exceptions notables dans la bureaucratie ministérielle tchèque. En revanche, aux niveaux suivants de la hiérarchie – c'est-à-dire les directeurs de section et directeurs de départements – les ministres, et surtout les vice-ministres, sont généralement libres de sélectionner leur candidat préféré.

Toute ceci implique que les comités de sélection sont rarement impliqués dans le choix des candidats pour ces postes. La sélection du personnel dirigeant est donc en grande partie non réglementée et opaque. Il est intéressant de constater que le processus de sélection diffère considérablement entre la République Tchèque et la Slovaquie, mais l'utilisation réelle des critères politiques s'applique plus à la sélection des directeurs de sections et de départements en République Tchèque qu'à celle des directeurs généraux en Slovaquie. Du point de vue de la fonction publique de l'UE, qui a mis l'accent sur les effets du « bon » cadre juridique, la similitude des résultats entre ces deux pays est déconcertante. Pourtant, elle pourrait également suggérer que la « non » réglementation et la réglementation « insuffisante » peuvent produire des résultats semblables.

La sélection des secrétaires d'État en **Lettonie** et en **Lituanie** est proche du modèle estonien et slovène, mais il y a également quelques différences importantes. Tout d'abord, les ministres sont acceptés dans les panels de sélection des secrétaires d'État ou ils peuvent au moins influencer la composition des panels. Les ministres peuvent donc directement influencer le processus décisionnel. À bien des égards, cette disposition formalise une pratique qui est informelle en Estonie et en Slovaquie. Deuxièmement, le contrôle centralisé des décisions de sélection est moins réglementé en Lettonie et en Lituanie. En Lituanie, le département de la fonction publique nomme des représentants aux panels de sélection mais le choix réel est fait par le ministre. En Lettonie, la liste des membres éligibles du panel est établie par une réglementation du cabinet, mais pour la nomination des secrétaires d'État la liste diffère d'un ministère à un autre. Par exemple, le secrétaire d'État de la Chancellerie siégerait au panel de sélection du secrétaire d'État au Ministère de l'Agriculture, mais pas nécessairement pour la sélection d'autres secrétaires d'État.

La pratique réelle de politisation des postes de hauts fonctionnaires pourrait une fois de plus s'avérer un élément plus important. En Lettonie et en Lituanie, les ministres ont un droit de regard sur la nomination des secrétaires d'État mais dans les deux cas, ces hauts fonctionnaires, ainsi que les Secrétaires généraux estoniens, sont de loin les hauts représentants les moins politisés de la région<sup>23</sup>. Il est reconnu que les ministres ont un droit de regard et peuvent de temps en temps également essayer d'influencer le processus de sélection plus activement et que les nominataires peuvent également être membres d'un parti – mais il est courant dans ces trois pays que les secrétaires d'État/Secrétaires généraux soient en grande partie des fonctionnaires professionnels. La dépolitisation du niveau le plus élevé a naturellement des conséquences

---

<sup>23</sup> Voir Reinholde (2003, 2004) pour la discussion et les données de première main sur le cas letton. Dans le cas lituanien, la conclusion s'applique à la période au cours de laquelle cette recherche a été menée. Les discussions et les indications qui entourent le changement actuel de gouvernement suggèrent que les secrétaires d'État et autres hauts fonctionnaires sont susceptibles d'être soumis à une plus grande pression politique qu'au cours de ces sept ou huit dernières années. Reste à savoir dans quelle mesure la haute fonction publique lituanienne sera à nouveau politisée.

sur la politisation des niveaux suivants de la hiérarchie ministérielle. Néanmoins, les secrétaires d'État adjoints et les chefs de département sont très rarement politisés dans ces trois pays.

Ce modèle diffère beaucoup de la gestion de la fonction publique en Slovaquie et en République Tchèque, mais surtout de la gestion de la fonction publique en Pologne, en Slovaquie et en Hongrie. Tout d'abord, en dessous du ministre, les hauts fonctionnaires exerçant des responsabilités de direction au sein du ministère sont des nominataires politiques dans ces trois pays. **En Pologne**, on constate la présence de secrétaires d'État et de sous-secrétaires en dessous du ministre. Ces hauts fonctionnaires sont en grande partie choisis de la même manière que vice-ministres en République Tchèque, dans le sens où les ministres peuvent en grande partie choisir les fonctionnaires qu'ils préfèrent. Par contre, pour les postes principaux, ils doivent respecter le principe de proportionnalité dans le gouvernement de coalition. Avant 2006, la loi sur la fonction publique en Pologne définissait les directeurs généraux, directeurs et directeurs adjoints de département en tant que fonctionnaires, sélectionnés sur la base d'une procédure de concurrence organisée par le bureau de la fonction publique. La réforme de 2006 a modifié cette disposition en changeant le statut des directeurs en nominataires politiques. Depuis lors, pour ces postes, il n'y a eu aucun comité de sélection et les ministres ont eu carte blanche pour nommer les directeurs et les directeurs adjoints. La recherche sur le degré réel de politisation suggère que les directeurs généraux et les directeurs du département soient également devenus en grande partie des nominataires politiques. Souvent la politisation atteint même les postes de directeur adjoint et de chef d'unité (Heywood/Meyer-Sahling 2008).

La situation a évolué de manière similaire en **Slovaquie** après 2004. En 2006, la réforme de la fonction publique a transformé le chef du bureau de service en nominataire politique, faisant de ce fonctionnaire le numéro trois au ministère (le secrétaire d'État est numéro deux après le ministre). Précédemment, la sélection pour ce poste avait été organisée et préparée par le bureau de la fonction publique, comme dans le cas des directeurs en Pologne<sup>24</sup>. Depuis 2006, le chef du bureau de service est choisi par le ministre et nommé par le gouvernement. Pour les directeurs généraux, le processus standard de recrutement s'applique, de la même manière que pour tous les fonctionnaires : les postes vacants sont publiés, les candidats doivent passer des examens écrits, etc. Cependant, dans la pratique, cette procédure n'a posé aucune contrainte à la politisation des directeurs. Les entretiens personnels ont indiqué que, souvent, les premiers ou second niveaux suivants de la hiérarchie sont également affectés par l'intervention politique. En particulier, le changement de gouvernement en 2006 a entraîné une rotation majeure dans les ministères, atteignant parfois le niveau de chef d'unité. La politisation qui a ressurgi depuis l'adhésion a semé une grande incertitude parmi les fonctionnaires en Slovaquie, car elle est en claire contradiction avec l'esprit de la loi sur la fonction publique adoptée avant l'adhésion.

En conclusion, en **Hongrie**, les deux plus hauts postes des ministères ont été également transformés en nominataires politiques. Les hauts secrétaires d'État et les secrétaires d'État spécialisés/adjoints sont désormais choisis par le ministre ou le Premier ministre, et il n'existe aucun comité ni aucun autre critère de sélection pour être nommé à ces postes. Avant 2006, ces postes étaient occupés par des fonctionnaires nommés, mais les ministres avaient déjà à l'époque carte blanche pour sélectionner leur équipe de secrétaires d'État. La politisation des postes de direction en Hongrie était donc déjà une pratique courante avant 2006. Le niveau professionnel commence seulement avec les chefs de service, bien que de nombreux observateurs considèrent que même ces postes sont dans une zone indéterminée entre politique et administration.

En comparant les huit pays, nous devons donc conclure que les principes du professionnalisme, de la neutralité politique et de l'équité dans le processus de sélection sont respectés, en règle générale, dans les trois États baltes. En revanche, la politisation est une caractéristique du processus de sélection dans les cinq

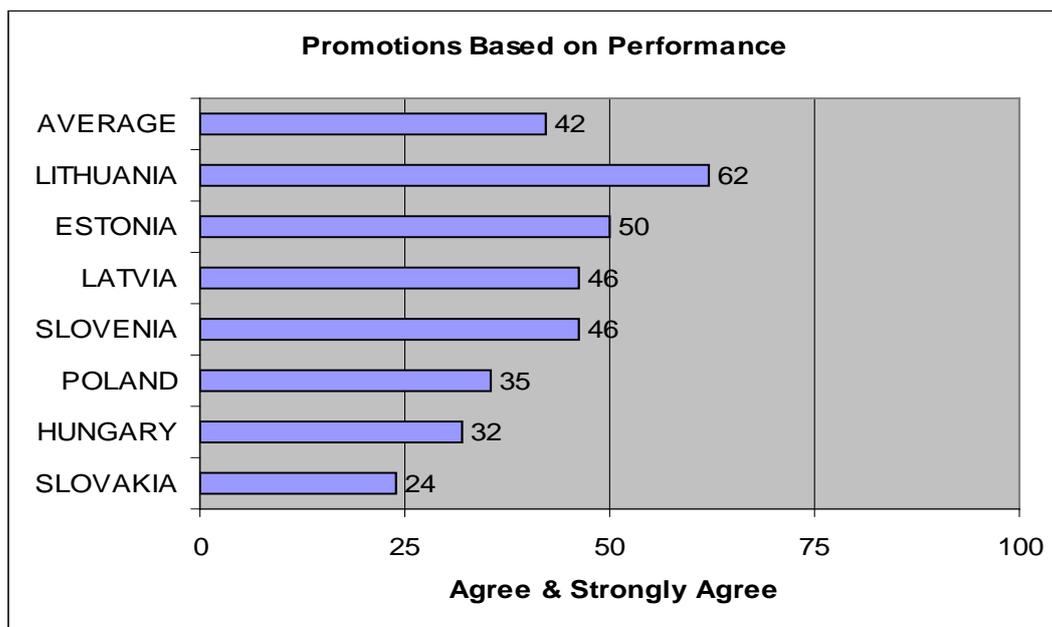
---

<sup>24</sup> Voir Staronova (2003) et Staronova/Malikova (2005) pour les analyses de la haute fonction publique et les questions relatives à la politisation en Slovaquie.

autres pays faisant l'objet de cette étude, particulièrement en Pologne, en Slovaquie et en Hongrie<sup>25</sup>. L'importance des critères politiques pour la sélection des hauts fonctionnaires et pour le recrutement du personnel de la bureaucratie ministérielle est étroitement liée aux critères dominants de promotion des fonctionnaires dans les huit PECO. Les règles de promotion figurent généralement parmi les aspects sous-réglés de la gestion de la fonction publique. Dans plusieurs pays il n'y a aucune règle, car la promotion est seulement liée aux systèmes de classification et de rémunération et n'a aucun impact sur la sélection des fonctionnaires aux niveaux supérieurs.

Cependant, les résultats de l'enquête Sigma indiquent que les connexions politiques sont souvent plus importantes pour la promotion que les performances des fonctionnaires. Comme illustré dans les figures 6 et 7 ci-dessous, l'importance des critères de mérite et politiques dans les décisions de promotion varie considérablement. La Lituanie, l'Estonie et la Lettonie sont classées en tête, alors que la Slovaquie, la Pologne et la Hongrie se situent en bas de l'échelle ; la Slovénie occupe une situation intermédiaire. L'ironie réside donc peut-être dans le fait que les fonctionnaires dans les pays d'Europe centrale et orientale peuvent entrer dans la fonction publique sur la base d'un concours général ; certains sont même tenus de passer des examens. Cependant, s'ils veulent progresser au sein de l'administration et surtout s'ils veulent obtenir des postes plus élevés, ils devront faire preuve d'engagement politique et posséder des contacts politiques. Mais c'est également le cas dans beaucoup des 15 premiers Etats membres de l'UE.

Figure 6. « Dans mon ministère, une bonne performance individuelle entraîne la promotion à un poste plus élevé ».



<sup>25</sup> La politisation dans cinq des PECO (à l'exception des trois états baltes) est élevée par rapport aux fonctions publiques d'Europe occidentale. Ceci s'applique particulièrement à la Pologne, à la Slovaquie et à la Hongrie. Pour des discussions comparatives, voir Peters/Pierre (2004), Ketelaar et al. (2007), et Matheson et al. (2007).

Figure 7. « Les connexions politiques peuvent accélérer les promotions dans mon ministère ».

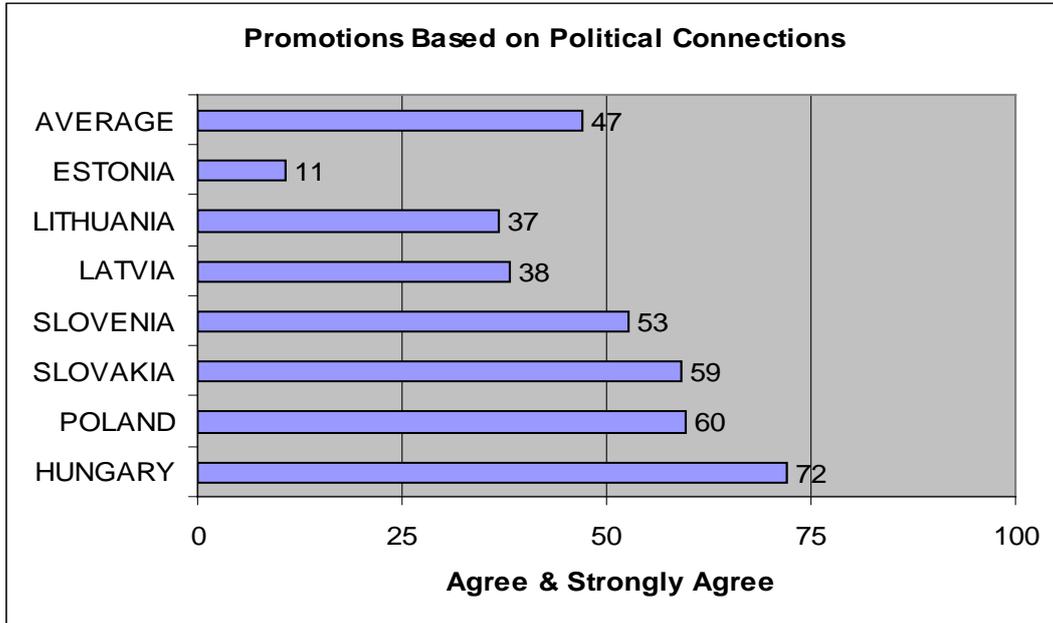


Figure 8. « Il est raisonnable que l'adhésion à un parti soit une condition préalable à la promotion à un poste plus élevé ».

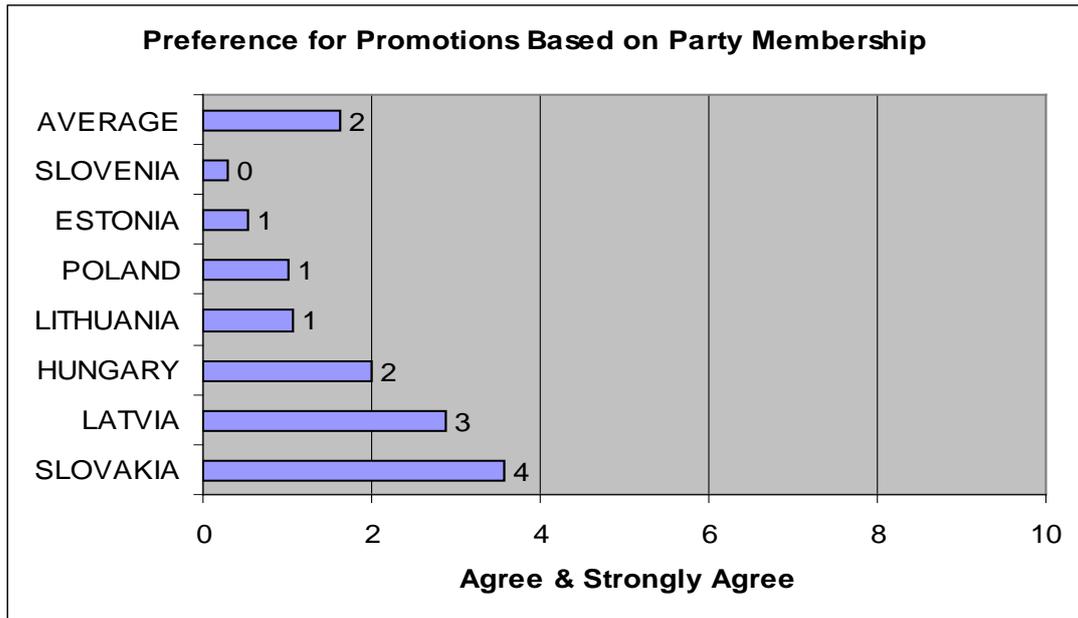
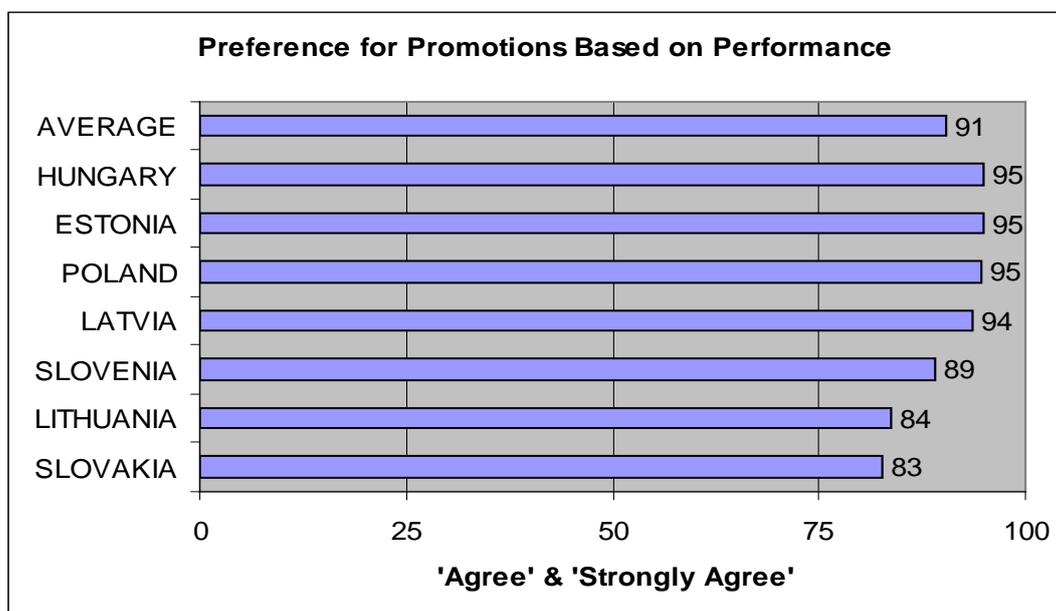


Figure 9. « Les promotions à des postes plus élevés devraient être strictement basées sur la performance individuelle ».



L'enquête Sigma prouve également que les fonctionnaires ont des attitudes très critiques envers la politisation de la gestion du personnel, en opposition totale avec les pratiques actuelles de gestion du personnel. En termes d'importance de l'adhésion à un parti pour la promotion, il s'avère que 98 pour cent de tous les participants s'opposent à cette pratique de gestion du personnel. Ceci implique que le principe de promotion généralement associé à l'administration communiste est totalement discrédité parmi les fonctionnaires actuels. Par ailleurs, la divergence entre les attitudes des fonctionnaires et les pratiques réelles de gestion du personnel suggère qu'une plus moindre interférence politique avec la politique de gestion du personnel pourrait augmenter la satisfaction et la motivation des fonctionnaires dans la région.

Une note finale devrait être ajoutée à propos de l'institutionnalisation formelle des différents systèmes de haute fonction publique dans les PECO (voir OCDE 2008 pour un examen récent de la haute fonction publique dans les démocraties occidentales). Des corps de cadres supérieurs ont été mis en place en Hongrie et en Slovaquie mais les deux systèmes ont échoué. En Hongrie, le corps de cadres supérieurs a été introduit en 2001. Il offrait aux hauts fonctionnaires une meilleure sécurité de l'emploi, des salaires plus élevés et un meilleur accès (et des missions pour participer) aux cours de formation. Pourtant le système a rapidement fait l'objet d'abus, car les partis dirigeants nommaient des partisans politiques au corps de cadres supérieurs, ce qui indique que les processus de sélection étaient sérieusement sous-développés. La réforme de 2007 a supprimé le corps de cadres supérieurs en Hongrie.

En Slovaquie, il avait été prévu depuis 2002 de créer un corps de hauts fonctionnaires nommés. Les candidats étaient tenus de passer des examens rigoureux avant d'avoir accès à des postes à haute responsabilité, à une meilleure sécurité de l'emploi et des récompenses plus élevées. Cependant, en 2007, seule une poignée de fonctionnaires avait obtenu le statut de fonctionnaire nommé, mais ils ne pouvaient être certains d'obtenir un poste de haut niveau dans l'administration. Par conséquent, il est aujourd'hui prévu en Slovaquie de supprimer le plus tôt possible la haute fonction publique nommée.

### 3.7. Sécurité de l'emploi dans la fonction publique

La sécurité de l'emploi dans la fonction publique occupe une place importante dans les principes européens d'administration. La protection contre la politique et la gestion discrétionnaires des licenciements réduit la dépendance des fonctionnaires aux intérêts extérieurs et augmente la perspective d'impartialité de la fonction publique. Elle rallonge la durée de l'emploi au-delà du mandat des gouvernements élus et renforce

ainsi le principe de neutralité politique. La sécurité des postes de la fonction publique est également couramment associée à des niveaux plus élevés de stabilité, en raison d'une rotation du personnel plus faible et des niveaux de compétence accrus résultant d'une plus grande expérience professionnelle. Dans le cadre de notre analyse, nous avons donc examiné, pour les postes de hauts fonctionnaires et de fonctionnaires sans responsabilités de direction, la protection contre le licenciement (politique), les démissions, la rotation réelle du personnel et les attitudes face au principe de mandat permanent dans la fonction publique.

L'évolution de la situation dans ce domaine de gouvernance de la fonction publique est paradoxale au regard des principes européens d'administration. La sécurité de l'emploi des fonctionnaires reste dans l'ensemble élevée dans pratiquement tous les pays, et les tribunaux sont en général favorables aux employés. Cependant, les postes de hauts fonctionnaires dans les quatre pays de Visegrad (République Tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie) et en Slovénie sont devenus moins sûrs et on constate une augmentation de la rotation de personnel. Par ailleurs, même si la sécurité de la fonction publique en général demeure élevée, les faits montrent que la stabilité réelle de la fonction publique dans les PECO est faible et que les fonctionnaires accordent peu de valeur à la sécurité de l'emploi. La situation dans les PECO a donc évolué vers une déréglementation de la sécurité de l'emploi dans la fonction publique et s'est ainsi éloignée des principes européens d'administration.

### ***Déréglementation de la sécurité de l'emploi dans la fonction publique***

#### *Mandats à durée indéterminée et déterminée*

En règle générale, les fonctionnaires des PECO sont nommés pour une durée indéterminée, alors que le mandat des nominataires politiques, tels que les conseillers politiques et les secrétaires d'état, est lié au mandat du gouvernement. Il existe des exceptions importantes à cette règle générale. Première exception, les vice-ministres en République Tchèque sont employés conformément au code du travail et sont ainsi nommés pour une durée indéterminée. Leur mandat peut être résilié à tout moment, mais un renvoi impliquerait le versement d'indemnités ou un transfert à un autre poste au sein du ministère. Cependant, les rétrogradations de fait à un poste de niveau inférieur sont rares parmi les vice-ministres. La deuxième exception pour le groupe de fonctionnaires qualifiés de nominataires politiques concernait les directeurs au sein de la réserve du personnel de l'État en Pologne. Ils étaient également nommés pour une durée indéterminée, mais ils pouvaient être révoqués à tout moment. Par la suite, ils devaient quitter la structure ministérielle à moins d'être « des fonctionnaires nommés », ce qui impliquait le droit d'être nommé à un poste de fonction publique. Étant donné qu'il est prévu de supprimer la réserve du personnel de l'État, la situation en Pologne change à nouveau.

La troisième exception concerne les mandats à durée déterminée des hauts fonctionnaires. Quatre des huit PECO ont opté pour l'adoption d'un contrat à durée déterminée. Les Secrétaires généraux en Estonie et les secrétaires d'État en Lettonie sont nommés pour cinq ans. En Slovénie, les directeurs généraux, qui se trouvent deux niveaux en dessous du ministre, sont également nommés pour cinq ans. Récemment, la Hongrie a introduit des mandats à durée déterminée de six ans pour les chefs de département, qui sont également les plus hauts fonctionnaires, mais qui se situent trois niveaux en dessous du ministre. En Hongrie, cette disposition a été introduite à la suite des nouvelles réformes de 2007 visant à mettre en place une nouvelle gestion publique.

#### *Protection contre le licenciement politique*

En règle générale, il existe une nette différence entre les pays qui protègent même les plus hauts fonctionnaires des ministères contre le licenciement politique et les pays qui exposent tous les fonctionnaires exerçant des responsabilités de direction – jusqu'au chef d'unité – au risque de licenciement politique. La protection des hauts fonctionnaires est la plus élevée en **Lituanie**. Les règles de licenciement des secrétaires d'État y sont effectivement identiques à celles applicables à tous les autres fonctionnaires. Les secrétaires d'État peuvent uniquement être licenciés en cas de réorganisation majeure ou d'infraction

disciplinaire<sup>26</sup>. Ceci ne signifie cependant pas que la rotation politiquement motivée n'existe pas. En revanche, il a été reconnu comme convention/norme informelle ces dernières années qu'un secrétaire d'état doit quitter ces fonctions si le ministre le lui demande/impose. Plusieurs cas de démissions de ce type ont été rapportés en 2007 et 2008. Cette norme est actuellement mise à rude épreuve, étant donné que les élections de 2008 ont entraîné un mouvement de balancier politique majeur au sein du gouvernement, et le nouveau gouvernement semble être déterminé à réduire la sécurité des postes de hauts fonctionnaires. **En Lettonie**, les règles relatives au licenciement des secrétaires d'État sont comparables à celles du modèle lituanien ; la seule différence repose sur le fait qu'en Lettonie, ces mandats sont d'une durée déterminée de cinq ans.

**L'Estonie** diffère des deux autres pays baltes dans le sens où il devient possible de licencier un Secrétaire général un an *après* la prise de fonctions d'un nouveau ministre. Cette disposition est parmi les plus intéressantes de la région, car elle impose aux nouveaux ministres de donner aux Secrétaires généraux « hérités » des gouvernements précédents la possibilité de faire leurs preuves pendant au moins un an.

**La Slovaquie** représente – comme pour la plupart des domaines examinés ici – un cas intermédiaire. Les secrétaires d'État sont des nominataires politiques et peuvent être licenciés à tout moment. Les directeurs généraux, les directeurs des bureaux du gouvernement, les directeurs des organes affiliés au ministère et les chefs de circonscriptions administratives, en revanche, peuvent être licenciés *pendant la première année après la nomination d'un nouveau ministre*, après quoi ils seront protégés jusqu'à la fin de leur mandat de cinq ans. En conséquence, la protection effective des directeurs généraux a été sensiblement réduite du fait que les nouveaux ministres sont libres de licencier les hauts fonctionnaires héréditaires comme ils souhaitent. Cette disposition a été introduite dans le cadre d'une révision de la loi sur la fonction publique en 2005. Elle constituait déjà un compromis, car le nouveau gouvernement qui a pris ses fonctions en 2004 souhaitait déréglémenter plus avant le niveau de sécurité de l'emploi, en permettant aux ministres de licencier des directeurs généraux à tout moment. Depuis son adhésion à l'UE, la situation a évolué vers une moindre protection des hauts fonctionnaires en Slovaquie.

**La Pologne, République Tchèque, la Slovaquie et la Hongrie** sont les quatre pays qui n'offrent pratiquement aucune garantie à leurs hauts représentants. Dans chacun des quatre cas, les directeurs – du premier secrétaire d'état/vice-ministre au chef d'unité/de division – peuvent être révoqués à tout moment et sans raison. En République Tchèque, en Slovaquie et en Hongrie, cela signifie que les hauts fonctionnaires continuent d'obtenir des postes au sein de la structure ministérielle, mais cette réaffectation n'est pas garantie en Pologne (ce qui assure le moins de protection aux hauts fonctionnaires de la région). En Hongrie, le licenciement d'un chef de département (depuis 2007) doit désormais être justifié, et si les motifs ne sont pas légitimes, le fonctionnaire peut assigner le ministère en justice. Il reste à voir si cette procédure sera efficace dans la pratique.

En résumé, en ce qui concerne la sécurité des postes de hauts fonctionnaires, on peut dire que les principes européens d'administration publique sont uniquement respectés en Lituanie, en Lettonie et en Estonie. Les dispositions en Slovaquie impliquent un haut niveau de pouvoir discrétionnaire pour les deux premiers niveaux des ministères, et les dispositions institutionnelles dans les quatre pays de Visegrad (République Tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie) n'assurent pratiquement aucune protection aux fonctionnaires qui occupent des postes de dirigeants.

Si l'on examine les possibilités de licenciement des fonctionnaires sans responsabilités de direction, les États membres d'Europe centrale et orientale respectent relativement bien les principes européens en matière juridique. Étant donné que les fonctionnaires sont nommés pour des durées indéterminées, ils peuvent seulement être licenciés dans des circonstances exceptionnelles. La liste de ces circonstances est généralement longue, mais elle n'est pas facile à appliquer dans la pratique. Les motifs de licenciement

---

<sup>26</sup> Les réorganisations sont assez rares parmi les secrétaires d'État étant donné que l'utilisation de cet outil pour les licenciements impliquerait effectivement l'abolition d'un ministère central de gouvernement.

incluent l'inaptitude d'un fonctionnaire à occuper son poste, l'incompétence et le manque de capacité professionnelle des fonctionnaires et l'incapacité à long terme pour cause d'invalidité. Les licenciements sont également autorisés en cas de forte réduction de personnel, de fermetures d'agences, de réorganisation d'une institution, d'annulation d'un poste particulier, et d'application d'une mesure disciplinaire. Cette liste de motifs peut facilement être étendue.

Les pays tels que la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, et la Lituanie ont la possibilité de licencier des fonctionnaires suite à la fermeture d'un bureau ou à sa réorganisation, ou même suite à l'annulation d'un poste (Lituanie) ou à l'inaptitude (Estonie) ou la non-conformité (Lettonie) d'un fonctionnaire à un poste particulier. Cependant, même si ces instruments accordent un haut niveau de pouvoir discrétionnaire aux hauts fonctionnaires et aux ministres, il n'est pas facile les appliquer en pratique. Par exemple, l'utilisation de la réorganisation comme motif de licenciement des fonctionnaires est fréquente en pratique, mais elle n'est pas sans difficultés. A titre d'illustration, elle peut être utilisée pour justifier le renvoi d'un directeur d'une agence de télécommunication suite à la fusion de l'agence avec le service postal, mais il est plus difficile de renvoyer la majeure partie des membres du personnel de l'agence car leurs fonctions ne sont pas nécessairement modifiées suite à la fusion des deux agences.

