

Cahier de recherche

Impact de l'adhésion à l'Union européenne sur l'administration publique de l'Espagne, de l'Autriche et de la République tchèque.

Marc-Antoine Therrien, M. Sc.
Administration internationale

Mai 2009



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

IMPACT DE L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE L'ESPAGNE, DE L'AUTRICHE ET DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Marc-Antoine Therrien, M. Sc.

Résumé

Ce cahier découle d'une analyse comparative de la démarche d'adhésion de trois pays à l'Union européenne : l'Espagne, admise en 1986, l'Autriche, en 1995, ainsi que la République tchèque, en 2004. Héritiers d'une culture politique unique — l'Espagne et la gouverne franquiste; l'Autriche, démocratie libérale bien établie; la République tchèque et le legs soviétique — ces pays sont devenus membres de l'UE à trois époques significativement différentes dans l'évolution de cette entité supranationale. L'examen des réformes liées à l'accession à l'UE constitue l'objet de cette recherche qui vise à comprendre les transformations subies par l'administration publique de ces nouveaux États-membres.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
1. ESPAGNE.....	7
1.1. PARCOURS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ESPAGNOLE	8
1.2. PARCOURS DE L'ACTEUR EUROPÉEN	14
1.3. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ESPAGNOLE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE.....	15
2. AUTRICHE.....	18
2.1. RAPPEL HISTORIQUE	19
2.2. PARCOURS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AUTRICHIENNE	20
2.3. PARCOURS DE L'ACTEUR EUROPÉEN	25
2.4. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AUTRICHIENNE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE	27
3. RÉPUBLIQUE TCHÈQUE.....	30
3.1. RAPPEL HISTORIQUE	30
3.2. PARCOURS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TCHÈQUE.....	34
3.3. PARCOURS DE L'ACTEUR EUROPÉEN	37
3.4. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TCHÈQUE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE.....	40
CONCLUSION.....	43
BIBLIOGRAPHIE	47

Ce *Cahier de recherche* est une version modifiée du mémoire soumis par l'auteur à l'ENAP, en mars 2009, en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique, concentration internationale.

Introduction

L'Union européenne est un phénomène unique. Au chapitre de la régionalisation, aucune autre entité supranationale n'a atteint un tel niveau d'intégration. Si, au départ, les objectifs étaient d'abord économiques, l'Union a lentement, mais sûrement intégré une volonté politique, non sans heurts. Chaque décennie a vu de nouveaux acteurs s'y joindre¹, mais l'élargissement de l'Union s'est sensiblement accentué depuis 2000. À ce jour, elle compte effectivement 27 pays membres, dont 12 depuis 2004 seulement. Déjà, tant du côté de la Turquie et de la Croatie que dans les Balkans, d'autres candidats manifestent leur intérêt à adhérer à l'Union européenne (UE).

L'expansion de l'UE n'est pas sans toucher l'administration publique des candidats. Quelle place celle-ci prend-elle dans la grande transition vers l'Union européenne ? Comment l'UE, par la conditionnalité, cet ensemble de critères politiques et économiques orientant la démarche des États-candidats, influence-t-elle l'administration publique ? Que nous apprend la conditionnalité sur l'administration publique à l'européenne ? Nous savons que l'Union européenne crée certaines communautés, qu'il s'agisse de monnaie, de mobilité géographique ou de travail. Existe-t-il une communauté européenne d'administration publique ? Et sur un autre plan, y a-t-il, à l'intérieur des instances dirigeantes de l'UE, la conscience ou du moins l'ambition d'une telle communauté ? Serait-ce plutôt au contraire l'un des nombreux effets secondaires de la régionalisation, sans une quelconque direction préconisée par l'entité supranationale ?

L'élargissement de l'UE suscite plusieurs débats et interrogations, notamment à propos de la conditionnalité, c'est-à-dire « l'idée de soumettre un droit ou encore un avantage au respect d'un certain nombre de critères, de droits ou de pratiques » (Schneider, 2004:1). La conditionnalité politique, dont discutent nombre d'auteurs (voir Grabbe 2002), est au cœur même du processus d'adhésion à l'Union européenne; chaque pays-candidat doit satisfaire à ces exigences énoncées par la Commission européenne, qui contrôle et oriente la démarche d'adhésion.

Parallèlement, certains (voir notamment Knill et Hille 2006) se sont penchés sur le sujet de *l'acquis communautaire*, qui va de pair avec celui de la conditionnalité. Le terme *acquis communautaire* désigne l'ensemble de textes légaux, droits et obligations réels et potentiels du système de l'Union européenne et de son cadre institutionnel (Gialdino 1995, dans Grabbe 2002:253). Ce corpus, qui s'est développé au fil des ans,

¹ Le 9 mai 1950, six pays, la Belgique, la République fédérale allemande, le Luxembourg, la France, l'Italie et les Pays-Bas, fondent d'abord la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA); puis, en 1957, le marché commun. S'y joignent le Danemark, l'Angleterre et l'Irlande en 1973, la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986, l'Autriche, la Suède et la Finlande en 1995. L'Europe des Quinze est passée à 25 en 2004 avec Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Enfin, la Bulgarie et la Roumanie se sont ajoutées en 2007. (Tiré de: http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_2/index_fr.htm)

notamment par les multiples accords et ententes qui jalonnent l'histoire de l'Union, définirait les exigences que doivent remplir les candidats.

De façon corollaire, la conditionnalité appelle d'autres concepts, tel que celui de l'eupéanisation, qui fait référence au processus par lequel les domaines de politique intérieure deviennent de plus en plus assujettis aux décisions politiques européennes (Börzel 1999, dans Lodge 2002:44). À ce sujet, les questions sont : de quelle façon se produit l'eupéanisation ? Dans quel contexte institutionnel ? Quels sont les déclencheurs ? Quelles sont les dynamiques ? Plusieurs pays ont été étudiés² afin d'évaluer comment les nouveaux membres s'eupéanisent pendant et après leur adhésion à l'UE.

Ce texte a pour objectif d'effectuer une analyse comparative, basée sur une étude de cas, de trois pays ayant complété une démarche d'adhésion à l'Union européenne à trois époques distinctes. L'Espagne, admise en 1986, l'Autriche, devenue membre en 1995, ainsi que la République tchèque, qui a accédé à l'UE en 2004, sont les objets de cette recherche. Ce choix n'est pas anodin. Héritiers d'une culture politique unique (l'Espagne et la gouverne franquiste; l'Autriche, démocratie libérale établie; la République tchèque et le legs soviétique), ces pays sont devenus membres de l'UE à trois époques significativement différentes dans l'évolution de cette entité supranationale. En effet, l'Espagne est admise à la Communauté économique européenne (CEE) avant l'Acte unique et le Traité de Maastricht, qui inaugurent une nouvelle ère pour l'Union européenne. Pour sa part, l'Autriche devient membre pendant cette période, en 1995. Enfin, la République tchèque, qui adhère en 2004, est un candidat « post-euro », intégré après l'avènement de la monnaie unique. Nul doute que ces événements des trois dernières décennies ont influencé la démarche d'accession à l'UE, tout comme la façon dont cette dernière envisage l'arrivée de ces nouveaux membres. L'évolution du processus d'adhésion doit certainement se percevoir dans les transformations de la conditionnalité. Et comme celle-ci semble s'adapter à l'état de chaque bureaucratie nationale, il est intéressant d'étudier l'administration publique des pays candidats avant, pendant et après la démarche d'adhésion.

Deux questions orientent ce travail : d'une part, que peut donc nous apprendre le corpus de réformes administratives exigées par l'UE sur l'administration publique d'un candidat et sur l'UE ? D'autre part, que nous révèle l'administration publique d'un État-candidat sur le phénomène d'eupéanisation ? Ces interrogations nous mènent directement à la dynamique d'adhésion à l'UE, tout en clarifiant la relation qui s'installe entre les instances européennes et le candidat.

Nous émettons l'hypothèse que le facteur historique ainsi que le legs culturel et sociopolitique du pays-candidat ont une influence prépondérante sur l'évolution de l'administration publique, lors de l'accession à l'Union européenne. Du point de vue

² Voir notamment Bulmer et Burch (2005), qui ont analysé la transformation au Royaume-Uni; et Søren Riishøj (2007), qui s'est penché sur la Pologne et la République tchèque.

administratif, la théorie du « cheminement institutionnel »³ semble prévaloir dans l'explication des changements observés. En accord avec cette hypothèse, nous affirmons qu'une approche constructiviste et holiste devrait favoriser la compréhension des transformations subies par l'administration publique, en tenant compte des facteurs mentionnés précédemment.

Dans la période pré-accession, caractérisée par d'intenses échanges, négociations et discussions, l'acteur européen et l'État-candidat entrent en relation. Cette relation enrichit et transforme les deux protagonistes, dont l'identité respective évolue conséquemment. Il semble ainsi que le processus d'intégration européenne induise un changement non seulement chez l'État-candidat, mais aussi chez l'acteur européen. Dans cette optique, l'interlocuteur de l'Espagne, à l'aube de son adhésion, n'est pas exactement le même que celui de l'Autriche au milieu des années 1990, ou celui de la République tchèque au tournant du siècle.

Logiquement, nous supposons que la conditionnalité européenne, point central des négociations entre l'acteur européen et l'État-candidat, évolue aussi d'une ronde d'accession à l'autre suivant les tractations entre les deux interlocuteurs et les changements qui en découlent nécessairement. Ainsi, la conditionnalité européenne apparaît comme un concept organique et de forme variable; comme l'identité des acteurs impliqués, la conditionnalité se transforme, jamais campée dans des considérations statiques.

L'aspect des réformes administratives constitue l'objet d'étude précis de cette recherche. Chaque processus d'adhésion s'étant déroulé à une époque distincte, l'étude de cas se veut une analyse historique, politique et administrative avant, pendant et après l'admission à l'UE. Pour chaque pays étudié, nous effectuons d'abord un rappel historique menant à l'entrée à l'Union européenne. Par la suite, nous suivons le parcours de l'administration publique du pays avant et pendant le processus d'adhésion, qui porte sur le fonctionnement et les pratiques administratives en place, mais également sur l'héritage historique, politique et social du pays. Puis, nous jetons un coup d'œil à l'acteur européen; son nom et son identité changent au fil du temps. Enfin, nous observons l'état de l'administration publique après l'accession.

³ Selon cette théorie, les institutions se consolident en s'inspirant de leur propre parcours passé, incluant les victoires et les compromis politiques. Ainsi, de longues périodes de continuité sont interrompues seulement à des points critiques de changement radical, où les structures institutionnelles sont alors remodelées par des agents politiques (voir March et Olsen, 2005:15).

1. Espagne

Ce pays sud-européen retient l'attention par son récent passé autoritaire. Son accession à l'Union européenne (UE) a lieu au milieu des années 1980, dans la période précédant le Traité de Maastricht et l'union politique, alors que la Communauté économique européenne (CEE) ne compte que dix membres, dont la Grèce, admise cinq ans auparavant, en 1981. La vague sud-européenne d'adhésion, que complète le Portugal, survient au même moment que la signature de l'Acte unique, qui traite notamment de la suppression des tarifs commerciaux et de la libre-circulation des marchandises à l'intérieur de la zone européenne.

Il est certain que le visage de l'Espagne a changé profondément durant cette décennie. Au contact de la CEE, et sous l'influence d'autres organisations internationales, l'identité espagnole se transforme tant au niveau sociétal que politique et économique. Plus justement, l'Espagne se révèle au monde, mettant fin à plusieurs décennies d'isolement et de quasi-autarcie qui l'avaient mise à mal. Prisonnière jusque là d'un carcan idéologique rétrograde, le pays est poussé, à une vitesse faramineuse, à se forger une identité moderne et démocratique, non sans quelques difficultés. S'il apparaît que les agents de changement, tant internes qu'externes, sont multiples, la CEE demeure sans conteste le moteur de la démocratisation de l'Espagne.

Les négociations d'accession s'avèrent complexes et ardues. L'Espagne se montre volontaire et déterminée, tandis que les membres de la CEE ne perdent pas de vue la situation désastreuse du pays, legs de 36 années de dictature, et n'oublient surtout pas les récents accrocs du régime aux valeurs européennes. Royo et Manuel (2003:11-12) décrivent bien cet état de choses où le scepticisme et l'hésitation sont au rendez-vous :

« Spain and Portugal were poor countries and as in the case of the Central and Eastern European countries a decade later, these negotiations, which were viewed by many EC member states with apprehension, tested their commitment to help consolidate the political and economic reforms of the Iberian countries. »

L'Espagne entre ainsi dans ces négociations avec deux grands objectifs foncièrement économiques : elle doit poursuivre sa modernisation ainsi que sa libéralisation, étant donné sa grande dépendance aux marchés des membres de la Communauté économique européenne (Closa et Heywood, 2004:15). Or, la candidature espagnole n'est pas sans créer certaines levées de bouclier parmi les États-membres, et particulièrement dans la France voisine, qui voit apparaître à ses côtés un nouveau compétiteur direct. Vu l'importance du secteur agricole espagnol, la Communauté cherche à évaluer l'impact éventuel de ce pays sur la politique agricole commune. Selon Royo et Manuel (2003:12), l'arrivée de l'Espagne signifie une augmentation de 30 % de la zone agricole européenne. Il existe donc certaines divisions, selon les intérêts et positions des membres, quant à sa candidature. Alors que certains cherchent à protéger leur production intérieure, d'autres encouragent la concurrence qu'apporte l'Espagne. De la même façon, les pêches, autre secteur important de l'économie espagnole, provoquent quelques tensions. On cherche donc au sein de la Communauté à limiter

l'accès du candidat à la politique commune des pêches, sachant que le seul apport espagnol surpasse tout le volume européen. Par ailleurs, les secteurs du textile et de la mobilité des travailleurs causent certains remous lors de ces négociations (ibid.).

Les six années qui séparent l'Espagne de son adhésion à la Communauté économique européenne voient s'installer une certaine stabilité politique. D'une part, l'élection en octobre 1982 du Parti Socialiste avec à sa tête un europhile convaincu, Felipe Gonzáles, marque le début d'un long règne socialiste dans ce pays ibérique. Cela signifie également une stabilité de l'administration publique, pour le pire et le meilleur, comme nous le verrons plus loin. Au sein de la population et des autorités publiques s'établit un large consensus quant aux visées démocratiques du pays. Intuitivement, il apparaît à tous que l'accession à la CEE permettra un tel processus de démocratisation en plus d'être un moteur d'amples et durables réformes.

Quant à elle, la CEE poursuit à l'époque son évolution, adaptant et actualisant ses critères d'admission au contact des candidats ibériques. Les négociations avancent lentement, car parfois l'Espagne se montre peu encline à prendre certaines mesures, comme l'expliquent Royo et Manuel (2003:13) : « For instance, the Spanish government was reluctant to introduce a value added tax, as well as to curtail subsidies and end protectionism ». Cette attitude pousse la Communauté à préciser sa pensée, sans toutefois durcir le ton, sur la nécessité pour les candidats de mettre en place les réformes pertinentes afin d'être prêts pour l'accession.

En 1983, au Conseil des ministres qui se tient à Stuttgart, les États-membres décident de déterminer ce que seront les conditions générales pour l'élargissement de la Communauté à la péninsule ibérique. Bien que certains espèrent pouvoir parachever les négociations et le processus d'accession en 1984, le Portugal et l'Espagne joindront plutôt les rangs le 1^{er} janvier 1986, date plus réaliste, sous l'impulsion d'une nouvelle Commission européenne dirigée par Jacques Delors (id.:15).

1.1. Parcours de l'administration publique espagnole

Selon la typologie des administrations publiques européennes recensée par la chercheuse espagnole Lourdes Torres (2004), la bureaucratie nationale de l'Espagne fait partie de la catégorie sud-européenne, laquelle se base sur le modèle légal français, dit napoléonien. Prenant comme pierre d'assise le droit administratif, ce modèle privilégie des niveaux égaux de prestation de services publics partout sur un territoire donné, au moyen d'un appareil étatique centralisé. Il préconise en outre l'égalité de traitement, l'action de l'État pour servir l'intérêt général ainsi qu'un système unitaire d'administration des finances publiques (Lourdes, 2004:101).

Ainsi, l'Espagne a hérité de la France son modèle d'administration publique. Cet imposant legs pluriséculaire contient les clés qui permettent de comprendre le déroulement des réformes structurelles sous-jacentes à la tentative de réorganisation de l'administration espagnole durant les années 1980 et au-delà, dans le contexte de

modernisation, de démocratisation et d'eupéanisation que l'on connaît. En outre, l'Espagne est tributaire de son passé dictatorial.

