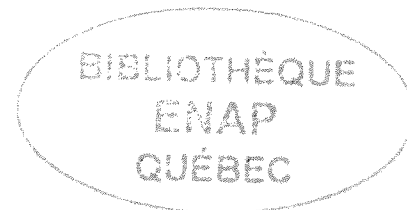


MEM
665

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**L'ADHÉSION DE L'ESPAGNE, DE L'AUTRICHE
ET DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE :
CONDITIONNALITÉ ÉVOLUTIVE, EUROPÉANISATION
ET RÉFORMES ADMINISTRATIVES**



MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

PAR
MARC-ANTOINE THERRIEN

FÉVRIER 2009

Remerciements

Je tiens à remercier Monsieur Paul-André Comeau, superviseur de ce mémoire, pour ses corrections minutieuses, ses suggestions constructives, ses commentaires précis et ses sages conseils. J'ai grandement apprécié votre connaissance approfondie et rigoureuse de la langue française. Merci pour votre constante attention et votre générosité.

Je remercie également parents et amis pour leurs encouragements continus et leur appui inconditionnel.

17 AVR 2008

Résumé

Ce mémoire effectue 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 différentes : l'Espagne, admise en 1986, l'Autriche, devenue membre en 1995, ainsi que la République tchèque, qui a accédé à l'UE en 2004. Héritiers d'une culture politique unique (l'Espagne et l'héritage 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. L'examen des réformes constitue l'objet de ce mémoire, qui vise à comprendre les transformations subies par l'administration publique de ces nouveaux membres.

Il semble que, d'une part, l'UE n'ait jamais réussi à fournir et imposer à ses candidats un modèle concret d'administration publique; d'autre part, pour diverses raisons historiques et politiques, les trois pays étudiés ont largement occulté cette dimension dans leur processus d'adhésion européenne. Les changements ayant lieu dans l'administration publique sont propulsés et influencés par le legs historico-politique national, la culture institutionnelle du pays ainsi que les paradigmes globaux, ces courants d'idées internationaux façonnant l'État et ses composantes. Le phénomène de régionalisation qu'est l'Union européenne apparaît à ce jour ainsi secondaire dans l'évolution des administrations publiques des États-membres.

Mots clés : régionalisation, Union européenne, réformes administratives, État-candidat, conditionnalité, constructivisme.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|------------|
| INTRODUCTION..... | 1 |
| CHAPITRE I | |
| ASSISE THÉORIQUE..... | 5 |
| 1.1 Sujet de la recherche..... | 5 |
| 1.2 Problématique de la recherche..... | 11 |
| 1.3 Cadre conceptuel..... | 18 |
| 1.4 Le Nouveau Management Public..... | 23 |
| 1.5 Hypothèse..... | 26 |
| 1.6 Méthodologie..... | 27 |
| CHAPITRE II | |
| ÉTUDES DE CAS..... | 31 |
| 2.1 Espagne..... | 31 |
| 2.1.1 Rappel historique..... | 32 |
| 2.1.2 Parcours de l'administration publique espagnole..... | 40 |
| 2.1.3 Parcours de l'acteur européen..... | 53 |
| 2.1.4 L'après-1986 : perspectives d'une Espagne européenne..... | 55 |
| 2.1.5 L'administration publique espagnole au sein de l'UE..... | 58 |
| 2.2 Autriche..... | 63 |
| 2.2.1 Rappel historique..... | 65 |
| 2.2.2 Parcours de l'administration publique autrichienne..... | 77 |
| 2.2.3 Parcours de l'acteur européen..... | 86 |
| 2.2.4 L'administration publique autrichienne au sein de l'UE..... | 89 |
| 2.3 République tchèque..... | 94 |
| 2.3.1 Rappel historique..... | 96 |
| 2.3.2 Parcours de l'administration publique tchèque..... | 115 |
| 2.3.3 Parcours de l'acteur européen..... | 121 |
| 2.3.4 L'administration publique tchèque au sein de l'UE..... | 128 |
| CHAPITRE III | |
| DISCUSSION..... | 132 |
| 3.1 Trois acteurs, trois parcours, une finalité européenne..... | 132 |
| 3.2 L'Europe communautaire : acteur-laboratoire évolutif et faillible..... | 136 |
| 3.3 Paradigmes et courants globaux..... | 141 |
| CONCLUSION..... | 144 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 148 |

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 tranquillement, mais sûrement intégré une volonté politique, non sans heurts. Si chaque décennie a vu de nouveaux acteurs s'y joindre¹, l'élargissement de l'Union s'est sensiblement accentué depuis 2000. À ce jour, l'Union européenne compte effectivement 27 pays membres, dont 12 depuis 2004 seulement. Déjà, d'autres candidats, tant du côté de la Turquie et de la Croatie que dans les Balkans, manifestent leur intérêt à adhérer à l'Union européenne.