En Lituanie, les décisions des tribunaux administratifs, à la suite d'appels déposés à l'encontre de l'utilisation de la « disposition d'annulation de poste », ont même précisé que la « suppression du poste d'un fonctionnaire comme motif de licenciement d'un fonctionnaire existe seulement si, après l'abolition du poste, *l'intégralité des fonctions spécifiques* attribuées à un fonctionnaire et décrivant le poste supprimé *ne sont pas réellement exécutées* ». En général, dans tous les PECO, les fonctionnaires licenciés ont toujours la possibilité de faire appel auprès des tribunaux pour demander à être réintégrés ou exiger des indemnités pour licenciement abusif. En règle générale, les tribunaux d'Europe centrale et orientale sont favorables aux employés.

Les règles régissant le licenciement des fonctionnaires qui n'occupent pas des postes de direction sont ainsi relativement bien alignées sur les principes européens d'administration publique. Étrangement, cela ne se reflète pas dans les pratiques réelles de rotation des fonctionnaires ni dans les attitudes des fonctionnaires face à leurs carrières et à la sécurité de l'emploi dans la fonction publique. En ce qui concerne la rotation réelle dans l'administration, il a été très difficile d'obtenir des données fiables. Au niveau des hauts fonctionnaires, la rotation est en grande partie liée au niveau de politisation dont il est fait mention dans le chapitre précédent.

De manière plus générale, les données disponibles suggèrent des taux de rotation du personnel de 9 pour cent (Lituanie) à 14 pour cent (Estonie)<sup>27</sup>. Cependant, dans plusieurs pays dont la Slovaquie et la République Tchèque, aucune donnée détaillée n'est disponible. En Slovaquie, par exemple, les observateurs ont évalué un taux de rotation de près de 30 pour cent en 2006. Il existe aussi souvent d'énormes différences entre les ministères, les agences et autres institutions administratives. En Pologne, par exemple, les données indiquent une rotation de 36 pour cent au Ministère de l'intérieur. Ces taux de rotation doivent être considérés comme élevés.

En grande partie, les rotations ne sont pas initiées par l'employeur mais résultent du choix des fonctionnaires, qui se dirigent vers le secteur privé après quelques années dans l'administration. Les données rassemblées pour la Lituanie (un des systèmes de fonction publique les plus stables de la région) indiquent qu'environ un quart des fonctionnaires qui ont volontairement démissionné se sont dirigés directement vers le secteur privé. Avant l'adhésion, en revanche, les rotations résultaient fréquemment de réorganisations imposées pour effectuer les ajustements administratifs nécessaires à l'application de *l'acquis*. Depuis l'adhésion, cependant, le nombre de rotations n'a pas baissé, étant donné que l'ouverture des marchés du travail dans les « vieux » Etats membres de l'UE, la croissance de l'économie et les faibles

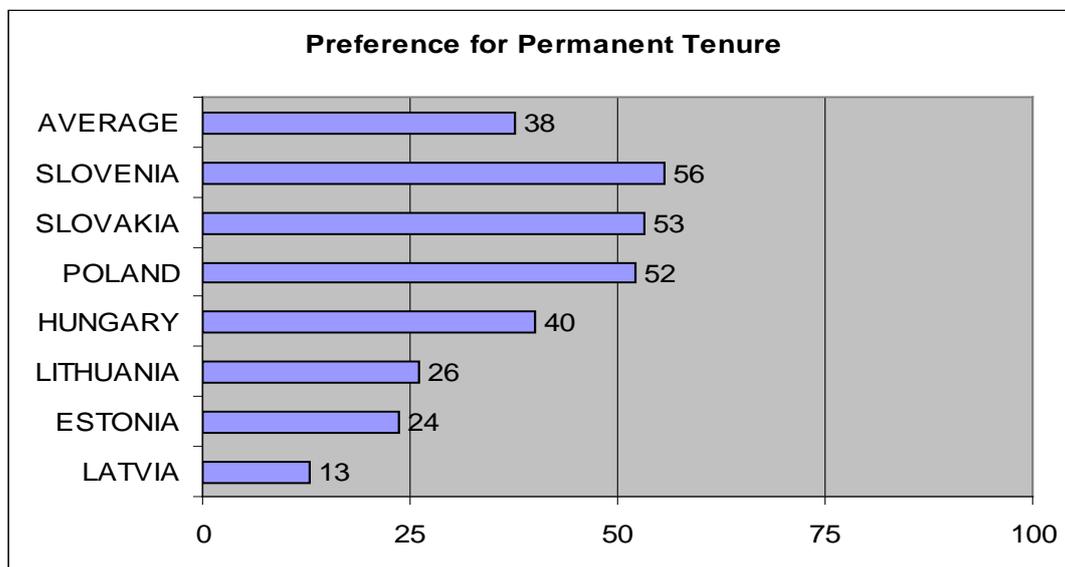
---

<sup>27</sup>

La rotation du personnel renvoie ici au nombre de départs sur une année civile.

taux de chômage ont permis aux fonctionnaires, particulièrement les jeunes fonctionnaires et les fonctionnaires hautement qualifiés, de trouver un emploi dans le secteur privé et à l'étranger.

Figure 10. « Le mandat permanent est un bon principe d'emploi dans un ministère du gouvernement ».



Deuxièmement, les données de l'enquête Sigma indiquent que des carrières à long terme et les hauts niveaux de sécurité de l'emploi ne sont pas considérés comme des éléments essentiels pour l'emploi dans les ministères. Au lieu de cela, les fonctionnaires sont disposés à déléguer plus de pouvoir discrétionnaire à leurs supérieurs pour le licenciement des employés. Cette préférence pour une plus grande souplesse et la déréglementation des systèmes d'emploi est particulièrement forte dans les trois pays baltes, qui offrent actuellement le plus haut niveau de sécurité de l'emploi des PECO. L'institutionnalisation des principes européens liés à la protection et à la stabilisation de l'emploi dans les fonctions publiques des PECO n'a donc pas eu d'impact profond. Elle est en grande partie restée superficielle au niveau des règles formelles. En résumé, il existe une grande diversité en termes de sécurité de l'emploi d'un pays à l'autre. Cependant, la tendance moyenne après l'adhésion consiste à s'éloigner des principes européens pour tendre vers la déréglementation des systèmes de sécurité de l'emploi, alors que la stabilité de l'emploi est restée relativement faible dans la région.

### 3.8. *Systèmes d'évaluation et de révision*

Ce chapitre examine les principaux mécanismes d'évaluation des performances des fonctionnaires. Les systèmes d'évaluation des performances ont un certain nombre de rôles importants à jouer dans le contexte élargi des systèmes de fonction publique. Les systèmes d'évaluation des performances constituent un outil essentiel qui permet aux directeurs de communiquer et d'aligner leurs buts et objectifs organisationnels sur les efforts des différents fonctionnaires, et ils permettent d'examiner et de réorienter les efforts de ces derniers. Les évaluations des performances sont également typiquement liées à des systèmes d'intéressement, dans le sens où elles peuvent déterminer les décisions de promotion et les versements de primes pour les fonctionnaires. En outre, les évaluations des performances jouent un rôle d'outil de diagnostic pour l'identification des besoins de formation et d'évolution des fonctionnaires. Dans notre analyse, nous avons ainsi examiné l'existence et la qualité des systèmes d'évaluation des performances, leur équité et le lien avec la formation, la promotion et les salaires.

La durabilité post-adhésion dans ce domaine de la gouvernance de la fonction publique a été limitée, car des différences importantes dans les évaluations de la qualité des performances persistent et peu de progrès ont été réalisés depuis 2004. La Hongrie a fait la tentative la plus audacieuse de réorganiser le système

d'évaluation des performances, mais c'est actuellement également le système le plus contesté de la région. La Lituanie et la Lettonie ont, quant à elles, progressé dans ce domaine. Cependant, les systèmes d'évaluation des performances dans la région auront dans l'ensemble besoin d'être stimulés à l'avenir.

### *Comment obtenir des évaluations efficaces*

Dans les nouveaux Etats membres, les systèmes d'évaluation des performances sont répandus depuis le milieu des années 1990. **La République Tchèque** est le seul pays de la région à ne pas disposer de système d'évaluation formel et, comme pour beaucoup d'autres lacunes dans le système tchèque de fonction publique, ceci peut être lié à l'absence de loi sur la fonction publique. Dans la pratique, cependant, des évaluations des performances sont ponctuellement organisées au niveau d'un ministère individuel ou parfois même d'un département individuel. Les méthodes et la fréquence d'évaluation diffèrent considérablement d'un endroit à l'autre.

On constate des différences considérables dans la qualité des évaluations des performances entre les sept pays qui ont formellement institutionnalisé un tel système. Tout d'abord, l'Estonie et particulièrement la Pologne, n'ont pas réellement mis en place de système d'évaluation des performances. A priori, la **Pologne** possède un système qui impose une évaluation des performances au moins tous les deux ans, mais ce système est à peine appliqué dans la pratique. Le fait que la performance soit évaluée ou non dépend en grande partie de l'initiative des directeurs individuels et des directeurs généraux.

**L'Estonie**, en revanche, dispose de deux systèmes d'évaluation qui sont liés. Le système principal d'évaluation a été introduit en 1996 et impose une évaluation tous les trois ans. Elle est officiellement réalisée par les comités de concurrence et d'évaluation des différents ministères. Depuis 1998, les fonctionnaires doivent également se soumettre à des entretiens de performances annuels. Ces entretiens, conduits par le supérieur direct du fonctionnaire, offrent une approche plus douce des politiques de gestion du personnel en mettant l'accent sur le retour d'informations et le développement personnel. Les entretiens de performances sont de nature plus informelle, et la méthode n'est pas uniformément appliquée à travers les ministères. Les résultats des entretiens peuvent aboutir à une proposition d'augmentation de salaire d'un fonctionnaire ou au versement d'une prime supplémentaire, mais une telle proposition n'est pas garantie. Les entretiens de performances sont plus courants que l'évaluation formelle, qui est censée être réalisée tous les trois ans. Selon des données de la Chancellerie d'État, plus de 50 pour cent de tous les fonctionnaires ont un entretien de performances annuel, mais seulement 24 pour cent des fonctionnaires qui étaient censés passer une évaluation formelle en 2006 ont en réalité eu cette évaluation. La qualité de l'application est ainsi très limitée mais, comme nous le verrons ci-dessous, la perception des fonctionnaires estoniens est plus positive.

En second lieu, le niveau de durabilité post-adhésion dans ce domaine est faible en Slovaquie et en Slovaquie, principalement du fait que ces pays ont laissé place à une grande incertitude juridique dans leurs systèmes d'évaluation des performances. En 2005 la **Slovénie** a supprimé son système d'évaluation des performances de la loi sur la fonction publique afin de le remplacer par une nouvelle version régie par un décret gouvernemental. Le décret n'a été adopté que fin 2008 et, en pendant ce temps, l'ancien système a continué de fonctionner. En conséquence, l'évaluation des performances est restée incertaine pendant une période prolongée. L'incertitude et l'incohérence étaient évidentes au moment de la présente enquête, étant donné que l'application de l'ancien système d'évaluation des performances différait considérablement d'un ministère et d'un département à un autre.

**En Slovaquie**, le système d'évaluation des performances avait été défini dans une réglementation du bureau de la fonction publique. Quand le bureau de la fonction publique a été supprimé, la réglementation a été remplacée par des réglementations des différents bureaux de service (c.-à-d. ministères, agences, etc.). Par conséquent, l'héritage du bureau de la fonction publique se fait encore sentir, mais la cohérence d'application du système d'évaluation des performances entre les différentes institutions a diminué au cours des deux dernières années. L'évaluation est effectuée chaque année par le supérieur hiérarchique direct. Le lien avec la formation, la promotion et le salaire est facultatif pour les directeurs.

La Lituanie, la Hongrie et la Lettonie possèdent les systèmes d'évaluation des performances les plus développés, lesquels ont également progressé depuis l'adhésion. **En Lituanie**, les réformes post-adhésion ont introduit un système d'évaluation séparé pour les chefs des institutions, y compris les secrétaires d'État. Leur évaluation est basée sur l' « application des objectifs stratégiques d'une institution, la gestion, et le leadership ». Les critères d'évaluation pour les fonctionnaires ont également été ajustés, afin que les évaluations reposent sur trois critères principaux : productivité, compétence et qualité des performances. Les résultats des évaluations peuvent servir de recommandations pour la promotion à une catégorie de qualification supérieure. La catégorie de qualification est importante pour la promotion et surtout pour le niveau de rémunération des fonctionnaires.

La Hongrie et la Lettonie diffèrent des autres pays, car les résultats de l'évaluation des performances sont directement liés au versement de primes pour les fonctionnaires. **La Hongrie** a introduit le système d'évaluation des performances le plus rigoureux de la région. Il reste fortement contesté au sein de l'administration, en particulier parce que les fonctionnaires doutent de la transparence du nouveau système d'évaluation des performances. À l'origine, la loi sur la fonction publique imposait la conduite d'une évaluation au moins tous les quatre ans, lorsqu'un fonctionnaire était promu à un échelon plus élevé. Il n'existait cependant aucune directive commune, et le système était appliqué de manière différente d'un ministère à l'autre. Depuis 2007, le gouvernement a fait des efforts pour introduire un système d'évaluation des performances unique à travers toutes les institutions du gouvernement. Le système est géré par le centre pour le personnel du gouvernement et les données des résultats des évaluations sont stockées par le centre. Les performances individuelles sont basées sur des indicateurs de performance qui sont fixés annuellement et qui sont liés aux objectifs stratégiques du gouvernement. La méthode d'évaluation oblige à faire une différence entre les performances individuelles, imposant ainsi aux directeurs chargés de l'évaluation de classer les fonctionnaires selon un mode de répartition normal. Les résultats de l'évaluation ont un impact direct sur les primes de fin d'année des fonctionnaires. Étant donné la portée considérable de l'évaluation, les fonctionnaires peuvent demander qu'un représentant syndical y soit présent, et ils peuvent contester le résultat de l'évaluation devant le tribunal.

**En Lettonie**, l'évaluation des performances est moins stricte qu'en Hongrie. Elle est néanmoins semblable au cas hongrois car les résultats sont directement liés aux niveaux de qualification des fonctionnaires, soit l'un des deux aspects de la détermination des niveaux de rémunération des fonctionnaires. Le système d'évaluation avait déjà été introduit dans la loi sur la fonction publique de 2000 et il est effectif depuis 2002. Le système est moins strictement réglementé qu'en Hongrie. Il est organisé par le secrétaire d'état, qui forme des commissions d'évaluation pour le ministère. La commission se compose au moins du supérieur hiérarchique du fonctionnaire supérieur et du directeur des ressources humaines. Le système comporte un entretien, une auto-évaluation et l'évaluation réelle. Des programmes sont en cours pour améliorer le système d'évaluation par l'introduction d'outils d'évaluation en ligne, la centralisation du stockage des données et l'augmentation et la révision des critères d'évaluation des fonctionnaires.

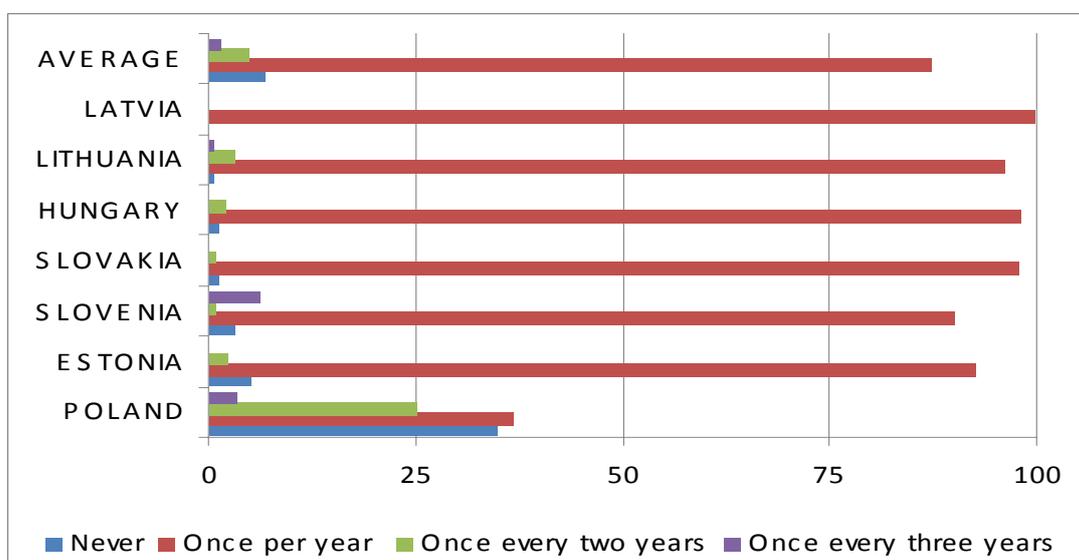
Même si la plupart des pays ont un système d'évaluation des performances, seuls quelques-uns d'entre eux utilisent les informations obtenues de manière efficace pour préparer des programmes de formation. En Lettonie, ce mécanisme est plus élaboré, car les ministères utilisent les informations obtenues suite aux évaluations des performances pour formuler leurs besoins en formation auprès de l'école lettone d'administration publique. L'école instaure alors un programme pour répondre à ces besoins, et la Chancellerie d'État approuve les programmes de formation. La Hongrie prévoit actuellement d'établir un fichier central de collecte des informations issues des évaluations des performances pour les utiliser dans l'élaboration de programmes de formation.

Par ailleurs, la valeur des évaluations des performances se mesure généralement à celle des objectifs fixés avant le début de la période d'évaluation, en particulier les buts et les objectifs stratégiques de la politique du gouvernement. Sans stratégie générale du gouvernement (au-delà du court terme) et sans système de gestion des performances au niveau de gouvernement, il est difficile de profiter efficacement des systèmes d'évaluation des performances. Le cas hongrois est instructif ici, car les objectifs stratégiques du

gouvernement devaient être élaborés et liés aux objectifs de travail des départements et des différents fonctionnaires, mais comme le gouvernement n'a pas rendu une bonne copie, une grande partie du système d'évaluation des performances a perdu de son efficacité. En revanche, la Lettonie et la Lituanie jouissent de conditions sensiblement meilleures que tous les autres pays d'Europe centrale et orientale pour faire fonctionner leurs systèmes d'évaluation des performances.

Les analyses que nous avons réalisées à partir de l'enquête Sigma confirment, de manière générale, le tableau présenté jusqu'ici. Les données indiquent que les performances sont évaluées annuellement dans tous les pays excepté la Pologne. La Pologne est un cas atypique dans la région, car 35 pour cent des fonctionnaires ne passent jamais aucune évaluation de performances, tandis que parmi ceux qui sont évalués, la majorité ne l'est que tous les deux ans maximum.

Figure 11. « Quelle est la fréquence d'évaluation des performances ? »



En second lieu, les fonctionnaires critiquent la qualité réelle du système d'évaluation. À peine plus de 40 pour cent considèrent que le système est juste et transparent, ce qui indique que le niveau d'application est souvent contestable et que l'application du système est susceptible de différer considérablement selon les institutions. Cependant, il y a des différences considérables entre les pays. La faible acceptation des systèmes d'évaluation des performances en Hongrie et en Pologne confirme bien la nature contestée du système en Hongrie et la faible qualité du système en Pologne. Les participants estoniens se sont montrés relativement plus satisfaits de leurs systèmes d'évaluation des performances, même si d'autres éléments indiquent que les règles ne sont pas toujours mises en application dans la pratique.

Figure 12. « L'évaluation des performances dans mon ministère est juste et transparente ».

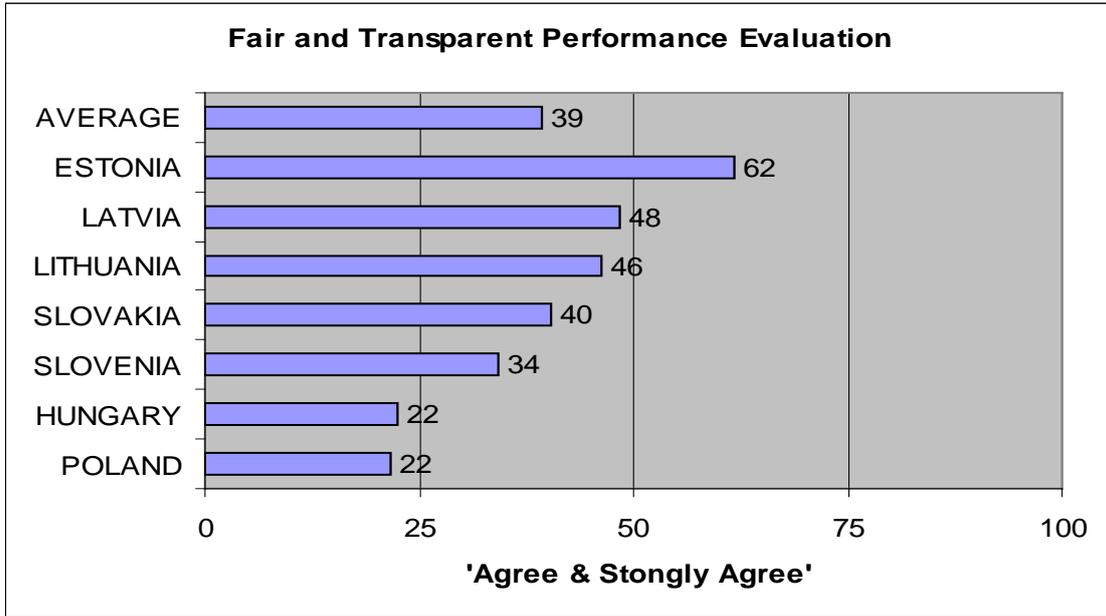


Figure 13. « Mes chances de promotion sont liées au résultat de l'évaluation de mes performances ».

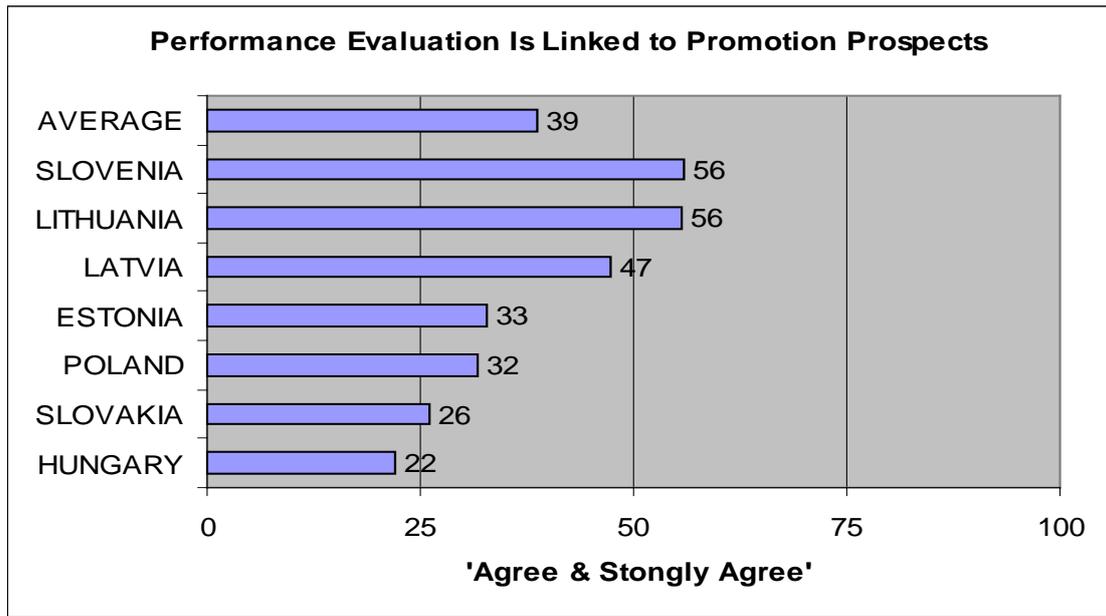
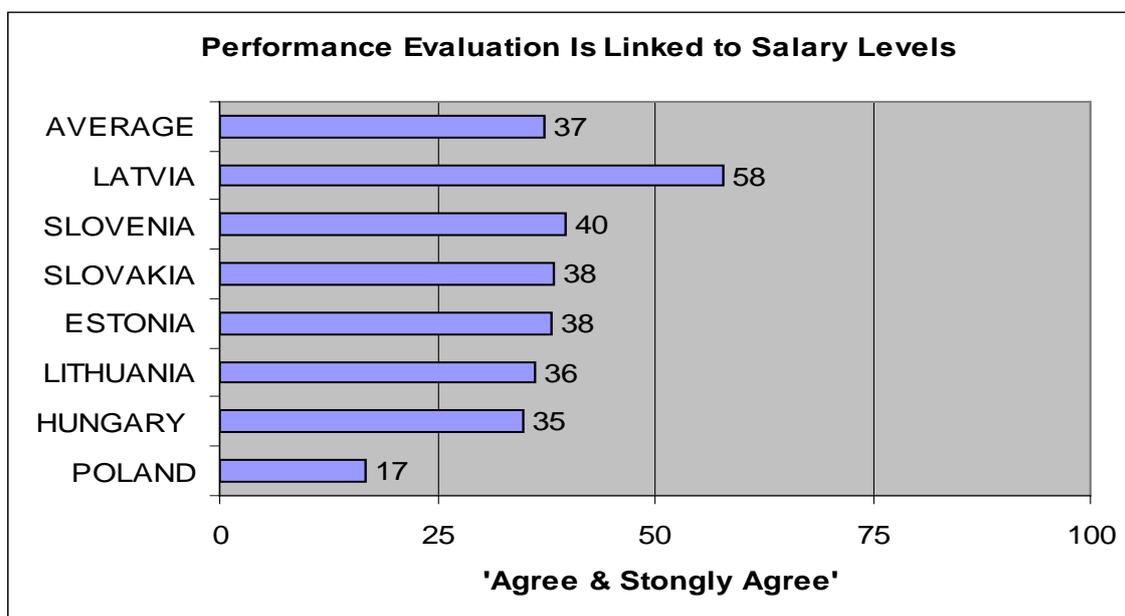


Figure 14. « Mon niveau de salaire est lié au résultat de l'évaluation de mes performances ».



Troisièmement, les fonctionnaires sont sceptiques en ce qui concerne la relation entre les évaluations des performances et les décisions de promotion et de rémunération. Le cas atypique de la Lettonie à propos de cette relation entre l'évaluation des performances et le système de rémunération peut être rapporté à la base juridique formelle qui institutionnalise le principe d'un salaire basé sur les performances en Lettonie. Le faible résultat en Hongrie suggère que les fonctionnaires doutent toujours de la véritable relation entre l'évaluation de leurs performances et le montant de leurs primes de fin d'année. De manière générale, l'expérience des fonctionnaires suggère qu'il y a encore de gros progrès à faire en termes d'amélioration des systèmes d'évaluation des performances dans la région. Pourtant, une réforme du système d'évaluation des performances ne sera pas efficace si elle est appliquée de manière isolée.

### 3.9 Systèmes de rémunération

Ce chapitre examine les systèmes de rémunération dans les PECO faisant l'objet de la présente étude. Avant adhésion, les responsables politiques de l'UE ont principalement discuté des systèmes de rémunération dans les PECO, notamment des niveaux de rémunération. L'inquiétude reposait sur le fait que les fonctionnaires ne seraient pas performants s'ils n'étaient pas payés convenablement. Par ailleurs, la fonction publique n'attirerait pas de personnel de qualité si les salaires étaient trop bas par rapport au secteur privé. L'ajustement à la hausse des niveaux de rémunération était donc un instrument important pour s'assurer de la capacité des administrations dans les pays candidats à mettre en œuvre les politiques dans les domaines de l'*acquis* communautaire. Les recommandations avant adhésion ont donc souligné le rôle des salaires en tant qu'outils incitatifs pour augmenter l'efficacité des administrations des PECO<sup>28</sup>.

En plus des niveaux réels de rémunération, les estimations Sigma ont en particulier attiré l'attention sur la nécessité d'aligner les systèmes de rémunération des PECO sur d'autres principes européens d'administration, tels que la prévisibilité, la transparence, et l'égalité de traitement des fonctionnaires. Il a donc été demandé d'établir des échelles de salaires claires dans toute la fonction publique, de réduire au minimum le pouvoir discrétionnaire sur la détermination du niveau de salaire des fonctionnaires, de réduire

<sup>28</sup> En partie en contradiction avec la position de l'UE, les institutions financières internationales, telles que le FMI et la Banque mondiale, ont préconisé la réduction des dépenses publiques et de la taille de l'administration publique.

au minimum la politique et la gestion discrétionnaires en termes de répartition des primes et d'assurer une uniformité de salaires entre les institutions du gouvernement pour les fonctionnaires exerçant des responsabilités professionnelles égales.

La situation post-adhésion dans ce domaine de la gouvernance de la fonction publique est à la fois bonne et mauvaise. En moyenne, les systèmes de rémunération ont fait l'objet de plus d'efforts de réforme depuis l'adhésion que tous les autres domaines de gouvernance de la fonction publique. Cependant, la conformité générale aux principes européens d'administration reste faible. Le degré de pouvoir discrétionnaire sur la détermination des salaires de base est élevé dans plusieurs pays. En particulier, le montant des primes est très élevé et le degré de pouvoir discrétionnaire sur la répartition de ces primes est élevé dans la plupart des pays. L'uniformité des niveaux de salaire entre les institutions reste faible, et les niveaux généraux de rémunération demeurent une cause de préoccupation dans presque tous les pays participant à l'étude. La compatibilité généralement faible avec les principes européens est renforcée par une préférence générale des fonctionnaires envers des méthodes de rémunération discrétionnaires, ce qui suggère qu'il pourra être difficile de combler le vide entre les pratiques dans ce domaine et les principes européens d'administration dans un avenir proche.

Au delà de ces caractéristiques générales, on relève naturellement quelques différences importantes d'un pays à l'autre. Le système lituanien et, dans une moindre mesure, le système slovène de rémunération sont plus transparents et moins discrétionnaires que les systèmes de rémunération dans les autres pays. L'Estonie a fait des efforts importants pour moderniser ses systèmes de rémunération, mais ils ne sont pas encore appliqués de manière cohérente entre les institutions. La Lettonie et la Hongrie ont tenté de baser leurs systèmes de rémunération sur les performances, mais le système letton maintient des instruments discrétionnaires importants et la solution hongroise a jusqu'ici créé plus de ressentiment dans l'administration que d'effets positifs en termes de motivation des fonctionnaires. La Slovaquie a déjà essayé d'introduire l'élément de performances dans son système de rémunération au cours de la dernière année avant son adhésion, mais cela était en grande partie dû à une déréglementation du système. En Pologne et en République Tchèque, enfin, les systèmes de rémunération n'ont en majorité pas été réformés et reflètent toujours les systèmes du début des années 1990.