À l'époque franquiste, il existe une profonde politisation de la fonction publique qui crée un enchevêtrement entre les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires. Autre phénomène notoire, on observe une duplication de la bureaucratie : celle du *Movimiento Nacional*, organe central de la dictature franquiste, et d'une bureaucratie civile à proprement parler. Parallèlement, la vie politique démocratique est absente. Il y a malgré tout, durant les années 1960, quelques tentatives de modernisation grâce à des réformes visant certaines portions de l'administration publique : l'administration centrale, le processus budgétaire ainsi que la planification économique (Alba 2001:95). Ces réformes, commandées par la modernisation de l'économie qui a lieu à cette époque, demeurent cependant sans grand effet. Selon Alba, elles ne représentent qu'une façade : « [...] administrative reform was nothing more than a disguise for a struggle for power which would later be abandoned for more promising platforms » (1998:183). À titre d'exemple, il mentionne la *Loi des employés publics* de 1964 qui devait réguler la fonction publique et qui, une fois approuvée, devient inutile, ayant perdu sa pertinence politique (ibid.). Néanmoins, comme le fait remarquer Cienfuegos, un corps de fonctionnaires généralistes est créé dans la lignée de la fonction publique britannique afin de contrebalancer la spécialisation des corps espagnols (Cienfuegos, 1999:37).

En somme, à la veille de la transition démocratique espagnole, durant les années 1970, plusieurs éléments de non-modernité persistent au sein de l'appareil administratif de l'État. La réforme administrative durant la transition démocratique n'est pas le fruit d'une politique éclairée, l'administration publique n'en constituant pas un enjeu important. Les transformations prépondérantes visent en premier lieu les institutions franquistes, que l'on cherche à diluer dans la fonction publique (Alba, 1998:184). Tel est le mandat de l'Administration institutionnelle des services socio-professionnels, créée en octobre 1976; cette structure temporaire sera par la suite abolie. L'année suivante, en avril 1977, le *Secretaria General del Movimiento*, organe du parti officiel de Franco, est démantelé; ses ressources ainsi que les fonctionnaires qui y travaillent sont intégrés dans la bureaucratie civile. D'autres éléments fascistes subissent un sort plus radical et sont éliminés. C'est le cas du *Movimiento Nacional* lui-même, des structures médiatiques que contrôlaient les autorités franquistes, du très répressif ministère de l'Intérieur ainsi que des départements strictement destinés à la propagande et à la censure. Au total, 30 000 employés publics sont « reconvertis », sans qu'il n'y ait toutefois de plan rationnel. Ce processus sans logique, très spontané et improvisé, sans véritable coût politique, provoque une crise grave au sein de l'administration publique, pratiquement paralysée, et laisse un lourd fardeau financier et administratif. Carlos Alba jette le blâme d'une telle situation catastrophique sur les élites bureaucratiques, peu conscientes de la transition politique en cours, tout comme de ses conséquences (ibid.).

Bien que cette importante composante de l'appareil étatique ne soit pas le sujet principal des changements que vit l'Espagne entre 1975 et 1986, ces derniers affectent les rouages de l'administration publique. À cette époque, le processus d'accession à la CEE, doublé d'une transition démocratique, est bien enclenché. Mais quelle est la

direction imprimée par un tel bouleversement ? Selon Robert M. Fishman, les transformations internes que connaît le pays à la veille de son adhésion sont teintées par un puissant mouvement de décentralisation de l'État (2003:31). Le passage de l'administration centrale espagnole d'un État unitaire centralisé à un système de plus en plus fédéral se concrétise par la constitution de communautés autonomes, au nombre de 17. Ce processus a lieu de 1978 à 1983; l'état des autonomies (*estado de las Autonomías*), nom donné à ce processus, fermente depuis 1983. Instigateur du projet, l'État central en comprend rapidement les implications négatives sur son autorité, mais il se voit damer le pion par une société civile émergente qui, s'adaptant à une nouvelle distribution territoriale du pouvoir qui évolue à son avantage, ne souhaite plus revenir à la centralisation, après 1982 (Bañón et Tamayo, 1997:88). À ce sujet, Fishman affirme que la décentralisation et l'autonomie de certaines régions, dont la Catalogne et le Pays basque, sont des préalables à l'avènement de la démocratie en Espagne durant cette période : « The inward redefinition of the Spanish state, leading to the asymmetric State of the Autonomies, was without question an absolute requirement for the consolidation of the new post-Franco political system » (2003:39). Examinons donc de quelle nature sont ces changements que décrivent avec minutie Bañón et Tamayo.

Dans le modèle centralisé d'alors, l'administration centrale (AC) est à la fois État, parti et administration. À l'aide d'un réseau très bien organisé connectant tout le territoire espagnol ainsi que tous les niveaux administratifs, l'AC contrôle tous les aspects de la gouvernance. De même, les réseaux de distribution des services ont la double utilité de rappeler à la population l'identité du seul pourvoyeur de services, tout en semant la confusion et en bloquant la possibilité d'émergence d'identités régionales. En outre, sans pluralité des options politiques, ni diversité partisane, l'AC exerce un monopole législatif et assume toutes les phases de la création des politiques publiques. Au chapitre des revenus de l'État, l'AC centralise le pouvoir de taxation afin de s'autofinancer et ainsi d'assurer sa pérennité; il n'y a donc aucun transfert de revenus pour quelque forme de décentralisation que ce soit. Quant à la relation avec les citoyens, elle est asymétrique et unilatérale; elle nie de ce fait toute forme de rôle politique pour ces derniers, caractéristique propre à l'administration d'un régime autoritaire. Enfin, l'AC espagnole apparaît comme un système fermé, introspectif, aux changements lents et prévisibles (1997:90-95).

Néanmoins, dans la mouvance de l'intégration européenne, l'AC ne peut faire autrement que d'évoluer car elle doit gérer les nouvelles interdépendances externes découlant du processus de régionalisation. Dans un premier temps, on assiste à un arrimage des moyens d'opération de l'AC et de sa culture politique avec les directives européennes. Par conséquent, il se produit un déplacement d'une partie du cycle des politiques publiques de l'AC à la scène européenne, ce qui laisse au Parlement espagnol la seule responsabilité de la mise en œuvre de politiques publiques élaborées principalement dans l'arène européenne. En outre, la formulation de ces politiques doit désormais inclure des considérations quant à l'impact de la CEE sur l'AC, qui cherche de plus en plus à inscrire ses propres solutions et problèmes à l'agenda européen (1997:95-96).

Dans ce contexte, l'AC de l'Espagne perd peu à peu le rôle tout-puissant qu'elle avait sous Franco et prend les traits d'un intermédiaire entre ses propres communautés autonomes, ou autres gouvernements locaux, et la CEE. Cela est particulièrement évident au chapitre des fonds européens, dont l'Espagne et ses régions sont tributaires. La CEE apporte également une certaine expertise quant à l'innovation et la modernisation des procédures en place, ce qui contribue à renforcer la position d'autorité de l'AC face aux gouvernements locaux. Dans un autre ordre d'idées, l'AC perd son monopole sur les pouvoirs réglementaire et législatif, parce qu'elle est désormais soumise aux directives et réglementations de la CEE. Dorénavant, de nouveaux corps législatifs légitimes existent, et l'AC seule n'a plus la prérogative d'imposer des normes à cet égard, comme c'était le cas à l'époque franquiste. Les auteurs observent d'ailleurs ici une complexité grandissante dans les relations intergouvernementales espagnoles quant à la production de normes, la prédominance de l'AC dans le champ des politiques et de l'action publique est indubitablement limitée (1997:97-99).

La décentralisation de l'administration centrale qu'appelle l'accession à la CEE engendre donc une perte de légitimité politique. Nous pourrions cependant faire remarquer que cela devient la norme dans un monde globalisé; en ce sens, l'État espagnol semble entrer dans une ère politique postmoderne où de nouveaux venus se joignent aux acteurs traditionnels. Quoi qu'il en soit, une entité supranationale bouleverse l'ordre établi et absorbe certaines des prérogatives de l'État. Ce dernier doit redéfinir ses fonctions afin de rétablir sa légitimité, une démarche que l'Espagne a dû amorcer lors de son passage à la CEE et qu'elle poursuit depuis.

Les profonds changements subis par la structure de l'administration centrale espagnole à cette époque rejaillissent sur l'administration publique, laquelle adopte plusieurs caractéristiques synonymes de modernité, qu'il s'agisse de l'autonomie relative de l'administration par rapport au gouvernement, de l'idée de professionnalisme dans la fonction publique, du nouvel ascendant du gouvernement sur l'administration, de l'apparition de la méritocratie, et enfin, de concepts bien installés dans l'administration publique moderne, tels que l'objectivité, l'efficacité, la hiérarchie, la décentralisation, la déconcentration et la coordination (Alba, 2001:97). Ces concepts constituent le nouveau cadre, le *modus operandi* de la bureaucratie étatique. Cependant, comme nous l'avons souligné, l'adoption de caractéristiques qui peuvent en théorie être bénéfiques à l'administration publique ne signifie pas que la réalité espagnole du début des années 1980 soit marquée du sceau de la réussite à cet égard. Au contraire, dans les faits, l'administration publique de l'Espagne est en péril.

L'arrivée au pouvoir du Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) en 1982 n'est pas étrangère à cet état de choses. Selon Alba, l'ère socialiste dans laquelle entre l'Espagne voit la résurgence du clientélisme et de la politisation (2001:98). La qualité de l'administration publique, forcément négligée depuis quelques années, se détériore gravement. Dans un tel contexte, d'anciens problèmes refont surface et menacent les nouveaux et fragiles acquis des dernières années. Ainsi, on observe un recul du système de mérite et le retour de la « Loi de Bronze », qui pousse les employés de la

fonction publique, désabusés par la situation, à choisir de travailler selon ce qu'ils considèrent être la valeur réelle du salaire qui leur est versé. En outre, les statuts d'emploi à durée indéfinie refont surface. Ces statuts créent un flou autour du processus d'embauche qui permet des pratiques de clientélisme néfastes. Vu l'état de la bureaucratie étatique, on note un manque flagrant de discipline au sein des fonctionnaires, qui évoluent dans un monde d'impunité où la corruption fleurit (Alba 1998:186).

La démocratisation amène aussi son lot de problèmes, ou du moins, elle crée de nouveaux défis que l'Espagne et son administration publique ne sont pas en mesure de relever. D'une part, l'avènement de la pluralité politique, avec l'émergence de plusieurs partis politiques et syndicats, rend le réseautage plus difficile. Sous le régime franquiste, la cohésion au sein de la bureaucratie était forcée et obligatoire; dans une démocratie, où les choix d'allégeance sont multiples et se concurrencent, la création d'une « famille » – d'un sentiment d'appartenance – dans l'administration publique devient ardue. Cela est d'autant plus évident après plusieurs décennies d'autoritarisme, en l'absence d'un modèle socioprofessionnel de cohésion et d'un système de valeurs et de renforcements positifs qui conditionneraient l'appartenance à la fonction publique. En lieu et place, on constate un certain désenchantement et de la suspicion entre les fonctionnaires. D'autre part, l'apparition de nouveaux gouvernements régionaux entraîne un transfert de fonctionnaires du centre vers la périphérie. La piètre organisation et le haut degré d'improvisation entourant ce type de changements enclenchent un phénomène de duplication des postes et de gaspillage des ressources humaines et financières de l'État (ibid.).

La situation presque kafkaïenne de l'administration publique laisse craindre le pire pour le pays, à la veille de l'accession à la CEE. Les socialistes au pouvoir tentent donc d'y remédier en publiant, en décembre 1982, un décret sur les « Mesures d'urgence de la réforme administrative ». Selon Alba, ce décret n'a d'ambitieux que le titre; pour ce qui est du contenu, sa pauvreté déçoit (2001:98). On y trouve quelques frileuses modifications quant aux titres des administrateurs ainsi que l'affirmation de la séparation marquée entre politiques et fonctionnaires, ce qui tient plutôt du vœu pieux dans les circonstances. Les autorités en profitent pour mettre en application un système de contrôle du travail presté dans les administrations et une réglementation quant aux incompatibilités dans la fonction publique (2001:99). Ironiquement, il semble que le plus grand obstacle à la réforme de l'administration publique découle des pratiques véreuses du milieu politique. Carlos Alba jette un regard sombre sur ces pratiques qui engendrent de graves conséquences :

« The government started what has probably been the most dramatic and radical spoils system; "being one of ours" was the rule and, as a consequence, many of the most qualified leaders, managers and top level technicians migrated to the private sector and many of the ones who decided to stay were moved to secondary jobs in what was known in the bureaucratic jargon as "elephant cemeteries" » (ibid.).

Un tel tableau d'horreur n'est malheureusement pas encore complet.

La plus imposante et probablement plus impopulaire et destructrice des mesures prises à cette époque par les socialistes demeure la Loi 30, votée en 1984. Le gouvernement comprend alors qu'il ne sera pas possible de réformer en bloc l'administration publique par des dispositions globales drastiques. La nouvelle voie que choisit le PSOE est donc de promulguer des mesures concrètes et ciblées qui éventuellement, espèrent les socialistes, mèneront à une réforme de l'appareil étatique et de la fonction publique. Cette loi tente de renforcer la méritocratie, de réorganiser la fonction publique à l'aide de normes professionnelles et d'affaiblir les privilèges des fonctionnaires supérieurs, et particulièrement leurs relations étroites avec les décideurs politiques (Gualmini, 2008:82). Mais cela tend à éloigner l'Espagne d'objectifs globaux bien réels et de plus en plus pressants tels que le parachèvement de la transition démocratique et l'adaptation à la réalité européenne et aux nouvelles structures fédérales dont hérite le pays (Alba, 2001:99).

Parallèlement, le gouvernement souhaite s'attaquer aux corps d'élite bureaucratiques et à la surspécialisation. Faute d'une compréhension précise de la dynamique de la fonction publique, il ne réussit qu'à semer encore plus de confusion, encourageant indirectement de ce fait les pratiques de corruption, de favoritisme et de clientélisme. Une fois de plus, Alba relève avec grande lucidité l'échec des socialistes dans la poursuite de la réforme administrative. Selon lui, cette réforme ne fait qu'ajouter plus d'incertitude et d'imprévisibilité à l'appareil étatique et mène à une politisation inégalée par le passé. Sans conteste, une occasion historique est perdue, qui ne reviendra jamais, et l'administration publique s'en trouve irrémédiablement meurtrie (1998:1987). En 1986, l'Espagne accède à la Communauté économique européenne. Durant cette même année, le gouvernement crée un ministère de l'Administration publique dont le premier mandat sera d'évaluer les raisons de l'échec de la réforme.

La clé de voûte de tout ce système demeure le clientélisme politique. Sotiropoulos affirme que le clientélisme de personne-à-personne s'est alors transformé en un clientélisme bureaucratique, de la base au sommet. Ainsi, dans la haute fonction publique, les postes sont pourvus par la nomination de membres de l'élite gouvernante, avec l'intervention du parti au pouvoir. À la base, on offre des postes dans le secteur public aux électeurs afin d'acheter leur vote, un phénomène qui s'intensifie après 1982 (2004:409-410). En même temps, une pratique courante appelée « titularisation » consiste à engager du personnel afin de suppléer aux pénuries temporaires de main-d'œuvre. Ensuite, on confère à ces nouveaux venus le statut de fonctionnaire sans avoir eu recours à un véritable processus d'embauche par concours publics (2004:411).

Selon Sotiropoulos, l'Europe occidentale et du nord évite ce parcours à ses administrations publiques, car elle adopte plus tôt les doctrines néolibérales. La région sud-européenne est quant à elle dirigée par des partis socialistes jusqu'au milieu des années 1990. En outre, les États occidentaux ont eu le temps de devenir démocratiques et de mettre en place des bureaucraties modernes et responsables. Le Portugal et l'Espagne n'ont pu effectuer cette transition de façon méthodique. Enfin, l'auteur laisse entendre que les relations entre l'État et la société constituent également un indicateur. Dans l'Europe sud-européenne, plusieurs classes sociales et économiques ont

effectivement vu leurs intérêts servis par l'État clientéliste, ce qui a constamment repoussé aux calendes grecques des réformes adéquates pour la bureaucratie (2004:418-419).