L'élargissement de cette dernière 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, à travers 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 d'ores et déjà que l'Union européenne crée certaines communautés, qu'il s'agisse de la monnaie, de la mobilité géographique ou du travail. Existe-t-il une communauté européenne d'administration publique? Et à un autre niveau, y a-t-il, à l'intérieur des instances dirigeantes de l'UE, la conscience d'une telle communauté, ou du moins, de son ambition? Serait-ce plutôt au contraire l'un des nombreux effets secondaires de la régionalisation, sans qu'il n'y ait une quelconque direction préconisée par l'entité supranationale?

Ces questions abordent un sujet que de nombreux auteurs nomment l'*espace administratif européen*. Johan Olsen (2003 : 506) le définit comme la convergence vers un modèle européen commun, en termes d'administration publique. Citant Cardona (1999) et

¹ Le 9 mai 1950, six pays, la Belgique, la République Fédérale Allemande, le Luxembourg, la France, l'Italie et les Pays-Bas, fondent la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). À ceux-ci se 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)

des travaux de l'OCDE/Sigma (1999), Olsen précise : «[A European Administrative Space] denotes that public administration operates and is managed on the basis of European principles, rules and regulations uniformly enforced in the relevant territory» (2003 : 508). Existe-t-elle, cette convergence administrative? Comment la reconnaître? Autant d'interrogations qui découlent d'un thème aussi riche. Thème qui a par la suite inspiré les chercheurs se spécialisant dans l'Europe de l'Est et sa place dans l'élargissement de l'Union européenne. C'est ainsi que John A. Scherpereel (2004) a observé les cas de la République tchèque et de la Slovaquie. Tout comme celui d'Olsen, le titre de son article est interrogateur : «renouveler le passé socialiste ou se diriger vers l'espace administratif européen»? Le destin administratif des candidats à l'Union européenne suscite un vif intérêt dans le milieu universitaire.

Cet intérêt est, à notre avis, justifié, pour un sujet que nous souhaitons approfondir à notre tour. D'une part, l'élargissement de l'Union européenne, qui se renouvelle sans cesse, commande une attention toujours plus grande de la part du milieu universitaire. D'autant plus, puisque les pays souhaitant soumettre leur candidature apparaissent de plus en plus éloignés, en termes de culture, de mentalité et de système politique, des plus vieux États-membres, tout en l'étant également géographiquement. De la même façon, l'état de l'administration publique dans ces pays candidats risque d'être tout autre, et nécessiter plus de réformes. Est-ce vraiment ainsi?

Les réformes administratives dans les pays candidats constituent l'objet du présent mémoire. Celui-ci souhaite jeter un éclairage nouveau sur l'avenir des administrations publiques nationales dans un contexte de régionalisation accrue. L'Union européenne en est l'exemple le plus frappant, mais il existe, à diverses intensités, d'autres cas d'intégration régionale en Amérique, en Afrique et en Asie. Ainsi, dans une perspective constructiviste et holiste, nous effectuerons l'étude de trois cas d'accession à l'Union européenne, celle de l'Espagne, l'Autriche et la République tchèque, afin de comprendre les transformations vécues dans un tel contexte par leur bureaucratie nationale respective. Nous souhaitons mettre en lumière les moteurs de changement de l'appareil gouvernemental. Peut-être une administration publique n'est le produit que de sa société, avec son histoire et sa culture;

l'autorité supranationale formée a posteriori vient dans ce contexte s'ajouter à la liste des influences, mais ne peut toutefois suppléer aux facteurs nationaux, qui demeurent prépondérants.

Un tel élargissement suscite plusieurs débats et interrogations. L'un d'entre eux vise l'étude 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 se soumettre 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, notamment par les multiples accords et ententes qui jalonnent l'histoire de l'Union, définirait les exigences que doivent remplir les candidats afin d'y accéder.