### ***Institutionnalisation des systèmes de rémunération discrétionnaires***

#### *Pouvoir discrétionnaire et calcul des salaires de base*

Ce chapitre est axé sur cinq observations générales qui caractérisent les systèmes de rémunération dans les huit PECO. La première observation est que les salaires de base dans les PECO sont typiquement calculés sur la base de la classification des postes dans la fonction publique, mais la détermination de la classification des fonctionnaires implique un degré considérable de gestion discrétionnaire par les dirigeants dans plusieurs des huit PECO étudiés ici. **En Pologne**, le degré de cette gestion discrétionnaire est plus élevé que dans les autres pays. Le système de rémunération distingue cinq groupes de postes. Chaque groupe de postes se voit attribuer une gamme des multiplicateurs, qui sont liés à un salaire de base fixé par une réglementation du Premier ministre. En conséquence, les directeurs généraux qui sont responsables de la politique de gestion du personnel ont un fort pouvoir discrétionnaire sur le calcul des salaires de base, car ils peuvent choisir le multiplicateur. Dans la pratique, la flexibilité des directeurs généraux est plus restreinte, car des normes informelles d'ancienneté et des responsabilités professionnelles réelles sont prises en considération pour calculer un salaire de base juste, qui s'intègre dans la structure élargie de rémunération du ministère.

**La Hongrie** représente l'autre extrémité du continuum, car les directeurs responsables de la fonction publique ont peu de pouvoir discrétionnaire sur le calcul des salaires de base. En Hongrie, le système de classification de base est fondé sur l'ancienneté pour la fonction publique en général, alors qu'il est basé sur le poste pour les fonctionnaires exerçant des responsabilités de direction. Pour la fonction publique en général, la loi sur la fonction publique distingue les catégories de fonctionnaires sur la base de leur niveau d'instruction et distingue également les niveaux d'ancienneté et les classes de salaires. Pour les plus hauts

fonctionnaires ayant reçu une formation universitaire, par exemple, la loi sur la fonction publique distingue six niveaux de carrière et 17 classes de salaires. Chaque classe de salaire se voit ensuite attribuer un coefficient, qui est multiplié par la base de salaire fixée annuellement par le Parlement. Pour les hauts fonctionnaires, les multiplicateurs sont également fixés par la loi sur la fonction publique de sorte que les directeurs n'ont fondamentalement aucune possibilité d'influencer les salaires de base des fonctionnaires, à moins de promouvoir une personne à un échelon de direction plus élevé.

Dans les autres pays, les hauts fonctionnaires responsables des décisions salariales ont plus de pouvoir discrétionnaire qu'en Hongrie mais également moins de souplesse qu'en Pologne. En **République Tchèque**, le système de rémunération est réglementé par la loi sur les salaires de 1992 (dernier amendement en 2006). Les salaires de base sont calculés selon un barème de rémunérations bidimensionnel. D'un côté, le système distingue 16 catégories de postes. De l'autre, il se compose de 12 niveaux d'ancienneté. Ensemble, ces deux dimensions forment 192 groupes de salaires. Le pouvoir discrétionnaire des hauts fonctionnaires d'influencer le niveau du salaire de base est limité, car ils peuvent uniquement influencer la définition et ainsi la classification d'emploi d'un nouveau fonctionnaire mais pas son niveau d'ancienneté. Cependant, les fonctionnaires des ministères sont en grande partie classés selon des catégories de postes allant de 10 à 16. Les cadres supérieurs se trouvent principalement dans les trois catégories supérieures, et la compression des classes de salaires concernées est très faible. En conséquence, il est particulièrement difficile de rehausser les niveaux de rémunération des plus jeunes fonctionnaires qui ont des postes de hauts fonctionnaires dans les ministères. La discrétion générale sur le calcul des salaires de base est donc relativement limitée dans le cas tchèque.

La Slovaquie et la Lituanie ont des classifications unidimensionnelles qui entraînent également un pouvoir discrétionnaire limité sur le calcul des salaires de base. En **Lituanie**, le salaire de base est déterminé par un catalogue de 20 catégories de postes. La méthode d'évaluation des postes a été élaborée dans le cadre de la réforme de 2002. Chaque catégorie de poste se voit attribuer un coefficient, qui est alors multiplié par « un salaire mensuel minimum » (SMM). Le SMM est fixé chaque année par le Parlement. Les secrétaires d'état, en tant que directeurs responsables de la politique des salaires, disposent d'un certain pouvoir discrétionnaire quant à la répartition des fonctionnaires dans les catégories de postes et les classes de salaires, car la plupart des postes sont associés à trois, voire quatre catégories. Le département de la fonction publique prévoit de limiter cette discrétion à un choix entre un maximum de deux catégories car la disposition actuelle tend à aller à l'encontre de l'uniformité des salaires d'une institution à l'autre pour des postes ayant des responsabilités semblables. L'évolution lituanienne est donc en grande partie en conformité avec les exigences des principes européens d'administration.

Le calcul des salaires de base suit une logique semblable en **Slovaquie**, où les salaires de base suivent un système de classification qui se compose de 11 classes de salaires et qui distingue des niveaux et des conditions de qualification pour les différents postes (Staronova/Lastic 2007). Chaque classe de salaire se voit attribuer un montant, qui est négocié par une convention collective avec les syndicats. Les critères pour la classification des différents postes sont spécifiés dans la loi sur la fonction publique, et la catégorie du poste doit être définie dans l'offre d'emploi. En conséquence, les chefs des bureaux de service n'ont pas beaucoup de souplesse lorsqu'il s'agit de définir les niveaux de salaire de base des fonctionnaires mais, comme nous le verrons ci-dessous, ils ont beaucoup d'autres outils à leur disposition.

L'Estonie, la Lettonie et la Slovaquie ont introduit des changements importants dans leurs systèmes de classification de base depuis l'adhésion. Pourtant, les systèmes de rémunération diffèrent considérablement et sont sujets à différents types de restrictions. Le modèle **slovène** a institutionnalisé un degré de pouvoir discrétionnaire relativement faible sur la détermination des niveaux de salaire de base, mais le système n'a pas été entièrement mis en application. La Slovaquie a adopté une nouvelle loi sur les salaires en 2002, mais elle n'a été que partiellement appliquée et son application intégrale, prévue pour fin 2008, a été reportée à plusieurs reprises. Le nouveau système de rémunération distingue environ 65 classes, qui sont définies dans la loi sur les salaires. Chaque lieu de travail a été classé dans une classe de salaire, qui s'est vu attribuer un montant particulier. L'échelle de salaire, composée de classes de salaires, a été définie et

négociée avec les syndicats du service public. Le salaire de base a été déterminé par convention collective et par décret du gouvernement. La négociation collective a pris beaucoup plus longtemps que prévu et est responsable du retard dans l'application de la loi. Pourtant, une fois la loi entièrement mise en application, elle devrait réduire de manière significative le pouvoir discrétionnaire exercé par les directeurs pour influencer le salaire de base des fonctionnaires.

La sécurité juridique et la prévisibilité sont également des limitations importantes du système actuel de salaires en **Estonie**, où les salaires sont définis par la loi de 1996 sur les titres et les salaires des fonctionnaires. La loi comprend un barème de rémunérations uniforme pour environ 28 échelons différents de fonctionnaires. Chaque classe de salaire se voit attribuer un montant de salaire. Cependant, les différents ministères exercent un haut niveau de pouvoir discrétionnaire sur la répartition des fonctionnaires dans les différentes classes de salaires. Afin de rationaliser le système de rémunération, le Ministère des finances a élaboré, en coopération avec la Chancellerie d'État et grâce au financement du Fonds social européen, une nouvelle méthode d'évaluation des postes pour le calcul des salaires de base. La participation au nouveau plan salarial a jusqu'ici basée sur le volontariat, mais environ un tiers des ministères et des agences ont effectué des évaluations des postes et ont conçu leurs propres systèmes de salaire de base en conséquence.

Le nouveau système de rémunération réduit le pouvoir discrétionnaire des directeurs sur le calcul des salaires de base. Les postes sont notés sur la base de sept dimensions. Le nombre général de points est alors lié à une échelle de salaire de base, qui devrait maintenir les postes ayant des responsabilités semblables, et par conséquent un nombre similaire de points, dans une marge de +/-20 pour cent. Même si la réforme représente un progrès majeur pour le système de salaires estonien, elle n'a pas encore été formalisée et, en conséquence, l'écart entre le texte juridique et la pratique réelle s'est agrandi. Dans la pratique, les salaires sont désormais calculés tout d'abord sur la base de la nouvelle méthode d'évaluation. Ensuite, ils sont alignés sur la base formelle de calcul des salaires. En conséquence, la légalité du système a été maintenue, mais la qualité juridique est douteuse.

Enfin, la **Lettonie** a apporté les changements les plus significatifs à son système de rémunération. La plupart des programmes de réforme des salaires ont été préparés avant l'adhésion. En 2005, le nouveau système a été formalisé et il est totalement effectif depuis juillet 2007. Contrairement à tous les autres pays, en Lettonie, le salaire de base comprend un élément variable qui est lié aux résultats de l'évaluation annuelle des performances. Le salaire de base comprend deux composantes. Tout d'abord, chaque poste est défini et classé dans un des 16 groupes de salaires. L'évaluation et la classification des postes ont été préparées sous la responsabilité du Ministère des finances en collaboration avec une société du secteur privé, à l'aide d'outils d'évaluation des postes. En second lieu, le groupe de salaire est alors associé à un « niveau de qualification ». Le niveau de qualification se compose de cinq classes d'ancienneté. L'autre élément du niveau de qualification est le résultat de l'évaluation annuelle des performances. Les deux éléments sont combinés pour produire six niveaux de qualification. Les deux dimensions – six niveaux de qualification et 16 groupes de salaires – sont ensuite appariées, générant 96 classes de salaires. Pour le calcul du salaire, chaque classe de salaire se voit attribuer non pas un montant, mais plutôt une gamme de montants qui tend à être très large. Le niveau supérieur de la gamme peut être jusqu'à deux fois et demi plus élevé que le niveau inférieur. En conséquence, les salaires continuent de dépendre en grande partie de la situation financière des différentes institutions; et les secrétaires d'État, en tant que directeurs responsables ont conservé un fort pouvoir discrétionnaire pour fixer le niveau de rémunération au sein de la gamme.

A ce stade du débat, il semblerait que l'ancienneté ne joue qu'un faible rôle dans la détermination des niveaux de rémunération des fonctionnaires des PECO. L'ancienneté sert seulement de base à la classification et au calcul des salaires de base en Hongrie et, dans une moindre mesure, en République Tchèque. En Hongrie, cependant, cela s'applique seulement à la fonction publique en général. En Slovaquie, l'ancienneté est un facteur dans le système de promotion, dans le sens où les fonctionnaires sont tenus d'occuper une fonction particulière pour être éligibles à la classification dans une catégorie de poste spécifique. En Lettonie, l'ancienneté est incluse en tant qu'élément du « niveau de qualification », qui

constitue une dimension du système de classification mais ne dépasse pas 10 pour cent du salaire final. En Pologne, en Estonie et en Lituanie, l'ancienneté ne fait pas partie du système de classification, mais les fonctionnaires reçoivent une prime d'ancienneté. En Estonie, la prime d'ancienneté peut aller jusqu'à 15 pour cent, alors qu'elle peut atteindre 30 pour cent en Lituanie. Finalement, en Slovaquie, l'ancienneté a été effectivement supprimée en 2003 lors de la réforme du système de rémunération.

#### *Primes élevées et fort pouvoir discrétionnaire sur la répartition des primes*

La deuxième caractéristique des systèmes de rémunération des PECO concerne le montant des primes et le fort pouvoir discrétionnaire des directeurs de la fonction publique sur la détermination des primes. Le nombre et le montant des primes variables et non garanties sont élevés dans les PECO. En République Tchèque et en Slovaquie, les fonctionnaires peuvent recevoir des primes pour excellentes performances allant jusqu'à 100 pour cent du salaire de base, et ces primes de performances ne sont pas les seules primes auxquelles ils peuvent avoir droit. En Estonie, les primes de performances peuvent atteindre jusqu'à 50 pour cent du salaire de base<sup>29</sup>. En Slovénie, la prime unique la plus élevée – pour charge de travail excessive – peut atteindre jusqu'à 35 pour cent. Ce ne sont là que quelques exemples des différents systèmes de primes ; beaucoup d'autres régimes de ce type pourraient être cités.

La plupart des systèmes de salaires des PECO comportent plusieurs primes garanties et non garanties. La Hongrie, par exemple, paye des suppléments pour les postes au niveau du gouvernement central, des primes pour les postes de dirigeants, des primes de langue, des prix de jubilé et d'anniversaire, une prime de fin d'année déterminée par une nouvelle évaluation des performances (voir ci-dessous) et une prime mensuelle jusqu'à 30 pour cent du salaire de base. Par ailleurs, la réforme de 2007 a introduit des primes additionnelles uniques en contrepartie de la réalisation de tâches spéciales, dont certaines doivent être spécifiées par le Premier ministre.

En conséquence, les fonctionnaires peuvent cumuler, si le budget du personnel est suffisant, toute une gamme de primes pour augmenter leur salaire de base. Dans le cas hongrois, les primes versées aux fonctionnaires sont limitées à 50 pour cent du salaire global, mais si cette limite est dépassée il suffit d'en informer le chef du cabinet du Premier ministre. En Slovaquie, en République Tchèque, en Pologne et en Estonie, il n'y a aucune limitation sur le montant des primes, alors que le montant cumulé de primes est limité à 70 pour cent en Lituanie, 55 pour cent en Slovénie et 40 pour cent en Lettonie. Cependant, la Lituanie a récemment introduit la possibilité d'augmenter ce plafond si certaines conditions sont remplies.

Les plafonds élevés de primes ou l'absence totale de plafonds ne signifie pas que les primes pour les fonctionnaires des PECO sont toujours extrêmement élevées. Cependant, selon les informations que nous avons pu obtenir sur cet aspect, le montant moyen des primes s'élève à 16 pour cent en Lituanie, à 20-30 pour cent en Lettonie (contre 50-60 pour cent avant la réforme des salaires) et à 25-30 pour cent en Estonie. Les montants « moyens » camouflent le montant des primes versées aux différents ministères ou aux différents fonctionnaires, qui sont parfois beaucoup plus élevées. Par exemple, les chiffres internes en Estonie montrent que les primes versées dans certains ministères ont atteint jusqu'à 50 pour cent du salaire, ce qui équivaut à une prime de 100 pour cent sur le salaire de base initial. Pour la Slovaquie, le calcul des salaires annuels nets des directeurs généraux indique que, dans certains ministères, ils gagneraient jusqu'à trois fois leur salaire de base (c.-à-d. que le salaire de base est équivalent à 35 pour cent du salaire final)<sup>30</sup>.

Le montant et la variabilité des primes dans la région affectent la prévisibilité et la transparence de tous les systèmes de rémunération des PECO. La caractéristique la plus frappante des systèmes de rémunération des PECO, cependant, est le fort pouvoir discrétionnaire accordé aux directeurs sur l'affectation des primes.

---

<sup>29</sup> Pour une analyse critique du salaire basé sur les performances en Estonie et les leçons qui peuvent en être tirées concernant les limites de l'application d'un système de salaires basé sur les performances dans les pays en transition, voir Randma-Liiv (2005).

<sup>30</sup> Le montant global des éléments de rémunérations variables est ainsi très élevé par rapport aux fonctions publiques des démocraties occidentales (OCDE 2005).

Dans de nombreux pays, les directeurs peuvent utiliser plusieurs instruments de primes sans aucune restriction. En Pologne et en République Tchèque, il n'existe aucune réglementation spécifique pour la répartition de certaines des primes<sup>31</sup>. En **République Tchèque**, la méthode choisie dépend de différents ministères ou même de l'initiative de différents directeurs de départements, et le montant qui peut être distribué dépend en grande partie des ressources budgétaires dont dispose le ministère.

**En Pologne**, les directeurs généraux attribuent généralement un certain montant aux directeurs de département, et il incombe alors à ces derniers de distribuer les primes à leur personnel. Les méthodes pour la répartition des primes diffèrent grandement. Dans quelques départements, nous avons appris que les primes sont simplement distribuées de manière égale entre les membres du personnel. Dans d'autres, les primes sont allouées sur la base des résultats professionnels, mais la méthode reste informelle et peu claire pour le personnel des départements. Pourtant, le plus souvent, les directeurs cherchent à éviter trop d'injustice, car ceci affecterait la motivation de leurs employés. Les problèmes d'inégalité surgissent principalement quand les fonctionnaires se comparent à leurs pairs dans d'autres ministères et agences (et parfois même d'autres départements du même ministère/agence).

Étant donné que les directeurs de la fonction publique ont en général plus d'un instrument discrétionnaire à leur disposition, des modèles intéressants émergent en ce qui concerne la combinaison de diverses primes. Le cas **slovaque** est instructif ici (Staronova/Lastic 2007). En Slovaquie, les premières primes garanties sont celles accordées aux directeurs, d'où un vaste éventail de hausse des pourcentages pour chaque niveau de direction. Par exemple, les chefs des bureaux de service peuvent recevoir entre 47 et 90 pour cent du salaire de base au titre de prime de direction. La hausse précise du pourcentage est fixée par le supérieur hiérarchique du directeur respectif, en l'occurrence le ministre. Deuxièmement, la prime basée sur les performances individuelles pouvant atteindre jusqu'à 100 pour cent, elle est censée être attribuée après une évaluation des performances. En réalité, cependant, elle est généralement négociée entre le fonctionnaire et son employeur (le directeur général puis approuvée par le chef du bureau de service) et les négociations ont lieu *avant* la date effective d'évaluation. Ce genre de prime devient effectivement partie intégrante du salaire fixe.

Ensuite, les ministères peuvent verser des « récompenses » lorsque les objectifs sont atteints et que le travail est de haute qualité. Le montant disponible est fixé en interne par les ministères et cette information n'est pas publiée en vertu de la protection des données. Les limites de rémunération des fonctionnaires sont donc spécifiées dans le budget. Dans la pratique, c'est la « récompense » qui compose la majeure partie de la prime basée sur les performances. La répartition est organisée par les directeurs et la méthode de répartition dépend de leur initiative personnelle. Le gouvernement Fico en Slovaquie a également réintroduit le paiement de récompenses pour les secrétaires d'État, ce qui implique que les nominataires politiques ont autant accès à cet outil que les fonctionnaires. Le système actuel de rémunération n'est donc pas transparent pour toute personne externe et il est seulement prévisible pour les individus internes bien informés. Cependant, comme nous le verrons ci-dessous, le système offre la possibilité de payer des salaires concurrentiels le cas échéant<sup>32</sup>.

Dans les autres pays, les systèmes de primes sont davantage réglementés, mais ils accordent toujours au moins un instrument discrétionnaire important pour augmenter les niveaux de rémunération des fonctionnaires. **En Lettonie**, les fonctionnaires peuvent se voir attribuer des « contrats de direction ». Ces contrats existent depuis 1997 et sont critiqués depuis que l'UE et Sigma ont évalué la fonction publique

---

<sup>31</sup> La Pologne et la République Tchèque ont également introduit une prime spéciale pour les fonctionnaires qui s'occupent des politiques de l'UE. Plus récemment, le gouvernement Tusk en Pologne a passé une résolution pour l'augmentation des ressources extrabudgétaires, afin de verser une prime de fin d'année unique aux fonctionnaires. Le département de la fonction publique prépare actuellement une méthode de répartition de cette prime.

<sup>32</sup> En outre, il existe deux types de programmes spéciaux de primes pour les postes « d'importance supérieure » et pour « les fonctionnaires nommés ». Ces postes incluent les fonctionnaires qui traitent les affaires de l'UE.

lettone. Les contrats de direction sont régis par le secrétaire d'état et/ou le ministre. Il n'existe aucune restriction sur le montant qui peut être payé, excepté en cas de ressources budgétaires limitées. Les informations fournies par les cadres supérieurs ont indiqué que des contrats de direction avaient été accordés à 60 pour cent du personnel de la Chancellerie d'État. Après la réforme sur les salaires, cette proportion a baissé à 20 pour cent, alors que le Ministère des finances estime qu'environ 10 pour cent de *tous* les fonctionnaires opèrent toujours sur la base de contrats de direction.

Les fonctionnaires lettons considèrent que ces contrats de direction jouent un rôle important dans la détermination des primes de performances pour les hauts fonctionnaires qui, en l'absence de ces contrats, n'intégreraient pas la fonction publique. Par ailleurs, les ministres les utilisent comme autres moyens de contrôle politique. Les contrats de direction peuvent être accordés et résiliés à tout moment. Ils peuvent contribuer à attirer du personnel mais également à rendre le personnel plus accommodant. À bien des égards, les contrats de direction peuvent remplacer l'absence de contrôle ministériel sur la nomination et le renvoi des hauts fonctionnaires, qui a été décrite au chapitre 4.6 ci-dessus.

Aucun des autres pays ne possède d'outil de paiement comparable aux contrats de direction en Lettonie (la Hongrie, par exemple, a supprimé un régime similaire en 2001). **En Estonie**, cependant, la prime de performances de 50 pour cent n'est pas très réglementée<sup>33</sup>. En **Slovénie**, les directeurs sont relativement libres d'utiliser la prime de 35 pour cent pour récompenser toute charge de travail supplémentaire assumée par les fonctionnaires<sup>34</sup>. **En Hongrie**, le salaire des fonctionnaires peut être augmenté de 30 pour cent ou diminué de 20 pour cent (maximum). Dans chacun des trois cas, les limites à l'application des instruments de prime sont en grande partie fixées par les budgets du personnel et par la possibilité de générer des économies en maintenant des postes vacants dans les ministères et les agences sous leur juridiction.

**La Hongrie** se démarque également par l'introduction du régime le plus ambitieux de la région pour relier les performances aux versements de primes. La nouvelle évaluation des performances s'applique principalement à la prime annuelle. Des primes annuelles ont également existé par le passé, mais leur répartition était très discrétionnaire. La récente réforme a instauré une évaluation des performances sophistiquée, avec la définition ex ante des objectifs de travail, l'estimation a posteriori du résultat et l'évaluation des compétences des fonctionnaires. Cependant, le nouveau système comprend des quotas pour les niveaux de performances individuels. Par conséquent, les directeurs chargés des évaluations sont forcés de classer les performances des fonctionnaires selon une gamme complète de niveaux. Comme les départements et même les unités devenaient la base de l'analyse dans le nouveau système, les chefs de service étaient parfois contraints d'évaluer leurs employés sur une base de A à C, même s'il n'y avait aucune différence majeure dans les performances des fonctionnaires concernés. Pourtant le niveau attribué à l'évaluation des performances exerce des effets considérables sur le salaire net des fonctionnaires. La prime annuelle de rémunération tend à varier d'environ zéro à trois salaires mensuels et plus<sup>35</sup>.

La réforme en Hongrie a été préparée et mise en application en moins de deux ans. Elle n'a laissé qu'une très faible marge d'expérimentation de divers régimes et d'« évolution » de l'acceptation du nouveau système par les fonctionnaires. Par conséquent, le système n'a pas été très apprécié des fonctionnaires et il a même été très critiqué par ces derniers. Les entretiens personnels en Hongrie ont indiqué qu'il existe une forte volonté d'utiliser des méthodes de salaire basées sur les performances. Cependant, la logique de

---

<sup>33</sup> Il est intéressant de voir qu'en Estonie, la prime de performances est également généralement négociée avant que les fonctionnaires ne prennent leurs fonctions.

<sup>34</sup> Une fois la nouvelle loi sur les salaires entièrement mise en application en Slovénie, le directeur sera en mesure d'allouer une prime de 20 pour cent pour récompenser la charge de travail supplémentaire assumée par divers fonctionnaires. Par ailleurs, une prime pouvant aller jusqu'à 50 pour cent peut s'appliquer pour la participation à des projets particuliers. Cette prime sera très clairement réglementée.

<sup>35</sup> Pour les hauts fonctionnaires, la prime maximale s'élève à 56 pour cent du salaire annuel, sans inclure le 13<sup>e</sup> mois de salaire. Cela signifie que la prime annuelle pourrait même atteindre l'équivalent de six mois de salaire.

répartition obligatoire et la vitesse et le procédé choisis pour l'introduction du nouveau régime, a détruit la confiance en l'autorité de la fonction publique et la croyance en l'efficacité et l'équité du système de rémunération basé sur les performances en Hongrie.

Le niveau élevé de pouvoir discrétionnaire sur le paiement des primes dans la plupart des PECO se reflète également dans les réponses que nous avons rassemblées à l'issue de l'enquête Sigma. L'absence d'une base formelle et juridique pour la répartition des primes est particulièrement évidente dans le cas polonais. Le faible résultat en Hongrie indique une persistance des problèmes liés à la nouvelle évaluation des performances mais également à la nouveauté et au conflit sur le régime de salaires basés sur les performances. Les primes en grande partie non réglementées et généralement hautement discrétionnaires en Slovaquie, en Slovénie et en Estonie se reflètent aussi très clairement dans les réponses à l'enquête sur les fonctionnaires dans ces pays. **La Lettonie** (à propos de l'évaluation des performances liée au salaire de base) et la **Lituanie** ont sans conteste les règles les plus claires de répartition des primes, qui est également liée à la réglementation des systèmes d'évaluation des performances exposés dans le chapitre précédent. En outre, les résultats de l'enquête indiquent que les fonctionnaires doutent que de meilleures performances mèneraient à des niveaux de salaire plus élevés.

Figure 15. « Il y a des règles claires pour la répartition des primes. »

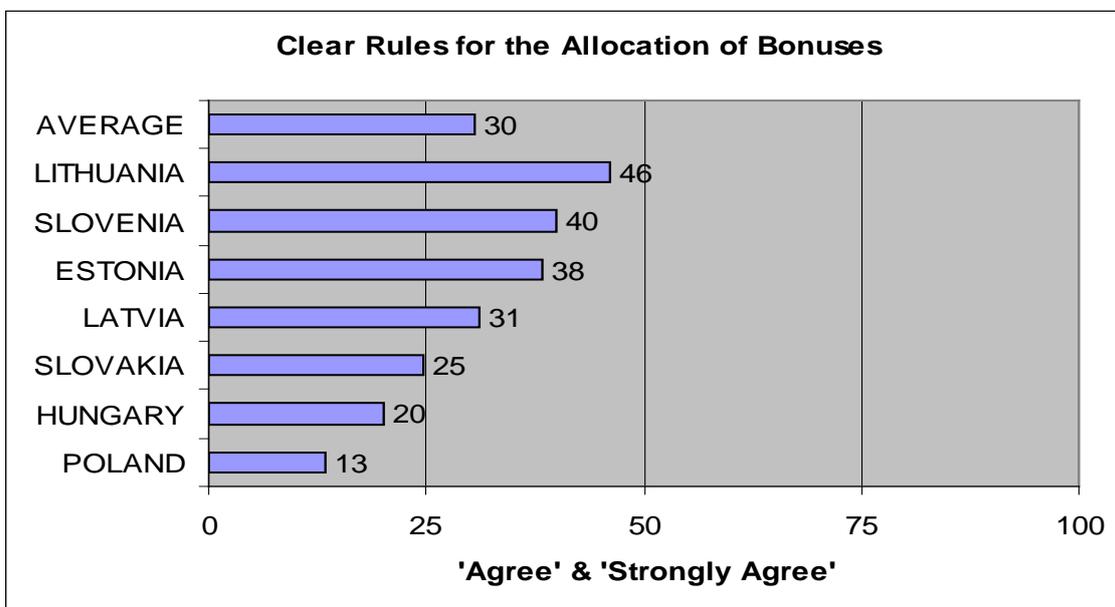
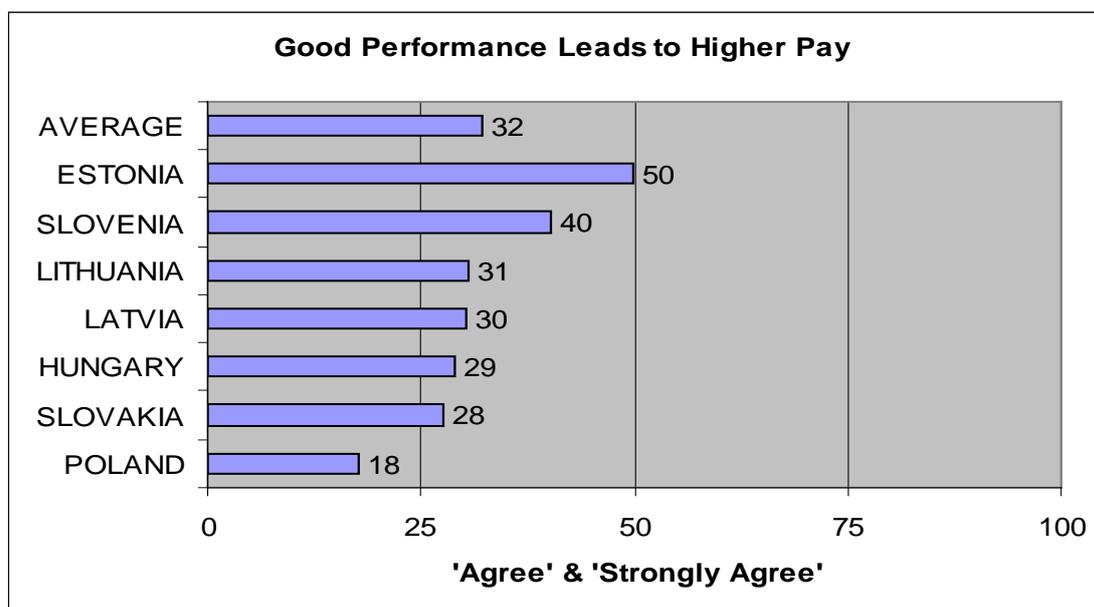


Figure 16. « Plus les performances sont élevées, plus les salaires sont élevés dans mon ministère ».



De manière générale, il est surprenant que les systèmes de salaire continuent d'inclure autant de primes différentes et que les systèmes de primes soient aussi discrétionnaires. Comme nous le verrons plus en détail ci-après, les disparités entre les salaires du secteur privé et du secteur public continuent de s'accroître pour certains groupes de fonctionnaires, tels que les hauts fonctionnaires et les spécialistes. Afin de maintenir ces fonctionnaires dans la fonction publique, les gouvernements ont souvent dû verser des primes pour réduire l'écart entre le secteur public et le secteur privé. De plus, le processus d'adhésion à l'UE a malheureusement contribué à l'utilisation des primes non réglementées. Les fonctionnaires européens ont fait partie des spécialistes qui étaient fréquemment en sous-effectif. Par ailleurs, la position de négociation des fonctionnaires européens s'est améliorée car ils ont acquis de l'expérience et ont participé à des programmes de formation pour gérer le processus d'adhésion à l'UE et mettre en œuvre la politique de l'UE. En conséquence, les gouvernements ont été contraints d'introduire de nouveaux systèmes de primes, par exemple, explicitement pour les fonctionnaires qui traitent des affaires européennes, et de déréglementer les systèmes existants afin de promouvoir une gestion plus souple de la politique des salaires.