1.2. Parcours de l'acteur européen

Nous en venons tout naturellement à observer l'autre acteur prépondérant pour notre recherche, la Communauté économique européenne, qui fait face au candidat espagnol. À l'époque, la CEE est encore relativement jeune. Il ne s'est écoulé que trente-six ans depuis la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Qui plus est, seulement quatre pays se sont ajoutés aux six membres que comptaient déjà la CECA au moment où le Portugal et l'Espagne entament les négociations formelles devant mener à leur accession en 1986. Il semble donc raisonnable d'avancer qu'à cette époque, la CEE ne possède pas encore une grande expérience du processus d'adhésion; à peine deux rondes d'accession ont eu lieu avant celle de la péninsule ibérique, et la première, qui regroupait les requêtes de l'Angleterre, du Danemark et de l'Irlande, concernait des pays somme toute déjà capitalistes et industrialisés. Ce n'est qu'avec l'accession de la Grèce, quelques années avant l'Espagne, que la CEE est confrontée à un candidat qui accuse de sérieux retards de modernisation de son appareil étatique ainsi que de son économie. C'est dans cette optique qu'il faut considérer l'acteur européen d'alors : jeune, relativement inexpérimenté face au processus d'accession et en grande partie peu soucieux de la conditionnalité, particulièrement en ce qui a trait à l'administration publique.

Jusque là, la CEE s'est employée à analyser, cas par cas, les pays intéressés à poser leur candidature. La méthode préconisée s'apparente à celle par essais et erreurs. Bien sûr, ce que l'on appelle l'acquis communautaire existe. Selon Sebastián Royo, durant cette période, cet acquis comprend l'union douanière, la taxe à valeur ajoutée, la politique agricole commune et celle des pêches ainsi que les multiples accords d'échanges commerciaux externes (Royo, 2003:291). Toutefois, l'adhésion des pays de la péninsule ibérique constitue un rappel à l'ordre pour la CEE, car elle implique des candidats au passé autoritariste et trouble, marqué d'instabilité politique.

Un premier pas est franchi sur la voie de la conditionnalité politique lorsque paraît le Rapport Birkelbach en 1961. L'acteur européen comprend qu'il doit clarifier ses propres positions et politiques avant d'accueillir de nouveaux membres, qu'il s'agisse de la Politique agricole commune ou de la gestion budgétaire. En d'autres mots, il lui faut établir une ligne de conduite, une cohérence interne, une entente entre les membres afin de stabiliser l'organisation qu'un élargissement tend à secouer et fragiliser.

Néanmoins, il convient de souligner la relative simplicité de la procédure d'adhésion de 1986, nonobstant les nombreux retards et lacunes de la candidature espagnole, par rapport à des enjeux beaucoup plus complexes lors de la ronde de 2004. Monica Threlfall abonde dans ce sens :

« Of course, becoming a member of the European Community (EC) was easier then—the Copenhagen criteria clearly spelling out the four areas of readiness for entry had not been adopted. Spain did not have to pass through the hoop of adherence to the aims of economic and monetary union, nor show that transposed Community legislation could be implemented effectively through appropriate administrative and judicial structures; nor demonstrate that it could “guarantee” human rights and the protection of “minorities” » (2001:22).

En somme, l'accession européenne qui précède l'institutionnalisation de la conditionnalité et, plus largement, l'avènement de l'union politique, se révèle moins exigeante.

1.3. L'administration publique espagnole au sein de l'Union européenne

Parallèlement à la vague de fond qui secoue l'Union européenne et ses membres, l'administration publique espagnole effectue elle aussi une transition durant les années 1990. La dernière décennie s'est avérée désastreuse à ce chapitre. Le rapport de 1989 intitulé *Réflexions sur la modernisation de l'administration étatique* préconise le passage d'une culture traditionnelle légaliste à un modèle plus managérial. Selon Alba (2001), les objectifs précis de la réforme consistent à mettre de l'avant une culture d'efficacité et d'efficience et à considérer les citoyens comme des clients réguliers. La réforme plaide en outre en faveur d'une division du travail entre les politiciens, des preneurs de décisions stratégiques, et les fonctionnaires, responsables de la mise en œuvre des politiques publiques. Enfin, on souhaite une organisation flexible et ouverte aux innovations externes qui demeure toutefois attentive aux besoins des ressources humaines (2001:100).

Deux ans plus tard, malgré une réforme claire aux objectifs bien définis, peu de choses ont changé, et l'ancien ministre de l'Industrie hérite du ministère de l'Administration publique. En 1992, il propose au parlement un « Plan de modernisation de l'administration étatique ». Celui-ci prône un changement axé sur des stratégies de microgestion visant à améliorer l'information et la communication avec les citoyens-clients⁴ ainsi que la qualité des services et introduisant de nouvelles techniques, dont l'évaluation, l'analyse coût-bénéfice, les audits et des indicateurs d'efficacité (2001:101). De toute évidence, cette réforme n'est pas étrangère aux préceptes de l'école du « Nouveau management public » (NMP), une tendance que remarquent également Lourdes Torres et Vicente Pina : « In Spain, NPM arose as a reaction to the perception

⁴ Le concept de citoyen-client naît du développement des principes du « Nouveau management public » et de la gouvernance organisationnelle. Il désigne « la relation duelle entre l'administration publique et, d'une part, les utilisateurs des services publics et, d'autre part, tous les membres du public qui, en tant que citoyens et contribuables, ont des intérêts dans les services et leurs produits ». (Dochot et Staes, « Le Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques : Common Assessment Framework 2002 », p.42) En ligne : http://www.cocof.irisnet.be/site/common/filesmanager/sante/resauxsante/caf_version_complexe/ (consulté le 2 décembre 2008).

among citizens of public administration as a bureaucratic and inefficient system, overlapping rather than transforming traditional public administration structures and styles » (2004:447).

Le portrait de l'administration publique espagnole dressé par Alba à ce moment demeure sombre. Durant la période socialiste, et par la suite sous Aznar, aucun gouvernement n'a su endiguer la politisation du secteur public ni le clientélisme endémique. De la même façon, aucune loi ou réglementation mise en œuvre après 1983 n'a réussi à dépasser les objectifs symboliques et les formalités pour s'attaquer à la véritable base du problème, ce que notent aussi Torres et Pina (voir 2004:459). Le seul résultat tangible, et d'ailleurs regrettable, est le départ vers le secteur privé de tous les administrateurs et professionnels de talent (2001:104). Toujours présente, la culture du secret et des liens personnels, de la politisation et des nominations partisans empêche toute réforme en profondeur. Pour Elisabetta Gualmini, il s'agit d'une question culturelle : « [In Spain], the deep-rooted institutionalization of a legal and juridical culture prevented the implementation of extensive reforms » (2008:92). Pour Alba, il faut remonter à la fin du régime franquiste pour comprendre l'échec de la modernisation de l'administration publique : « All this evolution should be understood in the context of the Spanish model of democratic transition based upon consensus and elite accommodation (no purges within the administrative elite) » (2001:104-105). Enfin, la décentralisation achevée dans les années 1990 et qui voit apparaître de nouveaux gouvernements régionaux et locaux ne vient qu'empirer ce mal insidieux qui mine l'administration publique espagnole (2001:105).

Afin de répondre à certains impératifs de politiques publiques européennes, de nouveaux ministères sont créés. C'est ainsi qu'un ministère de l'Environnement voit le jour en 1996 et que le ministère de la Science et des Technologies vient remplacer celui de l'Industrie et de l'Énergie en avril 2000. On procède aussi à la fusion du ministère des Travaux publics avec celui des Transports et des Télécommunications afin de promouvoir une politique de développement cohérente et de mieux administrer les fonds structurels européens (2004:70). Dans un second temps, on réorganise des services ministériels afin de mieux les arrimer aux politiques européennes. C'est le cas des Travaux publics, qui accueille une nouvelle unité gérant les investissements d'infrastructures provenant de la Communauté; le remaniement du ministère de l'Agriculture et des Pêches pour bien tenir compte de la Politique agricole commune s'inscrit dans la même logique (2004:71). Enfin, à la faveur de l'adaptation plus particulière de certains départements à l'Union européenne, une plus grande autonomie est accordée à des secteurs et composantes traditionnellement sous l'égide du ministère de l'Économie : on crée de nouvelles agences et la Banque d'Espagne devient plus indépendante afin de bien gérer les impératifs de l'union économique et monétaire (ibid.).

Par ailleurs, le Parlement espagnol est très affecté par l'adhésion européenne. On y observe en effet un transfert de son autonomie législative vers le Conseil et le Parlement européens, ce qui résulte en un déficit démocratique sans précédent (2004:72). Déjà, on notait un penchant de plus en plus marqué pour le volet de l'exécutif, qui correspondait à

la présidentialisation du régime politique espagnol (2004:59). Un consensus pro-intégrationniste donne au Cortes le rôle de soutien intérieur aux positions défendues par le gouvernement à Bruxelles. Le nouveau rôle subsidiaire du parlement ne lui garantit même pas la mainmise sur des fonctions d'information et de surveillance, ces dernières étant souvent prises en charge par des comités ponctuels créés pour piloter des dossiers européens (2004:74). À la fin, la signature des traités internationaux constitue le dernier retranchement du Cortes, la seule sphère de pouvoir et de contrôle qui lui revient de droit. Constat de Heywood et Closa sur ce rôle insuffisant et invisible : « [...] Spain's accession to the EU has outstripped the capacity of the Cortes to react » (2004:74).

Les considérations de ces deux auteurs quant aux changements de l'administration publique n'altèrent cependant pas leur opinion globale sur toute la période : l'eupéanisation ne touche pas en profondeur l'appareil étatique (2004:82). Malgré son observation de la multiplication des structures administratives en Espagne par suite de l'accession à l'UE, on retrouve le même son de cloche chez Sotiropoulos : « Changes resulting from Europeanisation, without being cosmetic, have not been structural either » (2004:418). L'administration publique espagnole, marginalisée par le consensus démocratique et pro-eupéanisation, n'aura jamais été l'objet de réformes significatives et durables.

Force est d'admettre que ni la Communauté européenne, ni l'Union qu'elle est devenue n'a réussi à remédier à cette situation en exerçant une saine influence sur l'administration publique de l'Espagne, que ce soit avant, pendant ou après son adhésion. La mise en œuvre de l'acquis communautaire (peu explicite à ce propos) et l'orthodoxie de l'État-candidat dans son émulation des principes européens ne changent rien non plus à l'administration publique. Il semble qu'à cette époque, si la CEE/UE réussit à favoriser la démocratisation du régime franquiste, elle peine toutefois à mettre au jour un modèle d'administration publique qui ferait école à la disposition des pays-candidats – ces derniers sont laissés à eux-mêmes, avec de douteux résultats.

Cela ne signifie pas que l'Espagne et son administration publique ne soient pas réceptives aux courants d'idées qui balayent l'Occident. Bien qu'avec un certain retard, elle prend effectivement le train du néolibéralisme et du Nouveau management public (NMP) durant les années 1990, à l'instar de tous les membres de l'Union européenne, de l'organisation elle-même et d'autres démocraties occidentales. Nous l'avons observé : l'administration publique espagnole adopte certains des principes et concepts du NMP. Leur mise en œuvre est périlleuse et la réforme demeure symbolique, mais il n'en reste pas moins que désormais, le discours de l'administration publique est teinté de la rhétorique du NMP. Le fin mot de l'histoire revient à la culture organisationnelle ainsi qu'au legs politico-historique de l'Espagne, dont l'impact combiné dépasse largement l'influence de l'acteur européen ou de tout autre courant idéologique ou administratif.

Au terme de cette première étude de cas, nous pouvons émettre quelques pistes de réflexion. D'une part, à première vue, l'Union européenne ne constitue pas un véhicule pour un modèle d'administration publique. D'autre part, tout comme le candidat

espagnol et les autres États-membres, l'UE a prêté flanc à un moment ou un autre à la vague néolibérale ainsi qu'au NMP, que nous pourrions appeler son pendant administratif. Est-ce à dire que l'Union européenne, apparemment vierge d'un modèle administratif commun et donc incapable d'en susciter le rayonnement soit, autant que ses États-membres, façonnée par les divers courants globaux modernes ? L'UE cherche-t-elle à rectifier éventuellement son absence de la sphère de l'administration publique ? Les études de cas de l'Autriche et de la République tchèque nous en apprendront certainement davantage à ce sujet.

2. Autriche

Après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1986, l'Autriche fait partie, aux côtés de la Suède et de la Finlande, de la ronde d'accession du 1^{er} janvier 1995.

Pour l'Espagne, l'accession a lieu sous le signe du consensus. Le thème récurrent de l'Autriche est celui de la neutralité. Cette caractéristique fondamentale du paysage politique et social du pays, qui apparaît en 1955, marque l'histoire autrichienne des soixante dernières années. Sa neutralité empêche l'Autriche d'intégrer la Communauté européenne ainsi que d'autres organisations internationales durant la Guerre froide. Sa situation géographique n'y est certes pas étrangère, mais l'explication ne se limite pas à ce seul facteur. Tels les concepts de liberté, fraternité et égalité, chers à la France, l'Autriche en vient à intérioriser la notion de neutralité qui, au fil du temps, devient un repère intrinsèque.

Le lien entre la notion de neutralité et l'administration publique, si lien il y a, n'est pas aussi clair que dans le cas espagnol en raison de deux traits centraux de l'Autriche moderne. D'une part, forte et tributaire de ses origines remontant aussi loin que le XVIII^e siècle, l'administration publique s'impose, tel un rempart immuable, contre les traumatismes de l'Histoire. D'autre part, et de façon corollaire, l'absence de rupture violente dans l'histoire autrichienne récente permet aux composantes de l'État de maintenir une certaine stabilité et leurs attributs pluriséculaires. Cela tient également à l'histoire administrative de l'Autriche, dont l'élément de continuité le plus remarquable demeure sa tradition réformiste, élément que nous devons garder à l'esprit dans l'analyse des transformations subies par la bureaucratie autrichienne.

Il importe par ailleurs de ne jamais perdre de vue la qualité exceptionnelle de la candidature autrichienne. Dans cette optique, l'adhésion de Vienne peut sembler une formalité en comparaison de celles de l'Espagne et du Portugal, de la Grèce et de tous les autres candidats au tournant du nouveau millénaire. N'était-ce qu'une question de temps pour l'Autriche ? Vraisemblablement. Cela ne devrait cependant diminuer en rien la validité du processus d'accession, ni minimiser les contraintes et difficultés susceptibles de se présenter. Il ne faut pas non plus négliger l'enrichissement considérable de l'acquis communautaire ou la complexification de la conditionnalité européenne.

2.1. Rappel historique

Au XX^e siècle, l'histoire de l'Autriche se découvre en quatre temps. D'abord monarchie jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, puis république démocratique jusqu'à l'*Anschluss* de 1938, qui la place sous le joug des National-Socialiste du III^e Reich allemand, elle revient ensuite à la république après une décennie d'occupation (1945-1955). Plus que l'annexion allemande, ce sont ces dix années, et plus particulièrement leur issue, qui influencent pour le reste du siècle la destinée de l'Autriche.

Durant cette décennie, l'Autriche se voit constamment obligée de « marcher sur des œufs » pour éviter de heurter la sensibilité des uns et des autres. Quoique le fardeau de l'occupation se fasse de plus en plus lourd et empêche le pays de se redéfinir pleinement, il demeure impératif pour la jeune république de ne pas être aspirée dans le conflit entre l'Est et l'Ouest. À partir de 1952, l'Autriche envisage de plus en plus une option qui lui permettrait de se réapproprier son indépendance politique et économique, tout en évitant de prendre parti dans le conflit qui divise le monde. Le concept de neutralité permanente apparaît à cette époque, et avec le Mémoire de Moscou du 14 avril 1955, il devient, selon Gehler, la « plateforme pour demander le retrait rapide des forces d'occupation et la souveraineté nationale » (2004:132). L'Union soviétique, qui ne s'oppose pas à cette demande, s'attend néanmoins à ce que le pays reste neutre, ce qui signifie l'abstention de toute coopération militaire occidentale et de toute intégration économique avec l'Ouest de l'Europe (Pelinka, 2004:208). Un mois plus tard, le 15 mai 1955, on complète le Traité d'État pour le rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique, ce qu'accompagne la déclaration de neutralité permanente du pays.

À cet égard, la marge de manœuvre entre neutralité et désir d'association avec l'Europe est plutôt mince. Le pays réussira malgré tout à naviguer parmi les obstacles et à occuper un certain espace dans la sphère européenne. Moscou ne s'oppose pas à l'entrée aux Nations Unies, en décembre 1955, ni à l'adhésion au Conseil de l'Europe, l'année suivante. En outre, avec d'autres pays non-membres de la CEE, l'Autriche participe durant l'été de 1959 à la création de l'Association européenne de libre-échange (AELE) dans le but de pousser la CEE à renégocier une association multilatérale. En 1963, l'Autriche adopte toutefois une politique d'intégration qui consiste à faire cavalier seul en négociant un accord bilatéral avec la CEE, ce qui la distingue des autres partenaires de l'AELE. Cette politique du cavalier seul referra surface en 1989, lors de la demande d'adhésion du pays à la CEE (2004:133).