De façon corollaire, la conditionnalité appelle d'autres concepts, tel que celui de l'eupéanisation. Ce dernier 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? Ainsi, plusieurs pays ont été étudiés², afin d'évaluer de quelle façon les nouveaux membres s'eupéanisent, pendant et après leur adhésion à l'Union européenne.

Évidemment, les concepts de conditionnalité et d'eupéanisation ont généré une littérature scientifique dense et variée. Ceci dit, il est pertinent d'examiner le lien qui unit conditionnalité et eupéanisation. La première entraîne-t-elle nécessairement la seconde? Ici,

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

la causalité ne va pas de soi. Ces deux phénomènes émanent de l'instance supranationale, certes, mais un seul d'entre eux apparaît véritablement contrôlé par cette dernière. En d'autres mots, l'eupéanisation est une transformation de l'intérieur, en réaction à une influence extérieure. Le pays visé, porté par sa culture, son histoire, sa société, à travers l'État et l'administration publique, s'adapte au contexte européen. C'est du moins la prémisse du présent projet de mémoire. L'eupéanisation semble être un phénomène fortuit, aux multiples formes et contours, et à propos duquel l'Union européenne ne peut vraisemblablement rien.

Ce travail comporte cinq parties. D'abord, nous construirons le cadre conceptuel de cette recherche, à l'aide des concepts, des théories ainsi que des approches que nous jugeons pertinentes pour traiter le sujet d'étude retenu, tout en recensant, à l'aide d'une revue de littérature, les principales positions élaborées par le milieu universitaire dans ce domaine. Une section portant sur la méthodologie y fera suite. Enfin, après avoir couvert le processus méthodologique ainsi que les approches préconisées pour appréhender notre sujet, nous effectuerons les trois études de cas. Nous nous consacrerons ensuite à une discussion de ces dernières, où nous mettrons en commun les expériences recensées et comparerons les résultats trouvés. Nous achèverons ce mémoire avec un résumé des grandes lignes de notre travail; nous tirerons quelques conclusions et émettrons quelques pistes de réflexion.

CHAPITRE I

ASSISE THÉORIQUE

1.1 Sujet de la recherche

Dans un premier temps, il est nécessaire de replacer l'Union européenne dans un contexte plus large. À notre sens, cette entité supranationale est effectivement l'une des multiples manifestations d'un phénomène plus vaste qui se retrouve d'ailleurs sur tous les continents de par le monde : la régionalisation. L'auteur Alex Warleigh-Lack, qui a approfondi ce thème, présente une définition qui semble intéressante et complète. Il voit cette dernière comme étant :

«An explicit, but not necessarily formally institutionalised, process of adapting participant state norms, policy making processes, policy styles, policy content, political opportunity structures, economies and identity (potentially at both elite and popular levels) to both align with and shape a new collective set of priorities, norms and interests at regional level, which may itself then evolve, dissolve or reach stasis» (Warleigh-Lack 2006: 758).

L'aspect de généralisation de cette définition n'est pas innocent; Warleigh-Lack a voulu inclure toute forme de régionalisation et rejette d'ailleurs l'idée que chaque manifestation d'un tel phénomène doive nécessairement posséder une fin en soi, aller en progressant ou en s'approfondissant. Néanmoins, on doit y retrouver un lien entre le politique et l'économique.

Du même souffle, Warleigh-Lack développe une typologie de la régionalisation qui se décline en cinq catégories différentes. D'abord, la régionalisation structurée constitue une entité complexe aux enjeux multiples, utilisant la politique informelle³ malgré sa profonde

³ Selon Burkhard Conrad, la politique informelle soutient le processus politique là où la règle de droit nuirait autrement à une bonne communication. En ce sens, elle est utile, car elle ajoute flexibilité et efficacité aux organisations de gouvernance internationale. Toutefois, elle peut constituer un problème de légitimité, dans la mesure où elle exclut des processus politiques les acteurs qui ignorent les canaux de politique informelle (2006 :257).