#### *Les fonctionnaires soutiennent les systèmes de rémunération discrétionnaires*

L'institutionnalisation d'un fort pouvoir discrétionnaire sur le versement des primes et l'absence de systèmes de primes clairement réglementés, combinés cependant au nombre important de rémunérations variables, doivent être regardés d'un œil critique du point de vue des principes européens d'administration. On pourrait également s'attendre à ce que les fonctionnaires critiquent les méthodes de rémunération discrétionnaires car ces méthodes ont renforcé le manque de prévisibilité et l'iniquité potentielle en matière de salaires. Pourtant – et ceci est notre troisième observation générale – l'enquête Sigma a révélé des attitudes très différentes parmi les fonctionnaires. Tout d'abord, les fonctionnaires critiquent le pouvoir discrétionnaire sur le versement de primes aux politiciens, mais cette opposition est loin d'être aussi prononcée que celle à l'égard des questions de dépolitisation, comme décrit ci-dessus dans le chapitre 4.6. En second lieu, les fonctionnaires soutiennent fermement la délégation de l'autorité à leurs supérieurs pour le paiement des primes. Il existe bien entendu des différences entre les pays, mais la préférence pour « l'absence de politique discrétionnaire sur le versement des primes » concernait seulement 57 pour cent des fonctionnaires en moyenne (voir figure 17) et le soutien envers le « pouvoir discrétionnaire des directeurs sur le versement des primes » concernait en moyenne 82 pour cent des fonctionnaires (voir figure 18), ce qui doit être considéré comme très élevé.

Figure 17. « Il serait important que les ministres et autres politiciens n'aient aucune influence sur le versement des primes et des salaires au personnel ministériel ».

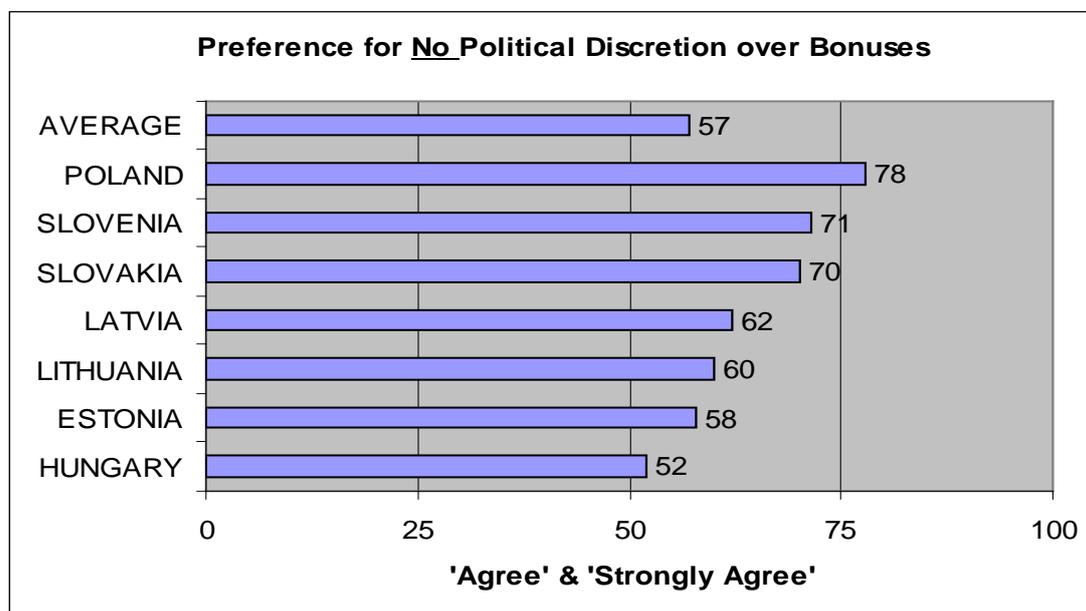


Figure 18. « Les directeurs doivent avoir un pouvoir discrétionnaire sur le versement des primes afin de récompenser les bonnes performances ».



L'octroi d'un pouvoir discrétionnaire aux directeurs est bien entendu tout à fait compatible avec les principes de la nouvelle gestion publique, mais il contredit en grande partie les principes de détermination du salaire découlant de l'objectivité et de la transparence en tant que principes européens d'administration. Par ailleurs, les conclusions impliquent que la base formelle-juridique et les pratiques réelles en matière de politique salariale ne sont pas vraiment conformes au modèle de réforme qui a été favorisé par l'UE et que les fonctionnaires approuvent cette divergence par rapport aux principes européens.

### *Faible uniformité des salaires entre les institutions gouvernementales*

La quatrième remarque générale caractérisant les systèmes de rémunération des PECO concerne le très faible niveau d'uniformité des salaires entre les institutions du gouvernement. Les principes européens favorisent le concept de salaire égal pour travail égal. En conséquence, les fonctionnaires ayant des responsabilités professionnelles similaires devraient recevoir le même salaire, indépendamment de leur poste dans l'appareil gouvernemental. La plupart des pays n'ont même pas abordé cette question au niveau institutionnel. **La Lituanie** est une exception ici, dans le sens où les institutions sont formellement séparées en cinq groupes afin de clarifier et de réglementer les conditions dans lesquelles une institution peut payer des salaires plus élevés. Dans la pratique, ce système n'est pas très efficace, car tous les ministères appartiennent au même groupe d'institutions, mais les salaires moyens diffèrent dans une large mesure.

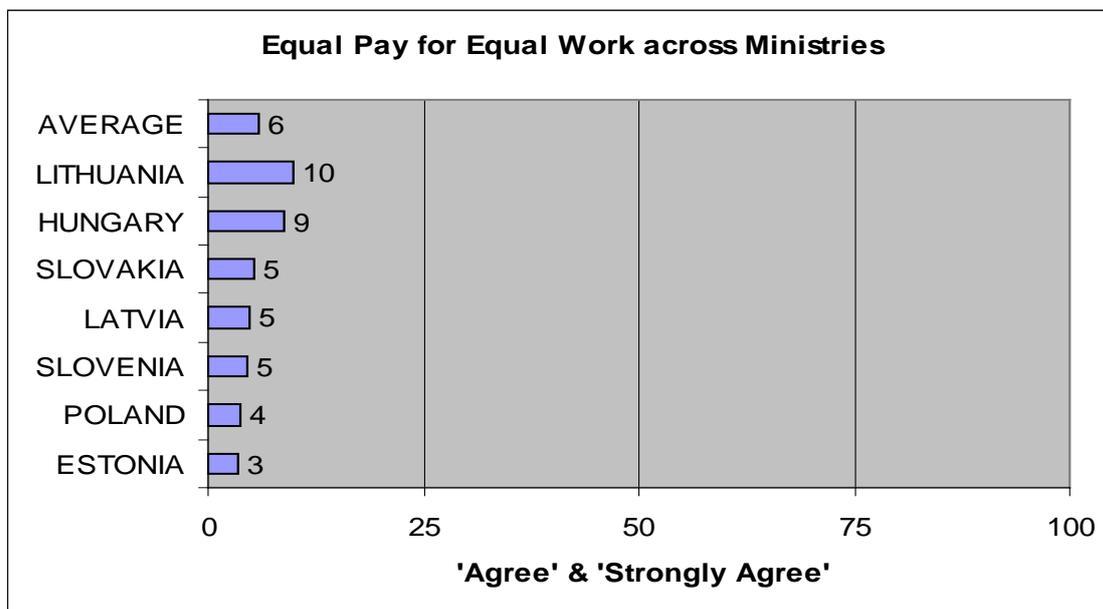
Dans le cadre de la réforme **estonienne** de la fonction publique qui était en cours de préparation pendant la recherche menée pour le présent document, l'Estonie a commencé à discuter de l'introduction de coefficients pour les différents secteurs du gouvernement, qui refléteraient des salaires comparables dans le secteur privé et justifieraient ainsi le paiement de salaires plus élevés par les Ministères de la justice, des finances, etc. que ceux payés par les ministères des affaires sociales, de l'environnement, etc. Il reste à savoir si cette solution peut se réaliser à l'avenir.

Il est généralement difficile d'obtenir des données fiables sur cet aspect, mais les informations disponibles suggèrent que les différences dans les salaires moyens sont de 35 pour cent en **République Tchèque** et 30 pour cent en **Slovaquie**. Après l'application de la loi sur la liberté de l'information en Slovaquie, il est également devenu évident que les différences des niveaux de rémunération des directeurs généraux étaient parfois très importantes. Par exemple, en 2006, les directeurs généraux au Ministère des finances ont gagné plus de deux fois le salaire des directeurs généraux au Ministère de l'agriculture. L'exemple fourni ici peut être un cas extrême, mais il montre également que l'utilisation de plusieurs instruments de rémunération discrétionnaires peut facilement entraîner de grandes différences dans les niveaux de rémunération entre les institutions.

Ces différences dans les niveaux de rémunération sont en grande partie le résultat des différences budgétaires des ministères. Le niveau des salaires des fonctionnaires et leur accès aux primes dépendent donc en grande partie de la dynamique du processus budgétaire, ce qui implique que les niveaux de rémunération des fonctionnaires sont beaucoup moins liés à leurs responsabilités professionnelles et à leurs performances réelles. Il reste également pratique courante que les ministères créent de l'épargne en maintenant des postes vacants, car ils reçoivent des fonds pour ces postes de la part du Ministère des finances, mais ils peuvent utiliser tous les fonds non dépensés à titre de primes pour les fonctionnaires en place. Cette pratique a récemment été abolie en Lituanie, par exemple, où le Ministère des finances déduit désormais les postes vacants du nombre total de postes s'ils n'ont pas été pourvus dans les six mois.

Le degré élevé d'inégalité de salaire entre les institutions se reflète clairement dans les réponses des fonctionnaires à l'enquête Sigma. Si l'on regarde uniquement les réponses positives il s'avère, en moyenne, que moins de cinq pour cent des fonctionnaires pensent que leurs collègues exerçant les mêmes responsabilités professionnelles reçoivent également le même salaire. Il est intéressant de voir qu'en Lituanie, ce chiffre est légèrement plus élevé, ce qui s'explique par le fait que la Lituanie est le seul pays à avoir abordé cette question de façon formelle au niveau institutionnel. De manière générale, la compatibilité avec les principes européens d'administration est néanmoins extrêmement faible si l'on utilise ce critère de compatibilité.

Figure 19. « Les fonctionnaires exerçant les mêmes responsabilités professionnelles reçoivent le même salaire dans les autres ministères ».



#### Niveaux de rémunération encore faibles pour les fonctionnaires

Enfin, la cinquième observation générale touche les niveaux de rémunération réels dans les PECO. Le sentiment général des fonctionnaires est que leurs salaires sont trop bas. Cette opinion se reflète dans tous les pays et chez tous les fonctionnaires et, en tant que perception individuelle, cela ne devrait pas être trop étonnant. Elle doit donc faire l'objet d'une certaine qualification, bien qu'il ait de nouveau été extrêmement difficile d'obtenir des données solides et fiables sur les niveaux de rémunération des fonctionnaires par rapport au secteur privé. L'impression générale est que les hauts fonctionnaires et les spécialistes sont perdants par rapport au secteur privé. On relève cependant quelques exceptions importantes. Les données que nous avons rassemblées pour la **Slovaquie** indiquent que les chefs de bureaux de services et les directeurs généraux reçoivent parfois des salaires aussi élevés que ceux des responsables de haut niveau dans le secteur privé. Les salaires élevés de ce type sont seulement payés à un nombre restreint de hauts fonctionnaires, mais la déréglementation du système de rémunération en 2003 et donc l'introduction de quelques outils hautement discrétionnaires ont rendu ces salaires possibles. En conséquence, certains ministères qui rivalisent avec les salaires élevés du secteur privé, tels que les Ministères des finances, sont encore en mesure de conserver du personnel hautement compétent au prix de déséquilibres internes de salaires.

L'exemple slovaque n'est pas unique. Les hauts fonctionnaires en **Hongrie** peuvent recevoir des salaires très élevés si toutes les primes sont payées. Les contrats de direction en **Lettonie** permettent au gouvernement de verser des salaires très élevés, qui sont tout à fait comparables aux salaires des directeurs du secteur privé. En **République Tchèque**, les ministères peuvent compenser le manque de compétitivité des salaires des hauts fonctionnaires en puisant dans les fonds qui sont normalement réservés au versement des primes, ce qui fait dire aux personnes internes et externes qu'il est possible de payer des salaires élevés si cela est nécessaire. Tous ces cas suggèrent que les instruments de salaire discrétionnaires sont essentiels pour permettre aux ministères de payer des salaires compétitifs aux hauts fonctionnaires.

À l'exception des hauts fonctionnaires dans les secteurs de la politique économique et financière, les instruments de salaire discrétionnaires ont été très importants pour des fonctionnaires employés dans le secteur des affaires européennes. Plusieurs pays, tels que la **Pologne** et la **République Tchèque**, ont introduit des régimes spéciaux de primes pour les fonctionnaires responsables des politiques de l'UE. En **Slovénie**, une prime supplémentaire a été introduite pour la période de la présidence de l'UE afin de

reconnaître et de récompenser les charges de travail supplémentaires et l'importance du travail fourni par les fonctionnaires pour la Slovaquie. Cependant, les instruments discrétionnaires permettant de booster les niveaux de rémunération des principaux hauts fonctionnaires étaient déjà très importants au cours de la période de pré-adhésion, quand il aurait été difficile de les retenir sans leur verser des salaires plus élevés et quand la perte de ces hauts fonctionnaires aurait été potentiellement très coûteuse pour le gouvernement.

Les faits suggèrent également que les hauts fonctionnaires sont plus désavantagés en **Slovaquie**, en **Lituanie** et en **Estonie** si on compare leurs salaires à ceux des directeurs du secteur privé. Pour l'Estonie, par exemple, les données prouvent que, dans le secteur privé, les PDG de sociétés cotées à la Bourse de Tallinn gagnent 20 fois le salaire moyen d'un Secrétaire général, parfois plus. Même les hauts fonctionnaires des sociétés du secteur public, tels que les chemins de fer, perçoivent des salaires qui sont beaucoup plus élevés que ceux des Secrétaires généraux les plus hauts placés dans les ministères (Järvalt/Randma-Liiv 2006).

Deuxièmement, les salaires tendent à être relativement plus compétitifs pour les fonctionnaires qui se situent au milieu ou au bas de la hiérarchie. En Slovaquie, par exemple, il est couramment reconnu que les fonctionnaires ayant suivi un enseignement secondaire perçoivent un salaire relativement élevé par rapport aux employés ayant des qualifications et des responsabilités similaires dans le secteur privé. Cette position compétitive des salaires pour les échelons moyens et inférieurs se reflète dans les salaires moyens de la fonction publique en général, par rapport aux salaires moyens dans le secteur privé. Si l'on fait une comparaison globale, il s'avère que les salaires moyens des fonctionnaires sont en général légèrement plus élevés que les salaires moyens dans le secteur privé.

La disparité des salaires entre le secteur privé et la fonction publique est donc plus marquée pour les hauts fonctionnaires ayant reçu une formation universitaire, les jeunes fonctionnaires ayant acquis une certaine expérience professionnelle et tous les hauts fonctionnaires dont la position de négociation (et politique) ne permet pas de négocier un salaire exceptionnel. Dans les pays tels que la **Slovaquie**, la **Pologne**, la **République Tchèque**, la **Lituanie** et l'**Estonie**, le salaire moyen pour ce groupe de fonctionnaires est souvent estimé à 40-60 pour cent du salaire que ces fonctionnaires pourraient obtenir s'ils travaillaient dans le secteur privé. **En Lettonie**, le taux était 30-40 pour cent, mais la récente réforme des salaires a (essayé de) réduire l'écart à 70-80 pour cent. De même, en **Estonie** et en **Lituanie**, les salaires de base ont été effectivement gelés pendant plusieurs années et ont été augmentés récemment pour compenser la perte de compétitivité face à un secteur privé en pleine croissance au cours de la même période.

De nombreux observateurs externes et internes des systèmes de fonction publique dans les PECO indiquent que les différences de salaires entre les secteurs public et privé relèvent d'une volonté politique d'attirer les talents dans l'économie privée et de développer ainsi un secteur privé solide dans les anciennes économies de transition. Par ailleurs, la demande de mise en place d'une politique par les institutions financières internationales, en particulier le Fonds Monétaire International, a souligné la nécessité de réduire les dépenses publiques, ce qui crée inévitablement des contraintes pour les gouvernements concernant la hausse des salaires des fonctionnaires. L'ambition des nouveaux États membres de joindre la zone euro à l'avenir, entraîne des pressions similaires pour la consolidation des finances publiques et limite ainsi tout espoir d'augmentation des salaires dans la fonction publique dans un proche avenir.

À titre de conclusion, le paradoxe qui a émergé dans ce chapitre réside dans le fait que les systèmes de rémunération dotés d'instruments plus discrétionnaires permettent de payer des salaires plus concurrentiels à un petit groupe de hauts fonctionnaires, mais ces systèmes de rémunération sont relativement peu compatibles avec les principes européens d'administration. En fait, les pays dotés d'un système de rémunération relativement moins discrétionnaire, tels que la Lituanie et la Slovaquie, ont plus de mal que les autres pays à offrir des salaires compétitifs aux hauts fonctionnaires, aux plus hauts fonctionnaires et aux spécialistes. Il reste ainsi à voir quel type de système de rémunération est le plus approprié dans le contexte de la transformation systémique et de l'adhésion à l'UE, à la fois avant et après l'adhésion.

### 3.10. *Systèmes de formation et de développement des fonctionnaires*

Ce chapitre examine les systèmes de formation dans les PECO faisant l'objet de la présente étude. La formation fait partie des domaines de gouvernance de la fonction publique qui ont fait l'objet de la plus grande attention pendant les préparations d'adhésion à l'UE. En particulier, le développement de la capacité administrative dans les domaines de l'*acquis* a souvent été abordé, notamment au regard de la nécessité pour les fonctionnaires d'acquérir des qualifications spécifiques dans les domaines de la politique. Il a été généralement supposé qu'une fois que les fonctionnaires comprendraient le fonctionnement du domaine particulier de l'*acquis* communautaire, le problème de la capacité serait résolu. Pourtant les politiques de formation offrent un mécanisme plus générique pour développer les « compétences » des fonctionnaires et pour améliorer ainsi l'efficacité de la fonction publique. En ce qui concerne les principes de l'administration publique européenne, l'enquête sigma a prêté une attention particulière à l'établissement d'institutions et de programmes de formation et à la participation régulière des fonctionnaires à des activités de formation.

Dans l'ensemble, l'analyse prouve que la durabilité post-adhésion dans le domaine de la formation et du développement a été remarquable, car les activités et la participation à la formation sont, dans l'ensemble, restées stables ou ont même augmenté. Les fonds que les PECO ont reçus du Fonds social européen (FSE) ont contribué à la durabilité des réformes de la fonction publique dans ce domaine. Il existe cependant des différences importantes en ce qui concerne la capacité à mettre en place une politique de formation efficace. Par ailleurs, les stratégies et le contenu des programmes de formation ont évolué de façon différente et certains pays, tels que l'Estonie et la Lituanie, ont conçu des programmes pour le développement des compétences des hauts fonctionnaires.

#### *Investissement continu dans la formation des fonctionnaires*

##### *Élaboration et dispense de formations*

La politique de formation organisée au niveau central diffère considérablement entre les huit nouveaux Etats membres. **En Lituanie**, le département de la fonction publique du Ministère de l'intérieur est en tête en ce qui concerne l'élaboration de la politique de formation. L'institut lituanien de l'administration publique est l'institution centrale principale qui dispense les formations, mais elle est également impliquée dans l'élaboration et la spécification des formations sur la base des recommandations générales provenant du département de la fonction publique. Plusieurs ministères ont leurs propres institutions de formation. En outre, les ministères et les agences peuvent « acheter » des cours de formation aux entreprises privées et autres fournisseurs publics, y compris les universités.

**En Lettonie**, la Chancellerie d'État a progressivement assuré le rôle d'organe principal chargé de la préparation et de la coordination des programmes de formation. Cependant, comme précisé ci-dessus, l'école lettone d'administration publique participe fortement à l'élaboration des programmes de formation. **En Pologne**, la politique de formation est préparée par le département de la fonction publique au sein du cabinet du Premier ministre. Avant l'adhésion, cette tâche relevait de la responsabilité du bureau de la fonction publique mais, comme plusieurs anciens membres du personnel chargés des politiques de formation ont été transférés au cabinet du Premier ministre, la continuité du personnel a été assurée. La Pologne est également célèbre pour son École nationale d'administration publique (KSAP), établie dès 1990 pour émuler l'*École nationale d'administration* française (ENA). La KSAP joue un rôle important en tant qu'établissement de troisième cycle pour les étudiants spécialisés dans l'administration publique, en tant qu'institution gouvernementale responsable de la conduite des examens pour les fonctionnaires nommés (et précédemment de l'accès à la réserve du personnel de l'État) et en tant que fournisseur général de formations pour les fonctionnaires.

**En Hongrie**, les dispositions pour l'organisation de la politique de formation ont été modifiées en 2006/2007. La préparation des recommandations générales et de la coordination de la formation sont maintenant assurées par la direction pour la formation de l'administration publique. L'élaboration de

programmes de formation détaillés basés sur les recommandations générales a été déléguée au nouveau centre pour le personnel du gouvernement. Le centre aura également un rôle de dispensateur de formation, même si la tendance générale s'oriente vers la création des modules de formation par des sociétés du secteur privé.

En Hongrie, les activités de préparation et de fourniture de la politique de formation sont moins développées qu'en Pologne et dans les pays baltes. **En Estonie**, la politique de formation n'est pas réglementée par la loi sur le service public. La gestion de la politique de formation relève de la responsabilité des ministères. Cependant, la Chancellerie d'État a un rôle à jouer dans la préparation et la coordination des directives générales de formation. L'application de ces directives est cependant volontaire. Par ailleurs, aucune institution n'est suffisamment forte pour fournir une politique générale de formation. Le centre pour la formation et le développement du service public (ATAK) a fusionné avec l'académie du service public, sous la juridiction du Ministère de l'intérieur, en 2005. ATAK reste le principal organisme de formation pour les fonctionnaires, mais les organismes de formation externes ont toujours joué un rôle important en Estonie.

**En Slovénie**, la politique de formation a été élaborée principalement par le Ministère de l'administration publique, avec le support et la contribution importante de l'académie administrative. Jusqu'à récemment, l'académie administrative était un ensemble structurel sous la juridiction du ministère. Au printemps 2008, elle a été réorganisée et intégrée à la Direction pour la gestion et le personnel du ministère. Elle est devenue la Division pour la formation et les examens de compétence dans l'administration au sein de la direction et participe ainsi à l'élaboration et à la coordination de la politique de formation. La dispense de la formation dépend des universités et de sociétés du secteur privé. La réorganisation a entraîné des réductions de personnel et la manière dont ce changement affectera la capacité de formation en Slovénie reste à voir.

La Slovaquie et la République Tchèque diffèrent des autres pays du fait qu'elles n'ont pas d'institutions centrales responsables de l'élaboration et de la fourniture de politique de formation. **En Slovaquie**, la politique générale de formation relevait bien entendu du bureau de la fonction publique, plus spécifiquement de l'unité de formation du bureau. Cette unité a été supprimée en 2004 quand le gouvernement a adopté un concept général de formation dans la fonction publique. Cependant, cette absence d'autorité pour la formation a seulement émergé lorsque le bureau de la fonction publique a été supprimé en 2006. Depuis lors, la responsabilité de la politique de formation revient aux ministères et aucune institution centrale n'est en mesure d'assurer la coordination fondamentale de la politique générale de formation. Aujourd'hui, l'institution qui remplace l'unité de formation a été intégrée au sein du Ministère du travail, mais l'absence d'un organe central de coordination a inévitablement contribué à la désintégration de la politique de formation en Slovaquie.

Comme la Slovaquie, la **République Tchèque** n'a actuellement aucune institution en place qui soit responsable de la gestion centrale de la politique générale de formation. Cependant, l'institut d'administration d'État est un organisme central qui organise et dispense une formation liée à la présidence de l'UE (voir ci-dessous). L'institut a été transféré du bureau du gouvernement au Ministère de l'intérieur et a été placé sous la responsabilité du vice-ministre responsable des affaires de l'UE. Par conséquent, il n'existe plus aucune institution chargée de la politique générale de formation pour la fonction publique.

#### *Les objectifs des programmes de formation*

Indépendamment de leur modèle institutionnel, les nouveaux Etats membres diffèrent également en ce qui concerne les objectifs des programmes de formation. **En Slovénie** et en **République Tchèque**, les activités de formation se sont concentrées sur les préparations à, et la gestion effective de la présidence de l'UE. En Slovénie, le gouvernement a accordé une subvention supplémentaire pour la formation des fonctionnaires impliqués dans la gestion de la présidence de l'UE. Il y a un risque que la préparation à la présidence de l'UE absorbe trop de ressources, au détriment des autres activités de formation. En République Tchèque, le

transfert de l'institut d'administration d'État vers l'unité responsable des affaires de l'UE au Ministère de l'intérieur suit le même modèle.

Les questions liées à l'UE restent en général en haut de la liste des priorités du programme de formation depuis l'adhésion. En général, il y a moins de séminaires qui enseignent aux fonctionnaires les fondements du système politique de l'UE. De nouvelles questions ont cependant émergé. En particulier, la gestion des fonds structurels de l'UE a figuré parmi les activités de formation les plus importantes dans pratiquement tous les pays. Malgré le risque d'évincer d'autres sujets, les questions relatives à l'UE ont donc – comme c'était le cas au cours de la période de pré-adhésion – continué à mobiliser les administrations d'Europe centrale et orientale en ce qui concerne la politique de formation.

Cependant, les nouveaux Etats membres ont également exercé des activités de formation qui ne sont pas directement liées aux politiques de l'UE. La tendance la plus importante concerne l'investissement dans le développement des compétences des hauts fonctionnaires. **La Lituanie** a mis en place deux programmes destinés aux hauts fonctionnaires qui font partie de la réforme administrative et de la stratégie de formation de la fonction publique. **L'Estonie** a mis en place trois programmes dans le cadre des compétences de la haute fonction publique qui visent les fonctionnaires dotés de niveaux d'expérience et de compétences de gestion différents. Le régime a été préparé par la Chancellerie comme outil de soutien à la sélection, au développement et au maintien des cadres supérieurs. Sur la base des résultats des évaluations des performances et en tenant compte des objectifs stratégiques de l'Estonie, un programme intitulé Perspectives de développement globales et avenir de l'Estonie est actuellement mis en œuvre pour les hauts fonctionnaires occupant un rang de Secrétaire général ou de Secrétaire général adjoint. Le programme se concentre sur le développement des compétences, telles que l'élaboration d'une vision pour la mise en place, l'innovation, et l'établissement de réseaux de coopération. Jusqu'ici, le programme comprend des séminaires, des voyages d'étude à l'étranger et des cours de formation particuliers conçus pour les besoins spécifiques des hauts fonctionnaires. La participation des hauts fonctionnaires a été de l'ordre de 70 pour cent, ce qui doit être vu comme un succès important pour la structure de gestion de la fonction publique estonienne.

Les initiatives des gouvernements estoniens et lituaniens reflètent une préoccupation plus générale envers le développement d'aptitudes plus complexes dans les nouveaux Etats membres. Jusqu'ici, les activités de formation se sont concentrées sur les connaissances de base, telles que le système politique de l'UE et les structures et les procédures de l'administration publique. Ce type d'activités de formation aborde rarement la question des aptitudes analytiques, des aptitudes de résolution de problèmes des fonctionnaires généraux et des capacités de gestion des hauts fonctionnaires, qui sont en effet essentielles au fonctionnement de l'administration publique.

L'Estonie et la Lituanie sont actuellement des précurseurs régionaux dans ce domaine de gouvernance de la fonction publique. Ils se distinguent également des autres pays du fait que les hauts fonctionnaires consacrent plus de temps à la formation et à d'autres activités de développement. Il est généralement difficile de trouver des indicateurs appropriés pour effectuer des comparaisons entre pays. Cependant, en **Estonie**, les hauts fonctionnaires passent en général plus de 12 jours par an en formation. En revanche, les hauts fonctionnaires en **Hongrie** et en **Pologne** consacrent rarement cinq jours par an à la formation. Par ailleurs, la principale réclamation émanant des pays d'Europe centrale et orientale est le manque de temps des fonctionnaires pour participer à la formation. Ce manque de temps découle naturellement des niveaux plus élevés de politisation et de rotation des hauts fonctionnaires dans ce pays.

### **3.11. Systèmes de droits et d'obligations**

Ce dernier chapitre examine les systèmes de droits et d'obligations dans les huit PECO. Les restrictions applicables aux droits personnels des fonctionnaires sont l'une des principales particularités des systèmes de gestion du personnel dans le secteur public par rapport aux systèmes de gestion du personnel dans le secteur privé (Horn1995). Elles ont joué un rôle majeur dans les principes européens d'administration, et

sont destinées à appuyer et à maintenir l'éthique professionnelle dans la fonction publique. Les restrictions aux libertés politiques, par exemple, sont justifiées afin d'assurer la neutralité politique de la fonction publique. Les restrictions applicables aux activités économiques des fonctionnaires, notamment les opportunités alternatives de revenu dans le secteur privé, sont destinées à accroître l'impartialité et l'équité des fonctionnaires envers la société. En outre, certains mécanismes se sont répandus au cours des deux dernières décennies dans le cadre des campagnes anti-corruption, tels que les codes de déontologie et les systèmes liés à la déclaration de fortune des fonctionnaires. Les questions relatives aux droits, aux obligations et à la déontologie sont étroitement liées aux règles disciplinaires, qui imposent des sanctions pour mauvaise conduite mais servent également à dissuader les fonctionnaires d'agir en contradiction avec les normes juridiques et morales requises. Dans cette analyse, la qualité de chacun des cinq éléments des systèmes de droits et d'obligations est examinée.

En général, les huit pays analysés affichent un niveau de conformité élevé aux principes européens d'administration publique dans ce domaine de la gouvernance de la fonction publique. Il y a eu très peu de changement dans ce domaine depuis l'adhésion à l'UE, car la plupart des structures institutionnelles ont été établies avant 2004. La Slovaquie est le seul pays à être resté en arrière pendant ces dernières années et elle affiche actuellement plusieurs lacunes dans le système des droits et des obligations des fonctionnaires.

Le niveau de durabilité généralement élevé se reflète dans les règles formelles et les comportements des fonctionnaires face à la neutralité et l'impartialité politiques. Cependant, la contribution réelle de l'établissement des droits et devoirs, de l'élaboration de codes d'éthique et du développement de systèmes de déclarations de fortune pour améliorer le professionnalisme de la fonction publique doit être remise en question. Par ailleurs, les procédures disciplinaires demeurent largement sous-utilisées comme instrument de gestion. Ainsi, il sera nécessaire à l'avenir de prêter plus d'attention à l'efficacité du système des droits et des devoirs dans les PECO.

