

EUROPÉANISATION DE L'ADMINISTRITATION PUBLIQUE EN SERBIE : LE RÔLE DE LA FRANCE*

Résumé

L'évolution de l'intégration européenne et les changements dans le système politique de l'UE contribuent à une compréhension différente du concept d'euro-péanisation. De nos jours, l'euro-péanisation est le plus souvent associée à une adaptation nationale aux pressions découlant directement ou indirectement de l'adhésion à l'UE. En ce sens, l'euro-péanisation est utilisée pour indiquer comment les institutions nationales s'adaptent aux obligations de l'adhésion. L'un des domaines importants où les pays candidats à l'adhésion à l'UE sont clairement « euro-péanisés » est la réforme de l'administration publique. Cela fait 20 ans que l'Union européenne a commencé à élaborer un cadre pour un modèle idéal d'adminis-tration publique qui servirait de modèle aux démocraties post-communistes. L'adhésion à l'UE dépendait d'un certain nombre de critères, parmi lesquels la base est une administration publique efficace. La réforme de l'administration publique est l'un des

* L'article a été créé dans le cadre de l'activité de recherche scientifique de l'Institut d'études politiques, financé par le Ministère de l'éducation, des sciences et du développement technologique de la République de Serbie

domaines de réforme horizontaux les plus importants dans chaque pays, car elle fournit un cadre pour la mise en œuvre d'autres politiques. Il est donc tout aussi important pour les États membres de l'UE, les pays candidats et les candidats potentiels, dans la mesure où il permet de mettre en place un système fournissant une base solide pour la mise en œuvre de l'acquis de l'UE. En 2004, la Serbie a entamé une approche systématique de la réforme de l'administration publique en adoptant la Stratégie de réforme de l'administration publique. Jusqu'à présent, la réforme de l'administration publique en Serbie a progressé. Toutefois, ce processus n'est pas sur le point de s'achever car la politisation de l'administration publique est encore largement présente. La France soutient la Serbie dans le domaine de la réforme de l'administration publique depuis plusieurs années, principalement dans les domaines de la gestion des ressources humaines et du développement professionnel, notamment grâce aux travaux conjoints de l'Académie nationale de Serbie et de l'École nationale d'administration française. À cet égard, la réforme de l'administration publique fait partie des domaines dans lesquels la Serbie entend utiliser l'expérience française. Jusqu'à présent, le rôle de la France dans ce domaine a été plus important au niveau multilatéral, au sein de l'UE, que bilatéral. Toutefois, à l'avenir, le rôle de la France dans ce domaine continuera à se développer principalement grâce à la signature de l'accord administratif entre le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale de la République de Serbie et le ministère de l'Administration publique de la République française.

Mots-clés: *administration publique, européanisation, Serbie, France, Union Européenne.*

L'européanisation peut être utile comme point de départ pour une meilleure compréhension des changements en cours dans la vie politique et dans la société en général. Le chercheur a la responsabilité de lui donner un sens précis. En tant que terme appartenant aux sciences sociales, il peut évoluer à travers l'histoire, la culture, la politique, la société et l'économie. L'européanisation est un processus de changement structurel qui affecte différemment les acteurs, les institutions, les idées et les intérêts.¹ Au sens le plus large, l'européanisation peut être identifiée avec le terme Europe, alors qu'au sens strict, elle peut être interprétée comme une réponse aux politiques de l'Union européenne.²

L'européanisation représente un concept extrêmement complexe et il serait faux d'interpréter ce terme uniquement comme synonyme d'intégration européenne ou de convergence des politiques, bien que de nombreux points soient associés à ces termes. L'européanisation a une influence dominante sur l'élaboration des politiques publiques dans les États membres. Cependant, cette influence n'est pas uniforme, ni dans toutes les politiques ni dans tous les pays. Les États membres ont perdu une grande partie de leur espace pour l'action indépendante dans certains domaines (les politiques publiques), tels que la politique monétaire ou commerciale. Dans d'autres domaines, ils ont plus d'influence sur la création : les politiques de la santé ou de l'emploi.

L'européanisation est un concept largement accepté dans le cadre des sciences sociales. En termes de résultats, l'européanisation concerne principalement l'analyse des effets nationaux des processus de diffusion dans les États membres actuels et potentiels de l'UE.³ Ce concept n'a pas de définition unique. L'européanisation

¹ Jelena Todorović, „Утицај европеизације и политике условљавања на јачање административних капацитета“, *Српска политичка мисао*, бр. 4, 2011, стр. 197-213.

² Kevin Featherstone, «Introduction: In the Name of 'Europe'» in: Kevin Featherstone, Claudio Radaelli, (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 3.

³ Tanja Börzel, Thomas Risse, «The Transformative Power of Europe The European Union and the Diffusion of Ideas», *KFG Working Paper Series*, No.1, Freie Universität Berlin Kolleg-Forschergroupe, 2009, p. 5.

peut être définie comme l'existence de structures de gouvernance spécifiques au niveau européen.⁴ Le deuxième groupe de définitions considère l'europanisation comme une influence descendante, c'est-à-dire une influence de l'UE sur les États membres.⁵ Le troisième groupe de définitions considère l'europanisation comme un transfert horizontal de concepts et de politiques entre les États membres.⁶ Le dernier groupe de définitions analyse l'europanisation en tant qu'interaction réciproque entre l'UE et les États membres. Klaus Goetz appelle ainsi l'europanisation « une interaction complexe dans laquelle les politiques publiques nationales façonnent les intégrations européennes, où les acteurs nationaux les utilisant pour créer des politiques publiques nationales ».⁷ Toutes les définitions mentionnées ont en commun de considérer l'europanisation comme un processus plutôt que comme l'état.