institutionnalisation. On n'y retrouve aucune hégémonie; le pouvoir substantiel lié à certains domaines politiques est plutôt délégué à une autorité centrale, et il en coûterait trop cher aux États-membres de rapatrier ces derniers. L'Union européenne s'inscrit dans cette catégorie, tout comme l'Union africaine, qui y aspire. La régionalisation de domination, pour sa part, se veut une alternative à un régime global, établie par une hégémonie régionale ou globale pour contrer les menaces faites à son pouvoir par d'autres États ou processus de régionalisation. Elle se caractérise par l'étroitesse de ses enjeux, gravitant souvent autour du commerce. De façon évidente, tous y reconnaîtront l'ALÉNA, cet accord de libre-échange qui lie les trois États nord-américains que sont le Mexique, les États-Unis et le Canada. La sécurité est la raison d'être de la troisième catégorie. Ici, la régionalisation regroupe des États, contigus ou non, pour assurer une sécurité militaire, comme l'OTAN, ou socioéconomique. La régionalisation de réseaux constitue une réponse régionale contre la mondialisation, motivée par la sauvegarde d'une identité commune. Cette variation se caractérise par des méthodes de travail non-institutionnelles ou intergouvernementales, et ses pouvoirs peuvent être significatifs ou limités. On retrouve dans cette catégorie l'ASEAN, le MERCOSUR et l'Union Africaine dans sa forme actuelle. Enfin, Warleigh-Lack identifie la régionalisation conjointe comme étant un partenariat stratégique entre deux processus de régionalisation, ou une entente entre une entité régionale et certains États revêtant une importance particulière dans la région en question, afin d'obtenir des avantages économiques ou de politique étrangère; ici, l'APEC illustre cette catégorie⁴.

Une telle typologie nous permet de bien établir la base de notre sujet de recherche. Nous constatons que l'Union européenne s'inscrit effectivement dans la mouvance de régionalisation qui a débuté au XX^e siècle et qui se poursuit aujourd'hui.

L'Union européenne est ainsi un phénomène de régionalisation structurée, probablement la plus avancée et complexe de cette variation. Son évolution est des plus intéressantes; d'une première alliance sectorielle dans les années cinquante, à une

⁴ Informations tirées du tableau *A typology of regionalisation* de : Alex Warleigh-Lack. 2006. « Towards a conceptual framework for regionalisation: Bridging 'new regionalism' and 'integration theory' », p.760.

transformation vers un regroupement commercial, puis économique, l'Union européenne est entrée dans une phase franchement politique dans les années quatre-vingt-dix. Comme nous l'avons mentionné plus haut, si chaque décennie a vu cette entité croître, l'élargissement de l'UE s'est considérablement accéléré, à partir de la fin du XX^e siècle, et plus particulièrement depuis 2004, année où dix nouveaux membres, pour la plupart d'Europe de l'Est, y ont adhéré.

L'agrandissement substantiel de l'UE provoque une pléthore d'interrogations, de recherches et de débats. L'un d'entre eux concerne la démarche d'adhésion des candidats. L'Union s'élargit en accueillant de nouveaux pays membres; ceux-ci doivent, pour y être admis, se soumettre à ses façons de faire. Au fil du temps, les autorités européennes se sont forgé des attentes face aux candidats, attentes qui sont devenues des exigences plus ou moins strictes, selon l'époque et le pays en question. Une normalisation de ces exigences s'est produite. Jusqu'à un certain point, nous pouvons affirmer que la conditionnalité de l'UE s'est institutionnalisée.

Heather Grabbe (2002) effectue un historique de la conditionnalité à l'intérieur de l'UE. Selon l'auteure, c'est à partir de 1988 que certaines conditions quant à l'aide financière, le commerce et les relations politiques apparaissent. En 1993, le Conseil européen de Copenhague définit de nouvelles conditions pour les aspirants membres : la stabilité des institutions, afin de garantir la démocratie, la règle de droit, les droits humains, le respect et la protection des minorités; l'économie de marché, afin de pouvoir faire compétition aux autres membres de l'Union; la capacité des candidats à faire honneur aux obligations d'adhésion en souscrivant aux ambitions de l'union politique, économique et monétaire. Ces trois critères forment la pierre d'assise de la conditionnalité politique de l'UE. Le troisième de ceux-ci consiste en l'acquis communautaire, ce corpus de règles, de principes politiques et de décisions juridiques comportant 31 chapitres, soit plus de 80 000 pages, auquel les candidats doivent se soumettre pour accéder à l'Union (2002 : 251-252). Souvent réduite au seul acquis communautaire, parce qu'il en est sa plus concrète et explicite manifestation, la conditionnalité représente plus. Toutefois, pour les derniers élargissements, ce corpus a pris une importance prépondérante. Citant Gialdino (1995), Grabbe note que les pays d'Europe