### *Systèmes des droits et des obligations entre effet symbolique et substantiel*

#### *Réglementation des activités politiques des fonctionnaires*

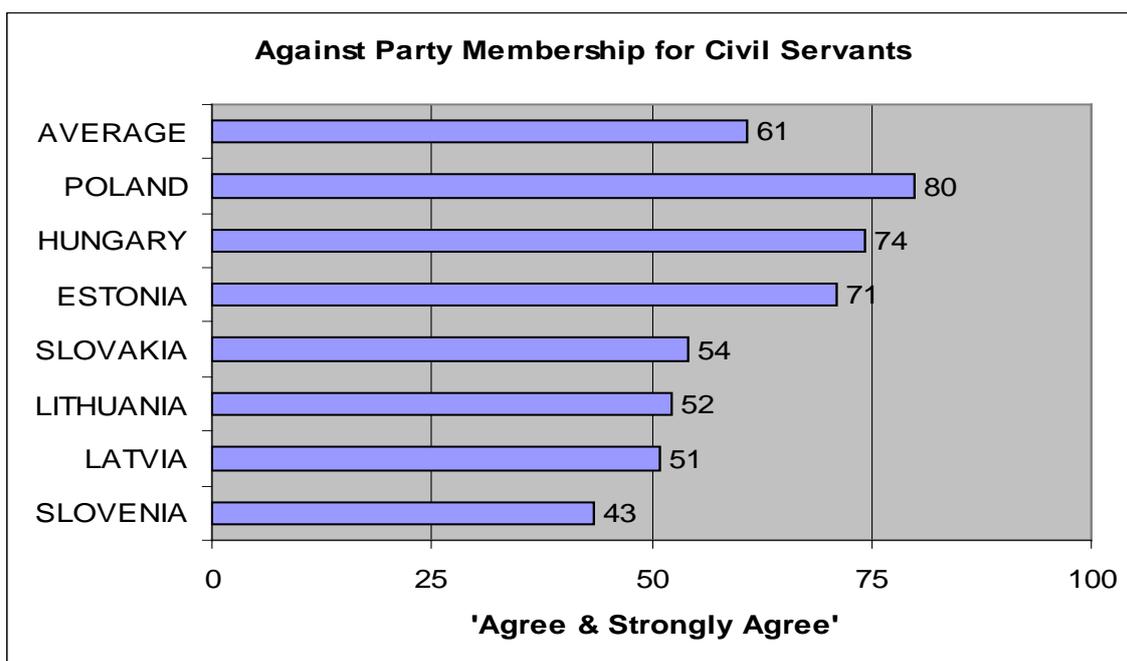
Tous les pays faisant l'objet de la présente étude ont réglementé les droits politiques des fonctionnaires. Les restrictions aux activités politiques des fonctionnaires sont les plus strictes en Pologne et les plus souples en Lettonie. En **Pologne**, la loi impose aux fonctionnaires d'agir avec impartialité et neutralité politique. Ils peuvent être membres d'un parti politique, mais ils ne sont pas autorisés à établir ou à participer aux activités du parti ni à manifester leurs idées politiques en public. En revanche, en **Lettonie** les activités politiques des fonctionnaires ne sont pratiquement soumises à aucune restriction. La loi sur la fonction publique impose aux fonctionnaires de faire preuve de loyauté envers tous les gouvernements et la loi sur le « conflit d'intérêt » donne explicitement aux fonctionnaires l'autorisation d'être membres d'un parti.

La distinction entre la Pologne et la Lettonie en particulier, en qualité des deux extrêmes de la région, suggère que les restrictions aux activités politiques des fonctionnaires ne sont pas particulièrement appropriées aux pratiques réelles de la gestion de la fonction publique. Comme indiqué ci-dessus, la Pologne possède l'une des fonctions publiques les plus politisées des huit nouveaux Etats membres, alors que la fonction publique lettone fait partie des moins politisées. La mesure dans laquelle la réglementation des droits politiques a un effet substantiel sur la politique de gestion du personnel est donc discutable.

Toutefois, les fonctionnaires ont affiché une préférence pour des restrictions plus strictes sur les libertés politiques que celles actuellement imposées en Europe centrale et orientale. Le cadre juridique de tous les pays permet aux fonctionnaires d'être membres d'un parti politique. En fait, le fondement juridique permet même parfois d'être à la fois fonctionnaire et partisan. Par exemple, en Lituanie, un fonctionnaire ne peut pas être trésorier d'un parti mais il peut assumer un autre rôle dans le parti.

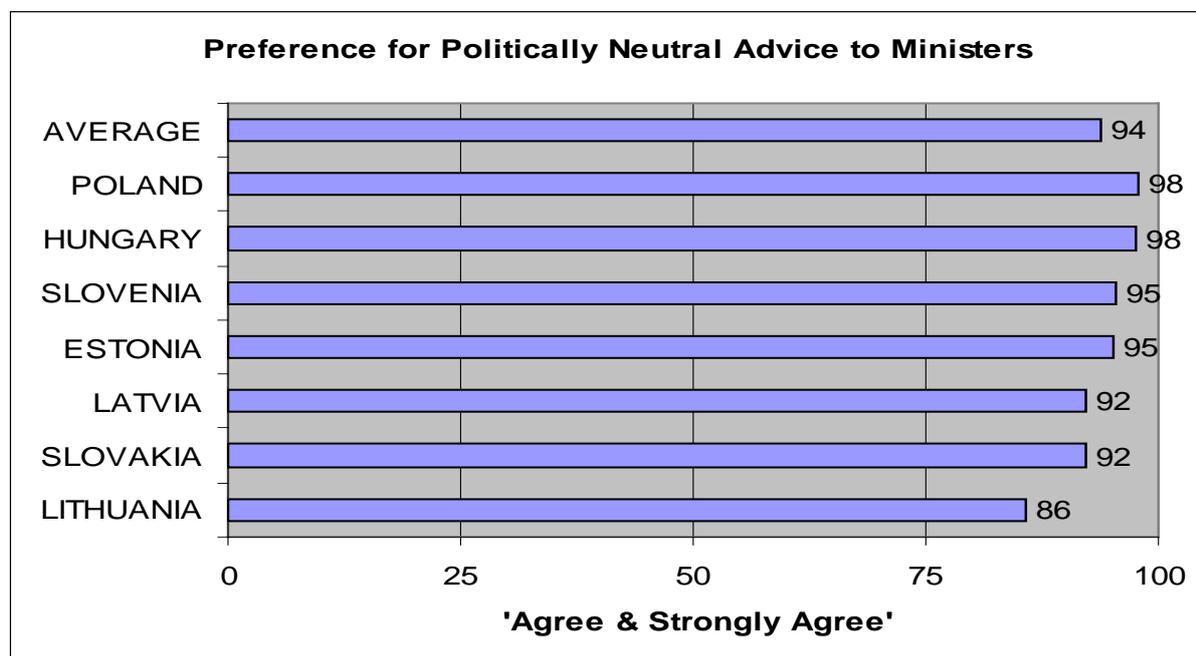
Les réponses à l'enquête Sigma suggèrent, en revanche, que les fonctionnaires considèrent même l'adhésion à un parti comme étant incompatible avec leur rôle en tant que fonctionnaires<sup>36</sup>. En Pologne et en Hongrie l'objection à l'adhésion à un parti est de loin la plus élevée, contrairement aux pratiques réelles de la politique de gestion du personnel dans les deux pays. La divergence entre les pratiques de gestion du personnel et les attitudes des fonctionnaires peut indiquer un mécontentement majeur face au statu quo dans les deux pays. Cependant, les attitudes positives des fonctionnaires envers le principe de neutralité politique font entrevoir de bien meilleures perspectives de dépolitisation de la fonction publique dans les pays qui sont actuellement soumis à une politique de gestion du personnel très politisée.

Figure 20. « Les membres du personnel du ministère ne devraient pas être membres d'un parti politique (à l'exception du ministre et de ses conseillers personnels) ».



<sup>36</sup> Les principes européens n'impliquent pas d'incompatibilité entre l'adhésion à un parti et l'emploi dans la fonction publique. Cependant, pour des raisons méthodologiques, la question révèle l'intensité des attitudes des fonctionnaires vis-à-vis du principe de neutralité politique.

Figure 21. « Les membres du personnel devraient fournir des conseils objectifs à leur ministre sur la base de leur expertise dans ce domaine, même s'ils n'approuvent pas les opinions politiques du ministre ».



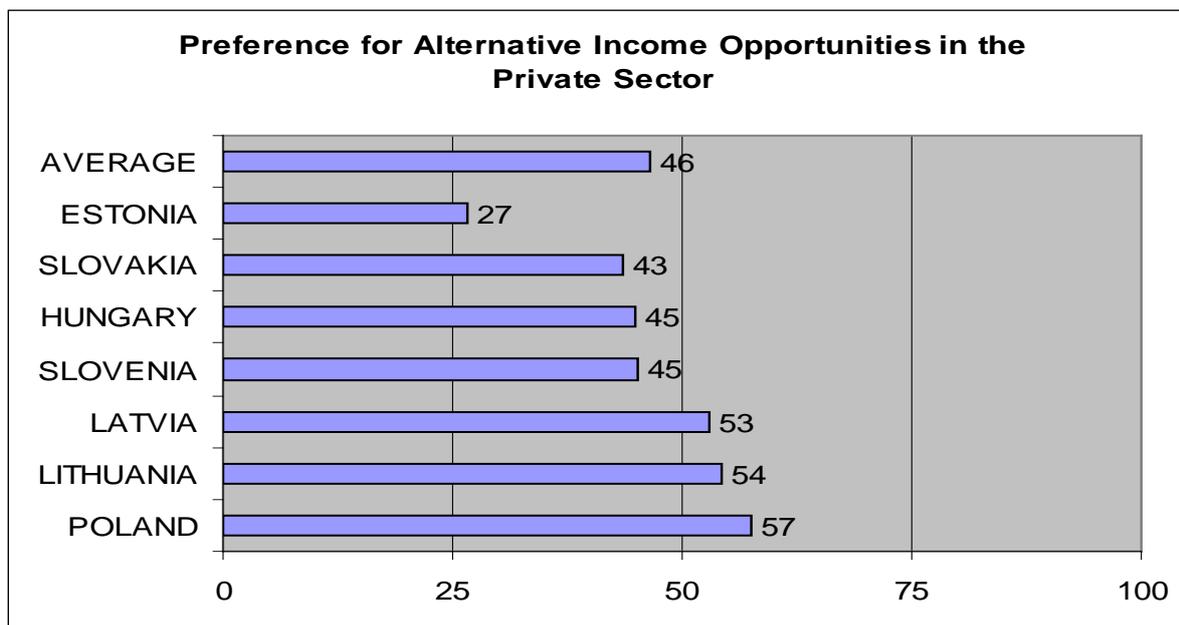
#### Réglementation des activités économiques des fonctionnaires

Tous les nouveaux Etats membres en Europe centrale et orientale imposent des restrictions sur les activités économiques des fonctionnaires. Généralement, les activités économiques susceptibles d'engendrer des conflits d'intérêt sont interdites. L'emploi dans des sociétés commerciales est généralement interdit sauf si la nomination au poste est le fait d'une autorité de l'État. Les fonctionnaires sont généralement avertis explicitement qu'ils ne sont pas autorisés à tirer un quelconque revenu de sociétés placées sous leur propre autorité, car cela remettrait clairement en doute leur impartialité. Cependant, les lois sur la fonction publique et/ou les lois sur le conflit d'intérêt permettent aux fonctionnaires de continuer à exercer des activités rémunérées dans l'enseignement supérieur et les secteurs culturels, le journalisme et les arts.

Les différences notables concernent uniquement les dispositions qui régissent l'emploi post-carrière des fonctionnaires. Dans ce domaine, la Slovaquie et les trois pays Baltes, particulièrement l'Estonie, ont des règles restrictives qui interdisent aux fonctionnaires d'exercer, pendant les trois années suivant leur départ, toute activité dans une entreprise où l'emploi aurait été incompatible avec leurs activités en tant que fonctionnaire. En revanche, aucune restriction n'est imposée dans les pays tels que la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque.

Contrairement aux droits politiques visés ci-dessus, les fonctionnaires soutiennent beaucoup moins les restrictions sur les activités économiques externes à la fonction publique. Près de 50 pour cent des fonctionnaires qui ont participé à l'enquête sigma considèrent que l'emploi dans le secteur privé est compatible avec l'emploi dans la fonction publique. Étant donné que Max Weber a fait de l'emploi exclusif dans la fonction publique l'une des caractéristiques principales des bureaucraties modernes, ceci représente une exception de taille aux principes européens classiques de l'administration publique. Une analyse approfondie est nécessaire pour déterminer les raisons d'un tel soutien aux opportunités d'emploi alternatives. Les faibles salaires des fonctionnaires dans les PECO (voir ci-dessus) sont l'une des raisons probables de ce soutien.

Figure 22. « Il est acceptable pour le personnel des ministères d'exercer une seconde activité rémunérée dans le secteur privé ».



#### *Systèmes de déclaration de fortune*

Les nouveaux Etats membres ont maintenu ou établi des systèmes de déclaration de fortune pour les fonctionnaires. La Slovénie est l'exception ici, car c'est le seul pays à ne pas avoir mis en place de tels systèmes. Même la **République Tchèque** a adopté un système pour la déclaration des actifs dans le cadre de la modification de la loi sur le conflit d'intérêt. Les détails des réglementations sur la déclaration des actifs diffèrent naturellement d'un pays à l'autre. Par exemple, en **Hongrie** le système de la déclaration de propriété est désormais géré par le département de la fonction publique dans le cabinet du Premier ministre, alors qu'en **Lituanie** il est géré par une Commission d'éthique.

Pourtant le problème majeur repose sur le fait que les systèmes de déclaration de fortune des fonctionnaires sont inefficaces. Les entretiens personnels et les rapports des observateurs indiquent que les déclarations de fortune sont typiquement vues comme des formalités (Estonie), que les informations ne sont pas vraiment utilisées (Lituanie) et qu'elles ne réduisent pas les risques de corruption. Elles sont au contraire considérées comme ayant simplement une valeur symbolique. Cependant, d'autres initiatives associées ont été plus efficaces. Par exemple, en Estonie il est récemment devenu obligatoire pour les ministères de publier les salaires de leurs employés sur leur site Web. Cette initiative a eu un grand succès et ces informations sont régulièrement consultées et discutées dans les médias. Pour qu'un système de déclaration d'actifs soit efficace, il pourrait donc être nécessaire d'adopter une approche de la transparence plus radicale qu'auparavant<sup>37</sup>.

#### *Codes de déontologie*

L'efficacité des codes de déontologie peut être remise en cause de manière semblable. Ces codes étaient répandus dans les gouvernements des PECO vers la fin des années 1990 et le début des années 2000. Seules la **République Tchèque** et la **Slovaquie** ne disposent d'aucun code de déontologie<sup>38</sup>. Cependant, en République Tchèque il y a la loi sur le conflit d'intérêt, ce qui implique l'existence de principes directeurs sur le comportement éthique des fonctionnaires. La Slovaquie a fait l'objet de plusieurs

<sup>37</sup> Pour une analyse globale des obligations de révélation de fortune, voir Sigma 2006.

<sup>38</sup> En Lituanie, le fait de savoir si « les règles d'éthique » pouvaient être classées ou non comme un code de déontologie a donné lieu à un débat ; voir Palidaukaite et al. 2007.

tentatives visant à établir un code de déontologie, mais en raison du manque de capacité de gestion, il n'a pas été possible de vraiment progresser dans ce domaine.

Comme dans le cas de la déclaration d'actifs, il y a un sentiment d'inefficacité en ce qui concerne les codes de déontologie. Dans la plupart des cas, la violation du code de déontologie peut entraîner des sanctions disciplinaires, mais il est souvent difficile de déterminer avec précision quand un certain type de comportement est contraire ou non à un principe éthique. La pertinence de ces codes est donc discutable et une analyse plus approfondie serait nécessaire pour déterminer l'importance des codes de déontologie jusqu'à aujourd'hui en termes de pratiques comportementales réelles dans l'administration publique. L'expérience des PECO suggère toutefois que les codes de déontologie jouent un rôle symbolique important pour la fonction publique en tant que charte et déclaration d'intention. En tant que tels, ils peuvent être utilisés pour des cours de formation à l'éthique dans le service public et pour sensibiliser et générer des débats, afin d'encourager les fonctionnaires à apprécier qui ils sont et qui ils veulent être.

#### *Recours limité aux procédures disciplinaires*

Les codes disciplinaires jouent un rôle complémentaire important dans le débat sur les droits et les devoirs des fonctionnaires et les règles de bon comportement. Dans les nouveaux Etats membres, ces codes ont rarement été un sujet de discorde. Néanmoins, aucun code disciplinaire pour les fonctionnaires n'existe actuellement en **Slovaquie**, et la situation est confuse en **Slovénie**. En Slovaquie, le code disciplinaire faisait partie de la loi sur la fonction publique, mais dans le cadre de la réforme de 2006, ce chapitre a été supprimé de la loi ; ainsi, plus aucun code n'est en vigueur aujourd'hui. En Slovénie, les détails du code disciplinaire ont également été supprimés de la loi sur la fonction publique et étaient censés être réglementés par un décret du gouvernement. Comme ce décret n'a pas encore été adopté, l'ancien code disciplinaire reste effectif, mais la situation juridique est plutôt confuse à cet égard. Dans tous les autres pays, les codes disciplinaires sont en général très précisément réglementés.

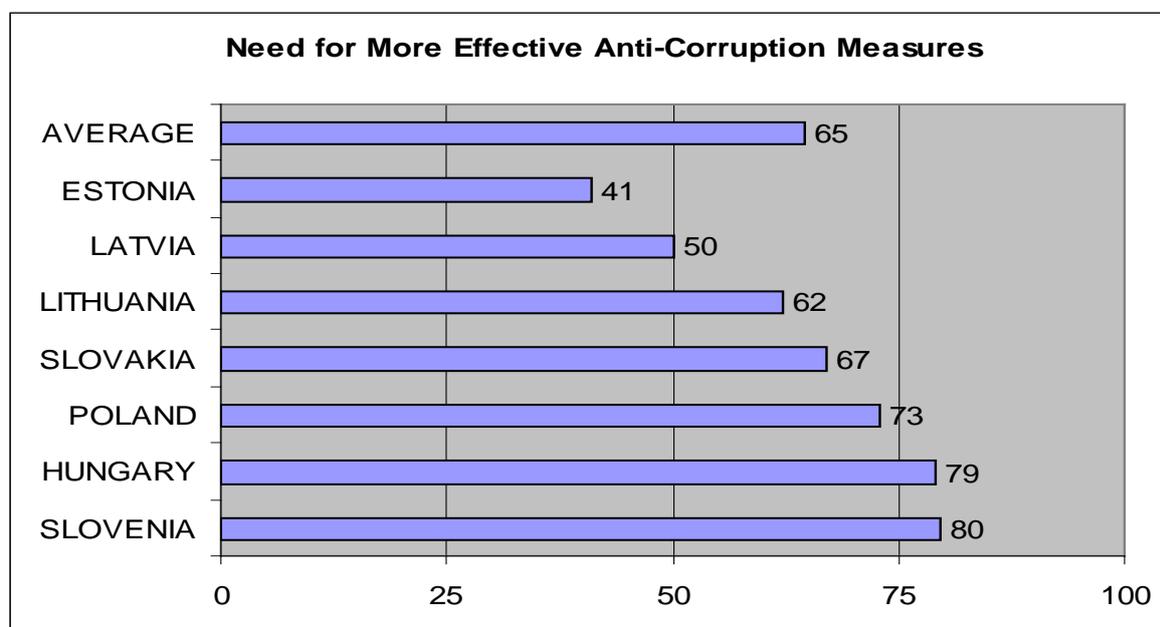
Cependant, il existe des différences considérables en termes de pertinence des codes disciplinaires vis-à-vis des pratiques réelles de gestion de la fonction publique. En **Lituanie** et en **Lettonie**, les codes constituent un outil important pour les directeurs de la fonction publique qui souhaitent licencier des hauts fonctionnaires. L'initiation de la procédure disciplinaire ne mènerait pas nécessairement directement à un renvoi, mais elle ferait inévitablement pression sur les fonctionnaires. En Lettonie, par exemple, une telle mesure a même affecté le chef de l'administration publique et les fonctionnaires après des désaccords avec les membres du gouvernement sur le traitement des plaintes et des actions disciplinaires en cours. En revanche, dans les autres pays, il est moins approprié d'appliquer des mesures disciplinaires contre des hauts fonctionnaires, car ces fonctionnaires peuvent généralement être licenciés relativement facilement.

En conclusion, la durabilité post-adhésion est relativement élevée dans ce domaine de la gouvernance de la fonction publique. Certaines questions se sont posées sur l'avenir des codes disciplinaires en Slovaquie et en Slovénie, mais le tableau d'ensemble est positif. Des questions importantes se posent néanmoins sur l'efficacité de ces règles et restrictions, en termes d'impact sur les pratiques réelles de la politique de fonction publique et sur le comportement des fonctionnaires dans l'exécution de l'ordre public. La réglementation des activités politiques diverge souvent des pratiques de gestion du personnel ; les activités économiques peuvent être réglementées, mais les fonctionnaires affichent un soutien limité aux restrictions parallèles à l'emploi dans le secteur privé ; les systèmes de déclaration de fortune tendent à manquer de capacité de gestion et d'application ; les codes de déontologie semblent avoir principalement une valeur symbolique et les codes disciplinaires tendent à être sous-utilisés dans la pratique.

La perspective critique vis-à-vis de l'efficacité des réglementations s'appliquant à la gouvernance de la fonction publique se reflète dans l'opinion générale des fonctionnaires au sujet de l'efficacité des mesures anti-corruption dans leur pays. Bien entendu, la réglementation des droits et des obligations des fonctionnaires n'est qu'un mécanisme parmi tant d'autres de lutte contre la corruption. Ceci dit, près de deux-tiers des participants à l'enquête Sigma sont en faveur de l'adoption de mesures anti-corruption plus efficaces. Les réponses recueillies en Slovénie, en Hongrie et en Pologne sont particulièrement frappantes,

car elles indiquent la très faible confiance dans la capacité des gouvernements à lutter contre la corruption à l'aide des instruments qu'ils possèdent actuellement. Le combat contre la corruption et surtout la recherche d'instruments anti-corruption efficaces, restera donc un domaine important pour le développement futur des fonctions publiques des PECO.

Figure 23. « Notre fonction publique devrait bénéficier d'instruments anti-corruption plus efficaces ».



#### 4. Discussion et conclusion comparatives

Ce document a analysé la durabilité post-adhésion des réformes de la fonction publique dans huit PECO. Il a examiné les schémas d'évolution de la fonction publique depuis l'adhésion en 2004 et la mesure dans laquelle les systèmes de fonction publique sont conformes aux principes européens d'administration favorisés par l'UE au cours de la période de pré-adhésion. Il n'y a aucune réponse simple à ces questions. L'analyse a indiqué une grande diversité dans la manière de gérer les fonctions publiques et dans leur évolution depuis que les PECO ont adhéré à l'UE. En bref, la région des PECO ne peut pas être considérée comme un ensemble homogène de gouvernance de la fonction publique. Cependant, on peut chercher à savoir si des modèles généraux peuvent être identifiés pour caractériser les similitudes et des différences entre les fonctions publiques des PECO.

Dans cette optique, la présente partie commence par un examen des modèles qui émergent de la comparaison des domaines de gouvernance de la fonction publique, de la comparaison des trois niveaux d'institutionnalisation mentionnés pour ces domaines, et de la comparaison des huit pays étudiés dans le présent document. Les deux derniers chapitres de la présente partie explorent les questions qui résultent des conclusions présentées dans ce document. Ils examinent l'évolution de la fonction publique dans les nouveaux Etats membres, notamment au regard des hypothèses sous-jacentes à l'espace administratif européen, des modèles classiques d'administration publique, et de la nouvelle gestion publique. Le dernier chapitre attire l'attention sur les causes déterminantes de l'évolution de la fonction publique après l'adhésion. En particulier, il compare la contribution des politiques de l'UE aux causes déterminantes au sein des nouveaux États membres pour déterminer la part de chacune à la durabilité de la réforme après l'adhésion.

#### 4.1. *Comparaison entre les domaines*

Pour examiner la durabilité post-adhésion, nous avons « divisé » la fonction publique en 11 domaines de gouvernance. L'analyse a révélé une variation considérable entre les domaines en termes de conformité actuelle aux principes européens d'administration et en termes d'orientation des changements depuis 2004. La classification dans ce chapitre est basée sur l'analyse de la partie précédente de ce document. Elle prend en considération l'analyse des données de l'enquête, l'analyse des instruments juridiques et ce qui est ressorti des entretiens personnels. Il est ainsi important de noter que les classifications ne sont pas exclusivement basées sur les données de l'enquête mais reposent sur diverses sources d'informations empiriques.

Nous pouvons par conséquent répartir les 11 domaines en cinq groupes, qui diffèrent en termes de conformité actuelle aux principes européens d'administration et en termes d'orientation des changements depuis 2004.

(1) Le premier groupe comprend les domaines du concours général, de la politique de formation et des systèmes de droits et d'obligations. Globalement, ces trois domaines démontrent un degré plus élevé de conformité aux principes européens que les huit autres domaines mentionnés dans ce document. Par ailleurs, l'évolution depuis l'adhésion est restée en grande partie stable et même légèrement positive dans les domaines du concours général et de la politique de formation. En d'autres termes, ce groupe montre un niveau élevé de durabilité de la réforme après l'adhésion.

Le concours général est le seul domaine de gouvernance de la fonction publique qui peut être vu comme hautement compatible avec les principes européens d'administration. La compatibilité élevée aux normes européennes s'applique à presque tous les pays et à chacun des trois niveaux d'institutionnalisation. La République Tchèque est le seul pays qui n'atteint pas au moins un niveau intermédiaire de compatibilité<sup>39</sup>.

La politique de formation et les systèmes de droits et d'obligations atteignent également un niveau assez élevé de conformité aux principes européens d'administration. Seules la Slovaquie et la République Tchèque obtiennent un faible résultat pour la politique de formation, principalement en raison de la désintégration de la politique et des institutions de formation centralisées, au cours des dernières années. La Slovaquie est également actuellement le seul pays qui n'atteint pas au moins un niveau intermédiaire pour le système des droits et des obligations. Pour le système des droits et des obligations, nous avons examiné la restriction applicable aux activités politiques et économiques des fonctionnaires, le code de déontologie, les systèmes de déclaration de fortune et la qualité des procédures disciplinaires. Pour la Slovaquie, l'absence d'un code de déontologie et le vide juridique entourant les systèmes disciplinaires indiquent l'existence de lacunes significatives dans ce domaine de gouvernance de la fonction publique.

Les financements reçus par le biais de l'instrument de facilitation de la transition et du Fonds social européen (FSE) ont contribué à la durabilité post-adhésion dans ce domaine de gouvernance de la fonction publique. Cependant, l'efficacité à long terme du soutien du FSE pour la politique de formation reste à déterminer. Par ailleurs, les nouveaux États membres devront augmenter leur investissement dans le développement de programmes de formation efficaces à l'avenir.

---

<sup>39</sup>

Il convient d'indiquer à nouveau que nous avons adopté une conception étroite du concours général, c'est-à-dire la publication des postes vacants dans la fonction publique. Si nous avons inclus des mécanismes d'examen et de sélection des candidats dans notre concept de concours général (plutôt que de les mentionner séparément ci-après), nous ne serions plus en mesure de classer ce domaine de gouvernance de la fonction publique comme étant hautement conforme.

L'évaluation généralement positive des systèmes de droits et d'obligations est plus ambiguë. La plupart des institutions concernées étaient déjà en place avant l'adhésion, et peu de changements importants ont eu lieu après l'adhésion. Cependant, l'efficacité des réglementations formelles dans ce domaine demeure contestée, et ce domaine sera important pour le développement futur.

(2) Le deuxième groupe se réfère aux domaines qui ont fait l'objet d'efforts de réforme constructive depuis l'adhésion, mais la compatibilité aux normes européennes reste faible. L'évolution s'applique au domaine des systèmes de rémunération. Seuls les systèmes de rémunération en Lituanie, en Hongrie et en Slovaquie atteignent un degré intermédiaire de conformité aux principes européens d'administration, ce qui indique que des efforts accrus pour renforcer le système de rémunération seront nécessaires à l'avenir. Cependant, la tendance pour la région est positive, car la Pologne et la République Tchèque étaient en fait les seuls pays à ne pas avoir investi dans leurs systèmes de rémunération depuis l'adhésion, alors que la Slovaquie l'avait fait en 2003, juste avant l'adhésion. Le degré de durabilité de la réforme post-adhésion doit donc être considéré comme positif mais encore insuffisant.

(3) Le troisième groupe comprend des domaines dont la tendance est négative depuis l'adhésion et dont le degré de conformité aux principes européens est relativement faible. Les systèmes d'examens d'entrée peuvent être classés dans ce groupe de domaines. Actuellement, la Lituanie est le seul pays à posséder un système d'examen plus ou moins fonctionnel, en particulier un examen écrit qui doit être passé avant d'intégrer la fonction publique. En Slovaquie l'efficacité du système d'examen a été largement contestée. Dans les autres pays, les examens écrits n'ont jamais existé ou ils ont été supprimés (ou il est prévu de les supprimer). Il reste à voir si la déréglementation des systèmes d'examen d'entrée deviendra une caractéristique permanente de divergence avec les normes européennes d'administration et formera la base d'un certain exceptionnalisme des PECO.

(4) Le quatrième groupe comprend les domaines principalement caractérisés par un niveau élevé de différences entre les huit PECO. Dans certains pays, ces domaines affichent un niveau élevé de conformité aux principes européens d'administration, alors que dans d'autres pays, le niveau de conformité est faible ou intermédiaire. Par ailleurs, les évolutions post-adhésion prennent des orientations différentes dans chacun des huit pays. Ce groupe de domaines comprend le domaine des programmes de réforme de la fonction publique et administrative, le domaine de la gestion centrale de la fonction publique et le domaine de l'évaluation des performances.

Les programmes de réforme de la fonction publique et administrative ont été très efficaces en Lituanie, en Lettonie et en Hongrie, alors que les autres pays ont beaucoup moins progressé. Ceci indique que l'engagement du gouvernement envers la réforme de la fonction publique a été plutôt faible pendant la période de post-adhésion initiale, mais des initiatives récentes, voire naissantes – même dans des pays comme la République Tchèque et la Slovaquie – dénotent un nouvel intérêt pour le développement des ressources humaines publiques dans la région.

Les structures centrales de gestion ont été également identifiées comme étant différentes en termes de lieu, de capacité et de stabilité. Pourtant quelques tendances générales restent évidentes. Les soi-disant bureaux indépendants de la fonction publique se sont révélés inadaptés pour la région, car ceux qui existaient avant l'adhésion ont été affaiblis ou supprimés. Au contraire, on constate un léger changement en faveur d'une participation des cabinets du Premier ministre et des Chancelleries dans des pays tels que la Lettonie, la Hongrie, la Pologne et même la Slovaquie<sup>40</sup>. Comme dans le domaine des programmes de réforme de la fonction publique, cette tendance

<sup>40</sup>

Cette tendance correspond aux tentatives générales de créer un exécutif central et d'établir des gouvernements centraux dotés de plus de capacités dans beaucoup de PECO (Dimitrov et al. 2006, Goetz/Margetts 1999).

pourrait indiquer une prise de conscience de l'importance stratégique de la politique de gestion du personnel pour que le gouvernement travaille efficacement.