Europanisation de l'administration publique sur la voie vers l'adhésion à l'Union européenne

L'une des questions qui se pose logiquement est de savoir dans quelle mesure et de quelle manière les systèmes d'administration publique des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne sont transformés sous l'influence du processus d'adhésion à l'Union européenne. Lors de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, on s'attendait à ce que les systèmes d'administration publique nationaux commencent à se ressembler en réponse à

⁴ Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, „Europeanization and Domestic Change: Introduction”, in: Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001, p.2.

⁵ Robert Ladrech, «Europeanization of Domestic Politics and Institutions:The Case of France», *Journal of Common Market Studies*, John Wiley & Sons Ltd., Vol.32, No.1, 1994, p. 69.

⁶ Claudio Radaelli, «Europeanisation: Solution or problem?», *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 8, No.16, 2004, p. 11.

⁷ Klaus H. Goetz, «The New Member States and the EU», in: Simon Bulmer, Christian Lequesne, (eds.), *Member States and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p.20.

l'eupéanisation. Au lieu de cela, les preuves empiriques laissent entrevoir une divergence entre eux selon les caractéristiques nationales. En outre, l'eupéanisation formelle et légale de l'administration publique, c'est-à-dire la réforme de ce secteur, ne s'accompagne souvent pas d'une eupéanisation réelle et substantielle. Nous pouvons dire que le processus d'eupéanisation de l'administration publique dans les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que dans les pays des Balkans occidentaux candidats actuels à l'adhésion, oscille entre la professionnalisation et la politisation, la décentralisation et la recentralisation.⁸

En appliquant le concept d'eupéanisation, il est possible de surveiller et d'identifier les changements survenant dans des entités situées en dehors de l'UE, précisément à cause des pressions de l'UE, mais aussi de comprendre pourquoi les changements nécessaires ne se sont pas produits. La pression de l'Union européenne varie selon les domaines, mais elle dépend également de la volonté du pays candidat de mettre en œuvre des réformes. En cas de coûts élevés pour répondre aux pressions de l'UE, le processus de réforme de l'administration publique devrait se dérouler plus lentement. La littérature trouve souvent une approche qui surestime l'impact des facteurs au niveau de l'UE et réduit l'impact des facteurs nationaux.⁹ Il ne fait aucun doute que les effets de l'eupéanisation ne peuvent être interprétés sans invoquer des facteurs nationaux susceptibles d'atténuer ou d'amplifier ses effets.

L'eupéanisation n'est pas une approche rivale de la modernisation. Au lieu de cela, il est préférable de les considérer comme des perspectives complémentaires.¹⁰ La réforme de l'administration publique se déroule parallèlement sous l'influence de

⁸ Attila Ágh, «Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe», *Croatian and comparative public administration*, br. 3., 2013, pp.739-762.

⁹ Dimitris Papadimitriou, David Phinnemor, „Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania“, *Journal of Common Market Studies*, Volume 42, Issues 3, 2004, pp. 619–639.

¹⁰ Klaus H. Goetz, «Making sense of post-communist central administration: modernization, europeanization or latinization?», *Journal of European Public Policy*, Volume 8, Issue 6, 2001, pp.1032-1051.

la modernisation et de l'eupéanisation. La perspective de l'eupéanisation reconnaît clairement l'importance des pressions et des attentes extérieures, ainsi que le rôle des acteurs internationaux dans l'orientation de la réforme de l'administration publique. Bien que l'accent soit souvent mis sur la nécessité de moderniser l'administration publique des candidats à l'adhésion, il n'existe pas, au niveau de l'UE, de modèle pour la mise en œuvre de réformes dans ce domaine. En conséquence, malgré l'insistance de l'Union européenne sur la mise en œuvre rapide et intégrale de l'acquis communautaire, le choix des outils permettant de réaliser cet acquis reste entre les mains des pays candidats.

Plus généralement, plus le volume de la coopération transfrontalière est important en termes de coopération entre administrations, plus le degré d'eupéanisation de l'administration publique est élevé. Cette hypothèse a été avancée par Olsen dans un texte intitulé « The Many Faces of Europeanization » (« Les nombreux visages de l'eupéanisation ») dans lequel il analysait les divers aspects et éléments de l'eupéanisation de l'administration publique dans la pratique, y compris « l'exportation » d'éléments de l'Espace Administratif Européen (EAE).¹¹ La coopération transfrontalière va souvent de l'interaction fonctionnelle bilatérale entre les municipalités et les régions à l'interaction des administrations nationales au sein de l'Union européenne. Le travail des fonctionnaires dans les administrations nationales est de plus en plus imprégné d'emplois « européens ». Les fonctionnaires doivent avoir une bonne connaissance des procédures décisionnelles au sein du système institutionnel de l'UE et une connaissance des politiques, ainsi que de la culture et des pratiques administratives dans les autres États membres de l'UE.¹²

En l'absence d'un modèle européen unique d'administration publique, il convient de mentionner le rôle du jumelage en tant qu'outil. Un jumelage prévoit le détachement d'au moins un an de conseillers en assistance de préadhésion auprès d'administrations

¹¹ Johan Olsen, «The Many Faces of Europeanization», Volume 40, Issue5, *Journal of Common Market Studies*, 2002, pp. 921-952.