centrale et de l'Est ont dû intégrer un acquis communautaire plus musclé, plus vaste et surtout, plus contraignant que lors des vagues d'accession précédentes (2002 : 253). Ces candidats n'ont également pas eu, contrairement à leurs prédécesseurs, la possibilité de négocier leur retrait de certains aspects de l'UE, comme Schengen ou l'union monétaire. Enfin, depuis 1999, année du Conseil européen d'Helsinki, l'UE a adopté une approche de différenciation dans la conditionnalité. Désormais, les chapitres sont ouverts séparément, et chaque pays candidat va à son propre rythme dans sa démarche d'accession. Ceux qui sont mieux préparés ont donc la possibilité d'avancer plus rapidement dans les négociations (2002 :254).

Ainsi, à première vue, il semble que la conditionnalité politique de l'UE soit sujette à divers changements. Peter Hille et Christoph Knill corroborent ceci: « Both between countries and across time, variation has occurred in the implementation of the *acquis communautaire*» (Hille et Knill 2006: 532). Selon eux, la force et l'efficacité de la bureaucratie d'un pays influencent positivement sa capacité à s'ajuster aux conditions et prérequis de l'Union européenne. Le processus d'accession se déroule plus rondement lorsque la bureaucratie est moins dépendante du politique et plus forte. Enfin, les deux auteurs soutiennent que les particularités des bureaucraties nationales pourraient jouer un rôle central dans la formation des processus d'eupéanisation et d'implantation des politiques européennes (2006 : 549).

Par sa démarche d'adhésion à l'UE et sa propension à se plier à la conditionnalité, le pays candidat entre dans un processus d'eupéanisation. Le lien qui l'unit à la conditionnalité demeure cependant obscur, dans la mesure où cette dernière semble évolutive et adaptative, et ne pas provoquer, chez les pays concernés, les mêmes transformations, d'un candidat à l'autre.

En introduisant la bureaucratie dans l'équation, Hille et Knill nous permettent de définir davantage notre sujet de recherche. Nous visons effectivement à traiter de l'administration publique. Nous cherchons ainsi à savoir de quelle façon l'administration publique est touchée par la démarche d'accession à l'UE; comment elle se transforme et

quels sont les éléments de changement, mais aussi les éléments durables, qui survivent lors du passage à l'UE. Nous avons vu que la conditionnalité varie à travers le temps et selon le pays. À quoi cela est-il dû? Quel rôle jouent la culture organisationnelle inhérente à une administration nationale donnée ainsi que l'héritage historique, politique et social de chaque candidat?

Ce mémoire propose 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 différentes. L'Espagne, admise en 1986, l'Autriche, devenue membre en 1995, ainsi que la République tchèque, qui a accédé à l'UE en 2004, seront les objets de ce mémoire. Le choix de ces membres n'est pas anodin. Héritier d'une culture politique unique (l'Espagne et l'héritage 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; son admission survient avant l'Acte unique ainsi que 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», qui vient 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 des candidats, tout comme la façon dont cette dernière appréhende l'arrivée de ces nouveaux membres. Cette évolution du processus d'adhésion doit certainement se voir à travers 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 mémoire : 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 au cœur même de la dynamique d'adhésion à l'UE, tout en clarifiant la relation qui s'installe entre les instances

européennes et le candidat. En outre, cette étude devrait nous permettre de bien situer l'administration publique dans l'Union européenne et d'évaluer le degré d'*eurosocialisation* associé à cette composante.