La qualité des systèmes d'évaluation des performances diffère également beaucoup dans la région. Les pays tels que la Pologne et la République Tchèque commencent à peine à investir dans ce domaine de gouvernance de la fonction publique. La Hongrie, en revanche, a récemment investi dans le développement d'un nouveau système très performant d'évaluation des performances, mais sa relation avec le système de rémunération a en particulier créé des tensions importantes au sein de l'administration. Le développement futur des systèmes d'évaluation des performances dépendra ainsi dans une large mesure de la qualité des relations avec les autres domaines de gouvernance de la fonction publique, tels que le système de rémunération, mais également avec les systèmes généraux de gestion des performances du gouvernement.

(5) Le dernier groupe comprend les domaines de la politisation de la haute fonction publique, de la sécurité de l'emploi et de la qualité des cadres formels-juridiques régissant la fonction publique. Dans ces domaines, on constate également une grande diversité entre les pays, mais la tendance post-adhésion est en moyenne négative, si on la compare aux principes européens d'administration. Dans aucun des huit pays, la réforme n'a progressé dans ces domaines depuis l'adhésion.

L'évolution négative des pays dans ce groupe de domaines depuis l'adhésion est particulièrement déconcertante, notamment si l'on tient compte de l'importance que la Commission attachait à ces domaines. Les lois sur la fonction publique, par exemple, ont souvent été considérées comme l'essence même des conditions préalables d'adhésion à l'UE dans le domaine de la réforme de la fonction publique. Les lois sur la fonction publique n'ont pas été révoquées après l'adhésion, mais la qualité de la législation a diminué. Les lois ont été instables et plusieurs pays ont apporté des amendements importants, ce qui a affecté la prévisibilité juridique de la gestion de la fonction publique. La qualité de l'application demeure incertaine, particulièrement dans les pays tels que l'Estonie, la Slovaquie et la Slovénie. La déréglementation des lois sur la fonction publique dans les deux derniers cas a effectivement créé des lacunes dans le fondement juridique de la gestion de la fonction publique.

Par ailleurs, l'étendue des lois sur la fonction publique a souvent été diminuée pour faciliter l'intervention politique dans la politique de fonction publique. Il y a ainsi un rapport étroit entre la qualité du fondement juridique et la politisation croissante de la haute fonction publique et une protection décroissante des postes de la fonction publique, notamment les postes de hauts fonctionnaires. La politisation de la bureaucratie ministérielle est importante en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie. Dans chacun de ces trois cas, mais également en Slovénie, la politisation a augmenté depuis l'adhésion. La repolitisation de la fonction publique dans ce pays est allée de pair avec la déréglementation de la protection des hauts fonctionnaires contre le licenciement politique. Actuellement, seuls les trois États baltes affichent un certain niveau de dépolitisation et une stabilité au niveau supérieur de l'administration centrale du gouvernement.

Ces conclusions entraînent naturellement un certain nombre de questions essentielles, en particulier : pourquoi certains domaines, tel que le concours général, sont-ils hautement réglementés dans pratiquement tous les pays ; pourquoi la conformité aux principes européens est-elle généralement faible dans les domaines tels que les examens et les salaires ; et pourquoi certains domaines sont-ils si différents d'un pays à l'autre ?

#### **4.2. Comparaison des niveaux d'institutionnalisation**

Contrairement aux différences entre les domaines de gouvernance de la fonction publique, il est plus difficile d'évaluer à quel point les principes européens d'administration sont ancrés dans les administrations des PECO et dans quelle mesure l'évolution a été positive depuis l'adhésion en 2004. Dans notre analyse,

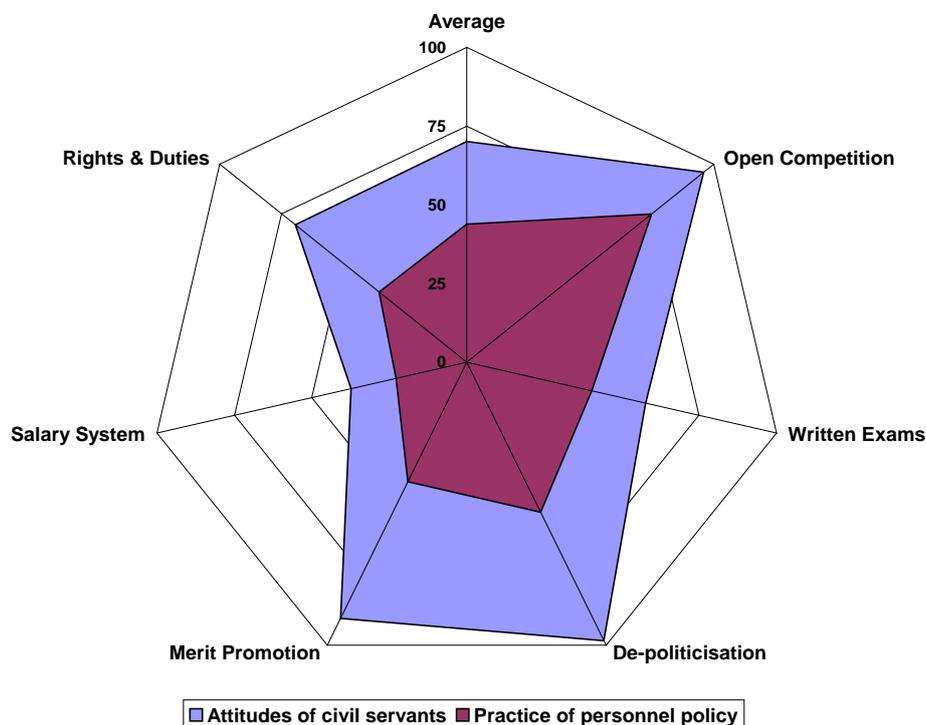
nous avons examiné le fondement juridique de la gouvernance de la fonction publique, les pratiques réelles de la gestion de la fonction publique et les attitudes des fonctionnaires vis-à-vis des divers principes de gestion du personnel. En ce qui concerne le fondement juridique, nous avons pu obtenir une vision relativement claire de l'évolution depuis l'adhésion. Les entretiens personnels nous ont également donné des aperçus de l'évolution des pratiques de gestion du personnel dans les PECO, alors que l'enquête Sigma nous a donné quelques aperçus de la situation au printemps et à l'été 2008. En revanche, nous ne pouvons pas en dire autant des attitudes des fonctionnaires depuis l'adhésion, car l'enquête Sigma ne nous permet pas d'explorer l'évolution des attitudes au fil du temps. Sur cette base, nous pouvons faire au moins trois observations générales sur le degré d'institutionnalisation des principes européens dans les PECO.

(1) **La conformité aux principes européens d'administration tend à être plus élevée pour les règles formelles que pour les pratiques réelles de la politique de gestion du personnel, un fait qui a souvent été qualifié de « déficit de mise en œuvre ».** Dans un certain nombre de cas, le fondement juridique n'était pas appliqué ou tout au moins pas entièrement, ou bien le fondement juridique et les pratiques réelles de la politique de gestion du personnel n'étaient pas compatibles. En Estonie, le fondement juridique et les pratiques réelles de la politique de fonction publique sont parfois considérés comme deux mondes différents. Ceci s'applique particulièrement au système de rémunération en Estonie. L'application du système d'évaluation des performances a été souvent critiquée, en particulier en Pologne. Le système d'examen en Slovaquie délègue un pouvoir discrétionnaire aux examinateurs et aux comités de sélection, ce qui affecte l'efficacité du processus d'examen. Les systèmes de droits et d'obligations des fonctionnaires sont souvent performants en théorie mais manquent de pouvoir dans la pratique. La liste d'exemples pourrait être étendue, mais il semble évident que les principes européens d'administration sont encore moins institutionnalisés au niveau des pratiques relatives à la politique de gestion du personnel que dans d'autres domaines.

(2) **L'écart entre les cadres formels-juridiques et les pratiques de gestion du personnel a été réduit depuis l'adhésion.** On a prétendu que la divergence entre l'intention législative et la pratique réelle est l'une des caractéristiques de la gouvernance exécutive dans les PECO (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2006a). Avant l'adhésion, il était courant que des hauts fonctionnaires, officiellement qualifiés de fonctionnaires permanents professionnels, soient hautement politisés dans la pratique. La modification de la portée des lois sur la fonction publique et la plus grande politique discrétionnaire sur les nominations politiques et sur le renvoi des hauts fonctionnaires en Hongrie, en Pologne, en Slovaquie et en Slovénie ont réduit le niveau de compatibilité général de ces systèmes de fonction publique avec les principes européens d'administration. Elles ont néanmoins également augmenté la congruence entre les règles formelles et les pratiques réelles de la gestion du personnel dans ces pays.

(3) **Les attitudes des fonctionnaires vis-à-vis des principes européens d'administration sont ambiguës (voir la figure 24 ci-dessous).** D'une part, il est devenu évident que les attitudes envers certains principes européens sont extrêmement positives. En fait, les résultats de l'enquête Sigma indiquent que les attitudes des fonctionnaires sont plus compatibles avec les principes européens que les règles formelles régissant la fonction publique. Cependant, nous devons reconnaître qu'il est difficile de comparer les attitudes vis-à-vis des principes européens d'administration et les pratiques effectives de gestion du personnel.

Figure 24. Conformité des pratiques de gestion du personnel et des attitudes des fonctionnaires aux principes européens : Comparaison entre les domaines sur la base des données de l'enquête



Les attitudes positives des fonctionnaires sont clairement marquées dans les domaines tels que le concours général, la nécessité d'établir des lois sur la fonction publique et les aspects liés à la dépolitisation et à la professionnalisation de la fonction publique. Les fonctionnaires critiquent le patronage de parti, l'adhésion à un parti dans la fonction publique, la promotion sur la base des relations politiques, etc. Pourtant la figure 24 indique que les attitudes des fonctionnaires tendent à être les plus positives dans les pays qui sont soumis à des niveaux élevés de politisation. Cela indique, tout d'abord, un manque systématique de congruence entre les pratiques et les attitudes dans des pays tels que la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie pour les questions liées à la dépolitisation visées par l'enquête, alors que le degré de congruence est plus élevé dans les trois États baltes. Cependant, les différences peuvent également indiquer un mécontentement des fonctionnaires vis-à-vis de la situation dans le premier groupe de pays.

Même si les résultats de l'enquête peuvent être influencés par la réponse affective des fonctionnaires dans certains des huit pays, les attitudes hautement positives des fonctionnaires en général dans ces domaines de gouvernance de la fonction publique peuvent être considérées une bonne nouvelle à bien des égards. Elles contredisent l'idée selon laquelle les règles formelles sont conformes aux principes européens d'administration, alors que les valeurs des fonctionnaires ne le sont pas. Cette idée a souvent été basée sur l'argument de la « faible européanisation » des administrations des PECO (Goetz 2005). Le soutien élevé envers la professionnalisation et la dépolitisation réduit également la crainte que les valeurs et les normes qui ont caractérisé les administrations communistes aient persisté jusqu'à aujourd'hui.

D'autre part, l'analyse a prouvé que les attitudes des fonctionnaires sont moins positives en ce qui concerne les domaines tels que la sécurité de l'emploi dans la fonction publique, les examens d'entrée pour les candidats et la plupart des aspects relatifs aux salaires et aux récompenses. Dans ces domaines, les fonctionnaires affichent une préférence nette pour le pouvoir discrétionnaire des directeurs par opposition à la gestion du personnel sur la base des règles et des procédures administratives. Les fonctionnaires qui ont participé à l'enquête ont indiqué leur préférence pour un pouvoir discrétionnaire accru des directeurs en termes de recrutement et de renvoi des fonctionnaires, leur réticence aux systèmes d'examen normalisés et

ont appuyé les méthodes de rémunération basée sur la performance et la délégation d'un pouvoir discrétionnaire pour la répartition des primes aux directeurs.

En général, les fonctionnaires interrogés dans les nouveaux Etats membres semblent être en faveur d'un système de fonction publique qui combine dépolitisation et pouvoir discrétionnaire des directeurs plutôt que de la dépolitisation et la réduction du pouvoir discrétionnaire des directeurs de la fonction publique. La formule qui semble être généralement favorisée par les fonctionnaires des PECO interrogés est ainsi plus proche des principes de la nouvelle gestion publique que ceux de la tradition européenne de *Rechtsstaat*, tel qu'indiqué dans les Traités de l'UE et interprété par la Cour européenne de justice.

Cette incompatibilité partielle entre les attitudes des fonctionnaires et les principes européens d'administration peut être le résultat d'un changement générationnel, par lequel les jeunes fonctionnaires, qui représentent une proportion relativement large de tous les fonctionnaires des PECO, ont une vision davantage basée sur les performances et la flexibilité que la génération précédente<sup>41</sup>. D'autres explications sont également possibles. Les pouvoirs discrétionnaires attribués aux directeurs peuvent être considérés comme un mécanisme destiné à compenser les salaires généralement bas, puisque le pouvoir discrétionnaire des directeurs peut servir à augmenter les salaires de certaines personnes. La préférence pour des approches directives peut également refléter une attitude généralement positive envers le secteur privé et le marché des sociétés post-communistes, alors que l'État et le secteur public sont critiqués depuis le début de la transition économique.

Il est également concevable que l'attitude positive envers des approches directives soit liée au processus d'intégration à l'UE. En particulier, l'accent mis sur les dates limites et la nécessité de fournir des résultats pendant le processus de pré-adhésion peuvent avoir grandement contribué à l'émergence d'une culture directive dans les bureaucraties ministérielles des PECO qui favorise la rapidité au détriment de la procédure et qui a persisté au-delà de la date d'adhésion. Toutes ces considérations ne sont que des hypothèses qui devront être examinées plus en détail à l'avenir.

#### **4.3. Comparaison entre les pays**

Les deux formes précédentes de comparaison ont souligné que les variations entre les pays concernaient de nombreux aspects de la gouvernance de la fonction publique, mais pas tous. Si on se concentre sur la comparaison entre les pays, quelles ont été les évolutions depuis l'adhésion et dans quelle mesure les fonctions publiques contemporaines des PECO ont-elles institutionnalisé les principes européens d'administration ?

D'après le tableau 2, nous pouvons globalement distinguer trois groupes de pays. Ils varient en termes de conformité actuelle aux normes européennes d'administration et en termes d'évolution de la professionnalisation depuis l'adhésion à l'UE. La classification se base à nouveau sur une large gamme de sources empiriques utilisées dans ce document.<sup>42</sup> La comparaison entre le Tableau 2 et les figures 26 et 27 montre un recoupement relativement important du classement et de la catégorisation des pays. Seule la Hongrie devrait être classée à un échelon inférieur si nous nous étions exclusivement basés sur les données de l'enquête plutôt que sur une vision élargie fondée sur d'autres informations empiriques et d'autres domaines de gouvernance de la fonction publique.

---

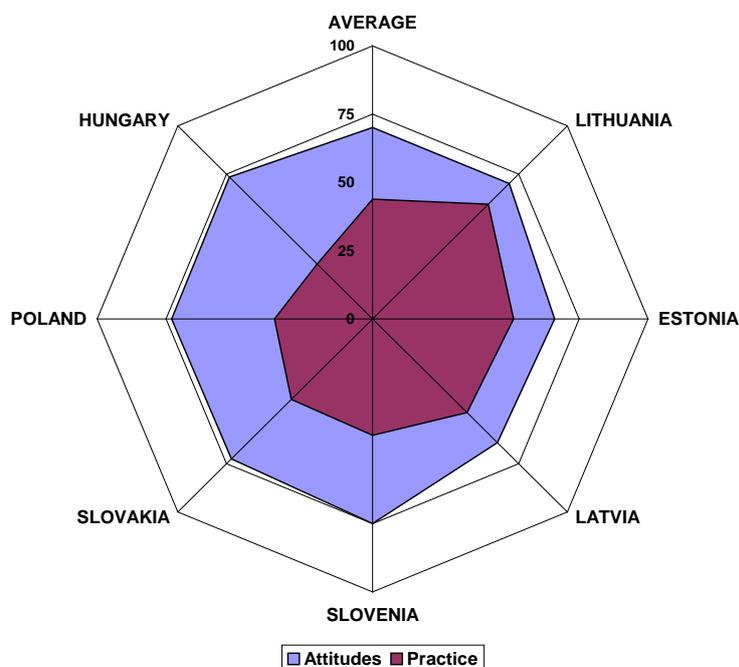
<sup>41</sup> Cet effet serait encore plus perceptible si les jeunes fonctionnaires étaient surreprésentés dans l'enquête. Pour les éventuelles partialités, reportez-vous à l'annexe.

<sup>42</sup> L'approche plus générale, qui ne se fonde pas uniquement sur l'enquête Sigma, nous a également permis d'inclure la République Tchèque dans le classement.

Tableau 1. Conformité aux principes européens d'administration : Comparaison entre les pays

Conformité actuelle et évolutions post-adhésion	Conformité élevée	Conformité moyenne à élevée	Conformité moyenne	Conformité moyenne à faible	Conformité faible
Prolongation constructive de la réforme	Lituanie	Lettonie Estonie			
Inversion constructive de la réforme			Hongrie Slovénie		
Inversion destructive de la réforme				Slovaquie Pologne	République Tchèque

Figure 25. Conformité de la pratique de gestion du personnel et des attitudes des fonctionnaires aux principes européens d'administration : Comparaison entre les pays sur la base des données de l'enquête



(1) Sur la base de ces qualifications, le premier groupe comprend les trois pays baltes. La Lituanie, la Lettonie et l'Estonie atteignent un niveau relativement élevé de conformité aux principes européens, et l'évolution depuis l'adhésion a été positive. En d'autres termes, la durabilité post-adhésion des réformes de la fonction publique a été la plus élevée dans ces trois cas, dans le sens où l'investissement dans la professionnalisation de la fonction publique s'est poursuivi depuis l'adhésion.

La fonction publique en **Lituanie** affiche la conformité la plus stricte aux principes européens d'administration par rapport aux autres nouveaux Etats membres de l'ECO, et c'est le seul pays qui peut être classé comme « hautement conforme ». La fonction publique en Lituanie obtient le score le plus élevé dans presque tous les domaines de gouvernance de la fonction publique visés ci-dessus. Cette conclusion repose sur les résultats de l'enquête Sigma, et elle se reflète dans le cadre

juridique régissant la fonction publique et dans les aperçus obtenus suite aux entretiens personnels<sup>43</sup>.

La Lituanie enregistre également la meilleure évolution post-adhésion. Avec la prolongation des réformes, le renforcement de la capacité centrale de gestion au Ministère de l'intérieur, l'augmentation de l'investissement dans la politique de formation et le renforcement du système d'évaluation des performances, la Lituanie a progressé dans plus de domaines de gouvernance de la fonction publique que les autres pays de la région.

Bien que la Lituanie apparaisse comme le pays le plus performant de cette enquête, cela ne veut pas dire pour autant que la conformité élevée aux normes européennes perdurera à l'avenir. La fonction publique peut être classée comme consolidée, mais elle reste vulnérable. Les résultats des récentes élections parlementaires et la formation d'un nouveau gouvernement de coalition à l'opposé du spectre politique permettront de tester la capacité de résistance du système lituanien de fonction publique. Certains signes semblent déjà indiquer que la pression politique sur la fonction publique augmente, portant ainsi atteinte à quelques-uns des progrès réalisés lors de la dernière décennie de réforme de la fonction publique en Lituanie.

**La Lettonie** affiche également un niveau relativement élevé de conformité aux principes européens d'administration. Pourtant, dans plusieurs domaines, la Lettonie ne répond pas parfaitement aux normes européennes. Cela concerne particulièrement le manque d'éléments normalisés dans le système d'examen et la persistance d'éléments fortement discrétionnaires dans le système de rémunération. La réforme des salaires après l'adhésion a sans conteste été l'un des exemples les plus positifs dans la région, mais la préservation des contrats de direction et les bases très différentes de calcul des salaires vont toujours à l'encontre des principes de base dans l'administration européenne.

Comme la Lituanie, la Lettonie affiche également une évolution positive depuis l'adhésion. La réforme du système de rémunération, l'amélioration du système d'évaluation des performances et l'investissement continu dans le développement des programmes de réforme indiquent des progrès dans au moins trois domaines de gouvernance de la fonction publique.

La classification de **l'Estonie** comme pays à conformité relativement élevée et à durabilité de réforme élevée est ambiguë. La fonction publique en Estonie a plusieurs faiblesses, dont la fragmentation des structures centrales de gestion et de coordination de la fonction publique, l'absence d'un système d'examen écrit et la grande divergence entre le texte juridique et les pratiques réelles de gestion de la fonction publique, particulièrement dans des domaines comme le système de rémunération. Pourtant les scores élevés de l'Estonie dans la plupart des autres domaines et les réponses à l'enquête Sigma indiquent un enracinement remarquable des principes de professionnalisme et de neutralité politique dans la fonction publique estonienne.

Des doutes subsistent également sur la durabilité de l'évolution post-adhésion de l'Estonie et sur la poursuite des investissements dans la professionnalisation de la fonction publique. L'Estonie a réalisé des progrès considérables au milieu des années 1990, mais elle n'a jamais réussi à faire passer de réforme significative sur la fonction publique depuis le lancement du processus d'adhésion avec la publication des avis de la Commission en 1997. L'absence d'une révision importante du système de fonction publique après l'adhésion peut ainsi être considérée comme une forme de stagnation. Cependant, l'impasse sur la réforme de la fonction publique pourrait se résoudre avec la préparation et la présentation récente d'une proposition de réforme. Par ailleurs,

---

<sup>43</sup>

Cela ne veut pas dire que la fonction publique lituanienne est parfaite. Il faudra investir davantage dans le système de rémunération et le système d'examen devra être révisé afin d'augmenter l'efficacité de la sélection de la partie écrite de l'examen. L'efficacité et le contenu du programme de formation ont également été critiqués par les observateurs internes et externes.

l'administration estonienne a développé un certain nombre d'initiatives novatrices importantes dans des domaines tels que le système de rémunération et la politique de formation, qui ont été poursuivis sur le terrain, même sans changement important du cadre formel-juridique régissant le système de fonction publique.

(2) Le deuxième groupe comprend la Slovaquie, la Pologne et la République Tchèque. Ces trois pays ont en commun leur niveau relativement faible de conformité aux principes européens d'administration et montrent tous des signes de régression de la réforme depuis leur adhésion à l'UE en 2004. Dans chacun des trois cas, nous avons constaté un démantèlement des institutions qui avaient été établies avant l'adhésion, sans aucune institution de remplacement. En d'autres termes, la durabilité post-adhésion des réformes de la fonction publique dans ce groupe a été faible et la professionnalisation a diminué. Pour ces raisons, ces trois pays sont qualifiés de cas d'inversions destructives de réforme.

**La République Tchèque** vient bonne dernière en matière de réforme de la fonction publique parmi les nouveaux États membres, car c'est le pays le moins performant dans tous les domaines de gouvernance de la fonction publique. L'exception est le système des droits et des obligations des fonctionnaires, pour lesquels la fonction publique tchèque atteint un degré intermédiaire de conformité aux normes européennes. Pour la République Tchèque, nous ne disposons d'aucune donnée collectée par l'enquête Sigma, mais le grand nombre d'entretiens que nous avons menés nous permet de comparer le développement tchèque à celui des autres pays. La faible conformité aux principes européens d'administration est, dans une large mesure, le résultat de l'absence d'une loi sur la fonction publique et donc de l'absence de règles formelles adéquates qui augmentent la responsabilité et la prévisibilité juridiques, ainsi que l'homogénéité des normes et des procédures entre les institutions du gouvernement. Pour l'instant, la fonction publique tchèque continue de former un ensemble de différents systèmes de gestion du personnel. Une importante caractéristique commune aux diverses fonctions publiques tchèques est le niveau élevé d'« informalité » dans presque tous les domaines de gestion de la fonction publique.

Le faible niveau de conformité aux normes européennes n'est pas un phénomène nouveau en République Tchèque car la loi sur la fonction publique n'était pas non plus appliquée avant l'adhésion. Cependant, le développement depuis l'adhésion affiche une régression de la réforme par rapport à un niveau de réforme déjà très bas. La quasi absence d'un régime intégré de réforme de la fonction publique (au moins jusque récemment), la dissolution de la direction générale de la fonction publique au sein du bureau du gouvernement avant même qu'elle ait véritablement commencé à fonctionner et le transfert des institutions d'élaboration et d'organisation de la formation ont réduit les perspectives de rapprochement avec les principes européens d'administration dans un proche avenir.

Le statu quo en République slovaque et en Pologne répond mieux aux normes européennes d'administration qu'en République Tchèque, mais ni l'un ni l'autre de ces pays ne peut actuellement être classé comme étant à un niveau intermédiaire de conformité à ces normes. La gestion de la fonction publique en **Slovaquie** est basée sur la loi relative à la fonction publique et affiche un niveau de performance raisonnable dans des domaines tels que le concours général, les examens et l'évaluation des performances. Pourtant, même dans ces domaines il y a souvent un écart considérable entre l'intention juridique et la pratique réelle.

La Slovaquie apparaît comme le pays ayant le plus régressé depuis l'adhésion en termes de conformité de la fonction publique aux principes européens d'administration. Avant l'adhésion, les inquiétudes concernant la qualité de l'application de la plupart des dispositions juridiques étaient réelles. De plus, la réforme du système de rémunération en 2003 a déréglementé le système en introduisant des mesures d'indexation du salaire sur les performances, sans établir de procédures adéquates d'attribution des primes. En d'autres termes, le système avait déjà commencé à s'éloigner des principes européens d'administration avant l'adhésion. Cependant, depuis la réforme de 2006,

la situation s'est aggravée, en particulier suite à l'abolition du bureau de la fonction publique et à l'absence de gestion au centre de l'institution.

La fonction publique **polonaise** a suivi une trajectoire comparable à celle de la Slovaquie. Cependant, la fonction publique polonaise possède toujours quelques points forts spécifiques, qui peuvent également servir de base à sa reconstruction future. Les structures centrales de gestion demeurent incertaines, mais elles ont récupéré certaines de leurs capacités d'action. L'école nationale de l'administration publique et la fonction publique nommée restent les soutènements professionnels du gouvernement polonais et d'autres domaines, tels que le système du concours général et les systèmes de droits et d'obligations, sont relativement bien établis.

Pourtant l'évolution depuis l'adhésion a tout d'abord contribué à creuser l'écart entre les principes européens d'administration et la façon dont la fonction publique polonaise a été gérée. L'abolition du bureau de la fonction publique a signifié la disparition du garant du professionnalisme et de la dépolitisation. La création de la réserve du personnel de l'État et la conversion des hauts fonctionnaires en nominataires politiques ont contribué à repolitiser la fonction publique et ont généré beaucoup d'insécurité et d'incertitude chez les fonctionnaires. La fonction publique polonaise affiche donc également un résultat assez faible en ce qui concerne la durabilité post-adhésion des réformes de la fonction publique.

Comme pour la Slovaquie, on peut dire que la Pologne avait déjà commencé à s'éloigner des normes européennes avant l'adhésion. En particulier, la révision de la loi sur la fonction publique en 2001 par le nouveau gouvernement Miller a ouvert les portes à la repolitisation de la fonction publique. Les pratiques en matière de politique de gestion du haut personnel ont suivi peu de temps après, et les changements introduits en 2005 et 2006 étaient donc en grande partie la prolongation d'une tendance à la repolitisation qui avait commencé bien avant l'adhésion. Les réformes en cours de préparation au moment de la rédaction du présent document, suggèrent que la fonction publique polonaise est déjà dans une nouvelle phase d'inversion de la réforme. L'abolition de la réserve du personnel de l'État et la réintégration des postes de directeurs dans les domaines de la fonction publique permettront de retourner à une situation de conformité avec les principes européens d'administration.

(3) Le troisième groupe de pays comprend la Hongrie et la Slovaquie. Les systèmes de fonction publique dans les deux pays ont des points forts dans quelques domaines et des points faibles dans d'autres. Par ailleurs, l'évolution depuis l'adhésion prend plusieurs orientations, car les progrès réalisés dans certains domaines s'accompagnent de formes d'inversions de la réforme dans d'autres domaines. La durabilité post-adhésion des réformes de la fonction publique est donc ambiguë à la lumière du débat conceptuel de la partie 2 de ce document. D'après ces développements, les deux pays peuvent être définis comme des cas d'inversions constructives de la réforme, tandis que les niveaux généraux de professionnalisation n'ont presque pas changé.

L'évolution récente en **Hongrie** et son modèle actuel de fonction publique représentent la plus grande contradiction de la région. Dans l'enquête Sigma, la Hongrie apparaît constamment comme le pays le moins performant de la région (en sachant, cependant, que la République Tchèque n'a pas participé à l'enquête). Ces résultats reflètent la faible conformité aux principes européens dans des domaines tels que les examens d'entrée, la politisation de la haute fonction publique, le faible niveau de sécurité de l'emploi pour les hauts fonctionnaires et les ambiguïtés inhérentes au système de rémunération. Cependant, il faut reconnaître que la conformité du système de fonction publique hongrois est plus élevée dans certains domaines de gouvernance comme, par exemple, l'élaboration d'un programme de réforme solide ainsi que le système des droits et des obligations. De plus, le système du concours général et le système d'évaluation des performances sont contestés et plutôt vagues pour l'instant, mais ils ont été considérablement améliorés au cours des deux dernières années, au moins en théorie.

La plupart des contradictions proviennent de l'évolution de la réforme de la fonction publique depuis l'adhésion. D'une part, il est évident que l'instabilité et la politisation de la fonction publique en Hongrie ont augmenté de manière presque continue depuis le milieu des années 1990 (Vass 2001, Meyer-Sahling 2006b, 2008). L'adhésion n'a pas été un facteur crucial de cette évolution, mais la politisation a continué d'augmenter après le remplacement de Medgyessy par Gyurcsány au poste de Premier ministre en 2004, et de nouveau après que le gouvernement Gyurcsány ait été confirmé aux élections de 2006. La conversion des postes de la haute fonction publique en nominations politiques en 2006 a confirmé cette tendance. En fait, les faibles résultats de la Hongrie dans l'enquête Sigma reflètent la détérioration continue de la qualité de la gouvernance de la fonction publique ces dix dernières années, plus particulièrement ces cinq dernières années. Les résultats de l'enquête pour la Hongrie coïncident étroitement avec les résultats des entretiens personnels menés au printemps et à l'été 2008. D'autre part, la Hongrie a tenté d'appliquer la réforme la plus radicale parmi les PECO au cours de la période post-adhésion. Les résultats de la réforme sont encore incertains, mais les efforts de réforme des systèmes de recrutement, d'examen, d'évaluation des performances, des salaires, et de certaines parties du système de formation devraient être bien accueillis et appuyés de manière constructive à l'avenir.

**La Slovaquie** partage l'expérience hongroise dans le sens où les tentatives de réforme constructive se sont accompagnées de mesures qui ont augmenté les divergences avec les principes européens d'administration. En fait, la fonction publique en Slovaquie tend à combiner des points forts et des points faibles et ce, dans le domaine même de la gouvernance de la fonction publique. Ceci prend la forme d'un paradigme pour ce qui est du recrutement et de la sélection des hauts fonctionnaires publics, où un procédé transparent et relativement bien réglementé coexiste avec des niveaux relativement élevés de politisation réelle du personnel. Cependant, un jugement semblable peut être émis à propos du système de rémunération (moins de pouvoir discrétionnaire sur les salaires et les primes, mais une longue période de non application correcte du système), des examens (suppression des examens mais introduction d'une formation obligatoire sans évaluations), etc.