¹² Johan Olsen, „The Many Faces of Europeanization“, *op.cit.*, p. 925.

publiques des États membres dans les pays candidats, chargés de fournir des connaissances sur la mise en œuvre de l'acquis.¹³ L'implication de la Commission dans le processus de sélection des partenaires de jumelage est limitée par le rôle de coordination. Le choix des partenaires de jumelage incombe aux pays candidats, qui sont libres de choisir les systèmes les mieux adaptés à leur culture, à leur organisation et à leurs intérêts nationaux. Toutefois, la Commission a encouragé une « approche diversifiée » dans la sélection des partenaires de jumelage. À cet égard, la création d'un « marché administratif » (auprès duquel les pays candidats pourraient « acheter » les solutions les plus appropriées à leurs problèmes particuliers) était l'une des principales priorités. Dans ce processus, la Commission agit en tant qu'intermédiaire en fournissant des conseils techniques aux partenaires avant la signature de l'accord de jumelage final. En termes de partenaires de jumelage sélectionnés, la France était le choix le plus populaire de la Roumanie, alors qu'elle était en voie d'adhésion à l'Union européenne, seule ou avec d'autres partenaires, dans 23 projets. La France est suivie par l'Allemagne (15 projets), l'Italie et le Royaume-Uni (11 projets chacun) et les Pays-Bas (9 projets).¹⁴

Outre le jumelage, il convient de mentionner le TAIEKS (Technical Assistance and Information Exchange Instrument – Instrument d'assistance technique et d'échange d'informations), qui offre l'aide aux pays partenaires dans l'objectif de rapprocher et de mettre en œuvre l'acquis et qui fournit, à court terme, une assistance spécialisée pour renforcer les capacités administratives. L'assistance TAIEK est disponible à travers des missions d'experts – des experts des États membres fournissent des conseils sur l'adoption et la mise en œuvre de l'acquis ; les visites d'étude dans l'un des États membres de l'UE, les séminaires et les ateliers.

Il n'est pas surprenant que de nombreux auteurs ayant analysé le processus de réforme de l'administration publique en Europe

¹³ Dimitris Papadimitriou, David Phinnemor, «Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania», *op.cit.*, p. 627.

¹⁴ *Ibid.*, p. 631.

centrale et orientale, même une décennie après la chute du communisme, ont conclu que les réformes étaient plus lentes en raison de l'influence de ce que l'on pourrait appeler le legs du communisme. Les réformes de la fonction publique, par exemple, ont été retardées dans la plupart des pays depuis l'adoption des premières lois sur la fonction publique à la fin des années 90 ou au début des années 2000. Mais même dans les situations où des lois étaient adoptées, elles n'étaient souvent pas appliquées ou restaient incomplètes et contradictoires. Cela avait comme conséquence que le mauvais état de l'administration publique en Europe centrale et orientale a longtemps été interprété dans la littérature à travers les effets négatifs de l'héritage communiste. Les milieux universitaires et non universitaires ont insisté sur la nécessité de surmonter l'héritage communiste afin de mettre en œuvre les réformes du secteur de l'administration publique.

Meyer-Saling souligne l'effet limité des traditions communistes et affirme que l'histoire des administrations publiques des pays d'Europe centrale et orientale ne peut être réduite à une administration communiste qui a empêché les réformes post-communistes, ayant en vue qu'il existe de nombreux autres héritages du passé dans les États mentionnés.

Premièrement, l'histoire administrative des pays d'Europe centrale et orientale ne peut être réduite à une administration publique communiste de type idéal, dont on pourrait dire qu'elle a largement entravé la réforme administrative postcommuniste. Il existe de différents héritages du passé qui ont des effets différents sur les réformes administratives en Europe centrale et orientale. D'une part, il faut tenir compte du fait que les « administrations publiques communistes » différaient d'un État à l'autre, tandis que, d'autre part, l'héritage pré-communiste des pays susmentionnés était encore plus différent. En conséquence, l'image de la tradition administrative est bien plus diverse que l'hypothèse qui a jusqu'à présent dominé les explications de la réforme de l'administration publique dans les États post-communistes. Il est important de savoir que la tradition administrative n'explique que partiellement la lenteur du processus de réforme du secteur de l'administration

publique. Nous pouvons donc parler d'autres déterminants tels que les facteurs socio-économiques, les variables du système politique, le processus de prise de décision, mais aussi de certains facteurs liés à la situation, tels que les scandales et les crises politiques soudaines.¹⁵

Européanisation de l'administration publique en Serbie

En ce qui concerne les pays candidats à l'adhésion, y compris la Serbie, la question de l'administration publique est fondamentalement couverte par les critères politiques de Copenhague, en premier lieu le règne de droit et le respect des droits de l'homme, tandis que l'acquis communautaire ne comporte pas de chapitre spécifique traitant de la question de l'administration publique. En formulant les principes de la zone administrative européenne (EAE), les fondements du concept de convergence des systèmes administratifs nationaux des États membres et des pays candidats à l'adhésion avec des pratiques administratives au niveau de l'UE ont été posés. Le concept de zone administrative européenne a été défini en 1999 par SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management Soutien à l'amélioration de la gouvernance et de la gestion – ce qui représente une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne). Il englobe des éléments tels que la fiabilité, la prévisibilité, la responsabilité et la transparence, mais également les capacités techniques et administratives, la capacité organisationnelle, la viabilité financière et la participation des citoyens. Le transfert d'expérience en matière de bonne gouvernance s'effectue au niveau bilatéral, généralement par le biais d'une coopération formalisée individuelle entre les États membres de l'UE et les pays candidats couverts par le Mémorandum sur la coopération. À cet égard, le pays candidat est libre d'évaluer quel système ou quelle partie du système de différents modèles d'administration publique

¹⁵ Jan-Hinrik Mejer-Saling, «Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe», *International Review of Administrative Sciences*, Volume 75, Issue 3, 2009, pp. 509–528.

européenne aiderait le plus à moderniser la structure institutionnelle nationale existante.