Les conclusions tirées de ce mémoire pourront servir à comprendre l'évolution de l'administration publique ailleurs dans le monde. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le phénomène de régionalisation est universel; la typologie de Warleigh-Lack en a bien fait la démonstration. Nous devons prendre compte des bouleversements que subit l'administration publique en contexte de régionalisation, que ce soit dans l'UE ou dans l'ALÉNA. Notre hypothèse est que les administrations publiques québécoise et canadienne sont d'ores et déjà en processus de transformation; elles prêtent flanc à diverses influences internationales qui modifient leurs paramètres de fonctionnement, pour le pire et le meilleur. Parallèlement, ces transformations ne peuvent faire autrement que de toucher la société civile dans son ensemble. C'est dans cette optique qu'un tel sujet de recherche est pertinent. Le mouvement de régionalisation ne semble pas aller en s'effaçant, bien au contraire. Pour une raison ou une autre, la plupart des pays, lorsque l'occasion leur est offerte de se regrouper, la saisissent. Rares sont ceux qui choisissent rationnellement de demeurer seuls. Les comportements des bureaucraties nationales changent; ces dernières deviennent assujetties à des règles et des politiques qui leur sont extérieures. La recherche que nous proposons peut apporter une perspective pertinente, une réponse, aussi partielle soit-elle, aux multiples questions qui surgissent d'un tel phénomène.

Néanmoins, nous pouvons remettre en question la capacité de généralisation à d'autres administrations publiques s'inscrivant dans un contexte de régionalisation. À ce chapitre, le cas de l'Union européenne pourrait être véritablement unique, en ce sens où nulle part ailleurs de semblables paramètres de régionalisation n'existent. Nous ne négligeons pas cette limite. Toutefois, la forte intensité ainsi que l'avancement du phénomène européen n'empêchent pas la comparaison, car il est admis que l'UE a franchi les étapes dans lesquelles se trouvent actuellement certains autres phénomènes similaires, mais de moindre envergure. Au contraire, le fait de se pencher sur le cas le plus avancé de régionalisation

laisse espérer un certain pouvoir de prédiction sur les administrations publiques s'introduisant dans un mouvement de ce type.

En outre, une autre limite réside en le caractère potentiellement «européano-centriste» de cette recherche. L'étude d'un site européen de régionalisation nuit-elle à la généralisation à un cas situé en Asie ou en Afrique? Nous espérons qu'il n'en soit pas ainsi. L'utilisation étendue du modèle européen par l'Union Africaine semble indiquer qu'il n'existe pas de frontières à cet égard. Intuitivement, il semble que très peu de modèles de régionalisation circulent à travers le monde; tous semblent s'inspirer de ce qui existe déjà ailleurs. Ceci demande confirmation⁵. De la même façon, le régime politique joue-t-il un rôle ou constitue-t-il une limite? En nous penchant sur l'Union européenne, nous limitons-nous uniquement à la comparaison de régionalisation de régimes démocratiques? Nous osons croire qu'il n'en est rien. L'administration publique, peu importe la forme qu'elle adopte, est présente dans tous les régimes politiques. En ce sens, il semble que la comparaison de plusieurs d'entre elles soit indépendante du régime dans lequel elles se trouvent. Nous pourrions ainsi nous pencher sur des organisations telles que l'OPEP ou l'ASEAN, dont les pays ne sont pas nécessairement tous démocratiques. De même, le choix des trois cas d'étude du présent travail montre qu'une pluralité de legs politiques n'empêche pas les regroupements. Néanmoins, il est peu probable qu'un pays autoritaire se joigne à un ou plusieurs pays démocratiques; l'exemple de la Chine au sein de l'OMC laisse pourtant penser qu'il n'existe plus vraiment de barrières à ce sujet. En d'autres mots, si une certaine uniformité de régimes politiques est préférable ou nécessaire pour qu'il y ait régionalisation, cela ne signifie en rien que la comparaison de l'évolution des administrations publiques d'une manifestation à l'autre devienne caduque.

1.2 Problématique de la recherche

À l'intérieur du champ de recherche qui s'intéresse à la dimension de l'administration publique au sein de l'Union européenne, plusieurs études gravitent autour de la notion d'*espace administratif européen* (EAE). Nous avons déjà établi le lien de ce concept

⁵ À ce sujet, voir Powell et DiMaggio 1991, dont nous traiterons plus loin.

avec la démarche d'accession, la conditionnalité et l'eupéanisation. Johan Olsen a publié un article essentiel sur la question en 2003. Dans un premier temps, il affirme que l'EAE, que nous avons défini plus haut, s'oppose à l'idée d'un système administratif national comme solide berceau de nationalisme, où la structure de l'administration publique reflète l'identité, l'histoire et les traditions d'un État et d'une société spécifiques (2003 : 508). Cette dernière idée est associée à l'hypothèse de «robustesse institutionnelle», qui stipule que les processus historiques en Europe ayant produit une diversité de traditions politiques et administratives, on ne peut que s'attendre à un mélange complexe de modèles de convergence et de divergence (2003 :509).