L'évolution post-adhésion en Slovaquie est également ambiguë, mais par rapport à la Hongrie elle présente plus d'éléments de régression de la réforme et moins d'éléments de renforcement constructif des institutions. La création du Ministère de l'administration publique et l'intégration du Conseil des fonctionnaires à ce ministère ont contribué à améliorer la capacité de gestion. Cependant, la déréglementation de la loi sur la fonction publique en 2005 a engendré beaucoup d'incertitude dans des domaines tels que le système d'évaluation des performances et le système disciplinaire. L'application de la loi de 2002 sur les salaires a été retardée plusieurs fois, mais son application intégrale est prévue d'ici fin 2008. Par ailleurs, les postes dans la fonction publique sont devenus moins sûrs, les grades supérieurs sont plus politisés, et l'Académie de formation établie de longue date a été réorganisée. Suite à l'adhésion et à l'élection du gouvernement Janza en 2004 (en place jusqu'à l'automne 2008), la Slovaquie a cherché à changer de cap vis-à-vis de la politique de fonction publique. Les premières mesures ont été prises en 2005, mais elles n'ont pratiquement pas été poursuivies depuis, laissant la fonction publique dans un avenir incertain.

En résumé, les rapports sur les progrès annuels de la Commission européenne avaient indiqué au cours de la période de pré-adhésion comment les PECO s'étaient engagés dans des réformes pour accroître la professionnalisation de la fonction publique. Quand les rapports de suivi de la Commission ont été publiés en 2003, il a été clairement indiqué que les PECO devaient s'investir davantage dans le développement de leurs systèmes de fonction publique. La durabilité de la réforme, c'est-à-dire la poursuite des réformes de la fonction publique pour augmenter la compatibilité avec les principes européens d'administration, était donc un objectif important de la période post-adhésion. Pourtant, les évolutions post-adhésion et les niveaux actuels de développement diffèrent considérablement dans les huit PECO qui ont rejoint l'UE en 2004. La Lituanie, la Lettonie et, dans une moindre mesure, l'Estonie ont poursuivi leurs efforts de professionnalisation après l'adhésion. Les cas de la Hongrie et de la Slovaquie sont ambigus : des

éléments de régression de la réforme s'accompagnent de renforcement constructif des institutions. La République Tchèque, la Slovaquie et la Pologne se sont encore plus écartées des principes européens d'administration, car elles ont supprimé des institutions sans en établir de nouvelles<sup>44</sup>.

#### **4.4. Discussion : Quel modèle de gouvernance de la fonction publique pour l'Europe centrale et orientale ?**

Les résultats ont des conséquences plus vastes pour les débats sur l'avenir de l'administration publique en Europe que celles décrites dans l'introduction de ce document. Tout d'abord, les grandes différences entre les huit PECO indiquent que cette région ne peut nullement être considérée comme un espace homogène de gouvernance de la fonction publique. Nous pouvons au contraire identifier différents groupes de PECO qui partagent de nombreuses caractéristiques, niveaux de conformité aux principes européens d'administration, et modèles de réforme récents. Ceci contredit la perspective liée à la notion de l'espace administratif européen, par lequel les systèmes administratifs de l'UE devraient converger sur la base de certains principes d'administration. En fait, le développement post-adhésion a entraîné une divergence des systèmes de fonction publique dans les PECO au cours des cinq dernières années.

Les différences transnationales en termes de compatibilité actuelle avec les principes européens d'administration indiquent qu'au moins certains PECO, notamment la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie, sont sur le point de s'aligner sur les normes européennes fondamentales d'administration publique. En d'autres termes, les trois pays de tête au moins montrent une érosion graduelle de l'exceptionnalisme des PECO dans le domaine de la gouvernance de la fonction publique. Reste à savoir si les fonctions publiques des quatre pays de Visegrad (Pologne, République Tchèque, Hongrie et Slovaquie) et de la Slovénie divergeront à long terme ou si la convergence dans les domaines tels que le concours général débordera progressivement sur d'autres domaines de gouvernance de la fonction publique (voir également ci-dessous, le chapitre suivant).

La notion de « débordement » attire l'attention sur les relations entre les divers domaines de gouvernance de la fonction publique, ainsi que sur la possibilité de cycles vicieux et vertueux suite à un bon ou un mauvais enchaînement des réformes de la fonction publique. L'analyse suggère que la **capacité centrale de gestion** est une condition préalable importante au « progrès » dans d'autres domaines de gouvernance de la fonction publique. Pourtant les cas polonais et hongrois indiquent également qu'un organe de direction relativement capable (bien qu'instable) n'est pas une condition préalable suffisante pour la professionnalisation de la fonction publique dans d'autres domaines. De même, l'exemple estonien prouve qu'une capacité de gestion plus faible peut encore produire un niveau relativement élevé de conformité aux principes européens d'administration.

La qualité du cadre formel-juridique et en particulier la dépolitisation de la haute fonction publique entraînent un niveau de conformité plus élevé des autres domaines de gouvernance de la fonction publique. La dépolitisation des échelons supérieurs de la bureaucratie ministérielle contribue, par exemple, à la stabilisation de la cette dernière et à l'institutionnalisation de bonnes pratiques de gestion du personnel. En revanche, un haut niveau de politisation tend à s'accompagner d'une rotation élevée du personnel dans la bureaucratie ministérielle, contribue à l'instabilité structurelle, et démotive les cadres moyens et les fonctionnaires non dirigeants, car les postes de haute direction dans les ministères ne peuvent pas être obtenus sur la base du mérite mais seulement par des relations personnelles et politiques. Les différences entre les conséquences vertueuses de la dépolitisation de la haute fonction publique et un cycle vicieux

---

<sup>44</sup> La Banque mondiale (2007) classe également les nouveaux États membres en fonction de leur conformité avec certaines normes européennes d'administration. Le classement final est semblable au classement présenté dans ce document. La Slovénie a obtenu un score légèrement supérieur et l'Estonie a obtenu un score légèrement inférieur, mais la Lituanie et la Lettonie se sont trouvées en première position, alors que la Pologne, la Slovaquie et la République Tchèque sont en dernière position. La Hongrie n'est pas incluse dans la comparaison.

engendré par des niveaux élevés de politisation du personnel dirigeant sont bien visibles lorsqu'on compare les trois états baltes aux quatre pays de Visegrad.

En revanche, plusieurs autres domaines de gouvernance de la fonction publique, tels que les systèmes d'examen écrit et les niveaux élevés de sécurité de l'emploi, qui ont suscité beaucoup d'attention dans le cadre de la politique de pré-adhésion à l'UE, ne semblent pas être des conditions préalables nécessaires pour atteindre des niveaux élevés de professionnalisation de la fonction publique. En particulier, les cas de la Lettonie et de l'Estonie montrent que l'absence de concours normalisés est vue comme négative du point de vue des principes européens d'administration, mais dans les faits cette absence n'a pas de conséquences néfastes sur la conformité aux principes européens dans d'autres domaines de gouvernance de la fonction publique. En outre, la réforme du système de rémunération et l'établissement de systèmes efficaces d'évaluation et de révision des performances ainsi de régimes plus avancés de développement de la formation et des compétences tendent à entraîner une stabilisation du personnel ministériel, en particulier du personnel cadre, et l'établissement de structures de gestion capables, plutôt que l'enchaînement inverse des mesures de réforme.

Sur la base de ces informations, nous pouvons également conclure que l'héritage de l'administration de type communiste a été dépassé. Les règles formelles ont été transformées dans pratiquement tous les pays depuis la sortie du communisme il y a environ 18 ans. Même si la République Tchèque ne dispose toujours d'aucune loi sur la fonction publique, le fondement juridique a également été amendé à cet égard. Les attitudes des fonctionnaires, décrites ci-dessus, s'écartent de manière significative des principes de l'administration de type communiste, à l'exception du principe de la gestion discrétionnaire, qui était également caractéristique des administrations de type communiste (König 1992, Pakulski 1986)<sup>45</sup>. Ceci s'applique surtout à la dépolitisation de la fonction publique. Les pratiques de gestion du personnel ont peut-être été parmi les moins transformées depuis la transition vers la démocratie, car la politisation et l'« informalité » demeurent des caractéristiques importantes dans certains PECO.

Il est plus difficile de classer les fonctions publiques des PECO par rapport aux autres modèles principaux d'administration publique, tels que le modèle classique de bureaucratie wébérienne et la nouvelle gestion publique. L'enquête Sigma et les entretiens personnels indiquent que les économistes et les diplômés d'affaires ont une forte influence dans la fonction publique. Une grande partie des fonctionnaires possède une expérience professionnelle dans le secteur privé et/ou est disposée à travailler dans le secteur privé à l'avenir. En outre, la prédominance des systèmes de classification basés sur le poste, contrairement à l'ancienneté et aux éléments liés à la carrière, et l'importance de la déréglementation et du pouvoir discrétionnaire dans les domaines tels que les salaires, les examens et, de plus en plus, la sécurité de l'emploi vont dans le sens d'une nouvelle gestion publique.

Toutes ces caractéristiques indiquent une prédominance de systèmes souples de gestion du personnel qui permettent une adaptation rapide aux changements de tâches, à un environnement en cours d'évolution et à une main d'œuvre mobile. En revanche, ces caractéristiques s'accordent moins facilement au concept d'« administration par la loi », une caractéristique du système de l'UE qui était au centre de l'approche de l'UE envers la réforme de la fonction publique pendant le processus d'adhésion. Les attitudes des fonctionnaires interrogés soulignent également la préférence pour une « gestionnarisation » de la fonction publique. Cependant, les pratiques réelles de la politique de gestion du personnel suggèrent que les quatre pays de Visegrad et, dans une moindre mesure, la Slovénie combinent les principes de la nouvelle gestion publique avec la politisation de la fonction publique, alors que les états baltes combinent la dépolitisation de la fonction publique avec une gestionnarisation plus réglementée dans la fonction publique.

---

<sup>45</sup> Il existe indéniablement quelques similitudes surprenantes entre les principes de gestion discrétionnaire appliqués dans l'administration de type communiste et la « liberté de gestion » préconisée par la nouvelle gestion publique.

Comme décrit ci-dessus, le changement de générations qui a eu lieu dans les fonctions publiques des PECO au cours des dix dernières années est susceptible d'avoir contribué à la prédominance de systèmes flexibles de fonction publique dans la région. Il est cependant plus que probable que l'intégration à l'UE ait également contribué à ce développement. Les délais serrés et souvent à très court terme, la nécessité d'aboutir à des résultats pendant les négociations sur l'adhésion et le simple fait que l'adéquation aux exigences de l'UE a inévitablement impliqué une instabilité majeure au niveau des institutions et du personnel dans les administrations des PECO pendant la préparation à l'adhésion ont favorisé une approche de la gestion du personnel souple, discrétionnaire et, surtout, axée sur la vitesse. En d'autres termes, la nature même du processus d'adhésion à l'UE n'a pas nécessairement appuyé l'institutionnalisation des principes européens d'administration, qui imposent une plus grande attention à la régularité, la normalisation, l'uniformité et un pouvoir discrétionnaire réduit en matière de direction.

Malgré ces pressions potentiellement contradictoires de l'intégration à l'UE sur les fonctions publiques des PECO, la participation au processus d'adhésion à l'UE et l'adhésion à l'UE depuis 2004 ne suffisent pas à expliquer la grande diversité des systèmes de fonction publique entre les nouveaux États membres de l'ECO. Par ailleurs, la popularité des systèmes de gestion du personnel flexibles et basés sur la motivation dans les PECO ne signifie pas du tout que le modèle wébérien de bureaucratie a perdu de sa pertinence pour les pays qui ont adhéré à l'UE ou pour ceux qui prévoient d'y adhérer à l'avenir. Elle suggère la nécessité d'évaluer plus soigneusement le rapport entre les diverses pressions émanant du processus d'adhésion à l'UE et les développements de la fonction publique dans les pays candidats et dans les nouveaux pays membres. Par ailleurs, les performances des nouveaux États membres de l'ECO soulèvent des questions sur la poursuite des initiatives de réforme de la fonction publique, car les PECO n'ont pas vraiment opté pour un développement basé sur un système wébérien de fonction publique avant l'introduction de réformes portant sur la nouvelle gestion publique, comme cela était fortement recommandé dans les années 1990.

Les conclusions de ce document amènent à se poser d'autres questions sur les causes et les conséquences des modèles de gouvernance de la fonction publique qui dominent en Europe centrale et orientale. Il est important de rappeler à ce stade qu'un niveau plus élevé de conformité aux principes européens n'implique pas nécessairement une plus grande performance de l'administration. Des recherches sur la relation entre la qualité de la bureaucratie et le développement économique ont indiqué que l'application à plus grande échelle du modèle wébérien dans les nouveaux pays industrialisés s'accompagne de taux de croissance économique plus élevés et d'une baisse de la corruption (Evans/Rauch 1999). Cependant, nous ne pouvons pas simplement tirer les mêmes conclusions pour les PECO. L'impact positif des principes européens d'administration sur la performance économique demeure donc une hypothèse qui devra faire l'objet d'une enquête empirique lors de futures études.

Par ailleurs, comme expliqué ci-dessus, les principes européens mettent notamment l'accent sur le concept de l'« administration par la loi », dérivé du système de gouvernance de l'UE. L'objectif du processus de réforme pré-adhésion était d'augmenter la « fiabilité » des PECO avant qu'ils deviennent membres à part entière de l'Union. La fiabilité concernait l'application des politiques de l'UE et la participation aux processus décisionnels de l'UE. D'autres études seront nécessaires pour déterminer si les pays dans lesquels les systèmes de fonction publique sont caractérisés par une plus grande conformité aux principes européens d'administration ont réellement atteint un niveau de fiabilité plus élevé.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas supposer qu'un niveau de conformité plus élevé aux principes européens d'administration soit synonyme d'un impact positif majeur des politiques de l'UE sur le développement de la fonction publique dans ces pays. Les développements récents dans les PECO peuvent être le résultat de l'intervention de l'UE avant l'adhésion ainsi que des politiques de l'UE qui ont affecté les fonctions publiques des PECO depuis leur adhésion en 2004. Cependant, il est également concevable que l'évolution des réformes soit, de manière générale, le résultat d'initiatives nationales dans les PECO et que l'UE ait, au mieux, renforcé les processus de réforme qui ont été en grande partie décidés au niveau national.

En conclusion, il convient de noter ici que les vieux États membres de l'UE n'ont jamais été évalués de la même manière que les nouveaux États membres. Il serait dangereux de supposer que tous les vieux États membres répondent aux normes européennes d'administration. Les systèmes de fonction publique dans les vieux États membres diffèrent considérablement en termes de modèle institutionnel et de qualité. En effet, les résultats de recherches comparatives sur l'administration publique suggèrent que plusieurs des vieux États membres sont peu susceptibles d'atteindre un niveau élevé de conformité aux principes européens, comme l'UE l'avait prévu pour les PECO avant l'adhésion (Bekke/van der Meer 2000, Bossaert et al 2001, Hood/Lodge 2006, Page/Wright 2007, Peters/Pierre 2004). Le prochain chapitre se concentrera sur ces questions en termes de contribution de l'UE et de contexte national propre à l'évolution post-adhésion des réformes dans les huit PECO faisant l'objet de la présente étude.

#### **4.5. Moteurs de durabilité des réformes de la fonction publique après l'adhésion : La politique européenne de fonction publique face aux politiques nationales**

Les débats sur la réforme de l'administration publique dans l'Europe post-communiste tendent à distinguer les moteurs de réforme nationaux des moteurs externes. Dans le contexte actuel, nous nous concentrons sur l'UE comme moteur externe. La contribution de l'UE à la durabilité post-adhésion dans les PECO peut se diviser d'une part en politiques européennes de pré-adhésion et d'autre part dans l'impact des politiques européennes qui n'ont démarré qu'après que les PECO sont devenus membres de l'UE. Par conséquent, nous distinguons ici trois facteurs généraux à l'origine des développements post-adhésion dans le domaine de la réforme de la fonction publique. L'analyse complète de l'impact des contextes nationaux, de la politique de pré-adhésion à l'UE et de la politique après l'adhésion à l'UE dépasse l'étendue du présent document. Cependant, le reste de ce chapitre décrit trois ensembles de propositions générales, qui devront faire l'objet de recherches plus empiriques et être comparées à d'autres domaines de politique à l'avenir.

La première proposition est que la politique de pré-adhésion de l'UE n'avait pas pour objectif d'entraîner une efficacité à long terme dans le domaine de la gouvernance de la fonction publique<sup>46</sup>. Au moins cinq éléments de la politique de pré-adhésion à l'UE n'avaient pas la capacité de contribuer considérablement à la durabilité des réformes après l'adhésion. Tout d'abord, avant l'adhésion, la réforme de la fonction publique était soumise aux conditions générales de l'UE. Pourtant la crédibilité de ces conditions était faible dans ce domaine, car il était peu probable que la non conformité aux conditions de l'UE entraîne des sanctions importantes, telles que l'exclusion de l'adhésion à l'UE (Bugaric 2006, Dimitrova 2005, Meyer-Sahling 2006c)<sup>47</sup>. Le cas de la République Tchèque est particulièrement instructif, car le gouvernement tchèque a reporté l'application de la loi sur la fonction publique à la période post-adhésion sans craindre de sanctions de la part de la Commission. La faible crédibilité des conditions de pré-adhésion implique que la réforme de la fonction publique n'était plus une priorité pour l'UE. Par conséquent, la question était moins susceptible d'attirer l'attention après l'adhésion, que ce soit en termes de récompenses pour la poursuite des réformes ou de sanctions par la Commission pour avoir arrêté ou inversé les réformes de pré-adhésion et avoir ainsi réduit le niveau de professionnalisation de la fonction publique.

En second lieu, l'absence d'un *acquis* dans le domaine de la gouvernance de la fonction publique a affecté la motivation de la Commission à donner la priorité aux questions de fonction publique pendant la période de pré-adhésion. D'après les entretiens personnels menés à Bruxelles et dans les capitales des PECO, les fonctionnaires de la Commission montrent une hésitation naturelle à mettre en avant une question qui manque de base juridique claire. Réciproquement, l'absence d'un *acquis* dans la fonction publique a affaibli la légitimité de la pression de l'UE aux yeux des pays candidats des PECO. Les adversaires de la réforme au niveau national ont en particulier remis en cause la légitimité de l'UE à imposer des changements aux

<sup>46</sup> Pour le rôle des questions relatives au « temps » dans le processus d'élargissement à l'est, voir Avery (2009) et Meyer-Sahling/Goetz (2009). Pour un examen plus général de la durée et de la gouvernance de l'UE, voir Goetz/Meyer-Sahling (2009).

<sup>47</sup> Voir Haughton (2007) pour un examen critique des études de conditionnalité.

pays candidats. Pour la période post-adhésion, l'absence d'un *acquis* a affaibli les perspectives de durabilité de la réforme, car la Commission n'a aucune base juridique pour lancer des procédures d'infraction et donc sanctionner des inversions de réforme dans les nouveaux États membres.

Troisièmement, la gestion pré-adhésion des affaires de la fonction publique par la Commission et le Conseil n'a pas favorisé la durabilité de la réforme après l'adhésion. Pendant le processus de pré-adhésion, aucune DG principale au niveau de la Commission n'était en mesure d'agir en contrepartie de l'élargissement des DG dans le domaine des affaires de la fonction publique. En conséquence, aucune DG principale ne pouvait succéder et « s'approprier » la politique de fonction publique après l'adhésion des PECO. Le manque d'efficacité à long terme a été renforcé par l'absence d'un chapitre distinct de négociation sur l'administration publique, y compris la fonction publique. La fonction publique faisait naturellement partie du « chapitre politique », mais ce chapitre a été clôturé dès l'ouverture des négociations d'adhésion. En conséquence, les questions relatives à la fonction publique ont été soulevées dans les chapitres sectoriels, mais aucun chapitre distinct sur l'évaluation de la capacité administrative n'a pu être ouvert et conclu pendant les négociations. L'insuffisance du suivi avant l'adhésion se reflète dans l'absence de mécanismes de contrôle post-adhésion destinés à prévenir toute régression de la réforme, dans les nouveaux États membres après leur adhésion à l'UE en 2004. Ces types de mécanismes ont été introduits lorsque la Bulgarie et la Roumanie ont adhéré à l'UE en 2007, mais même dans leur cas, le contrôle post-adhésion ne vise pas directement les questions de fonction publique.

Quatrièmement, les activités exercées dans le cadre du régime du jumelage de l'UE ne prévoyaient aucun mécanisme pour produire des effets à long terme au delà de la date d'adhésion. L'effet « direct » du jumelage sur le développement de la capacité de la fonction publique a été limité. Le jumelage avait pour objectif de développer la capacité administrative sectorielle et n'a donc pas visé les réformes administratives horizontales, telles que la réforme de la fonction publique. Pourtant, plusieurs pays – tels que la Pologne, la Slovaquie, la République Tchèque et la Lituanie – ont « demandé » et ont reçu un appui dans le domaine de la politique de fonction publique. Ces projets représentent moins d'un pour cent de tous les projets de jumelage. L'effet à long terme de ces projets dépendait entièrement des contextes nationaux dans les nouveaux États membres après l'adhésion. En Pologne, en Slovaquie et en République Tchèque, les principaux bénéficiaires du soutien au jumelage avant l'adhésion étaient les bureaux de la fonction publique. Étant donné que ces bureaux ont été supprimés après l'adhésion, une grande part de l'expertise née de ce programme de jumelage a été perdue. La Lituanie représente le scénario inverse, dans le sens où l'effet positif du jumelage a persisté grâce à une plus grande stabilité politique et administrative depuis l'adhésion. En d'autres termes, aucun mécanisme n'est en place pour assurer les effets à long terme des projets de jumelage.

Cinquièmement, l'avantage du programme Sigma est que la politique de fonction publique a été appliquée de manière cohérente dans tous les pays candidats et alignée sur les principes européens d'administration publique. Cette approche différait de celle du programme de jumelage, où le rôle de la Commission a été limité à celui d'un « entremetteur » chargé de réunir les pays candidats et les États membres pour la réalisation des différents projets de jumelage. Aucun mécanisme n'était en place pour assurer que les activités effectuées dans le cadre du programme de jumelage étaient compatibles avec les principes européens d'administration. En revanche, le programme Sigma pouvait agir en tant que plateforme pour la diffusion des bonnes pratiques de la politique de réforme administrative. Cependant, l'effet à long terme des conseils prodigués avant l'adhésion a de nouveau reposé sur la manière dont les « effets de l'apprentissage » ont perduré au sein de l'administration, car le programme a été abandonné après l'adhésion des PECO à l'UE. Il en va de même pour le rôle de contrôle du programme Sigma, car les évaluations de pré-adhésion n'ont pas été converties en évaluations post-adhésion par les pairs afin de continuer à investir dans la professionnalisation de la fonction publique après l'adhésion.

La deuxième proposition concerne les instruments post-adhésion de l'UE. La fonction publique ne joue qu'un rôle mineur dans les politiques de l'UE vis-à-vis des nouveaux États membres de l'ECO, ce qui est partiellement dû à l'absence de mécanismes spécifiques de contrôle post-adhésion dans le domaine de

l'administration publique. Cependant, la contribution des nouvelles politiques qui ont des effets directs et indirects sur les fonctions publiques des PECO devrait être vue comme un élément positif, même si le potentiel de ces politiques n'a pas encore été totalement exploité.

Tout d'abord, le Fonds social européen (FSE) vise à améliorer l'emploi et à augmenter les possibilités d'emploi dans l'Union européenne. Dans ce contexte il fournit également des ressources pour le renforcement des capacités institutionnelles dans l'administration publique à travers l'élaboration de programmes et le développement de capital humain. Le financement du FSE a été très apprécié dans les PECO. Il a permis d'inciter les gouvernements des PECO à conserver la formation des fonctionnaires à leurs ordres du jour, d'empêcher les suppressions de formations et, dans certains cas, de financer le développement de nouveaux programmes. Les fonds accordés par le FSE en vue d'élaborer une politique de formation innovante et de réviser le système de rémunération en Estonie, représentent l'un des exemples les plus positifs dans la région.

Cependant, l'essentiel de l'impact potentiel du FSE sur le développement de la fonction publique après l'adhésion n'a pas encore été exploité. L'aide financière accordée par le FSE aux PECO pour leurs administrations est faible. Seuls 2,7 pour cent du budget général du FSE sont alloués au renforcement de la capacité institutionnelle. Pour les nouveaux États membres objets de la présente étude, la proportion s'élève à 7,3 pour cent des fonds reçus par le FSE, mais les activités couvertes par ces fonds incluent les administrations centrales, régionales et même locales et les services publics. Dans la mesure où les fonds accordés par le FSE visent la fonction publique, ils concernent essentiellement les mesures de formation et de développement, et ceci est bien reflété par le niveau élevé de durabilité post-adhésion dans ce domaine de la gouvernance de la fonction publique. Il n'y a aucune garantie que les projets du FSE seront alignés sur les principes européens d'administration, car aucun mécanisme de contrôle spécifique n'est en place et aucune sanction effective n'est envisagée en cas d'utilisation inefficace des ressources par les nouveaux États membres. Par conséquent, l'impact du FSE a jusqu'ici été sélectif, mais le programme représente un instrument prometteur pour l'investissement de l'UE dans les fonctions publiques des PECO.

Deuxièmement, le Réseau des administrations publiques européennes (EUPAN) rassemble les décideurs politiques administratifs de la Commission et des 27 États membres de l'UE dans le but d'explorer les options de modernisation de l'administration publique. L'EUPAN est divisé en plusieurs groupes, dont l'un traite des ressources humaines. Ses réunions servent principalement de forum pour la diffusion des idées et des bonnes pratiques qui pourraient contribuer à motiver la réforme de la fonction publique dans les PECO. Cependant, l'EUPAN n'est pas basé sur la méthode ouverte de coordination. La capacité du réseau à prendre des décisions contraignantes pour les administrations nationales est limitée. Le mandat des délégués de l'EUPAN dans les administrations nationales n'est pas suffisamment défini, et leur rôle de diffusion au niveau national des mesures inspirées par l'EUPAN ne peut pas être considéré comme acquis. L'impact de l'EUPAN reste donc marginal jusqu'ici, mais il a le potentiel de devenir un instrument plus efficace pour assurer à l'UE un rôle constructif dans les affaires de la fonction publique.

La troisième proposition concerne les contextes nationaux pour assurer la durabilité de la réforme dans les PECO depuis leur adhésion à l'UE. Les moteurs nationaux de la professionnalisation de la fonction publique sont particulièrement importants à la lumière des deux propositions précédentes, ce qui suppose que la contribution de l'UE à la durabilité post-adhésion a été marginale et sélective. Faute d'incitations externes suffisamment fortes, la durabilité de la réforme dépend donc, de manière générale, des contextes nationaux. Les contextes nationaux dans les huit PECO n'ont pas été favorables dans l'ensemble, mais ils peuvent aider à expliquer pourquoi certains pays ont mieux évolué que d'autres après l'adhésion.

Tout d'abord, l'instabilité politique dans les PECO n'a pas contribué à la durabilité de la réforme après l'adhésion. L'instabilité des gouvernements, en particulier les changements de gouvernements fréquents et importants, a réduit les perspectives de développement de la réforme dans plusieurs PECO. Le mouvement de balancier politique en Pologne, Slovaquie, République Tchèque et Slovaquie entre fin 2004 et 2006 a entraîné la formation de gouvernements qui n'avaient pris aucune part aux réformes négociées et adoptées avant l'adhésion. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont également changé de Premier ministre et la

composition des partis au gouvernement, mais les changements de gouvernement n'ont pas entraîné de changements radicaux d'un côté ou de l'autre du spectre politique. Part conséquent, le niveau de continuité du gouvernement était plus élevé dans les trois états baltes que dans les autres PECO<sup>48</sup>.

Deuxièmement, les structures administratives nationales de gestion de la réforme sont restées instables dans de nombreux pays (voir le chapitre 3.3). L'instabilité structurelle a affecté la capacité de réforme dans les nouveaux États membres, et elle a réduit leur capacité à agir en tant que défenseurs la fonction publique. Ici, la Lituanie et la Lettonie présentent le plus haut niveau de capacité et le plus haut niveau de continuité des responsables politiques administratifs. Le Ministère de l'administration publique en Slovaquie a le potentiel de devenir une source future de capacité de la réforme, mais jusqu'ici il est trop peu institutionnalisé. En République Tchèque, en Slovaquie, et même en Hongrie il ne reste pas (ou très peu) de dépositaires de la fonction publique. Le contexte est relativement meilleur en Pologne, car les corps des fonctionnaires nommés et l'école nationale de l'administration publique peuvent agir en tant qu'acteurs pour la reconstruction de la fonction publique, même après la disparition du bureau de la fonction publique.

Troisièmement, l'analyse effectuée dans ce document prouve que les fonctionnaires soutiennent de nombreux principes européens d'administration. Les conditions de la réforme de la fonction publique devraient donc être considérées comme positives au regard des préférences et des valeurs affichées par les fonctionnaires. Cependant, le discours de réforme dans les nouveaux États membres n'a que très rarement soutenu un investissement plus poussé dans la fonction publique. Le discours de réforme était en général « anti-État » et « pro-marché ». Les questions relatives à la hausse de l'efficacité et à la modernisation du secteur public ont rarement fait partie des débats sur la qualité et l'efficacité du secteur public, y compris la qualité de la fonction publique. La référence au programme européen « Mieux légiférer » devient de plus en plus populaire, mais le lien entre la qualité de la réglementation et la qualité de la fonction publique est rarement développé. Les débats autour de la corruption dans le secteur public, par exemple en Pologne, ont davantage réduit les perspectives d'obtenir un soutien à l'investissement dans la fonction publique, car l'élite politique met en question l'honnêteté et l'intégrité de la fonction publique.

Pendant les quatre premières années qui ont suivi l'adhésion, les conditions n'ont donc pas été favorables à la poursuite de l'investissement dans la professionnalisation de la fonction publique des PECO. En d'autres termes, après l'adhésion, la « durabilité » des réformes pré-adhésion de la fonction publique a été assez limitée. Les mesures de pré-adhésion à l'UE ne visaient pas une durabilité de la réforme après l'adhésion, les mesures post-adhésion de l'UE sont restées trop faibles en termes de portée et d'ambition, et les contextes nationaux de réforme ont rarement été favorables à la poursuite des réformes après l'adhésion.

Sur la base de ces conclusions, n'oublions pas que la professionnalisation de la fonction publique est un processus à long terme qui ne peut pas être achevé du jour au lendemain. Aujourd'hui ce processus reste inachevé, dans certains pays plus que d'autres. En effet, les PECO qui avaient déjà entamé leur réforme de la fonction publique avant que l'UE n'intervienne – avec les avis publiés par la Commission en 1997 – et qui ont utilisé le processus d'adhésion pour poursuivre leur investissement dans la fonction publique sont également les pays dans lesquels les systèmes de fonction publique présentent aujourd'hui un degré plus élevé de conformité aux principes européens d'administration.