Les rapports de progrès annuels de la Commission européenne, les Principes européens pour la réforme de l'administration publique, les Règlements d'application de l'IAP II, ainsi que des documents nationaux tels que la Stratégie de réforme de l'administration publique, le Plan d'action pour l'application de la Stratégie de réforme de l'administration publique, la Loi sur la fonction publique, la Loi sur les ministères, la Loi sur les fonctionnaires publiques, permettent de contrôler les progrès accomplis en Serbie dans le domaine des réformes d'administration publiques. La Commission a défini une nouvelle approche du processus d'élargissement définie dans la Stratégie d'élargissement 2014-2015 et a souligné que le suivi et l'évaluation des progrès de l'intégration européenne seraient axés sur les trois piliers, à savoir le règne de droit, la réforme de l'administration publique et la gouvernance économique.¹⁶

Les premières tentatives de réforme globale de l'administration publique en Serbie ont été enregistrées depuis 2004. Cependant, les premières mesures plus concrètes n'ont été enregistrées qu'en 2008, lorsqu'une approche stratégique visant à mettre en place une administration publique de type européen moderne a été mise en place. Une évaluation des mesures prises jusqu'à présent dans le domaine de la réforme de l'administration publique sur la base de la méthodologie de la Commission (mais également sur la base de la méthodologie appliquée par SIGMA et WEBER) indique que les progrès ont un caractère « limité ».¹⁷ Dans les rapports de suivi de la Commission européenne sur l'avancement de la Serbie, il a été souligné, il y a plusieurs années, que la corruption était un problème systémique

¹⁶ Stratégie d'élargissement et principaux défis 2014-2015 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_14_15.pdf

¹⁷ Western Balkans Enabling Project for Civil Society Monitoring of Public Administration Reform

- WeBER – un projet triennal de l'Union européenne financé par le Royaume des Pays-Bas et portant sur l'état de la réforme de l'administration publique dans les Balkans occidentaux, regardez de plus près sur <http://www.par-monitor.org/>

et structurel.¹⁸ Dans le même temps, cela représente l'un des principaux défis à relever pour mettre en place une bonne administration publique, comme le confirme un document conjoint de l'UE, de SIGMA et de l'OCDE sur les principes de bonne gouvernance.

La réforme de l'administration publique est l'un des domaines de réforme horizontale les plus importants dans chaque pays, notamment parce qu'elle fournit un cadre pour la mise en œuvre d'autres politiques. La stratégie de réforme de l'administration publique en République de Serbie a été adoptée en janvier 2014 et le premier Plan d'action pour la période 2015-2017 en mars 2015. Lors de la préparation du Plan d'action pour la réforme de l'administration publique, une attention particulière a été portée aux activités qui envisagent la mise en œuvre du cadre législatif et l'obtention de résultats visibles, à la lumière des derniers rapports et de la méthodologie OCDE / SIGMA révisée pour les Principes de l'administration publique, qui passe désormais de la mesure du cadre réglementaire à la mise en œuvre et une implémentation cohérente des objectifs prévus.¹⁹ Les principes de l'administration publique publiés par la Commission et SIGMA, et qui étaient présentés au cours de novembre 2014, fournissent un cadre pour la planification et le suivi de la réforme de l'administration publique dans les pays cherchant à s'intégrer dans l'UE et bénéficiant de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Les principes définissent la signification pratique de la bonne gouvernance (angl. good governance) et représentent les normes de base que les pays candidats devraient suivre dans le processus d'intégration de l'UE dans le domaine de

¹⁸ Rapport de suivi annuel de la Commission européenne sur l'avancement de la Serbie pour l'année 2019, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf ; , Rapport de suivi annuel de la Commission européenne sur l'avancement de la Serbie pour l'année 2018, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) Rapport de suivi annuel de la Commission européenne sur l'avancement de la Serbie pour l'année 2016, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

¹⁹ Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie de réforme de l'administration publique en République de Serbie pour la période 2018-2020, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJUnarativni-deo-2018-2020.pdf?script=lat>

l'administration publique et de la réforme des finances publiques.²⁰ Les principes se réfèrent à la partie de l'administration publique qui fonctionne au niveau central, à savoir ils n'incluent pas l'autonomie locale, mais incluent des organes indépendants tels que le Parlement ou le pouvoir judiciaire dans leur pouvoir de contrôle et de supervision du travail de l'administration publique.

Le dernier rapport de la Commission pour l'année 2018 indique que la Serbie est modérément préparée à la réforme de l'administration publique.²¹ Certains progrès ont été accomplis dans le domaine de la prestation de services et de l'adoption de lois régissant la planification des politiques, les auditions publiques, l'administration électronique et le système de rémunération du secteur public. Toutefois, les recommandations de la Commission des années précédentes n'ont pas été pleinement respectées, notamment en ce qui concerne la dépolitisation et la professionnalisation de l'administration publique. L'influence politique dans le recrutement de hauts fonctionnaires suscite de vives inquiétudes. Les amendements à la Loi sur les fonctionnaires publiques de 2018 ne traitent pas suffisamment de cette question. Le processus de recrutement statutaire basé sur le mérite n'est pas toujours respecté. Au lieu de cela, une disposition légale autorisant les nominations au poste d' « intérim » jusqu'à six mois (avec une prolongation maximale de trois mois) est souvent abusée. Jusqu'à 63% des postes de haut niveau sont pourvus par intérim.²² La viabilité financière représente un autre problème dû à la dépendance des fonds des donateurs. En outre, la mise en œuvre du Plan d'action pour la réforme de l'administration publique est retardée. Selon les recommandations de la Commission, la Serbie devrait: « harmoniser le Programme national d'adoption de l'acquis de l'UE sur le plan de travail annuel du gouvernement, le plan budgétaire à moyen terme, déterminer le coût des activités et le mettre à jour afin de