L'intégration européenne n'apparaît pas aussi nécessaire à l'Autriche, déjà démocratique, qu'elle l'était à l'Espagne. À partir des années 1990, il devient évident que l'intérêt de l'Autriche pour l'adhésion européenne est avant tout motivé par les considérations économiques.

En effet, l'achèvement du marché interne, qui a pour objectif la libre circulation des personnes, du capital, des biens et des services en 1992 est très alléchant pour le pays (Stankovsky, 1993:42). Sans devenir membre de l'UE, il lui est impossible de jouir de tels privilèges. L'Autriche, dont le système économique corporatiste a grandement

besoin d'une réforme structurelle ainsi que d'une modernisation de son secteur des services très réglementé, ne voit plus d'inconvénient à l'adhésion, d'autant moins que la pression du régime soviétique, en perte de vitesse, s'estompe. Au moment de l'Acte unique de 1987, Vienne prend conscience de la nouvelle réalité la concernant. D'une part, pour la première fois de son histoire, la neutralité permanente semble conciliable avec l'idée d'intégration européenne et ne présente conséquemment plus aucun obstacle. D'autre part, l'Union européenne (UE) constitue alors un puissant moteur de modernisation structurelle. L'Autriche, traditionnellement réformiste, sait qu'elle bénéficierait grandement de telles réformes, qu'elle ne peut d'ailleurs accomplir seule. Les astres s'alignent donc pour l'intégration de l'Autriche au projet européen.

Dans une requête formelle appelée « Lettre à Bruxelles », l'Autriche, contrairement à l'Espagne dix ans plus tôt, établit certaines conditions primordiales à son adhésion : le maintien de la neutralité, la conservation des principes de fédéralisme chers au pays, la protection du système social contre la concurrence engendrée par le marché interne, le maintien des hauts standards environnementaux, le soutien financier du secteur agricole et la réglementation des marchandises en transit (Pollak et Puntischer-Riekman, 1999, en ligne). Gerda Falkner (2000) note aussi que des précautions spécifiques ont été exigées afin de protéger les caractéristiques du système politique national, notamment les rôles traditionnels du parlement, des provinces (*Länder*) et des partenaires sociaux (2000:223). Autrement dit, dans les mots de Pollak et Puntischer-Riekman, le gouvernement autrichien, ayant appris des erreurs de candidats précédents, envoie à l'UE le message que son accession ne se fera pas à n'importe quel prix (1999, en ligne).

Les négociations d'entrée de l'Autriche débutent le 1^{er} février 1993 et se concluent un an plus tard. Selon Pollak et Puntischer-Riekman, l'appui massif de la population lors du référendum sur l'Union européenne se base sur les prévisions de conditions économiques favorables – augmentation de la croissance de 3,4 % en 2000; réduction du taux de chômage de 1,4 % – qui attendent l'Autriche après son adhésion, qui a finalement lieu le 1^{er} janvier 1995 (1999, en ligne). Ces attentes seront malheureusement déçues. Le contexte dans lequel se produit l'accession aura cependant sur le système politique autrichien de surprenantes répercussions que nul n'avait prévues. Il importe que nous nous attardions plus en détail sur l'administration publique du pays ainsi qu'aux transformations qu'elle subit pendant la démarche d'adhésion à l'Union européenne.

2.2. Parcours de l'administration publique autrichienne

L'administration publique autrichienne se distingue de plusieurs façons de celle de l'Espagne. D'abord, pour ce qui est de la forme, elle est un modèle de constance, tant dans la continuité que dans le recours aux réformes. Celles-ci répondent à un besoin de revitalisation et d'actualisation. L'administration publique fait figure de modèle de stabilité et d'équilibre dans le paysage politique de l'Autriche; un élément qui sait résister aux pressions provenant de toutes parts – société, régimes politiques, contexte international. Mais hormis la constance, la stabilité et la tradition réformiste, les

bureaucraties étatiques autrichienne et espagnole se ressemblent en ce qu'elles tiennent d'une approche légaliste; la loi administrative constitue la base de l'organisation de ces deux administrations publiques (Torres 2004:102). Reste qu'elles sont différentes du fait que celle de l'Espagne s'apparente au modèle sud-européen, héritage napoléonien, tandis que celle de l'administration publique de l'Autriche est de type germanique, digne émule du voisin allemand.

Il s'agit d'une bureaucratie wébérienne où la législation régit la très grande majorité des rapports entre les différents acteurs administratifs ainsi qu'avec les citoyens. Elisabetta Gualmini (2008) décrit avec moult détails ce type de bureaucratie étatique, qui est d'abord organisée par fonctions professionnelles, contrairement à la bureaucratie entrepreneuriale qui, elle, est organisée par produits. Dans sa structure formelle, la bureaucratie wébérienne abrite des directions générales qui constituent la principale unité organisationnelle. Parallèlement, le cabinet ministériel représente l'avenue courante où s'arrêtent les décisions politiques stratégiques. En outre, une centralisation hiérarchique guide les relations entre de multiples unités organisationnelles déléguées, ou agences administratives, possédant une autonomie limitée et dépendant des ministères.

L'organisation de la fonction publique est régie conséquemment. Ici, les carrières sont gérées sur une base formelle-légale. Chaque poste est pourvu grâce à un système centralisé de recrutement et nécessite une formation générale et légale propre à l'unité dont il fait partie. La mobilité entre les secteurs public et privé est limitée, et revêt parfois un caractère péjoratif. La même parcimonie se retrouve dans l'utilisation de contrats d'emploi flexibles. Par ailleurs, il existe un fort sentiment d'appartenance à cette bureaucratie, voire même une certaine fierté doublée d'un esprit de corps. Il est à noter qu'un système d'ancienneté oriente l'attribution des postes; la méritocratie ne constitue donc pas une caractéristique de ce modèle. En dernier lieu, les négociations collectives sont peu fréquentes, vu la faiblesse de la représentativité syndicale au sein de cette bureaucratie.

Quant aux processus administratifs, ils se fondent sur l'acceptation de règles et procédures formelles et on observe donc une grande prévalence de contrôles *ex ante*, c'est-à-dire de contrôles préalables. Dans ce modèle bureaucratique, il n'existe en outre aucune évaluation des fonctionnaires; les critères légaux dominent. Le rapport avec les citoyens est peu valorisé; on remarque un manque d'instruments de promotion de la participation citoyenne ainsi qu'une absence de codes de conduite à l'égard de ces relations. Enfin, ce modèle ne promeut que très peu les pratiques de gouvernement en ligne⁵.

Outre l'importante base wébérienne, le modèle germanique implanté en Autriche prend place dans un système politique fédéral, où de complexes relations s'installent entre l'État central (*Bund*) et les provinces (*Länder*). Par ailleurs, la philosophie légaliste (*Rechtsstaat*) qui sous-tend toute l'administration publique induit une forte hiérarchie

⁵ La description du modèle bureaucratique wébérien est tirée du Tableau 1 : *Two ideal-types of state bureaucracy* tel que présenté dans Elisabetta Gualmini (2008:76).

dans ce système, conjointement avec le principe des directives (*Weisungsprinzip*) qui régit les relations entre les différentes directions, ainsi qu'à l'intérieur de ces dernières. Pour sa part, la fonction publique est réglementée par une loi; celle-ci gouverne les systèmes de paie et de retraite, garantit la permanence des postes et protège contre les transferts d'emploi. Les fonctionnaires, dont beaucoup sont juristes, se retrouvent en grand nombre dans les partis politiques, et par extension, au parlement (Torres, 2004:101).

Le complexe système fédéral autrichien est desservi par un large secteur public, lequel, selon Hammerschmid et Meyer, comprenait 490 000 employés à la fin de 2002, dont 39,8 % travaillaient pour le gouvernement fédéral, 29,4 % dans les gouvernements provinciaux, 14,2 % pour la ville de Vienne et 16,4 % se partageant la gestion des quelque 2 359 municipalités à travers le pays (2005:715). Cette distribution sous-tend le système d'administration fédérale indirecte, que les deux auteurs décrivent comme étant « une corrélation complexe entre le gouvernement fédéral et les neuf gouvernements provinciaux, s'inscrivant dans la transition de l'Autriche d'un État unitaire décentralisé (la monarchie austro-hongroise) à un état fédéral en 1920 » (2005:716). Le passage de la monarchie à la république n'a pas ébranlé l'administration publique autrichienne. Au contraire, la plupart des caractéristiques précédemment mentionnées, telles que le légalisme et la culture hiérarchique, constituent un héritage du système administratif impérial. Enfin, un dernier aspect déterminant du profil administratif de l'Autriche est la titularisation à vie, doublée d'une faible mobilité du travail et de promotions basées sur l'ancienneté (ibid.).

Il importe maintenant de discuter du système corporatiste propre à l'Autriche. Philippe Schmitter définit ainsi le corporatisme : un système d'intermédiation des intérêts dans lequel les unités constituantes sont organisées en un nombre limité de catégories différenciées et ordonnées hiérarchiquement, reconnues par l'État, qui leur accorde un monopole délibéré de représentation dans leur catégorie respective (1977:9). À cette définition, Falkner *et al.* adjoignent celle de communauté de concertation (*policy community*) afin de décrire la dynamique de la prise de décision dans ce pays : « In a corporatist policy community, a few privileged interest groups exist and co-operate intensively with the state in public policy-making » (Falkner *et al.*, 1999:497). Ces groupes d'intérêts voient leur relation avec l'État, qui prend d'ailleurs la forme d'un dialogue, s'institutionnaliser.

Une dernière caractéristique propre à la culture politique autrichienne, à la fois fort intéressante et pratiquement inconnue en Amérique du Nord, est le « *Proporzsystem* », dont la traduction française pourrait être « système de proportionnalité ». Hammerschmid et Meyer le définissent comme la « distribution des fonctions politiques, administratives et économiques majeures selon le poids politique des différents partis reflété par les élections parlementaires » (2005:717). Les auteurs y voient un élément traditionaliste, qu'aucune réforme n'a fait disparaître.

Dans la littérature recensée, il n'existe que très peu de références à la conditionnalité administrative dans le cadre de l'intégration européenne de l'Autriche. En l'absence d'un modèle d'administration publique cohérent proposé par l'Union européenne, les candidats, indépendamment de leur démarche d'adhésion, absorbent les modèles qui s'offrent à eux au moment de leur accession. L'adhésion de l'Autriche a lieu au plus fort du courant néolibéral. Or, le pays s'engage durant cette période dans une exigeante réforme administrative aux couleurs du NMP. Nous sommes d'avis que cette série d'événements n'est pas fortuite, et c'est pourquoi nous nous pencherons maintenant sur cette réforme, le *Verwaltungsmanagement*.

La gestion de l'administration, traduction libre de *Verwaltungsmanagement*, est l'appellation donnée à un important projet de réforme du gouvernement fédéral autrichien, lancé en 1987 et poursuivi jusqu'en 1995, qui s'inspire d'expériences de réforme semblables en Suisse, en Allemagne ainsi qu'en Angleterre. La prépondérance de l'orientation managériale de cette réforme, indique Franz Strehl, est à la fois nécessaire et « à la mode » (1998:101). L'auteur fait ici très clairement référence à une tendance des administrations publiques, partout en Occident, à suivre la doctrine du Nouveau management public (NMP) à partir des années 1990. Contrairement aux réformes passées, elle a également ceci de distinct qu'elle inclut tous les ministères autrichiens. L'idée sous-entendue est que seul un projet global peut mener à des transformations probantes dans tout le secteur public, ce qui est diamétralement opposé au discours tenu en Espagne à une certaine époque. Ainsi, 14 ministères sont impliqués simultanément; les analyses organisationnelles sont conduites dans chacun d'entre eux et la rationalisation ainsi que les propositions de changement sont développées dans un cadre stratégique global, leur mise en œuvre étant coordonnée selon leur priorité (ibid.).

Émanant de la Chancellerie fédérale, le projet de *Verwaltungsmanagement* exige l'organisation d'un nouveau département en son sein, le ministère du Fédéralisme et la Réforme de l'administration publique, dont la responsabilité première est la coordination des activités pertinentes à l'intérieur de l'administration fédérale (1998:103). La réforme soulève par ailleurs quelques interrogations quant à la décentralisation, en regard d'une efficience et d'une efficacité supérieures : les compétences budgétaires et les fonctions liées à l'embauche, habituellement l'apanage du ministère des Finances et de la Chancellerie, devraient-elles être transférées aux différents ministères, leur accordant ainsi une plus grande autonomie ? Enfin, deux directions sont prises, soit l'adaptation à long terme aux défis changeants du secteur public, et la détermination de problèmes aisément solubles à court terme (ibid.).

Le projet se déroule en trois étapes, débutant en 1989 par une analyse de base de l'administration qui met au jour les principales forces et faiblesses des ministères. De 1990 à 1993, des études interministérielles en profondeur sont effectuées. Et à partir de 1994, en troisième étape, on met en œuvre des sous-projets de chacun des ministères. La réforme *Verwaltungsmanagement* vise directement 8 700 fonctionnaires; de façon indirecte cependant, quelque 150 000 employés sont touchés tout au long du projet (ibid.). À la fin de la première phase, 3 700 suggestions provenant des fonctionnaires de tous les ministères permettent de cerner les enjeux d'importance. Dans la deuxième

phase, plusieurs thèmes de sous-projets sont formulés à partir de ces suggestions et des études en profondeur qui les suivent. Ces sous-projets concernent la réduction des compétences et le chevauchement des responsabilités, le leadership et les ressources humaines, la budgétisation et les systèmes de contrôle managériaux, les technologies de l'information, les bâtiments et bureaux, la documentation et la communication technique, ainsi que les voyages d'affaires des fonctionnaires (1998:106-108). La troisième phase voit la mise en œuvre de tous ces sous-projets; elle se poursuit jusqu'à la fin de la décennie, alors qu'un nouveau programme de réforme est mis de l'avant par le gouvernement.

Selon Franz Strehl, sans être un échec, ce projet de réforme fait face à de sérieux obstacles. D'abord, la Chancellerie, instigatrice du *Verwaltungsmanagement* quoique sans compétences nettes quant à l'autonomie des ministères pour réformer leurs responsabilités, a eu tendance à créer des antagonismes, engendrant la méfiance des fonctionnaires. L'auteur note également l'absence d'une véritable impulsion lorsque les intérêts politiques se détournent des réformes et qu'on annonce d'autres priorités, ce qui a pour conséquence de minimiser l'impact des dites réformes tout en repoussant leur réalisation. Par ailleurs, la motivation ne semblait pas au rendez-vous lorsqu'il s'agissait d'améliorer l'efficacité et l'efficacités. La première phase a ainsi enregistré un succès plutôt mitigé (1998:109).

Comme en Espagne, on observe dans le *Verwaltungsmanagement* un important écart organisationnel et politique entre la rationalité de la stratégie voulue et le processus ainsi que les résultats du projet lors de sa concrétisation. Strehl pointe plusieurs des facteurs de cet écart : les attitudes des acteurs impliqués, la résistance ou le soutien des ministères, les enjeux politiques et leur pertinence pour les ministères, le climat politique et administratif, le rôle des syndicats et l'historique (succès ou échec) des projets de réforme (ibid.). Globalement, il semble que les budgets destinés à la réforme soient toujours demeurés en deçà des attentes. En outre, l'émergence de groupe d'intérêts à l'intérieur et l'extérieur du système administratif a complexifié la mise en œuvre de la réforme, créant conflits et jeux politiques. L'utilisation parfois détournée des données des projets pour la poursuite d'intérêts sectoriels a d'ailleurs nui au progrès général de la réforme. De façon corollaire, la récupération politique à des fins de déclarations publiques a exercé une pression inouïe sur les responsables, qui devaient assurer le succès constant des projets pour conserver l'appui des politiciens (1998:114-115).