Selon Olsen, les développements au niveau européen n'ont pas dicté de convergence vers une forme particulière d'administration, que ce soit par l'imposition ou l'attraction. Les signaux européens ont plutôt été interprétés et modifiés par les institutions nationales de diverses façons, limitant de ce fait le degré de convergence et d'homogénéisation. Ceci souligne la résistance et la flexibilité des modèles nationaux établis (2003 :518). Bien qu'il admette que les enjeux administratifs soient devenus prioritaires dans l'accession à l'UE depuis 1997, il rappelle que l'absence de consensus autour d'un modèle organisationnel exemplaire et d'une politique de réforme administrative cohérente rend les efforts européens velléitaires (2003 :519).

Avec l'arrivée des pays d'Europe centrale et de l'Est dans l'Union européenne, d'autres auteurs ont étudié l'espace administratif européen du point de vue de ces derniers, qu'il s'agisse de la Pologne (Czernielewska et al. 2004) ou de la Hongrie (György 1999). John A. Scherpereel s'est ainsi exercé à définir un espace administratif étatiste-socialiste⁶ (EAES) (2004 : 556-558). Notons que Scherpereel fonde son argumentation sur la définition wébérienne de l'État. À l'idéal-type de l'espace administratif étatiste-socialiste (EAES), il oppose celui de l'EAE. L'objectif consiste pour l'auteur à déterminer si le personnel des ministères slovaques et tchèques relève davantage de l'EAES ou l'EAE. Après une étude expérimentale, il en conclut que les administrations tchèques et slovaques, très similaires

⁶ Il sera question de l'espace administratif étatiste-socialiste et de ses caractéristiques dans une section subséquente.

dans leurs réponses au questionnaire distribué par l'auteur, ne foncent pas vers un avenir européenisé, ni ne se complaisent dans un passé socialiste (2004 : 580). Il existe donc une certaine ambiguïté au sein de ces administrations postsocialistes, au passage à l'Union européenne. Ceci fragilise de beaucoup le potentiel d'eurosocialisation de la conditionnalité, et met en doute le phénomène d'eurosocialisation qui y est associé de façon plus ou moins relâchée.

Dans le même ordre d'idées, le chercheur Paul Blokker (2005) a étudié la modernisation postcommuniste, la transition et la diversité en Europe. Blokker rejette la thèse de la convergence; il observe plutôt une «persistante diversité» au sein des administrations publiques postcommunistes qui se rallient à l'Occident et plus particulièrement à l'Union européenne (2005 : 505). Selon lui, un mouvement a lieu en trois étapes : d'abord, il y a reconnaissance de la pluralité d'agents de modernisation et de créativité, reconnaissance aussi de la multi-interprétabilité et de la différence comme éléments primaires de modernité et enfin, sensibilité à la variété institutionnelle résultant en de multiples constellations sociales (ibid.).

Bien qu'il admette que l'assimilation fasse partie du processus d'accession à l'Union européenne, Blokker insiste néanmoins sur l'aspect de diversité qui est, selon ses dires, une marque distinctive et durable de l'Europe et ce, malgré les critères de Copenhague et l'acquis communautaire de plus en plus contraignant pour les pays candidats. Ceci s'explique par le fait que le processus d'accession mène seulement à une convergence partielle (légal-technique) des nouveaux membres. En outre, le changement qualitatif du projet européen offre en lui-même de considérables occasions pour les pays d'Europe centrale et de l'Est d'articulation de leur diversité (ibid.). Ainsi, l'adhésion des nouveaux membres équivaut plus souvent qu'autrement à une reconstitution de leur identité nationale, et l'Union européenne, en fin de compte, soutient ou engendre une plus ample diversité culturelle et politique (2005 : 516).

Blokker apporte plusieurs réflexions intéressantes sur l'Union européenne et la nature de l'intégration qui s'y produit. L'auteur voit l'UE comme un phénomène en mouvement; il y

observe un remaniement et une redistribution du pouvoir. L'aspect évolutif de la constitution européenne pourrait, selon lui, coïncider avec une forme d'ouverture et de flexibilité dans l'intégration. Blokker identifie le courant néolibéral global comme programme de modernisation privilégié par les pays postcommunistes, qui sont également influencés par le projet européen. Cependant, ceci ne signifie pas que l'articulation de la différence et la persistance de la diversité soient impossibles dans un contexte de convergence imposée (2005 : 518). Enfin, le chercheur rappelle que les sociétés postcommunistes émergent du plus durable modèle alternatif, ou de contreculture, à la modernité occidentale, et que dans cette optique, cet aspect nourrit les sociétés actuelles (2005 : 519).