²⁰ Principes d'administration publique, SIGMA, UE, OCDE, <http://www.sig-maweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>

²¹ Rapport de suivi annuel de la Commission européenne sur l'avancement de la Serbie pour l'année 2019, page 10.

²² Rapport de suivi annuel de la Commission européenne sur l'avancement de la Serbie pour l'année 2019, page 13.

mettre en place un programme législatif encourageant un meilleur processus réglementaire fondé sur des analyses d'impact et consultations interinstitutionnelles et publiques opportunes; modifier la Loi sur l'administration publique sur la base d'un processus fondé sur l'inclusion et des indicateurs, qui garantisse la neutralité et la continuité de l'administration publique et assure la gestion des ressources humaines fondées sur le mérite; surveille et rend compte de la mise en œuvre du programme de réforme de la gestion des finances publiques conformément au rapport établi pour la stratégie de réforme de l'administration publique ».²³

Contribution française à l'eupréanisation de l'administration publique en Serbie

La réforme de l'administration publique est l'un des domaines dans lequel la Serbie entend utiliser l'expérience et la pratique françaises. La coopération entre la Serbie et la France est définie dans l'accord Administratif conclu entre le Ministère de l'Administration d'Etat et de l'Autonomie locale de la République de Serbie et le Ministère de l'Administration publique de la République française lors de la visite du président de la République française en Serbie.²⁴ Un tel accord devrait fournir un cadre formel adéquat pour la poursuite et l'intensification de la coopération entre la Serbie et la France.²⁵ À cet égard, la France a envoyé en avril 2018 au Ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale experte, Claudine Justafre, qui soutient la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique, en particulier la promotion de la gestion des ressources humaines et la création de compétences de l'Académie nationale de l'administration publique.²⁶ Le premier accord

²³ *Ibid*, page10.

²⁴ <http://mduls.gov.rs/saopstenja/ruzic-ugledamo-se-na-francusku-u-stvaranju-profesionalne-iefikasne-administracije/>, 19/07/2019

²⁵ Јелена Тодоровић Лазич, Александра Колаковић, «Les Balkans occidentaux aux yeux du quotidien « Le Monde » : 2013–2020», Српска политичка мисао-посебно издање, Институт за политичке студије, Београд, 2020, стр. 220.

²⁶ <http://mduls.gov.rs/saopstenja/saradnja-srbije-i-francuske-u-oblasti-reforme-javne-uprave/?script=lat>

de coopération a été signé entre le directeur de l'École nationale d'administration de la République française (ENA) et l'Académie nationale d'administration publique de la République de Serbie (NAJU) à Strasbourg en juin 2018.²⁷ La création de l'Académie nationale de l'administration publique est une étape importante qui contribuera à la formation continue des fonctionnaires, ce qui est nécessaire pour fournir un personnel de la plus haute qualité.

À compter de 2014, dans le cadre de l'Accord de partenariat stratégique entre la Serbie et la France, 12 personnes ont été envoyées au secrétariat général des affaires européennes de la République française (SGAE).²⁸ Le séjour de quatre semaines à Paris est organisé par l'Ambassade de la République française à Belgrade, anciennement le Bureau de l'intégration européenne, et aujourd'hui le Ministère de l'Intégration européenne. Ce séjour est organisé pour les membres des groupes de négociation participant aux négociations sur l'adhésion de la Serbie à l'Union européenne. L'objectif principal de ce programme bilatéral est de renforcer les capacités de l'administration de la Serbie en vue du processus d'adhésion à l'Union européenne. Outre ce programme, dans le même but, l'Ambassade de France a approuvé 20 bourses d'études à court ou à long terme pour l'ENA (Ecole nationale d'administration publique) dans la période entre 2002 et 2010.²⁹

En discutant avec certains participants au programme de formation bilatéral, on a l'impression qu'un tel programme est extrêmement utile pour les fonctionnaires impliqués dans les questions d'intégration européenne. Voici un extrait d'un entretien avec l'un des stagiaires du Secrétariat général aux affaires européennes de la République française : « Lors de notre séjour en France, nous avons assisté à des réunions et à des discussions organisées avec des employés de différents secteurs du Secrétariat général aux affaires européennes de la République française (SGAE). Des collègues de ces secteurs nous ont fourni des réponses aux questions

²⁷ <https://rs.ambafrance.org/ENA-i-Nacionalna-akademija-za-javnu-upravu-ot-pocinju-medusobnu-saradnju>

²⁸ Selon les données de l'Institut français en Serbie.