En conclusion de ce survol de la réforme *Verwaltungsmanagement*, nous pouvons reprendre quelques-unes des constatations de Strehl qui rejoignent les préoccupations du présent travail. D'une part, l'utilisation de plusieurs instruments de gestion empruntés au secteur privé pendant la mise en œuvre de la réforme afin d'améliorer l'efficacité de l'administration publique autrichienne a été perçue comme une menace par les fonctionnaires, devenus réfractaires (1998:117). Conséquemment, selon leurs intérêts, certains groupes ont montré une résistance à la réforme, par crainte de perdre pouvoir, statut et influence (1998:118). En ce sens, la stratégie de la Chancellerie fédérale s'est avérée un échec, vu son aspect autoritaire et contrôlé par le haut. Dernière observation intéressante et pertinente : Strehl affirme que les projets de réforme qui ont échoué ont

bloqué la poursuite d'autres projets, selon une logique erronée qu'il appelle « Failure as Tradition » (1998:119). Ainsi, il serait difficile de changer les mentalités et de transcender le bagage institutionnel. Le poids de la stabilité de l'administration publique autrichienne semble d'ailleurs accentuer cette impression.

En 1994, à la suite d'élections parlementaires, la position et les fonctions du ministère du Fédéralisme et de la Réforme de l'administration publique ont été abolies, ce qui a réduit de beaucoup la portée du *Verwaltungsmanagement* (1998:120) et rendu la poursuite d'une réforme malaisée, et son issue, incertaine. L'Union européenne demeure discrète, voire absente dans cette démarche réformatrice; il est donc difficile d'établir le rôle qu'elle y a joué. Il est toutefois évident que l'Autriche entre dans une phase de réforme par désir d'intégrer l'Union européenne avec une administration publique transformée et moderne – plus compatible, oserions-nous avancer, avec la tendance observée dans les administrations nationales des États-membres. En ce sens, le modèle du Nouveau management public véhiculé par certaines organisations internationales et que nous reconnaissons dans le *Verwaltungsmanagement* est intériorisé par l'Union européenne et ses États-membres, non sans tenir compte des caractéristiques nationales propres.

2.3. Parcours de l'acteur européen

Pour comprendre l'acteur européen, il n'est pas saugrenu d'observer le contexte dans lequel il évolue. Nous sommes d'avis que, comme tout État-nation mais encore plus que celui-ci, l'acteur européen est un produit du monde dans toute sa globalité et il y reste particulièrement perméable.

Le contexte global de l'époque où se situe la démarche autrichienne est traversé par deux bouleversements majeurs, qui ont d'ailleurs des répercussions durables jusqu'à nos jours. D'abord, l'Occident dans son ensemble entre dans une période économique difficile; les économies nationales se contractent après une période de prospérité sans précédent dans l'Histoire moderne. Conséquemment, les gouvernements d'alors cherchent de nouvelles voies pour se sortir d'un tel marasme. Un courant idéologique, le néolibéralisme, semble offrir certaines pistes de solution. Cette doctrine politique de droite, associée aux intellectuels Friedrich von Hayek et Milton Friedman et qui prend son essor au milieu des années 1970, récuse l'interventionnisme de l'État et s'en remet strictement aux mécanismes du marché pour orienter le développement économique, adoptant une politique de laisser-faire quant aux activités des agents économiques⁶. Le retrait de l'État préconisé par cette doctrine se manifeste par la privatisation, la dérégulation ainsi que de fortes compressions dans le secteur public. Devant les difficultés de l'État-providence, et faute d'autres choix, les gouvernements occidentaux se tournent massivement vers le néolibéralisme.

⁶ Tiré de *Perspective Monde*, outil pédagogique des grandes tendances mondiales depuis 1945. En ligne : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?idictionnaire=1609> (consulté le 25 septembre 2008).

Lorsqu'un État prend le tournant néolibéral, même partiellement, son administration publique se voit nécessairement touchée par certaines modifications relevant du Nouveau management public. Andreas Bieler souligne ce changement doctrinal majeur et l'associe à l'acteur européen : « Neoliberalism has replaced Keynesianism as the dominant economic policy paradigm. Global in its nature, this structural change has not left the EC unaffected. Consequently, the revived process of European integration since the mid 1980s and, by extension, the Austrian application as a part of it, have to be analysed against the background of globalisation » (1998:27).

La mondialisation constitue effectivement le second bouleversement de cette période. La vague néolibérale déferlant sur les États-nations et le processus de mondialisation semblent liés. C'est dans un tel contexte que surviennent et doivent être compris les changements à l'intérieur de l'entité européenne.

Les importants traités signés au sein de la Communauté économique européenne (CEE) durant cette période soulignent son virage idéologique néolibéral. D'abord, l'Acte unique de 1987 prévoit notamment la mise en place du marché intérieur le 31 décembre 1992, qui verra la « totale fluidité de circulation, sans aucune discrimination, entre les hommes, les services, les capitaux et les marchandises »⁷ (Fontaine et Malosse, 1991:85). Il est également beaucoup question à cette époque de l'Union économique et monétaire (UEM), objectif confirmé par l'Acte unique. Dans sa première phase, l'UEM vise la libre circulation des capitaux, « l'intégration de la livre britannique dans le système monétaire européen et une meilleure harmonie entre les politiques économiques et budgétaires nationales » (id., 129). Les phases subséquentes entendent créer une Banque centrale européenne et une monnaie commune, en plus de préconiser une politique commune orientée sur la « stabilité des prix, la réduction des déficits publics et les investissements productifs » (ibid.).

Enfin, du point de vue politique, le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, instaure de nouvelles coopérations intergouvernementales en matière de défense, de justice et d'affaires intérieures. Ce traité réalise également l'Union européenne, une nouvelle structure politique et économique soutenue par trois piliers : le domaine communautaire, la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération policière et judiciaire en matière pénale⁸.

Au chapitre de la conditionnalité, les cinq critères de Maastricht orientent l'entrée d'un État-membre dans la zone euro. Les critères de Copenhague, pour leur part, définissent un peu plus avant les conditions d'adhésion des candidats à l'UE, à partir de juin 1993. L'UE se dote visiblement de principes directeurs plus précis quant à l'admission de nouveaux membres et à leur accès aux aménagements économiques mis à leur disposition. Au chapitre de l'administration publique, encore à cette époque, il n'existe

⁷ L'Acte unique instaure également le vote à la majorité qualifiée au Conseil, une procédure de coopération entre le Parlement européen et le Conseil, et appelle les États-membres à collaborer en matière de politique étrangère (Fontaine et Malosse, 1991:8).

⁸ Tiré de *Europa* : L'UE en bref. En ligne : http://europa.eu/abc/treaties/index_fr.htm (consulté le 25 septembre 2008).

cependant pas de véritables critères ou modèle à suivre pour les candidats, qui s'en remettent aux modèles déjà en cours. Quoi qu'il en soit, dix ans après l'accession de l'Espagne, l'acteur européen n'apparaît plus aussi naïf et inexpérimenté. Forte d'un marché intérieur, la zone économique européenne a atteint la maturité, les difficultés économiques l'ont endurcie et le passage à une doctrine néolibérale lui donne un nouvel élan.

2.4. L'administration publique autrichienne au sein de l'Union européenne

Au contact de l'acteur européen, l'administration publique de l'Autriche ne subit pas de profonds changements. Elle demeure au contraire relativement fidèle à ses éléments de continuité et à sa tendance réformiste. L'Autriche possède une administration saine; bien sûr, elle compte utiliser à bon escient les fonds structurels européens⁹ afin de moderniser son système administratif, mais dans l'ensemble, aucune crise comparable à ce qui a été vécu par l'administration publique espagnole n'est observée ici. L'existence de la réforme *Verwaltungsmanagement* montre bien le virage managérial que prend l'Autriche, et plusieurs adaptations ont lieu en ce sens. À cet égard, il est probable que le pays aurait mis ces réformes en œuvre même s'il n'avait pas intégré l'Union européenne. Cela n'est que supposition, mais connaissant les faits entourant l'accession autrichienne et l'histoire de son administration publique, cette intuition semble plus que plausible.

En guise d'adaptation à l'Union européenne, Pollack et Puntcher-Riekmann signalent l'Accord politique sur la réforme de l'État fédéral du 8 octobre 1992. L'Accord commande une redistribution des compétences en concordance avec le principe de subsidiarité, cher à l'acteur européen, une réforme du système de transfert financier ainsi que l'établissement du *Bundesrat* à titre de représentant des *Länder* auprès des instances européennes, selon le modèle allemand (1999, en ligne). Il faut en outre apprendre à coordonner le processus d'élaboration des politiques publiques en accord avec l'UE, impliquer les *Länder* et assurer au Parlement un rôle de contrôleur minutieux des politiques gouvernementales au sein de l'UE. En ce sens, on établit un système d'égalité formelle selon lequel la politique européenne est coordonnée conjointement par la Chancellerie fédérale et le ministère des Affaires étrangères (ibid.).

On note par ailleurs que la mise en œuvre de l'acquis communautaire engendre d'importants changements dans le droit administratif économique autrichien. Tout cela prend place alors que se produit une réduction du personnel de l'administration publique due à des compressions budgétaires. Il faut dire que les avantages attendus de l'intégration européenne ont tardé à se faire sentir. À titre d'exemple, en 1998, le taux de chômage augmente considérablement, passant à 7,2 %. À l'époque, l'Autriche fait preuve d'un zèle sans pareil pour accéder à l'Union économique et monétaire, ce qui

⁹ De 1995 à 1999, l'Autriche a bénéficié de 1 623 millions d'euros (Pollack et Puntcher-Riekmann, 1999, en ligne).

implique l'adoption de budgets fort austères. Selon les deux auteurs, l'idée d'une nation autrichienne neutre liée au succès économique se trouve ainsi menacée par l'intégration européenne (ibid.).

Hammerschmid et Meyer situent la réduction de personnel administratif dans le contexte plus vaste d'une nouvelle réforme, toujours aux couleurs du Nouveau management public. Débutant en 2000, ce programme vise l'établissement d'un État plus concurrentiel et comporte une réduction significative des effectifs du secteur public, l'introduction de diverses réformes managériales, la concentration sur les tâches centrales de l'État, une distribution améliorée des compétences à l'intérieur du système fédéral, un programme de dérégulation ainsi qu'une orientation pro-citoyen (2005:718) – ce qui n'est pas sans rappeler la réforme du *Verwaltungsmanagement*, dix ans plus tôt.

De leur côté, Falkner *et al.* relèvent plusieurs modifications touchant les acteurs politiques autrichiens ainsi que le processus de prise de décision, par suite de l'eupéanisation. D'abord, ils observent un changement dans les règles formelles de prise de décision. Alors qu'en politique intérieure, la législation exige le consentement unanime du cabinet ainsi que le soutien majoritaire au Parlement, en politique européenne, la prise de position est laissée à la discrétion de chaque membre du cabinet. En outre, les groupes d'intérêts, partie intégrante du modèle corporatiste autrichien, voient leur statut remis en question dans les instances européennes (1999:499), où ils n'occupent pas une place aussi prépondérante que sur la scène nationale.

Dans un autre ordre d'idées, l'intégration européenne impose de nouvelles demandes à tous les acteurs nationaux, c'est-à-dire qu'elle complexifie la dynamique politique de l'Autriche. Il y a en effet davantage d'acteurs pertinents, d'intérêts en jeu, de niveaux et de modes de décision. Conséquemment, une coopération grandissante entre acteurs est requise, ce qui demande plus de temps et crée de nouvelles contraintes (1999:500-501). Cette réalité engendre de nouveaux clivages, redistribuant différemment le pouvoir et les canaux d'influence, comme le montrent Falkner et ses collègues : « [...] Europeanization tends to be useful for homogeneous collective actors who command many resources, while it tends to undermine the influence of those who are heterogeneous and lack resources » (1999:502).

La conséquence directe de cet aspect de l'eupéanisation est un changement dans la hiérarchie des acteurs. En raison de ses limites temporelles, la chaîne de commande des processus politiques se trouve souvent court-circuitée. En d'autres mots, faute de temps, le processus décisionnel ne suit pas son itinéraire habituel, des hauts fonctionnaires vers le bas de la fonction publique. Dans un tel contexte, des fonctionnaires de rang relativement peu élevé héritent d'une influence considérable dans la formation des politiques, lors de groupes de travail liés à la Commission européenne ou au Conseil européen. Les canaux d'influence qui leur sont soudainement ouverts ne seraient pas accessibles en temps normal (1999:502-503). Falkner *et al.* ajoutent qu'en plus de ces bouleversements d'ordre général, l'intégration européenne provoque, notamment en environnement et en politique sociale, certaines transformations sectorielles totalement imprévues et qui concernent la nature du réseau politique

(corporatiste ou non). Toutes ces modifications paraissent enfin être fortement teintées par le « cheminement institutionnel », particulièrement en ce qui a trait à la tradition corporatiste autrichienne, ce qui n'empêche pas, à long terme, une eurosocialisation des acteurs nationaux (1999:512). Selon Pollak et Puntischer-Riekmann, si l'européanisation constitue un atout sans pareil pour l'administration publique, les ajustements politiques et économiques sont, à l'aube du nouveau millénaire, très loin d'être conclus (1999, en ligne).

De façon générale, toute la logique du système politique autrichien subit les effets de l'européanisation. L'Autriche, dont Tanja Börzel (2000:22) nomme le régime « fédéralisme coopératif » en raison de sa gouvernance basée sur le partenariat économique et social, vit un phénomène de déséquilibre institutionnel lors de son accession à l'Union européenne. Ce déséquilibre affecte la dynamique du pacte corporatif gouvernemental, comme l'expliquent Pollak et Puntischer-Riekmann : « Post-war consociational patterns of governance came under strain, driving the system towards greater competition and confrontation » (1999, en ligne). Ainsi, d'un climat consensuel et de bonne entente qu'avait cimenté cinquante ans auparavant le concept de neutralité permanente, l'Autriche passe à un système politique compétitif où les coalitions, jadis grandes, puissantes et stables, deviennent fragiles et éphémères. L'échec de la coalition entre l'ÖVP de Wolfgang Schüssel et le FPÖ de Susanne Riess-Passer, qui a duré moins de deux ans, constitue un exemple parfait de ce nouvel état du système politique autrichien (Pelinka, 2004:221).

En somme, l'exercice d'européanisation déstabilise considérablement la paisible logique des relations politiques en Autriche, en créant un climat de concurrence et de confrontation entre les acteurs politiques. La notion de neutralité permanente, malgré la désaffection croissante de la population et des divers acteurs politiques et économiques, continue néanmoins à orienter le parcours de l'Autriche au sein de l'Union européenne, après avoir contribué à fixer son profil politique dans l'après-guerre.

À la fin de cette étude de cas, il demeure difficile d'apprécier l'influence de l'intégration européenne sur les transformations vécues par l'administration publique autrichienne. Ce qui est évident, cependant, c'est que la vague de fond néolibérale, suivie de près par celle du Nouveau management public, colore l'administration publique de l'Autriche à cette époque. En outre, les réformes de type NMP semblent concorder avec la tendance doctrinale adoptée par l'Union européenne. Les phénomènes de réformes NMP en Autriche et de nouvelle orientation politique de l'UE pourraient toutefois se dérouler parallèlement, sans être liés. En d'autres mots, les deux acteurs peuvent s'ajuster indépendamment à l'arrivée d'un nouveau courant politique auquel ils se trouvent également assujettis.

3. République tchèque

Bien que possédant ses particularités propres, la République tchèque, voisine de l'Autriche et de l'Allemagne, représente bien la nouvelle vague de candidats de 2004, tous issus de l'Europe centrale et de l'Est ou de la région baltique. Ces pays sortent d'une longue période où, contrairement aux démocraties occidentales, le développement des traditions, de la culture et parfois même de la langue est interrompu par le joug soviétique.

Porteuse de pratiques institutionnelles étrangères aux régimes politiques occidentaux et d'une panoplie d'attributs économiques, politiques et administratifs indésirables du point de vue de l'Union européenne (UE), la République tchèque constitue une tout autre Europe, moins développée et plus pauvre, qui a des besoins très différents de ceux des précédents candidats et probablement aussi des motivations bien éloignées des leurs pour accéder au statut de membre.

Le passé soviétique caractérise donc la démarche d'adhésion de la République tchèque à l'UE. Seulement quinze années se sont écoulées depuis l'effondrement de l'URSS, ce qui est nettement insuffisant pour effacer plusieurs décennies d'une emprise autoritariste et totalitaire. À peine les ex-républiques soviétiques ont-elles eu le temps, pendant les années 1990, de reprendre contact avec les idées de souveraineté nationale et d'autodétermination et de se réapproprier leur identité ainsi que leur culture. Elles en sont pour ainsi dire à leurs premiers pas sur la route de la véritable indépendance politique. Et cela dit, la profonde empreinte laissée par l'URSS dans l'identité nationale de la République tchèque et des autres États est, d'une certaine façon, indélébile. Nous avons effectivement déjà observé avec les études de cas précédentes que le poids du « cheminement institutionnel » est inévitable. C'est encore plus évident lors de transitions idéologiques et politiques marquées, comme en Espagne et en République tchèque.