Les trois états baltes étaient des réformateurs actifs de la fonction publique au début des années 1990, et ils étaient en mesure d'en afficher le succès, au moins partiellement, avant que l'UE ne commence à appuyer des développements de la fonction publique dans les pays candidats à l'époque. Parmi les PECO faisant l'objet de la présente étude, seule la Hongrie possède un passé similaire d'investissement continu dans la fonction publique. Pourtant les réformes ont été plus contestées en Hongrie, et la politisation de la fonction publique reste un obstacle sérieux au progrès depuis le milieu des années 1990. L'héritage de la réforme

---

<sup>48</sup> Seul le cas hongrois diffère. Notons également que l'argument présenté ici implique que les conditions politiques en Lituanie ne s'améliorent pas à l'heure actuelle ; il reste à savoir de quelle façon la fonction publique lituanienne fera face et s'adaptera au changement important de gouvernement du centre gauche au centre droit.

dans les quatre autres pays est soit plus court (par exemple en Slovaquie) ou caractérisé par un conflit continu sur l'orientation et le contenu de la réforme depuis l'établissement de la démocratie constitutionnelle (notamment en République Tchèque et en Pologne).

La durée et la continuité des réformes ont donc été des éléments déterminants de la professionnalisation de la fonction publique dans les nouveaux Etats membres<sup>49</sup>. L'approche non-interventionniste de l'UE dans la réforme de la fonction publique après l'adhésion n'a pas aidé à allonger la durée des réformes de la fonction publique dans ces pays. Elle a au contraire mis fin à une période de soutien extérieur à l'investissement dans la fonction publique, sans gérer la transition de nationalisation du processus de réformes après l'adhésion.

Il reste à voir si les conditions d'investissement dans la professionnalisation de la fonction publique s'améliorent ou se détériorent actuellement. La crise économique et financière actuelle a eu un impact particulièrement sévère sur les nouveaux États membres de l'ECO et a des conséquences ambiguës sur l'avenir de la fonction publique dans ces pays. D'une part, elle augmente la pression sur les finances publiques, ce qui est de mauvaise augure pour les réformateurs de la fonction publique, notamment au regard de la nécessité d'accroître les investissements dans les systèmes de rémunération de la fonction publique. Par exemple, plusieurs pays ont déjà réduit les niveaux de rémunération et ont ajourné les futures réformes sur les salaires, ce qui peut être inévitable d'un point de vue budgétaire mais est peu susceptible de renforcer la professionnalisation du personnel de l'État. D'autre part, il est possible qu'un nouveau rôle de l'État dans l'économie affecte la perception de la fonction publique par le public et par les acteurs politiques. Si un changement de perception s'accompagne de la prise de conscience que la qualité de la fonction publique peut faire une véritable différence en termes d'efficacité et d'efficacités du secteur public et de l'intervention de l'État sur le marché, il est également possible que les conditions de réforme de la fonction publique s'améliorent dans les années à venir.

---

<sup>49</sup> Voir Pollitt (2008) pour un examen général de l'importance de la durée dans le succès des réformes de la gestion publique.

## 5. Références

- Avery, G. (2009), "Uses of Time in the EU's Enlargement Processus", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Beblavy, Miroslav (2002), "The Management of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe", in G. Peteri (ed.), *Mastering Decentralisation and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*.
- Bekke, H.A.G.M. and F. van der Meer (eds.) (2000), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bossaert, D. and C. Demmke (2003), *Civil Services in the Accession Countries: New Trends and the Impact of the Integration Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Bosseart, D. C. et al. (2001), *Civil Services in the Europe of Fifteen : Trends and New Developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Bugaric, B. (2006), "The Europeanisation of National Administrations in Central and Eastern Europe: Creating Formal Structures without Substance?" in Sadurski, W. et al. (eds.), *Après Enlargement: Legal Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Dimitrov, V., K.H. Goetz and H. Wollmann (2006), *Governing After Communism*, Rowman and Littlefield, Boulder.
- Dimitrova, A. (2002), "Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement", *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 171-190.
- Dimitrova, A. (2007), *Institutionalisation of Imported Rules in the EU's New Member States: Bringing Politics Back in the Research Agenda*, EUI Working Papers, RSCAS 2007/37, European University Institute, Florence.
- Dimitrova, A. (2005), "Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe", in F. Schimmelfennig, and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, pp. 71-90.
- Epstein, R. and U. Sedelmeier (2008), "Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 795-805.
- Evans, P. and J.E. Rauch (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5, pp. 748-765.
- Goetz, K.H. (2001), "Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernisation, Europeanization or Latinization?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 1032-1051.
- Goetz, K.H. (2005), "The New Member States and the EU: Responding to Europe", in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, pp. 254-280.
- Goetz, K.H. and H.Z. Margetts (1999), "The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe", *Governance*, Vol. 12, No. 4, pp. 425-453.
- Goetz, K.H. and J.-H. Meyer-Sahling (2009), "Political Time in the EU: Dimensions, Perspectives, Theories", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Goetz, K.H. and H. Wollmann (2001), "Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 864-887.

- Golubeva, M. and I. Reinholde (2007), “Efficiency and Accountability of Governance Structures” in Commission of Strategic Analysis (ed.), *How Democratic is Latvia: Monitoring of Democracy 2005-2007*, Zinatne, Riga.
- Hart, P. ‘t *et al.* (2007), “The Europeanisation of the Civil Service Craft” [report presented to the Dutch Ministry of the Interior (BZK)].
- Haughton, Tim (2007), “When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe”, *Political Studies Review*, Vol. 5, No. 2, pp. 233-246.
- Hesse, J.J. (1998), “Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe”, in Sigma (ed.), *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, Sigma Papers No. 23, sigma, Paris, pp. 168-79.
- Heywood, P. and J.-H. Meyer-Sahling (2008), *Corruption Risks and the Management of the Ministerial Bureaucracy in Poland*, Better Government in Poland Series, Ernst and Young, Warsaw.
- Hood, C. and M. Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford University Press, Oxford.
- Horn, M. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Järvalt, J. and T. Randma-Liiv (2006), “Starting from Scratch: Rewards of High Public Office in Estonia” [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, April 2006].
- Ketelaar, A., N. Manning and E. Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance 2007(5), OECD, Paris.
- König, K. (1992), “The Transformation of a ‘Real Socialist’ Administrative System into a Conventional West European System”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 58, pp. 147-161.
- Linz, J. and A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Madise, Ü. (2007), *Elections, Political Parties, and Legislative Performance in Estonia: Institutional Choices from the Return to Independence to the Rise of E-Democracy*, Tallinn University of Technology Press, Tallinn.
- Matheson, A., B. Weber and N. Manning (2007), *Study on the Political Involvement in Senior Staffing Decisions and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*, OECD Working Papers on Public Governance 2007(6), OECD, Paris.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006a), “The Institutionalisation of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary”, *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, pp. 693-716.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006b), “The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and the Ministerial Bureaucracy in Hungary”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, pp. 274-294.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006c) “De-politicisation through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe” [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, April 2006].
- Meyer-Sahling, J.-H. (2008), “The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary”, *European Journal of Political Research*, Vol. 47, No. 1, pp. 1-33.
- Meyer-Sahling, J.-H. and K.H. Goetz (2009), “The EU Timescape: From Notion to Research Agenda”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.

- Nakrosis, V. (2008a), “*Public Management Profile of Lithuania*”, Vilnius University, Vilnius [manuscript non publié].
- Nakrosis, V. (2008b), “Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-Based Government”, in B.G. Peters (ed.) *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, LGI Books, Open Society Institute, Budapest, pp. 53-115.
- Nunberg, B. (2000), *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, World Bank Technical Paper No. 466, World Bank, Washington, D.C.
- Nunberg, B. (ed.) (1999), *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington, D.C.
- OECD (2005), *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*, OECD Working Papers 2008(2), OECD, Paris.
- Olsen, J.P. (2003), “Towards a European Administrative Space?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 4, Pp. 506-531.
- Ongaro, E. (ed.) (2008), “Public Management Reform in Countries in the Napoleonic Administrative Tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain”, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No. 2.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (1999), *Bureaucratic Élités in Western European States*, Oxford University Press, Oxford.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (2007), *From the Active to the Enabling State – The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Palgrave, Basingstoke.
- Painter, M. and B.G. Peters (eds.) (2009), *Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective*, Palgrave, Basingstoke.
- Pakulski, J. (1986), “Bureaucracy and the Soviet System”, *Studies in Comparative Communism*, Vol. 19, No. 1, pp. 3-24.
- Palidauskaite, J., A. Pevkur and I. Reinholde (2007), “A Comparative Analysis towards Public Service Ethics in Estonia, Latvia and Lithuania” [document présenté à la conférence annuelle du GEAP, Madrid, Septembre 2007].
- Papadimitriou, D. and D. Phinnemore (2004), “Europeanisation, Conditionality, and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 619-39.
- Peters, B.G., and J Pierre (eds.) (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London.
- Pridham, G. (2008), “The EU’s Political Conditionality and Post-Accession Tendencies: Comparison from Slovakia and Latvia”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, pp. 365-387.
- Pollitt, C. (2008), *Time, Policy, Management: Governing with the Past*, Oxford University Press, Oxford.
- Randma-Liiv, T. (2005), “Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 7, No. 1, pp. 95-115.
- Reinholde, I. (2003), “Role and Role Perception of Senior Officials in Latvia” [document présenté à la 11e conférence annuelle du NISPAcee, Bucarest, avril 2003].

- Reinholde, I. (2004), "Challenges for Latvian Public Administration in the European Integration Process" in Dimitrova, A.L. (ed.), *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*, Manchester University Press, Manchester, pp. 163-178.
- Sadurski, W., J. Ziller and K. Zurek (eds.) (2006), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Scherpereel, John (2004), "Renewing the Socialist Past or Moving towards the European Administrative Space? Inside Czech and Slovak Ministries", *Administration and Society*, Vol. 36, No. 5, pp. 553-593.
- Sedelmeier, U. (2008), "After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 806-825.
- Sigma (1998), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma Paper No. 23, Sigma, Paris.
- Sigma (1999), *European Principles for Public Administration*, Sigma Paper No. 27, Sigma, Paris.
- Sigma (2006), *Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, Sigma Paper No. 36, Sigma, Paris.
- Sikk, A. (2006), "From Private Organizations to Democratic Infrastructure? Political Parties and the State in Estonia", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, pp. 341-361.
- Staroňová, K. (2003), "[Role and Role Perceptions of Senior Officials in Slovakia](#)", in M. Bryane *et al.* (eds.), *Enhancing the Capacity to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries*, NISPAcee, Bratislava.
- Staroňová, K. and E. Láštík (2007), *Rewards for High Public Office: The Case of Slovakia*, Institute of Public Policy, Comenius University, Bratislava [manuscrit non publié].
- Staroňová, K. and L. Malíková (2005), "Politico-Administrative Relations under Coalition Politics in Slovakia", in Peters, B.G., T. Verheijen et L. Vass (eds.), *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, NISPAcee, Bratislava, pp. 178-203.
- Steunenbergh, B. and A. Dimitrova (2007), "Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 11, No. 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>.
- Vass, L. (2001), "Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform in Hungary: Who Stops Whom?" in Peters, B.G. and J. Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, London, pp. 83-92.
- Verheijen, T. (2000), *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?*, Working Documents No. 107, Scientific Council for Government Policy, The Hague.
- Verheijen, T. (ed.) (1999), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Verheijen, T. and D. Coombes (eds.) (1998), *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997*, World Bank, Washington, D.C.
- World Bank (2007), *EU-8: Administrative Capacity in the New Member States – The Limits of Innovation?*, World Bank, Washington, D.C.

## 6. Annexes : Méthodes de recherche

Ce document se fonde sur plusieurs recherches documentaires, des recherches basées sur des entretiens et une étude auprès des fonctionnaires dans les administrations ministérielles des PECO. Tout d'abord, le document se fonde sur une analyse de la législation, sur des rapports établis par des sources gouvernementales et non gouvernementales et des documents d'ordre général, afin d'examiner principalement le cadre formel-juridique régissant la fonction publique dans les huit PECO qui ont adhéré à l'UE en mai 2004. La majeure partie de l'analyse de ce matériel a été effectuée par des experts locaux de l'administration publique et a été structurée sur la base d'une série de questions préparées par l'auteur.

Deuxièmement, le document se fonde sur des aperçus tirés d'entretiens semi-structurés et ouverts avec des fonctionnaires, des politiciens et des observateurs externes dans les pays. Les entretiens ont servi à compléter l'analyse du matériel juridique et des rapports gouvernementaux relatifs aux programmes de réforme administrative. En particulier, les entretiens ont servi d'outil pour analyser les pratiques réelles de gestion de la fonction publique dans les ministères des huit PECO.

Dans chaque pays, nous avons tenté d'interroger environ 15 personnes. Dans le cas de la Hongrie, de la Pologne et de la République Tchèque, la recherche se fonde sur environ 40-50 entretiens dans chaque pays, car les conclusions des autres projets de recherche menés par l'auteur ont une pertinence directe pour l'analyse présentée dans ce document (cf., par exemple, Heywood/Meyer-Sahling 2008). Les entretiens ont été menés dans chacun des huit pays entre novembre 2007 et mars 2008. En outre, une première série d'entretiens avait été menée en Pologne et en République Tchèque entre avril et juin 2007. En Hongrie, nous avons mené une deuxième série d'entretiens entre juin et septembre 2008.

Pour chaque pays, nous avons sélectionné les personnes interrogées afin d'obtenir le plus d'opinions possibles sur la question. Les personnes interrogées étaient principalement des représentants de structures centrales de gestion et de coordination de la fonction publique ainsi que des représentants du Ministère des finances, afin d'obtenir une perspective horizontale sur les questions. En outre, nous avons sélectionné des personnes provenant de divers ministères à divers niveaux de hiérarchie et ayant exercé à diverses époques. Par exemple, nous avons essentiellement cherché à interroger deux ou trois secrétaires d'État en exercice (ou poste équivalent), deux ou trois chefs de service en exercice et deux ou trois parlementaires en exercice, ainsi que quelques universitaires ou représentants d'autres établissements publics ou non, tels que des cabinets d'audit, des bureaux présidentiels et des O.N.G. En outre, nous avons cherché à interroger quelques ex-ministres, anciens secrétaires d'État et anciens chefs de service afin d'avoir un meilleur aperçu de l'évolution au fil du temps, en particulier des changements survenus après l'adhésion par rapport à ceux intervenus pendant la période de pré-adhésion. Enfin, nous avons tenté d'interroger des fonctionnaires possédant une expérience dans divers domaines de politiques. De manière générale, nous avons opéré une distinction entre les personnes interrogées qui sont relativement plus exposées aux affaires de l'UE et celles qui travaillent davantage au niveau national.

Les entretiens étaient, de manière générale, structurés de la même manière et destinés obtenir des informations sur les expériences des personnes interrogées en matière de gestion du personnel dans leur propre institution. Un minimum de 15 entretiens par pays devrait suffire pour pouvoir identifier les modèles fondamentaux de gestion du personnel dans un pays donné. Pourtant il est impossible d'éviter toute partialité lors des entretiens personnels, car les personnes interrogées peuvent manquer d'informations ou les déformer. Cependant, pour éviter ce genre de pièges inhérents à la recherche empirique, nous avons contrôlé et vérifié entre elles les informations issues d'un même entretien et de divers entretiens.

Troisièmement, nous avons mené une enquête en ligne auprès des fonctionnaires dans les administrations ministérielles des PECO faisant l'objet de la présente étude. L'enquête a été élaborée et gérée en collaboration avec RAND Europe. L'équipe de RAND était dirigée par le Dr Christian van Stolk. Le but de cette enquête était double. Tout d'abord, nous avons tenté d'identifier les pratiques réelles de gestion de la fonction publique en interrogeant les fonctionnaires au sujet de leurs expériences personnelles en matière

de gestion du personnel. Nous nous sommes concentrés sur leur expérience dans les domaines du recrutement et des salaires et avons cherché à déterminer dans quelle mesure les pratiques en matière de politique de gestion du personnel, telles qu'utilisées par les fonctionnaires ministériels, se conformaient aux principes européens d'administration. En second lieu, l'enquête était destinée à découvrir les valeurs et les attitudes des fonctionnaires face à divers principes de gestion de la fonction publique. En particulier, nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure ils soutenaient les principes européens d'administration.

L'enquête comprenait environ 80 questions. Après une série de questions d'identification personnelle, les participants devaient « approuver » ou « désapprouver » par des déclarations qui reflétaient les expériences quotidiennes personnelles et les préférences des employés de la bureaucratie ministérielle. Pour mesurer la vigueur de leurs opinions, l'enquête demandait aux participants de noter leurs réponses sur une échelle Likert de cinq points.

L'enquête a été envoyée à tous les pays faisant l'objet de la présente étude et nous avons reçu des réponses de sept pays sur huit ; la République Tchèque est le seul pays à ne pas avoir participé à l'enquête. Pour mener l'enquête, nous avons travaillé étroitement avec les autorités de gestion de la fonction publique des PECO. Avant de publier le lien Web de l'enquête, nous avons demandé à de hauts fonctionnaires responsables des pays concernés de donner leur avis sur le projet d'enquête, de vérifier l'applicabilité de l'étude et sa traduction et de piloter l'enquête avec un petit groupe de fonctionnaires au sein de leur propre département.

Ensuite, nous avons demandé à nos partenaires dans les pays d'envoyer le lien Web de l'enquête aux directeurs concernés dans les ministères du gouvernement central. En ce qui concerne la sélection des ministères, nous avons au départ ciblé les Ministères des finances, du développement régional, de l'agriculture, de l'intérieur et de la santé, ainsi que le ministère concentrant l'autorité de gestion de la fonction publique. Nous avons ensuite ajouté les Ministères des affaires économiques, de l'environnement et de l'éducation afin d'augmenter le nombre de réponses par pays. La sélection des ministères reposait sur une stratégie visant à toucher les principaux ministères (par exemple, le Ministère des finances) et les ministères les plus exposés aux affaires de l'UE (par exemple, les Ministères du développement régional, de l'agriculture) plutôt que les ministères concentrés sur les affaires nationales (par exemple, le Ministère de la santé). Les responsables concernés des différents ministères ont alors été invités à diffuser l'enquête au sein de leur ministère, à tous les niveaux de la hiérarchie ministérielle.

L'étude a été lancée début mai 2008. En moyenne, les enquêtes sont restées accessibles pendant deux à trois mois, avant d'être clôturées mi juillet 2008. Nous avons fait en sorte que les enquêtes restent accessibles plus longtemps en Hongrie et en République Tchèque afin d'obtenir des réponses plus représentatives et diverses. Les enquêtes en Hongrie et en République Tchèque ont été clôturées en septembre 2008. Malheureusement, la République Tchèque n'a pas diffusé l'enquête au sein de son administration, ce qui reflète bien le manque de capacité en matière de gestion de la fonction publique.

De manière générale, nous avons reçu sur le site Web 4 975 visites issues des sept pays. 2 931 participants ont répondu partiellement à l'enquête et 2 361 participants y ont intégralement répondu. Jusqu'ici, très peu d'enquêtes ont été utilisées comme instrument de recherche transnationale dans les PECO<sup>50</sup>. Exception faite de l'enquête Scherpereel (2004), adressée à 296 fonctionnaires en République Tchèque et en Slovaquie au printemps 2004. Le tableau 3 ci-dessous indique le nombre de participants à notre enquête par pays. La première ligne indique le nombre de fonctionnaires qui ont cliqué sur le lien de l'enquête. La deuxième ligne indique le nombre de personnes qui ont répondu à l'enquête. La différence entre les deux lignes indique qu'environ 50-60 pour cent des fonctionnaires qui ont ouvert l'enquête y ont également répondu. Ce taux est élevé comparé à d'autres enquêtes en ligne précédemment menées par RAND Europe.

---

<sup>50</sup> Voir, par exemple, la grande enquête N par t'Hart et al (2007) sur l'Européanisation de la fonction publique néerlandaise.

Tableau 2. Réponses à l'enquête par pays

	Estonie	Hongrie	Lettonie	Lituanie	Pologne	Slovaquie	Slovénie
Nombre de clics	560	493	574	404	798	1 409	737
Nombre de participants	416-367	214-157	338-274	226-188	512-387	821-668	404-320

Les chiffres indiqués dans la deuxième ligne montrent que le nombre d'enquêtes réalisées varie en fonction des questions. Il est important de noter, cependant, que le nombre de réponses par question n'est pas fixe, car les participants n'étaient pas nécessairement tenus de répondre à toutes les questions. Par exemple, les participants qui ont répondu qu'ils n'étaient pas soumis à une évaluation des performances n'ont pas eu à répondre aux autres questions sur la qualité de l'évaluation des performances. Plusieurs questions de ce type ont été incluses dans l'enquête et, en conséquence, le nombre de réponses varie pour certaines des questions posées. La différence de 10-15 pour cent entre les enquêtes partiellement et intégralement complétées indique que presque tous les participants qui ont commencé à répondre à l'enquête y ont également répondu en intégralité. Pour la présentation des données de ce document, nous avons compté toutes les réponses reçues par question (dans les enquêtes partiellement réalisées et les enquêtes complétées en intégralité).

Dans l'enquête, nous avons rassemblé les réponses d'un large éventail de ministères. Nous *n'avons pas* ciblé tous les ministères afin de maintenir la géralité de l'étude pour nos partenaires dans les pays. Dans un premier temps, nous avons inclus les Ministères des finances, de l'intérieur, du développement régional et de la santé ainsi que le ministère/l'institution accueillant le département responsable de la gestion de la fonction publique. Dans un second temps, nous avons ajouté les Ministères de l'économie, de l'environnement et de l'éducation. Pour chaque pays nous avons identifié les ministères concernés ou leurs équivalents avant d'envoyer le lien Web de l'enquête, afin de garantir un niveau maximum de comparabilité entre les pays. Les réponses à l'enquête reflètent le choix des ministères. Dans certains cas, cependant, nous n'avons pas obtenu de réponses de la part d'un, de deux ou de trois des ministères ciblés, probablement parce qu'au final, le lien Web n'a pas été envoyé aux fonctionnaires de ces ministères. Le nombre de ministères participants était le plus faible en Hongrie.

Le tableau 3 montre que le nombre de clics et le nombre d'études réalisées étaient les plus élevés en Slovaquie et les plus bas en Hongrie. Nous avons vérifié la représentativité des échantillons par rapport aux données que nous avons obtenues à partir des registres de fonction publique. Comme décrit plus en détail ci-dessous, nous ne pouvons pas donner avec certitude le nombre exact de fonctionnaires qui ont été invités à répondre à l'enquête. Cependant, en examinant les effectifs des ministères par rapport aux réponses que nous avons reçues de chaque ministère, nous estimons que le taux de réponse était supérieur à 25 pour cent pour la Slovaquie, de 20 à 25 pour cent pour la Pologne, la Slovénie et les trois pays baltes, et de 10 pour cent seulement pour la Hongrie. Le seul ministère en Hongrie à avoir obtenu un taux de réponse relativement élevé, qui était largement comparable au taux de réponse moyen des autres pays, était le Ministère des finances, qui a la réputation d'être raisonnablement professionnalisé par rapport aux autres ministères du gouvernement. Au départ, nous ne nous attendions cependant pas à des réponses trop négatives, comme on aurait pu le prévoir, étant donné que, pour la Hongrie, les diagrammes en bâton représentant la part de participants qui estiment que les pratiques en matière de gestion du personnel sont conformes aux principes européens d'administration sont les plus bas. Le taux de réponse relativement bas en Hongrie implique, cependant, que nous devons être relativement moins confiants en ce qui concerne les données hongroises que les données des autres pays.

Nous avons également examiné le profil des participants par rapport aux données obtenues à partir des registres de fonction publique. Dans la mesure où nous pouvions obtenir suffisamment d'informations précises, cet examen suppose un niveau de compatibilité relativement élevé entre le profil des participants et le nombre de fonctionnaires interrogés. Pour la Lituanie, notre échantillon (relativement petit) indique

une distribution très semblable des participants en termes d'âge, de niveau d'enseignement, de spécialisation universitaire et d'échelon dans la hiérarchie ministérielle.

Nous avons généralement demandé à nos partenaires dans les pays d'inclure tous les niveaux de hiérarchie ministérielle dans l'enquête. De manière générale, 30 pour cent de nos participants ont indiqué qu'ils ont exercé des fonctions de direction, et 70 pour cent que ce n'était pas le cas pour eux. Dans la plupart des pays, la proportion de participants s'accorde assez étroitement au nombre moyen de directeurs et de non directeurs. Les informations collectées dans les pays suggèrent que le nombre de directeurs est légèrement surreprésenté dans cette répartition. Cependant, dans le cas de la Slovaquie, nous avons une plus grande proportion de directeurs de la fonction publique. Bien que notre échantillon comprenne 51 pour cent de directeurs et 49 pour cent de fonctionnaires sans responsabilités de direction, les informations que nous avons collectées auprès des ministères indiquent qu'environ 25 à 30 pour cent des fonctionnaires ont des responsabilités de direction par ministère. Les entretiens personnels suggèrent que les directeurs tendent à être moins critiques pour les questions comme la politisation de la fonction publique. Ceci pourrait signifier qu'au niveau des données slovaques, l'impact de la politique sur la fonction publique est sous-estimé, mais il conviendrait de mener une analyse plus approfondie pour mesurer l'importance précise de la partialité introduite par la surreprésentation des fonctionnaires occupant des postes de direction. En outre, nous pourrions nous attendre à ce que les plus jeunes fonctionnaires soient légèrement surreprésentés dans notre échantillon, simplement parce qu'ils sont naturellement plus susceptibles de participer à des enquêtes en ligne. On pourrait néanmoins prétendre que la « jeunesse » est une caractéristique générale des fonctions publiques des PECO.

Cependant, il est important de rester prudent en ce qui concerne l'interprétation des données de l'enquête. Les enquêtes en ligne présentent de grands avantages en termes de géralité des enquêtes N de grande échelle. Ceci s'applique surtout aux configurations des bureaucraties ministérielles, qui sont autrement impossibles à examiner à grande échelle. Pourtant les enquêtes en ligne comportent un certain nombre de risques. Tout d'abord, elles ne permettent pas de contrôler le nombre et le type de participants aussi bien que les autres enquêtes, notamment lorsqu'elles reposent sur des tiers pour contacter les participants potentiels. Du fait de cette restriction, il est difficile de déterminer les taux de réponse et de garantir la représentativité des réponses. Nous avons atténué ce risque en travaillant étroitement avec nos partenaires dans les pays et en essayant de veiller à ce que les participants des huit pays soient contactés de la même manière afin de réduire au maximum les éventuels « effets de sélection » et la partialité au niveau de la sélection.

En second lieu, une enquête en ligne ne permet pas aussi bien de contrôler le nombre de fois où les différents participants ont répondu à l'enquête. En d'autres termes, il y a un risque que certains pays et/ou ministères « truquent » l'enquête. Nos partenaires de RAND ont utilisé certains outils électroniques et statistiques pour vérifier les réponses identiques. Par exemple, nous avons empêché certains participants de répondre à l'étude deux fois depuis le même endroit (PC). Cependant, il est impossible d'éliminer le risque de réponses multiples par une même personne.

Troisièmement, un problème général avec les enquêtes est la variation du nombre de réponses par pays. Il n'y a aucune garantie que nous obtenions un nombre significatif de réponses pour tous les pays. Ceci pourrait également s'appliquer aux réponses de certains ministères et groupes de fonctionnaires. Nous avons essayé de réduire ce risque en travaillant étroitement avec nos partenaires dans les pays pour veiller à ce que l'enquête soit diffusée à plusieurs ministères et à plusieurs échelons de fonctionnaires.

Quatrièmement, les enquêtes en ligne supposent que les fonctionnaires disposent d'une adresse e-mail et d'un accès à Internet. Il est possible que quelques groupes de fonctionnaires n'aient pas accès à Internet ou n'aient en effet aucun compte e-mail. Nous devons également supposer que certains groupes de fonctionnaires, notamment les plus jeunes, sont plus enclins à participer à une enquête en ligne que les fonctionnaires plus âgés.

Ceci dit, les résultats de l'enquête montrent un niveau relativement élevé de conformité aux avis obtenus par d'autres outils de recherche. En particulier, les entretiens menés dans les pays s'orientent dans la même direction que les résultats de l'enquête. Il est important de noter ici que les entretiens ont été menés *avant* la diffusion de l'enquête. Les résultats de l'enquête n'ont donc pas servi de base aux entretiens. Au contraire, l'enquête a servi d'instrument pour vérifier les avis exprimés lors des entretiens.

En tenant compte de ces qualifications et des limitations de l'instrument d'enquête, le présent document présente des données agrégées par pays. Par ailleurs, afin de simplifier les résultats de l'enquête, le document présente seulement les réponses « positives » en totalisant les valeurs pour les fonctionnaires qui ont « approuvé » ou « fortement approuvé » la question concernée. Cette simplification est un compromis car elle n'indique pas, par exemple, les réponses « neutres » des fonctionnaires. Les réponses neutres peuvent indiquer que les fonctionnaires ont classé leurs réponses par ordre de priorité entre « approuve » et « désapprouve » ou qu'ils n'ont pas d'opinion. Cependant, les essais que nous avons effectués avec l'inclusion de toutes les réponses n'ont pas donné des résultats très différents de ceux obtenus par les réponses « approuve » et « approuve fortement »<sup>51</sup>.

La somme des réponses « approuve » et « approuve fortement » peut alors servir pour indiquer le nombre de participants qui ont respecté et qui soutiennent l'applicabilité des principes européens d'administration à leur administration d'État. La compatibilité avec les principes européens serait plus importante et attendrait ainsi une dimension idéale si 100 pour cent des participants étaient d'accord avec les déclarations concernées. Les proportions qui sont rapportées pourraient donc être considérées comme un indicateur de mesure du soutien des participants envers les principes européens d'administration.

Cependant, même s'il est tentant de procéder ainsi, les données quantitatives ne doivent pas être surinterprétées. Il faut à nouveau rappeler que cette enquête, comme la plupart des grandes enquêtes N, est sujette à des possibles partialités résultant d'un manque de représentativité, et une analyse plus approfondie sera nécessaire pour mieux apprécier la validité des données. Par ailleurs, cette enquête, comme toute enquête digne de ce nom, doit être vue dans le contexte institutionnel et politique actuel des pays interrogés. Il est également impossible de tirer des conclusions sur les évolutions au fil du temps, y compris les orientations prises depuis l'adhésion ou les orientations possibles à l'avenir. Les données de l'enquête représentent donc seulement une source parmi d'autres pour évaluer la conformité des fonctions publiques aux principes européens d'administration, et elles doivent donc être complétées par des données qualitatives provenant de documents juridiques, de rapports écrits et d'entretiens personnels.

---

<sup>51</sup> La principale différence entre la pondération de toutes les réponses et la concentration sur les réponses positives uniquement est une variation légèrement plus grande entre les réponses par pays.