²⁹ Extrait de l'interview avec les participants au programme bilatéral (cf.aut).

spécifiques (principalement liées aux parties de l'acquis communautaire que le Ministère de l'Intérieur a transposées dans la réglementation nationale au cours de cette période, ainsi qu'aux modifications prévues de la réglementation de l'UE), expliquant comment l'administration française transpose les directives dans les législations nationales et les compare aux pratiques d'autres États membres. En outre, des réunions sur la protection des consommateurs ont été organisées au sein du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique. Il s'avère que les modèles français et serbes de coordination des affaires européennes sont similaires, c'est pourquoi plus d'idées ont été avancées à Paris pour améliorer la coordination et le travail sur les questions d'intégration européenne dans le Ministère de l'intérieur (Département de l'Intégration européenne, Ministère du Commerce, des Télécommunications et des Transports), ainsi que pour améliorer les relations avec d'autres institutions dans le cadre de ces activités. »³⁰ On peut en conclure que de tels programmes contribuent également à l'europeanisation de l'administration publique en Serbie, mais son champ d'application dépend de la volonté d'appliquer réellement les connaissances et les bonnes pratiques adoptées.

Parmi les projets de jumelage dans lesquels la France est partenaire de la Serbie, il convient de mentionner l'actuel projet d'une durée de deux ans, doté d'un budget de 2 millions d'euros (2017-2019), qui permettra le transfert de pratiques optimales, d'expériences et de compétences entre le Ministère de l'Économie et des Finances de la République française et l'Unité d'harmonisation centrale du Ministère des Finances de la République de Serbie, conformément à l'harmonisation de la réglementation serbe avec l'acquis de l'UE.³¹ L'objectif du projet est d'établir un système moderne et efficace de gestion des finances publiques à tous les niveaux de gouvernement, ce qui se traduit par une utilisation plus transparente des fonds publics en République de Serbie.

Jusqu'à présent, la France a été partenaire de quatre autres projets de jumelage, dont deux relatifs à la protection de l'environnement,

³⁰ *Ibid.*

³¹ <http://www.cfcu.gov.rs/vest.php?id=466>

l'un au transport et l'autre à l'emploi (« Préparation des institutions du marché du travail en République de Serbie à la Stratégie européenne pour l'emploi » – partenaires France, Roumanie et Suède ;³² « La mise en place de systèmes de surveillance, de compte rendu et de vérification nécessaires au succès de la mise en œuvre du Système européen d'échange de quotas d'émission de l'UE » – partenaires : Allemagne, Autriche, France ;³³ « Le renforcement des capacités administratives du secteur des transports au sein du Ministère de la Construction, des Transports et de l'Infrastructure et des institutions compétentes » – les partenaires avec le Ministère français des Transports, conjointement avec l'Agence finlandaise des transports et le Ministère lituanien des transports ;³⁴ « La mise en place d'un mécanisme pour la mise en œuvre du règlement sur le mécanisme de surveillance – partenaires du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie de la République française et du Centre technique multidisciplinaire pour l'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA) ».³⁵

L'étendue de la coopération multilatérale à laquelle participe la France en tant qu'État membre de l'UE dans le domaine de la réforme de l'administration publique est beaucoup plus large. Les projets en cours comprennent:

- Le Contrat de réforme sectorielle pour le secteur de la réforme de l'administration publique IAP 2015 de l'UE pour un montant de 80 millions d'EUR (70 millions d'EUR d'appui budgétaire direct et 10 millions d'EUR d'appui complémentaire au travers de 4 contrats d'assistance technique) pour la période 2016–2019.³⁶
- Le soutien à la réforme de l'administration publique (le soutien complémentaire au titre du traité de réforme sectorielle) EU IAP 2015 3,5 millions d'euros, mars 2018

³² <https://europa.rs/eu-ulaze-u-ljudske-kapacitete-u-srbiji/>

³³ <https://euinfo.rs/pomoc-eu-srbiji-u-zastiti-zivotne-sredine/>

³⁴ <http://www.cfcu.gov.rs/vest.php?id=395>

³⁵ <http://www.cfcu.gov.rs/vest.php?id=316>

³⁶ <http://mduls.gov.rs/projekti-i-programi/sektorski-reformski-ugovor-za-sektor-reforme-javneuprave/?script=lat>

- mars 2021.³⁷ Le soutien à la création de l'Académie nationale de l'administration publique, financée par l'Union européenne dans le cadre d'un programme de dix mois (avril 2018 – janvier 2019).³⁸

L'Union européenne est le principal fournisseur d'aide financière à la Serbie. Un soutien à la réforme de l'administration publique de 210 millions d'euros est prévu pour 2014-2020.³⁹ À la suite d'une évaluation des progrès réalisés dans ce domaine, l'UE a approuvé, à la fin de 2018, le paiement de la première demande financière pour le respect des engagements pris dans le contrat de réforme sectorielle, pour un montant de 30,5 millions d'EUR. Tout décaissement futur dépendra probablement de l'évaluation des progrès accomplis par rapport aux objectifs de la Stratégie de réforme de l'administration publique. Par conséquent, le gouvernement serbe devrait donner la priorité à ces objectifs afin de garantir le paiement des futures tranches. La Commission a également soutenu le programme d'optimisation du gouvernement en partenariat avec la Banque mondiale dans le cadre du programme IAP II (2014-2020). Le programme de résultats en matière de modernisation et d'optimisation de l'administration publique consiste en une aide budgétaire à la République de Serbie, destinée à la réalisation d'obligations prédéfinies, d'un montant total de 69 millions d'euros.⁴⁰ Ce programme soutient la mise en œuvre de deux des cinq objectifs du Plan d'action : (1) établir un système cohérent de fonctionnaire fondé sur le mérite et améliorer la gestion des ressources humaines, et (2) améliorer la gestion des finances publiques et des achats.