De son côté, l'acteur européen, qui s'engage dans une profonde métamorphose tant dans la forme que le contenu, est poussé à se redéfinir devant une telle vague de diversité et l'élargissement à des éléments de plus en plus exotiques. Il s'agit pour l'UE d'un exercice de rigueur visant à montrer aux nouveaux candidats l'image la plus claire de l'identité européenne, afin qu'il leur soit plus aisé d'y souscrire et de l'intégrer.

3.1. *Rappel historique*

Avant 1992, la République tchèque fait partie de la Tchécoslovaquie, un État né (tout comme l'Autriche) du démembrement en 1918 de l'empire austro-hongrois, et qui comprend la Bohême, la Moravie et la Slovaquie. Selon Gordon Wightman, la Tchécoslovaquie est le seul pays d'Europe centrale et de l'Est à avoir conservé un régime démocratique parlementaire durant l'entre-deux-guerres (2008:204). La première République, qui dure vingt ans, semble bien fonctionner dans le contexte de l'Europe, comme l'explique Vladimir Kusin : « [...] la Tchécoslovaquie indépendante s'est, dans

l'ensemble, très bien adaptée au statut d'État européen contemporain et à ses normes. Les institutions et les procédures démocratiques ont été instaurées et acceptées par tous de sorte qu'une « société civile » vivante a pris naissance. Dans les conditions ainsi créées, l'État constituait une entité viable [...] » (1988:11). Ce régime n'est cependant pas sans faille. Les Slovaques et les Allemands ne se satisfont pas de la prépondérance tchèque dans la sphère politique; l'État unitaire se trouve affaibli par l'instabilité des coalitions, toujours de courte durée (Wightman, 2008:204). Dès le départ, le territoire se caractérise par une séparation très marquée entre les Slovaques et les Tchèques. Chaque communauté possède alors son propre langage, ses journaux et son système de partis politiques (Henderson, 1995:112).

À la fin du conflit mondial, en 1945, Prague, la capitale tchécoslovaque, est libérée par l'URSS, qui se voit remettre la portion du territoire ukrainien qu'avait obtenue le pays quelque vingt années plus tôt. Peu à peu, la Tchécoslovaquie est aspirée dans la zone d'influence de l'URSS, qui l'oblige à renoncer en 1947 au Plan Marshall.

Le coup de Prague, prélude à la sujétion de la Tchécoslovaquie à l'URSS, constitue un moment clé de son histoire récente. En effet, la soviétisation du pays agit tel un balayage complet de la société et de ses institutions. Non seulement le Parti communiste contrôle le gouvernement, mais il procède à une purge des non-communistes dans toute l'administration (Miller, 2005:239). La nouvelle Constitution entérinée le 9 mai 1948 fait du pays une démocratie populaire. Dès lors, un plan quinquennal visant le développement de l'industrie lourde est mis en place, conformément aux idées de Staline, alors au pouvoir en URSS. La collectivisation de l'agriculture a également lieu : plusieurs riches propriétaires terriens se voient dépossédés et expulsés, notamment des agriculteurs ukrainiens et allemands.

La Tchécoslovaquie subit effectivement les pressions de Moscou, qui la pousse à accélérer la collectivisation. Celle-ci avait été mise en veilleuse par Novotný, qui cherche par tous les moyens à améliorer la productivité économique et rendre les biens de consommation plus accessibles. Il est toutefois sommé, en 1957, de reprendre le processus collectiviste. De même, l'effort de décentralisation économique, qui se solde par un échec, oblige le gouvernement à tout recentraliser au début des années 1960 (Miller, 2005:240).

Une autre Constitution voit le jour en juillet 1960, consacrant la Tchécoslovaquie « république socialiste ». Le document ne fait pas l'unanimité, particulièrement quant à sa tendance marquée à une recentralisation de l'État. La situation frustre les Slovaques, qui, une fois de plus, font les frais du renouveau constitutionnel, comme durant la première République. Cette constitution soulève donc un tollé de protestations parmi les Slovaques, qui critiquent vertement ce fédéralisme asymétrique plus avantageux que jamais pour les Tchèques. Paradoxalement, ces derniers manifestent également leur insatisfaction, affirmant que le document accorde trop d'attention aux intérêts de la Slovaquie. Curieusement, ces deux groupes aux motivations opposées feront campagne pour une meilleure redistribution du pouvoir au sein de l'État.

Le printemps de Prague, période de réformes s'étendant sur huit mois entre janvier et août 1968, résulte ainsi d'un mécontentement profond et généralisé de la population et de certains membres du Parti communiste (KSČ). Le 5 janvier 1968, Alexander Dubček, ancien dirigeant du Parti communiste de Slovaquie, remplace Novotný à la tête du KSČ. Il préconise un « socialisme au visage plus humain » et des changements radicaux dans la gouvernance du pays, accompagnés par une nouvelle conception des relations entre l'État et la société.

La fédéralisation de la Tchécoslovaquie demeure le seul legs du printemps de Prague. Il faut effectivement peu de temps à l'URSS pour comprendre le danger du mouvement réformiste dans ce pays. D'abord suspicieux, les dirigeants communistes de l'Union soviétique, de la République démocratique allemande, de Pologne et de Bulgarie lui deviennent hostiles. Il importe alors de freiner définitivement la Tchécoslovaquie. Dans la nuit du 20 au 21 août 1968, 750 000 soldats du Pacte de Varsovie envahissent le pays sur trois fronts. Les dirigeants tchécoslovaques, dont Dubček, sont arrêtés et amenés à Moscou où ils sont forcés de signer un document promettant la fin des réformes. Dès lors, le pays est occupé militairement, selon la logique de la doctrine Brejnev, qui énonce la souveraineté limitée des États socialistes et l'ascendance de Moscou sur eux (ibid.).

Le renversement du régime communiste en Tchécoslovaquie a lieu le 17 novembre 1989, lors d'une marche étudiante commémorant les exécutions d'étudiants par les Nazis, cinquante ans auparavant. Les participants subissent l'assaut brutal des policiers, entraînant une vive réaction dans tout le pays. Des centaines de milliers de citoyens sortent dans les rues pour dénoncer les agressions. C'est la révolution de velours, ou révolution des chandelles, en référence à toutes ces chandelles allumées au Carré Wenceslas, lieu des confrontations entre étudiants et policiers. Le 24 novembre, le cabinet du KSČ est forcé de démissionner.

Au lendemain des événements de 1989, la Tchécoslovaquie devient la République fédérée tchèque et slovaque, changement symbolique s'il en est, qui vise à reconnaître l'importance de la Slovaquie dans l'ensemble fédéral. La structure politique conserve cependant les composantes mises en place durant la période communiste : l'Assemblée fédérale, qui comprend la Chambre du peuple et la Chambre des nations, le gouvernement fédéral, les Conseils des ministres de Slovaquie et Tchéquie ainsi que les législatures (Conseil national) des deux territoires (Miller, 2005:246).

Dès les premières élections libres, en juin 1990, certains clivages politiques apparaissent. Les deux républiques étant considérées comme des territoires électoraux totalement distincts, il n'y a donc aucune cohésion politique nationale. Ainsi, la République tchèque est clairement tournée vers l'Union européenne et l'Occident en général; si la Slovaquie appuie aussi l'adhésion européenne, elle doit cependant composer avec son voisin ukrainien, qui lui rappelle l'importance des relations avec les pays de l'Est (Henderson, 1995:115-118).

Les secondes élections libres mettent en lumière l'incompatibilité des visions du chef tchèque Václav Klaus et de son homologue slovaque Vladimir Mečiar. Le premier pose

l'ultimatum suivant : un État centralisé et unitaire ou la désintégration. Le second suggère plutôt une communauté économique et de défense, qui nécessite la réévaluation du statut de la République slovaque (Cox et Frankland, 1995:84). Irréconciliables, ces positions engendrent de facto une polarisation du débat et précipitent la séparation des deux républiques. En outre, un vide institutionnel s'installe au gouvernement fédéral.

Pour la République tchèque, le renouveau national se vit dans une certaine continuité. Václav Klaus conserve le titre de premier ministre de la République, alors que Havel, sous l'impulsion du Conseil national, est réélu au poste de chef d'État (Miller, 2005:247).

L'épopée européenne de la République tchèque avait commencé dès 1989, alors que s'effondrait l'Union soviétique. Le pays avait pu bénéficier du programme PHARE de la CEE, qui accorde une assistance économique aux États d'Europe de l'Est (PHARE : Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy). Par la suite, en 1991, le pays signe avec la CEE un accord d'association qui est renégocié deux ans plus tard, après la séparation des républiques slovaque et tchèque. En 1996, le pays pose officiellement sa candidature pour devenir membre de l'Union européenne; les négociations ne débutent toutefois qu'en 1998, après que la Commission européenne eut émis son opinion sur la plupart des candidats de 2004 (Agenda 2000). Chaque année, cette dernière émet ainsi un rapport évaluant la préparation de chacun de ces candidats, jusqu'à ce qu'ils soient suffisamment prêts pour intégrer l'UE (Miller, 2005:273).

Dans l'ensemble, la République tchèque et les autres candidats ont bien vite compris qu'ils ne disposaient pas d'une très grande marge de manœuvre dans leurs négociations avec l'Union européenne. Autant ils comptaient mener une bataille commune, autant leurs intérêts respectifs divergeaient parfois, s'ils ne s'opposaient pas directement. Neumayer explique d'ailleurs que cet état d'esprit des candidats les affaiblit face à la Commission, qui tire profit de la situation : « [...] les pays les plus fermes dans leurs positions apparurent comme « inflexibles » ou moins « raisonnables » que les autres, ce qui les désavantagea lorsque la Commission utilisa les concessions d'un État candidat pour convaincre les autres d'accepter les mêmes conditions » (Neumayer, 2002:61). Tel un joueur d'échec, la Commission place les pions à sa guise sur l'échiquier des négociations, n'hésitant pas à dresser les uns contre les autres. On observe parallèlement un phénomène de différenciation des candidats dans la progression des négociations, certains contraints de s'attarder plus longuement sur un quelconque chapitre alors que d'autres l'ont d'ores et déjà clos. Aucun « front commun face à l'Union », donc, de la part des candidats; plutôt un « chacun pour soi » qui avantage l'acteur européen (2002:62).

Malgré un déséquilibre du rapport de force au profit de l'acteur européen, la République tchèque réussit à tirer son épingle du jeu. Selon Miller, après 2000, le pays a traversé la plupart des obstacles à l'adhésion (2005:274). Le 5 novembre 2003, la Commission européenne se dit satisfaite des progrès effectués par la République tchèque, bien qu'elle note une certaine détérioration des finances publiques et des réglementations judiciaires ainsi qu'une corruption encore trop présente, selon elle. Les efforts continus

du pays sont néanmoins salués, et celui-ci joint officiellement les rangs de l'Union européenne l'année suivante.

3.2. Parcours de l'administration publique tchèque

Il importe maintenant de s'intéresser à l'administration publique du pays. La bureaucratie nationale tchèque, bien que distincte par son intermède soviétique, ne s'éloigne pas énormément des autres bureaucraties européennes, tant dans sa forme actuelle qu'historiquement. Selon Powell et DiMaggio, l'isomorphisme institutionnel est un processus de bureaucratisation qui se déroule dans un contexte d'homogénéisation des pratiques organisationnelles et institutionnelles soit par coercition, mimétisme ou diffusion de normes et qui mène à une professionnalisation similaire d'un cas à l'autre. Ce concept montre pourquoi la République tchèque n'est jamais loin de l'un ou l'autre des modèles d'administration publique présentés dans la typologie d'Elisabetta Gualmini, que nous avons utilisée auparavant.

L'histoire récente du pays et sa situation géographique¹⁰ expliquent probablement la tendance de l'administration publique tchèque à se rapprocher du modèle germanique. Pendant la première République, le pays se rapproche de la social-démocratie telle qu'on la retrouve chez ses voisins germaniques : le dialogue entre l'État, les syndicats et le milieu des affaires, sorte de contrat social corporatiste présent en Allemagne et en Autriche et qu'elle a tenté d'émuler à nouveau après la période soviétique. Bien entendu, l'Histoire s'est chargée de lui compliquer la tâche, et tout comme son évolution générale, l'administration publique tchèque est profondément marquée par le long épisode totalitariste communiste. Celui-ci laisse un important héritage, qui perdure jusqu'à aujourd'hui. Pour cette raison, il est donc essentiel de se pencher sur le modèle soviétique d'administration étatique. Il faut garder en tête que l'héritage soviétique est une nouvelle donnée prépondérante puisqu'il touche de près ou de loin tous les autres candidats de 2004.

Dans un article traitant du concept d'espace administratif européen, l'auteur John Scherpereel a cherché à définir ce qui constitue le volet soviétique de l'espace européen, qu'il nomme « espace administratif étatique socialiste » (*state-socialist administrative space*; SSAS). Celui-ci aurait été conçu par Lénine, parachevé sous Staline et mis en œuvre sur tout le territoire soviétique pendant la consolidation du régime communiste, entre 1948 et 1953. Trois entités territoriales gèrent le SSAS – les municipalités, les districts et les régions – et chacune est dirigée par un comité national ou du peuple (2004:556). Notons que c'est à cette époque que la République tchèque devient soumise aux diktats du bloc soviétique.

Scherpereel dégage six composantes du SSAS idéal. D'abord, l'administration publique est un milieu peu prestigieux, les fonctionnaires étant considérés comme des travailleurs au même titre que tous les autres travailleurs. Cela découle également du transfert de la

¹⁰ La République tchèque partage, à l'ouest, une frontière avec l'Autriche et l'Allemagne.

création des politiques publiques de l'État aux bureaucraties du parti. Conséquemment, les emplois du secteur public sont médiocrement rémunérés. Le SSAS est également fragmenté en de multiples secteurs et privilégie la coordination verticale plutôt qu'horizontale. L'organisation territoriale favorise une telle hiérarchisation du pouvoir, les comités nationaux étant appelés à superviser le travail d'entités inférieures. Par ailleurs, on observe une identité diffuse de la fonction publique, dans la mesure où les fonctionnaires ne se reconnaissent pas entre eux comme faisant partie d'un groupe social distinctif. Ce qui rejoint le premier aspect mentionné ici : les fonctionnaires étant traités comme n'importe quel autre corps de métier, l'absence de sentiment d'appartenance n'a rien de surprenant (2004:557).

Le fonctionnement du secteur public n'avantage pas non plus le développement professionnel. En effet, les purges étant monnaie courante, le roulement du personnel est très élevé. Dans ce contexte, il n'est pas rare que des candidats peu qualifiés en viennent à occuper des postes pour lesquels ils possèdent peu ou pas de compétences; dévalorisés, les travailleurs de l'administration publique se dirigent vers d'autres horizons professionnels. Cette dernière est relativement isolée du contexte international. Scherpereel souligne qu'il n'y a que très peu de contacts avec d'autres bureaucraties ou organisations internationales, particulièrement aux échelons administratifs inférieurs, lesquels sont de toute façon soumis aux ordres venus d'en haut. Enfin, le SSAS est un espace politisé. L'administration publique doit être réceptive aux signaux que lui envoie le Parti communiste et répondre à cette autre bureaucratie. Les critiques ne sont pas admises et toute tentative de collaboration avec les détracteurs du régime constitue une trahison (2004:558).

Cette description de l'espace administratif étatique socialiste demeure un idéal type. Néanmoins, l'auteur affirme que la République tchèque s'en rapproche beaucoup (2004:559). Dans son étude statistique¹¹, Scherpereel cherchait à voir si l'espace administratif européen tendait à remplacer le SSAS. Ses résultats sont fascinants : les administrations tchèque et slovaque ne foncent pas tête première vers un avenir européenisé, sans toutefois se complaire dans un passé socialiste. Elles se situent quelque part entre les deux. Dans le cas de la République tchèque, la tendance de Klaus (durant les années 1990) à préférer les réformes économiques aux réformes administratives et sa circonspection face à l'Union européenne ont, selon l'auteur, nui à l'évolution de l'administration tchèque vers l'espace européen, tout en faisant perdurer les mauvaises influences héritées du SSAS (2004:580-583).