Cela fait 20 ans que l'Union européenne a commencé à élaborer un cadre pour un modèle idéal d'administration publique qui

³⁷ <http://mduls.gov.rs/projekti-i-programi/podrska-reformi-javne-uprave-komplementarna-podrskau-okviru-sektorskog-reformskog-ugovora/?script=lat>

³⁸ <https://www.napa.gov.rs/tekst/171/projekat-podrska-uspostavljanju-nacionalne-akademije-zajavnu-upravu-finansiran-od-strane-evropske-unije.php>

³⁹ <https://europa.rs/pomoc-eu-republici-srbiji/eu-i-srbija-na-delu/>

⁴⁰ <http://mduls.gov.rs/projekti-i-programi/program-za-rezultate-za-modernizaciju-i-optimizacijujavne-uprave/?script=lat>

servirait de modèle aux démocraties post-communistes.⁴¹ L'adhésion à l'Union européenne est conditionnée par le respect d'un certain nombre de critères, parmi lesquels la pierre angulaire est une administration publique efficace. La réforme de l'administration publique est l'un des domaines de réforme horizontaux les plus importants dans chaque pays, car elle fournit un cadre pour la mise en œuvre d'autres politiques. Il est donc tout aussi important pour les États membres de l'UE, les pays candidats et les candidats potentiels, dans la mesure où il permet de mettre en place un système fournissant une base solide pour la mise en œuvre de l'acquis de l'UE. La Serbie a adopté une approche systématique de la réforme de l'administration publique depuis 2004, année de l'adoption de la Stratégie de réforme de l'administration publique. Jusqu'à présent, la réforme de l'administration publique en Serbie a progressé. Toutefois, ce processus n'est pas presque achevé car la politisation de l'administration publique est encore largement présente. La France soutient la Serbie dans le domaine de la réforme de l'administration publique depuis plusieurs années, principalement dans les domaines de la gestion des ressources humaines et du développement professionnel, notamment grâce aux travaux conjoints de l'Académie nationale de Serbie et de l'École nationale d'administration française. Jusqu'à présent, le rôle de la France dans ce domaine a été plus important au niveau multilatéral au sein de l'UE que bilatéral. Toutefois, à l'avenir, le rôle de la France dans ce domaine continuera à se développer principalement grâce à la signature de l'accord administratif entre le Ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale de la République de Serbie et le Ministère de l'Administration publique de la République française.

⁴¹ Јелена Тодоровић Лазић, *Јавне политике у Европској унији-осврт на политику заштите животне средине*, Институт за политичке студије, Београд, 2019, стр. 83.

Bibliographie

Ágh, Attila, “Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe”, *Croatian and comparative public administration*, no. 3, 2013, p. 739–762.

Börzel, Tanja, Risse, Thomas, “The Transformative Power of Europe The European Union and the Diffusion of Ideas”, *KFG Working Paper Series*, No.1, Freie Universität Berlin Kolleg-Forschergruppe, 2009.

Featherstone, Kevin, “Introduction: In the Name of ‘Europe’”, Kevin Featherstone, Claudio Radaelli, (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Goetz, Klaus H., “Making sense of post-communist central administration: modernization, europeanization or latinization?”, *Journal of European Public Policy*, Volume 8, Issue 6, 2001, pp.1032-1051.

Goetz, Klaus H., “The New Member States and the EU”, in: Simon Bulmer, Christian Lequesne, (eds.), *Member States and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Ladrech, Robert, “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, John Wiley & Sons Ltd., Vol.32, No.1, 1994.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, “Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe”, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 75, Issue 3, 2009, pp. 509–528.

Olsen, Johan, “The Many Faces of Europeanization”, Volume 40, Issue 5, *Journal of Common Market Studies*, 2002, pp. 921-952.

Papadimitrou, Dimitris, Phinnemor, David, “Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 42, Issues 3, 2004, pp. 619–639.

Radaelli, Claudio “Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change”, *op.cit.*, pp. 3-4.

Radaelli, Claudio, “Europeanisation: Solution or problem? *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 8, No.16, 2004.

Risse, Thomas, Cowles, Maria Green, Caporaso, James, „Europeanization and Domestic Change: Introduction”, in: Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001.

Risse, Thomas, Cowles, Maria Green, Caporaso, James, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001.

Тодоровић, Јелена, „Утицај европеизације и политике условљавања на јачање административних капацитета“, *Српска политичка мисао*, бр. 4, 2011, стр. 197-213, <https://doi.org/10.22182/spm.3442011.10>

Тодоровић, Лазивић, Јелена, *Јавне политике у Европској унији – осврт на политику заштите животне средине*, Институт за политичке студије, Београд, 2019.

Тодоровић Лазивић, Јелена, Колаковић, Александра, «Les Balkans occidentaux aux yeux du quotidien « Le Monde » : 2013 – 2020», *Српска политичка мисао – посебно издање*, Институт за политичке студије, Београд, 2020. стр. 191-237, DOI:10.22182/spm.specijal22022.8

Plan d’action pour la mise en œuvre de la Stratégie de réforme de l’administration publique en République de Serbie pour la période 2018-2020, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJU-narrativni-deo-2018-2020.pdf?script=lat>

Rapport de suivi annuel de la Commission européenne sur l’avancement de la Serbie pour l’année 2016, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

Rapport de suivi annuel de la Commission européenne sur l'avancement de la Serbie pour l'année 2018, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

Rapport de suivi annuel de la Commission européenne sur l'avancement de la Serbie pour l'année 2019, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf

Stratégie d'élargissement et principaux défis 2014-2015 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_14_15.pdf

Principes d'administration publique, SIGMA, EU, OECD, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>

<http://mduls.gov.rs/saopstenja/ruzic-ugledamo-se-na-francusku-u-stvaranju-profesionalne-i-efikasne-administracije/>, 19/07/2019

<http://www.cfcu.gov.rs/vest.php?id=316> 20/08/2019

<http://mduls.gov.rs/projekti-i-programi/sektorski-reformski-ugovor-za-sektor-reforme-javne-uprave/?script=lat> 20/08/2019

<http://mduls.gov.rs/projekti-i-programi/podrska-reformi-javne-uprave-komplementarna-podrska-u-okviru-sektorskog-reformskog-ugovora/?script=lat> 15/08/2019

<https://www.napa.gov.rs/tekst/171/projekat-podrska-uspostavljanju-nacionalne-akademije-za-javnu-upravu-finansiran-od-strane-evropske-unije.php> 06/07/2019

<https://europa.rs/pomoc-eu-republici-srbiji/eu-i-srbija-nadalu/> 20/07/2019

<http://mduls.gov.rs/projekti-i-programi/program-za-rezultate-za-modernizaciju-i-optimizaciju-javne-uprave/?script=lat> 22/09/2019

<http://www.cfcu.gov.rs/vest.php?id=466> 15/09/2019

<https://europa.rs/eu-ulaze-u-ljudske-kapacitete-u-srbiji/> 13/07/2019

<https://euinfo.rs/pomoc-eu-srbiji-u-zastiti-zivotne-sredine/> 10/09/2019

<http://www.cfcu.gov.rs/vest.php?id=395> 14/08/2019

<http://mduls.gov.rs/saopstenja/saradnja-srbije-i-francuske-u-oblasti-reforme-javne-uprave/?script=lat> 03/07/2019

<https://rs.ambafrance.org/ENA-i-Nacionalna-akademija-za-javnu-upravu-otpocinju-medusobnu-saradnju> 05/08/2019

Summary

EUROPEANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SERBIA : THE ROLE OF FRANCE

The European integration process together with the changes in the EU political system contribute to different understandings of the Europeanization concept. Europeanisation is most commonly associated with domestic adjusting to the pressures arising directly or indirectly from the EU membership. In this sense, Europeanization is used to indicate how national institutions adapt to EU membership obligations. One of the important areas where EU candidate countries are clearly «Europeanized» is public administration reform. It has been 20 years since the European Union began to develop framework for an ideal model of public administration that would serve as a model for post-communist democracies. Membership in the EU has been subject to the whole range of criteria, including an effective public administration. Public administration reform is one of the most important horizontal reform areas in each country because it provides a framework for implementing other policies. It is therefore equally important for EU Member States, candidate countries and potential candidates, as it enables the construction of a system that provides good basis for the implementation of the EU *acquis*. In 2004, Serbia began a systematic approach to public administration reform, when it adopted the Public Administration Reform Strategy. So far, there has been some progress in public administration reform in Serbia. However, this process is not near completion as the politicization of public administration is still largely evident. France has been supporting Serbia in the area of public administration reform for several years, primarily in the area of human resource management and professional development, thanks to, among other things, the joint work of the National Academy of Serbia and the French National School of Administration. Consequently, public administration reform is

among the areas where Serbia wants to use the French experience. Until now, the role of France in this area more respectable multilaterally as part of the EU rather than bilaterally. However, in the future, the role of France in this area will continue to grow primarily due to the signing of the Administrative Agreement between the Ministry of State Administration and Local Self-Government of the Republic of Serbia and the Ministry of Public Administration of the Republic of France.

Key words: public administration, Europeanization, Serbia, France, European Union.

САЖЕТАК**ЕВРОПЕИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ – УЛОГА ФРАНЦУСКЕ**

Еволуција европских интеграција и промене у политичком систему ЕУ доприносе различитим схватањима концепта европеизације. Европеизација је данас најчешће повезана са домаћим прилагођавањем на притиске који произилазе директно или посредно из чланства у ЕУ. У том смислу, европеизација се користи да означи како се националне институције прилагођавају на обавезе из чланства. Једна од важних области у којима су државе кандидати за чланство у ЕУ очигледно „европеизиране“ јесте реформа јавне управе. Прошло је 20 година од када је Европска унија почела да развија оквир за идеалан модел јавне управе која би послужила као узор посткомунистичким демократијама. Чланство у ЕУ било је условљено испуњењем читавог низа критеријума међу којима камен темељац представља ефикасна јавна управа. Реформа јавне управе представља једну од најважнијих хоризонталних реформских области у свакој земљи зато што пружа оквир за спровођење других политика. Стога је једнако важна за државе чланице Европске уније, државе кандидате и потенцијалне кандидате, јер омогућава изградњу система који пружа чврсту основу за спровођење правних тековина ЕУ. Србија је 2004. године започела системски приступ реформи државне управе, када је усвојила Стратегију реформе државне управе. До сада је постигнут изванредан напредак у реформи јавне управе у Србији. Међутим тај процес није близу завршетка будући да је још увек у великој мери присутна политизација јавне управе. Француска већ неколико година пружа подршку Србији на пољу реформе јавне управе, пре свега у домену управљања људским ресурсима и професионалном усавршавању, захваљујући између осталог, заједничком раду Националне академије Србије

и француске Националне школе за администрацију. Са тим у вези, реформа јавне управе је међу областима у којима Србија намерава да искористи француску искуство тако да би се могло закључити да Француска има централну улогу у европеизацији јавне управе у Србији.

Кључне речи: јавна управа, европеизација, Србија, Француска, Европска унија.