Olga Vidláková note aussi certains effets du communisme sur l'administration publique tchèque, estimant que les quatre décennies de subordination du secteur public aux impératifs du Parti communiste ont été très dommageables. Le joug du parti a contribué à une profonde démoralisation du personnel administratif, tout en alimentant la méfiance de la population à son endroit et envers l'administration publique en général. Dans une dimension plus théorique, le règne communiste a discrédité les concepts, institutions et instruments clés associés au développement administratif (1993:70). L'auteure relève

¹¹ Il a interrogé 296 gestionnaires publics (210 Tchèques et 86 Slovaques) de quatre ministères différents.

notamment la crédibilité de la planification, la concurrence, l'évaluation du rendement ainsi que le concept de la loi pour illustrer ce phénomène. L'utilisation de certains de ces concepts dans le discours du Parti communiste ne constitue, selon Vidláková, qu'un simple rituel formaliste. C'est pourquoi il apparaît difficile, après 1989, de faire accepter même les concepts et idées qui forment la base d'une administration publique saine et indépendante (1993:71). L'auteur observe également certaines réactions au régime soviétique : l'existence de 5 800 municipalités pour une population totale de quelque dix millions d'habitants semble effectivement souligner une tendance à la fragmentation de la gouvernance locale, après de trop longues années de centralisme étatique excessif (1993:73).

Scherpereel mentionne que les États postsocialistes pouvaient être évalués selon leur capacité et surtout leur volonté de mettre en œuvre des réformes administratives. Vidláková s'est penchée sur ce sujet. Selon elle, au lendemain de la révolution de velours, les réformistes devaient repartir sur de nouvelles bases. Dès la séparation des républiques tchèque et slovaque, plusieurs ministères fédéraux ont été abolis, dont ceux du Commerce international, du Travail et des Affaires sociales, du Transport, des Communications et de la Planification stratégique, conformément à l'Acte constitutionnel fédéral (1992:493). De toute évidence, le transfert des compétences fédérales à l'État tchèque nécessite de profonds ajustements : « In policy areas where both the Federation and the Republics had substantial competences, the republican ministries find themselves with considerably enlarged responsibilities; where the Federation had prime executive responsibility, the Republics need to build up relevant administrative capacities » (Vidláková, 1993:66).

Vidláková affirme que très peu d'attention a été accordée aux structures du gouvernement, de l'administration étatique centrale et de la fonction publique, ce qu'explique en partie l'obsession du premier ministre Klaus pour la réforme économique et la privatisation. Comme dans le cas de l'Espagne, l'administration publique s'est retrouvée en marge des changements postsoviétiques en République tchèque. L'auteure ajoute que les dissensions constantes entre la Fédération et les deux républiques quant à la division des pouvoirs avaient eu pour conséquence un grand gaspillage « d'énergie réformatrice » (1993:69). Néanmoins, après l'élection de juillet 1992, le nouveau gouvernement a confirmé l'importance d'une réforme administrative et de la décentralisation pour réussir la transition démocratique et la transformation économique. La première démonstration de cette déclaration de volonté politique est la création, en novembre de la même année, du Bureau pour la législation et l'administration publique de la République tchèque, dirigé par le vice-premier ministre. Celui-ci a pour mandat d'établir, à titre d'unité centrale de développement, une stratégie de réforme administrative cohérente, le pilotage de sa mise en œuvre ainsi que la coordination de l'assistance administrative internationale, ce qui semble s'éloigner de certaines des caractéristiques du SSAS définies par Scherpereel (1993:69-70).

Rétrospectivement, la décennie 1990 n'aura pas été très fructueuse pour le développement d'une réforme administrative telle que l'entendaient alors Olga Vidláková et plusieurs autres voix réformatrices de la République tchèque. Les gouvernements du

Parti démocratique civique auront vite fait de mettre en veilleuse toute réforme de l'administration publique, comme le montre John K. Glenn : « [...] a rightist government led by Vaclav Klaus until 1997 rejected the creation of regional levels of administration as contrary to its neo-liberal economic policies, and regional policy remained underdeveloped until new social democratic governments adopted policies reflecting the EU's principles » (2004:23). Plusieurs chercheurs se sont penchés sur les transformations économiques¹² à cette époque. Si l'Union européenne blâme la République tchèque pour ses retards dans le développement d'un programme de pré-accession et au chapitre de l'administration publique, elle ne désapprouve toutefois pas les changements économiques ultralibéraux dans lesquels s'engage le pays sous la gouverne de Klaus. Elle encourage au contraire le bon élève.

Le retard de la République tchèque à mettre en œuvre une véritable réforme de l'administration publique suscite une interrogation quant à la conditionnalité européenne. À l'aube de son accession à l'UE, le pays a à peine enclenché certaines modifications de son appareil gouvernemental.

3.3. Parcours de l'acteur européen

Dès la fin du bloc soviétique, la conditionnalité imposée aux candidats d'Europe centrale et de l'Est connaît plusieurs développements. Plus particulièrement, vu l'ampleur des disparités au sein des administrations publiques postsocialistes, l'Union européenne est en quelque sorte forcée d'insister sur l'importance de saines structures administratives dans le processus d'accession.

Une pression considérable s'exerce sur les candidats postsoviétiques du fait de l'urgent besoin – signifié par l'acteur européen – d'éradiquer les vestiges du communisme totalitaire, en raison notamment de ce qu'Antoaneta Dimitrova nomme la « gouvernance d'élargissement ». Celle-ci définit les relations entre l'acteur européen et les dix candidats; elle est indicative de la nature du rapport de force qui s'établit lors des négociations (2002:175).

Ainsi, la ronde d'accession de 2004 pourrait être représentée par un bras de fer avec l'Europe communautaire, que les candidats ne peuvent gagner, mais qui demeure néanmoins profitable et avantageux. Pour l'acteur européen, établir des conditions devient un leitmotiv, une garantie contre les imprévus et les bévues; il augmente ainsi considérablement les enchères sous l'impulsion des États-membres, conscients des risques d'accepter des pays si peu préparés. Pour les États-candidats, cela rime avec fardeau et pression.

L'Union européenne tient très tôt, dès 1989, un discours de conditionnalité auprès des nouveaux venus issus de l'Union soviétique. L'acteur européen met alors en place des clauses de suspension qui soumettent les accords au respect des droits humains et des

¹² Voir notamment le cas du secteur des télécommunications (Nemec, Sagat et Vitek, 2004).

minorités ainsi qu'aux principes démocratiques. La conditionnalité est aussi bien présente dans le Programme PHARE (2002:175). L'auteure soutient également que la démarche d'admission des pays postsocialistes dépasse la simple mise en œuvre de l'acquis communautaire. Bien sûr, les critères de Copenhague les visaient directement; l'Autriche, la Finlande et la Suède ne nécessitaient aucun ajustement à cet égard. Ces critères seront développés plus tard, à titre d'instruments d'évaluation de l'évolution du processus de pré-accession de chacun des candidats dans les rapports annuels de progression, les Partenariats d'accession et les opinions émises par la Commission européenne (2002:176). Mais au-delà de ces instruments et des critères dont ils découlent, la gouvernance d'élargissement instaurée au début des années 1990 vise la création des institutions et des infrastructures nécessaires à l'adoption et à la mise en œuvre mêmes de l'acquis communautaire (*institution-building*; 2002:171).

L'exigence de capacité administrative, bien qu'elle soit mentionnée à Copenhague en 1993 puis en 1994 dans un Livre Blanc destiné aux candidats postsocialistes, apparaît à Madrid, en décembre 1995 (Dimitrova, 2002:177). Pour Tony Verheijen, l'émergence de ce critère bureaucratique s'explique par la complexité grandissante de l'Union européenne ainsi que par la faiblesse des capacités administratives des candidats (2002:80). Dans l'Agenda 2000 (le premier ayant été créé en 1997), la Commission, dans ses *Avis et opinions* sur les candidats, insiste davantage sur l'importance d'une administration de haute qualité, qui devient la « capacité administrative horizontale ». On définit alors cinq dimensions : développement d'une administration impartiale et professionnelle; mise en place d'un système de formation; compétences indispensables pour élaborer et coordonner les politiques; système de responsabilité efficace (contrôle financier interne et externe); structures et procédures spéciales vouées à la gestion des affaires européennes (2002:87).

Cette norme bureaucratique est définie plus en détail en 1999, quand le Programme de soutien pour l'amélioration de la gouvernance et du management (SIGMA), géré par l'OCDE, divulgue ses critères d'évaluation des capacités administratives, formulés à la demande de la Commission (2002:82). Verheijen distingue d'ailleurs entre les capacités sectorielles, énoncées dans le discours européen lors des rondes d'accession précédentes, et les capacités horizontales : « [...] un manque de capacités sectorielles (...) constituerait une menace sérieuse pour la cohérence et le bon fonctionnement du Marché intérieur et de l'Union économique et monétaire, mettant ainsi en péril le cœur même de l'UE (...). À l'inverse, le manque de capacités administratives horizontales (...) est le plus souvent perçu comme un problème concernant les pays (candidats) eux-mêmes » (2002:82-83). Concrètement, le plus grand reproche fait par la Commission aux candidats de 2004 est « l'insuffisante délégation des pouvoirs au niveau interne » (2002:84). La subsidiarité étant un des piliers de l'UE, une telle lacune est inacceptable aux yeux de l'acteur européen.

Bien qu'elle souligne l'importance et l'urgence de réformes administratives chez les candidats postsoviétiques, l'UE est ambivalente lorsque vient le temps de cibler concrètement les changements à effectuer dans les administrations publiques de ces pays. Nul doute que ces dernières éprouvent de sérieuses difficultés, qu'il s'agisse de

l'absence d'une conception claire du rôle de l'État, de la persistance d'éléments résiduels de l'ancien système, d'une approche trop mécanique et technique nuisant à la gestion stratégique, du manque de systèmes de coordination ou de l'opacité et de l'imprécision de la chaîne de responsabilité (2002:92). Malgré la mise au jour de ces faiblesses majeures, l'UE se montre incapable d'opérationnaliser son nouveau critère de capacité administrative horizontale. Ce qui explique qu'après 2000, selon Dimitrova, la Commission en parle de moins en moins et revient plutôt aux capacités administratives sectorielles, faute de pouvoir exprimer clairement ses attentes face à l'administration publique de ses candidats (2002:179). Selon Verheijen, l'UE ne saisit pas à l'époque que ces candidats d'Europe centrale et de l'Est n'ont pas besoin d'une réforme administrative, mais plutôt du développement pur et simple de leur administration publique (2002:88).

Tenant d'étendre son contrôle à une sphère (l'administration publique) qu'il ne contrôle malheureusement pas bien, aussi prépondérante soit-elle dans tout système politique, l'acteur européen est victime de sa trop grande complexité. Victime également de ses contradictions, car l'Europe communautaire ne peut harmoniser ses ambitions d'union politique avec une doctrine néolibérale prônant le retrait de l'État et la réduction maximale de l'administration publique. Le parcours de la République tchèque, produit direct de la gouvernance d'élargissement, en est l'illustration la plus juste.

Après 2000, l'acteur européen en vient à redéfinir son identité, en endossant un mandat plus social, semblable à celui qui prévalait à l'époque de la ronde d'accession de la péninsule ibérique. La *Déclaration de Nice* et la *Stratégie de Lisbonne* présentent ainsi une nouvelle initiative politique qui, selon Martin Potůček, réhabilite l'importance des ressources humaines, de la qualité de vie, de la cohésion sociale, bref, du tissu social des sociétés contemporaines (2004:263). Fort de cette nouvelle orientation, l'acteur européen souhaite que les dix candidats postsoviétiques se l'approprient, dès 2002. Malheureusement, ils ne sont pas en mesure de répondre à cette énième exigence de l'Union européenne. Les bonnes intentions de l'UE visant à se réconcilier avec sa mission sociale représentent autant d'embûches pour les pays de l'Europe centrale et de l'Est, qui n'y voient que l'approfondissement du clivage entre eux et le reste de l'Union (2004:265).

À l'aube d'une complexification sans précédent de l'acteur européen, l'intégration des nouveaux candidats prend les allures d'une course à obstacles sans fin qui les laissent essouffés et désenchantés. Plusieurs ont d'ailleurs déjà manqué le train des réformes pendant les années 1990. Faute de focaliser l'attention des candidats sur quelques priorités de pré-accession, l'Union européenne envoie le message flou que tout est déterminant, sans toutefois préciser ce tout. En ce sens, l'accent mis sur l'administration publique pendant le processus d'adhésion de 2004 est un trompe-l'œil; il laisse les candidats désemparés. Le retard administratif qu'accusent les dix États-candidats, après 2004, n'est toutefois pas un mirage. De la même manière, aucun progrès ne se réalisera instantanément sans effort ni accompagnement; c'est la leçon que les nouveaux venus s'approprient à enseigner à l'acteur européen.

3.4. L'administration publique tchèque au sein de l'Union européenne

Seulement quelques années se sont écoulées depuis l'accession de la République tchèque à l'Union européenne. Le recul nécessaire à l'évaluation de l'administration publique tchèque au sein de l'Europe communautaire fait donc défaut. Nous tenterons néanmoins de mettre en évidence les tendances qui se dessinent depuis l'adhésion du pays.

Dans un premier temps, le seul fait que la *Loi sur la fonction publique* ne soit entrée en vigueur qu'en 2004 est un premier indice significatif du peu d'intérêt accordé jusque là à l'administration publique. Au moment de son adhésion, le pays accuse effectivement un retard important quant à son développement administratif. Par ailleurs, le système politique démocratique de la République tchèque traverse toujours une difficile période de tourmente et d'instabilité, ce qui peut expliquer sa paralysie apparente au chapitre des réformes administratives.

Dans un article publié en 2007 pour le compte de la Banque mondiale, le chercheur Tony Verheijen, spécialiste de la question, jette un regard critique sur les récents développements des pays d'Europe centrale et de l'Est. Il affirme que les résultats ne sont pas encourageants et que la République tchèque n'a fait aucun progrès visible concernant la qualité de l'administration publique. De façon générale, il concède que la plupart des États sont efficaces pour ce qui est de la gestion des enjeux liés à l'Europe. Toutefois, les résultats obtenus dans les domaines de la gestion fiscale, de la planification et l'utilisation des fonds structurels ainsi qu'au sujet des enjeux plus vastes de concurrence demeurent inégaux. Cela est en partie attribuable aux systèmes de gestion mal développés ainsi qu'à l'absence d'une fonction publique adéquatement formée et suffisamment expérimentée (2007:ix).

L'auteur affirme également que les modèles européens traditionnels d'administration publique, tels qu'observés chez les plus anciens membres, ne conviennent pas aux nouveaux venus de 2004. Il importe donc d'élaborer de nouvelles approches. Verheijen appelle au développement d'un système de management public approprié à la réalité commune des pays postcommunistes. Ce système reconnaîtrait l'urgence d'une amélioration marquée pour rattraper des normes plus « européennes ». Il devrait en outre préconiser des principes modernes d'administration publique, tels que la performance, le mérite et l'impartialité. Sa mise en place nécessite par ailleurs la compréhension et l'accord de toutes les formations politiques afin que les efforts soient continus, peu importe qui gouverne, étant donné l'ampleur du projet (de moyen à long terme) et l'envergure des transformations requises (2007:xx).

Sauf exception, le parcours de l'administration publique tchèque vers l'Union européenne serait en somme comparable à celui des autres pays candidats de 2004, en ce sens que cette administration montre de profondes lacunes à tous les niveaux : structures gouvernementales, mentalité et volonté politiques, fonction publique, capacités managériales et utilisation des fonds structurels. Le poids du « cheminement institutionnel » semble très lourd dans le cas des ex-satellites soviétiques. Les régimes

totalitaires laissent de vilaines marques dans les mentalités, les institutions politiques et l'administration publique, d'autant plus qu'elles s'avèrent très tenaces. De toute évidence, la République tchèque et les autres nouveaux arrivants au sein de l'Europe communautaire doivent apprendre à développer de saines administrations publiques, fondées sur bonnes pratiques managériales, répondant à leur réalité nationale et tenant compte des legs du passé. Plus important encore : les nouveaux États-membres doivent se rappeler que ces transformations prennent du temps, de la constance, de la persévérance dans un contexte politique de stabilité démocratique.

Conclusion

Nous avons découvert trois pays foncièrement différents, tant au chapitre de la culture, qu'à ceux de l'histoire et de la politique. Issues des grands bouleversements secouant le XX^e siècle, l'Espagne, l'Autriche et la République tchèque se sont engagées, de force ou de plein gré, sur des routes divergentes, pour converger ultimement vers le projet européen. Le passé monarchique et impérial de ces protagonistes a d'abord laissé place à l'apparition de trois États-nations démocratiques mais bousculés plus ou moins durablement par la montée des totalitarismes avant, pendant et après la Seconde Guerre mondiale. Le cas de l'Autriche est exemplaire en ce sens que son administration publique ne présente aucune faille importante de structure et de fonctionnement. Cette constance et cette stabilité l'ont sans aucun doute aidée à résister aux soubresauts que lui réservait l'Histoire récente.

Avec le recul, ce ne sont pas les éléments de dissemblance qui frappent, mais les similarités dans le parcours respectif de ces trois pays. En premier lieu, le facteur historique quant à la définition de l'identité de chacun et de son administration publique lors des ajustements de toutes sortes intervenus dans le cadre de l'accession à l'Union européenne. L'autre observation évidente est l'occultation de la dimension de l'administration publique. Verheijen (2002;2007) reconnaît pourtant sa valeur primordiale dans le contexte d'élargissement de l'UE. Les raisons de cette marginalisation varient d'un cas à l'autre, mais elles sont toujours liées à la sphère politique. En effet, l'administration publique étant très politisée en Espagne ainsi qu'en République tchèque, les autorités ont préféré la laisser en retrait et mettre plutôt l'accent sur d'autres aspects fondamentaux : la transition démocratique dans le premier cas, les réformes économiques dans le second. Quant à l'Autriche, le soin qu'elle accorde à son administration publique doit être évalué indépendamment de la démarche d'adhésion, vu la tradition réformiste du pays.

En examinant l'influence de l'intégration européenne sur l'administration publique de trois candidats, à trois époques distinctes, nous avons tenté de cerner le rôle de l'entité supranationale dans la définition et l'imposition d'un modèle à ce chapitre et, par la même occasion, d'évaluer l'évolution de la conditionnalité de l'Union européenne. Bien que l'UE influe grandement sur les transformations de l'administration publique de ses membres, ceux-ci prennent en considération leurs propres traditions historico-politiques, les caractéristiques de leur bureaucratie nationale et leur culture institutionnelle.

Si l'étude des trois cas a mis en lumière la nature et l'évolution de la conditionnalité européenne, force est d'admettre que les aspects propres à chaque candidat sont très déterminants, et que l'Union européenne, peu importe l'époque, n'a pas été en mesure de modeler l'administration publique de ses membres, faute de bien définir un ensemble de réformes à mettre en place. L'entité supranationale en émet le souhait et énonce plusieurs principes directeurs mais, ambivalente et ambiguë, n'arrive pas à concrétiser et opérationnaliser ce modèle. La conditionnalité remplit son rôle d'arrimage des institutions et du droit avec ceux de l'Europe communautaire; elle échoue toutefois à

l'égard des capacités administratives horizontales, aussi appelées critère bureaucratique. Cela devient particulièrement évident avec la ronde d'adhésion de 2004, où les candidats ont non seulement besoin d'un encadrement quant au respect de la conditionnalité, mais, avant tout et de façon criante, d'un accompagnement dans la modernisation et la transformation de leur administration publique, vétuste et inadéquate à tous points de vue.

Malgré cette constatation, le lien entre conditionnalité et européanisation nous apparaît clair. Au contact de l'Europe communautaire, l'État-candidat, tout comme le pays-membre par la suite, entre dans un processus continu d'eurosocialisation, tant de ses institutions que de sa fonction publique – des paramètres, normes et standards généraux de bonnes pratiques de gouvernance européenne circulent et s'imposent. La conditionnalité est en partie responsable de cette convergence des pratiques, et en ce sens, nous observons des similarités dans l'européanisation des nouveaux membres. Le processus d'européanisation est cependant toujours unique dans la mesure où chaque pays tient compte, comme notre hypothèse le suggérait, de ses propres caractéristiques, traditions et cultures nationales. Ces dernières atténuent de beaucoup la convergence des pratiques, en personnalisant fortement l'expérience européenne; en bout de piste, l'identité du pays s'en trouve néanmoins considérablement altérée lors du passage d'État-nation au statut d'État-membre. Il est donc justifié de parler d'une européanisation au « cas par cas ».

Parallèlement, l'Union européenne, cet « acteur-laboratoire », est elle aussi en constant changement; son identité est continuellement réactualisée par le dialogue incessant avec les États-membres. La dimension de l'élargissement, prépondérante dans le parcours récent de l'entité supranationale, contribue sans aucun doute également à la redéfinition de son identité. La conditionnalité en constitue d'ailleurs le baromètre, en se modifiant au rythme des changements vécus par l'Europe communautaire; son caractère évolutif est ainsi évident et essentiel. Pour l'acteur européen, le défi est triple : définir certaines caractéristiques fondamentales de son identité, l'actualiser alors que l'Union se transforme sans cesse – ce qui nécessite flexibilité et adaptabilité – et signifier aux candidats la nature (changeante) de son identité afin qu'ils la respectent et s'y conforment en intégrant la Communauté, tout en demeurant ouverte aux nouvelles couleurs qu'ils lui apportent. Un tel équilibre est difficile à conserver et demande beaucoup de doigté.

Européanisation au « cas par cas » et conditionnalité évolutive sont ainsi reconnues. Cependant, il importe de mentionner que l'administration publique n'est pas à proprement parler touchée par le processus d'intégration européenne. Bien que les chercheurs s'entendent sur la prépondérance de saines et adéquates institutions publiques, peu d'attention a été accordée jusqu'à tout dernièrement à cette sphère de l'État. Les trois cas étudiés ont plutôt mis en lumière la marginalisation et l'occultation des réformes administratives, tant dans la transition démocratique et européenne de l'Espagne que dans le retour à l'Europe de la République tchèque. Pour sa part, l'Autriche, fidèle à sa tradition réformatrice, a poursuivi à son gré le renouvellement de son administration publique, de tout temps élément fort de l'État, et ce, indépendamment de

l'Union européenne. Dans la perspective de la convergence des pratiques générales de gouvernance, il existe bel et bien une sorte d'espace européen; toutefois, du strict point de vue de l'administration publique, cet espace n'existe pas. Tout au plus pouvons-nous dégager certaines tendances vers une « managérialisation » de l'administration publique, partout en Europe, selon les préceptes du Nouveau management public (NMP). Mais, tout comme pour l'eupéanisation, les pays étudiés adaptent ces préceptes à leur contexte national et leurs traditions politiques – aucun ensemble de réformes issues du NMP, donc, et encore moins de modèle administratif européen.

Malgré l'absence d'un tel modèle, les administrations publiques européennes ont subi de profondes transformations qu'il est impossible de négliger. Des courants internationaux influencent les États-nations et les États-membres également, en suggérant de nouvelles doctrines, pratiques et façons de faire, tant pour la société que pour l'économie, le politique et l'administration publique. Ces paradigmes globaux touchent tous les pays du monde, à divers degrés. Le phénomène de régionalisation, peu importe sa manifestation, semble dans cette optique impuissant à constituer un rempart protégeant les membres de l'UE contre de telles vagues de fond. L'Union européenne se trouve au contraire assujettie, au même titre que ses membres, aux idées qui circulent en Occident et qui contribuent à modifier plusieurs aspects de l'État, dont l'administration publique. Dans cette recherche, nous avons ainsi noté l'influence des théories keynésiennes et d'État-providence sur l'accession espagnole, où plein emploi, politiques sociales et interventionnisme étatique étaient de mise, puis l'ascendant des doctrines néolibérales sur les accessions autrichienne et tchèque, alors que retrait de l'État, réformes économiques et managérialisme primaient.

BIBLIOGRAPHIE

ALBA, Carlos R. 1998. « Modernising Spanish Public Administration : Old inertias and new challenges ». In *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, sous la dir. de Walter J.M. Kickert, Cheltenham, United Kingdom : Edward Elgar.

ALBA, Carlos R. 2001. « Bureaucratic politics in Spain: A long-lasting tradition ». In *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, sous la dir. de B. Guy Peters et Jon Pierre, London/New York : Routledge/ECPR.

BAÑÓN, Rafael et Manuel Tamayo. 1997. « The Transformation of the Central Administration in Spanish Intergovernmental Relations », *Publius : The Journal of Federalism* 27(4), p.85 à 114, automne.

BIELER, Andreas. 1998. « Austria's application to the European Community : A Neo-Gramscian Case-study of European Integration ». *New Political Economy*, vol.3, n°1, p.27-43.

BÖRZEL, Tanja A. 2000. « From Cooperative Regionalism to Cooperative Federalism : The Europeanization of the Spanish States of the Autonomies ». *Publius : The Journal of Federalism*, vol.30, n° 2, printemps, p.17-42.

BULMER, Simon et Martin Burch. 2005. « The europeanization of UK government : from quiet revolution to explicit step-change ». *Public Administration*, vol. 83, n° 4, p.861-890.

CIENFUEGOS (de), Ignacio Molina Álvarez. 1999. « Spain: Still the Primacy of Corporatism? ». In *Bureaucratic Elites in Western European States*, sous la dir. de Edward C. Page et Vincent Wright, Oxford; Toronto : Oxford University Press.

CLOSA, Carlos et Paul M. Heywood. 2004. *Spain and the European Union*. New York : Palgrave/MacMillan, 274 pages.

COX, Robert Henry et Erich G. Frankland. 1995. « The Federal State and the Break-up of Czechoslovakia: An Institutional Analysis ». *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 25, n°1, hiver, p.71-88.

DIMITROVA, Antoaneta. 2002. « Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement ». *West European Politics*, vol. 25, n°4, octobre, p.171-190.

FALKNER, Gerda, Wolfgang C. Müller, Martina Eder, Karin Hiller, Gerhard Steiner et Rita Trattnigg. 1999. « The impact of EU membership on policy networks in Austria : creeping changes beneath the surface ». *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n°3, septembre, p.496-516.

FALKNER, Gerda. 2000. « How pervasive are Euro-Politics? Effects of EU Membership on a New Member State ». *Journal of Common Market Studies*, vol.38, n°2, juin, p.223-250.

FISHMAN, Robert M. 2003. « Shaping, not making, Democracy : The European Union and the Post-Authoritarian Political Transformations of Spain and Portugal ». *South European Society & Politics*, vol.8, n°1-2, été et automne, p.31-43.

FONTAINE, Pascal et Henri Malosse. 1991. *Les alphabétiques Retz : Les institutions européennes*. Paris : Éditions Retz, 144 pages.

GEHLER, Michael. 2004. « A newcomer experienced in European integration ». In *European Union Enlargement: a comparative history*, sous la dir. de Wolfman Kaiser et Jürgen Elvert, Londres et New York : Routledge.

GLENN, John K. 2004. « From Nation-States to Member States : Accession Negotiations as an Instrument of Europeanization ». *Comparative European Politics*, n°2, p.3-28.

GRABBE, Heather. 2002. « European Union Conditionality and the *Acquis Communautaire* ». *International Political Science Review*, vol. 23, n°3, p.249-268.

GUALMINI, Elisabetta. 2008. « Restructuring Weberian Bureaucracy : Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States ». *Public Administration*, vol. 86, n°1, p.75-94.

HAMMERSCHMID, Gerhard et Renate E. Meyer 2005. « New Public Management in Austria: Local Variation on a Global Theme? ». *Public Administration*, vol. 83, n°3, p.709-733.

HENDERSON, Karen. 1995. « Czechoslovakia : The Failure of Consensus Politics and the Break-up of the Federation ». *Regional & Federal Studies*, vol. 5, n°2, été, p.111-133.

HILLE, Peter et Christoph Knill. 2006. « 'It's the Bureaucracy, Stupid' : The Implementation of the *Acquis Communautaire* in EU Candidate Countries, 1999-2003 ». *European Union Politics*, vol. 7, n°4, p.531-552.

KUSIN, Vladimir V. 1988. « Les millésimes de la Tchécoslovaquie ». *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, vol.19, n°3, septembre, p.9-22.

LODGE, Martin. 2002. « Varieties of Europeanisation and the National Regulatory State ». *Public Policy and Administration*, vol. 17, n° 2, été, p.43-63.

MARCH, James G. et Johan P. Olsen. 2005. « Elaborating the 'New Institutionalism' », *Working Paper no. 11*, Oslo : ARENA Center for European Studies.
http://www.arena.uio.no/publications/workingpapers2005/papers/05_11.xml

MILLER, Daniel E. 2005. « The Czech Republic ». In *Eastern Europe : An Introduction to the People, Lands, and Culture* (volume 2), sous la dir. de Richard Frucht, ABC Clio : Santa Barbara, California; Denver, Colorado; Oxford: Angleterre, p.203-282.

NEMEC, Juraj, Vladimir Sagat et Leos Vitek. 2004. « Privatisation and liberalisation in the utility sector : the case of telecommunications in the Czech and Slovak Republics ». *Public Administration and Development*, vol. 24, p.345-356.

NEUMAYER, Laure. 2002. « L'agenda des négociations, les stratégies d'adhésion et la situation fin 2001 ». *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, p.45-65.

PELINKA, Anton. 2004. « Austrian Euroscepticism : The shift from the left to the right ». *European Studies*, vol. 20, p. 207-225.

Perspective Monde. Outil pédagogique des grandes tendances mondiales depuis 1945. Département d'études politiques appliquées. Université de Sherbrooke.
<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?idictionnaire=1609>
(consulté le 26 septembre 2008).

POLLAK, Johannes et Sonja Puntsher-Riekmann. 1999. « Austria and the European Union: From nation-state to member-state ». *Journal of International Relations and Development*, vol. 2, n°2, juin. En ligne.

POTŮČEK, Martin. 2004. « Accession and social policy : the case of the Czech Republic ». *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n°3, p.253-266.

POWELL, Walter W. et Paul J. DiMaggio. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago et Londres : The University of Chicago Press.

RIISHØJ, Søren. 2007. « Europeanization and Euroscepticism: Experiences from Poland and the Czech Republic ». *Nationalities Papers*, vol. 35, n°3, juillet, p.503-532.

ROYO, Sebastián. 2003. « The 2004 Enlargement: Iberian Lessons for Post-Communist Europe ». *South European Society & Politics*, vol. 8, n°1-2, été et automne, p.287-313.

ROYO, Sebastián et Paul Christopher Manuel. 2003. « Some lessons from the fifteenth anniversary of the accession of Portugal and Spain to the European Union ». *South European Society & Politics*, vol. 8, n° 1-2, été et automne, p.1-30.

SCHMITTER, Philippe C. 1977. « Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe ». *Comparative Political Studies*, vol. 10, n°1, avril, p.7-38.

SCHERPEREEL, John A. 2004. « Renewing the socialist past or moving toward the European Administrative Space? : Inside Czech and Slovak Ministries ». *Administration & Society*, vol. 36, n° 5, novembre, p.553-593.

SCHNEIDER, Catherine. 2004. *L'Union européenne et la Conditionnalité politique*. Texte présenté dans le cadre du Forum de Nijni Novgorod. Projet Tempus TACIS VOLGADOC, juillet.

SOTIROPOULOS, Dimitri A. 2004. « Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective ». *West European Politics*, vol. 27, n°3, p.405-422.

STANKOVSKY, Jan. 1993. « Austria and European Integration ». *Europäische Rundschau*, vol. 26, 1993.

STREHL, Franz. 1998. « Administrative Reforms in Austria : Project *Verwaltungsmanagement* ». In *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, sous la dir. de Walter J.M. Kickert, Cheltenham, United Kingdom : Edward Elgar, 278 pages.

THRELFALL, Monica. 2001. « Expect the Unexpected ». *The World Today*, janvier 2001, p.22-24.

TORRES, Lourdes. 2004. « Trajectories in public administration reforms in European Continental countries ». *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, n°3, septembre, p.99-112.

TORRES, Lourdes et Vicente Pina. 2004. « Reshaping public administration : Spanish experience compared to the UK ». *Public Administration*, vol. 82, n°2, p.445-464.

VERHEIJEN, Tony. 2007. « Administrative Capacity in the New EU Member States : The Limits of Innovation? ». *Working Paper no.115*, World Bank : Washington D.C., juin, 52 pages.

VERHEIJEN, Tony. 2002. « Les critères administratifs d'adhésion à l'Union européenne:sont-ils voués au placard? ». *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, p.79-99.

VIDLÁKOVÁ, Olga. 1993. « Options for administrative reform in the Czech Republic ». *Public Administration*, vol. 71, printemps/été, p.65-74.

WIGHTMAN, Gordon. 2008. « The Czech Republic – History ». In *Central and South-Eastern Europe 2008*, 8^e édition, sous la dir. de Dominic Heaney, Routledge : Londres et New York, p.204-209.



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lieu de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État, et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, vous pouvez contacter :

Claudia Gaudreau, technicienne du Laboratoire
Téléphone: (418) 641-3000 poste 6864
leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site internet : leppm@enap.ca