Dans la lignée des précédents articles, certains auteurs ont étudié l'évolution de la fonction publique pendant l'accession à l'Union européenne. Ainsi, en se basant sur une approche cognitive organisationnelle, Jarle Trondal (2004) affirme que les fonctionnaires nationaux qui participent à des comités européens tendent à suppléer à leur rôle existant la perception de leurs rôles supranationaux. Ici, la perception d'un rôle est endogène et a lieu dans un contexte de rationalité limitée : il s'agit d'une construction. Les comités sont vus comme des institutions transformatrices où se produit une nouvelle socialisation. Toutefois, cette dernière ne rend pas les rôles nationaux ou sectoriels obsolètes; il y a plutôt création d'un répertoire de rôles chez le fonctionnaire : certains s'activent et d'autres sont mis en veilleuse, selon la situation (2004 : 5). Trondal effectue une étude empirique basée sur des sondages et des entrevues de fonctionnaires danois et suédois assistant à un certain type de comités européens. Il conclut que ces derniers constituent effectivement des lieux de socialisation ou de resocialisation de la fonction publique. La fréquence de présence à ces comités semble déclencher une forte évocation des rôles supranationaux. La durée de la présence, en revanche, est un facteur explicatif plus faible. Néanmoins, les processus d'europanisation ne remplacent, ni ne rejettent les structures, cultures, règles et normes administratives nationales (2004 : 6). Le pouvoir transformateur des comités européens est en outre secondaire à l'influence générée par les institutions gouvernementales internes; il y a coexistence des rôles (2004 : 24). Enfin, l'allégeance à un comité européen ne signifie pas nécessairement allégeance à l'Union européenne en entier.

Pour sa part, Anne Schuttpelz, dans un article paru en 2006, a analysé une politique sectorielle européenne visant les pays candidats. Elle constate que la Stratégie Européenne d'Emploi a modelé la politique d'emploi tchèque et ce, bien avant l'accession à l'Union européenne, malgré que cette stratégie n'ait été ni prépondérante ni imposée par la Commission européenne pendant la période de pré-accession. Selon Schuttpelz, cette stratégie a néanmoins mené à l'activation et la rationalisation de la politique tchèque, grâce à son modèle de fonctionnement, qui était une réussite.

Martin Potůček (2004) s'est aussi attardé à l'eupéanisation d'un secteur de politiques à l'intérieur de la République tchèque. Il a ainsi analysé l'évolution de la politique sociale tchèque pendant la période pré-accession. Selon ce chercheur, l'Union européenne a une influence sans pareille dans la modernisation des politiques sociales (2004 :257); néanmoins, le poids du «cheminement institutionnel» (*path dependency*)⁷ constitue toujours le concept directeur du développement post-totalitaire de la politique sociale en République tchèque (2004 : 265). En outre, Potůček souligne l'influence de la mondialisation économique sur l'État-Providence tchèque, mais la subordonne aux conditions formulées par l'Union européenne dans la démarche d'adhésion. Le chercheur achève son article avec une interrogation centrale, quant à l'élargissement de l'UE :

«Future development in Central and Eastern Europe will very much depend on the solution of the internal dilemma of an enlarged European Union: should priority be given to the immediate economic profit and/or political feasibility or the long-term goal to enhance (social) quality of life for all?» (2004:265)

Cette question renvoie à la finalité même de l'Union européenne, phénomène de régionalisation qui ne cesse de s'agrandir. Elle fait également allusion à cette impression qu'ont certains observateurs de la formation d'une seconde classe de membres européens, dont feraient partie les pays d'Europe centrale et de l'Est.

⁷ Cette théorie stipule que 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 institutionnelle sont seulement interrompues à des points critiques de changement radical, où les structures institutionnelles sont alors remodelées par des agents politiques (voir March et Olsen, 2005 :15).

Le chercheur Søren Riishøj a soulevé cet aspect des dernières vagues d'élargissement de l'UE vers l'Est (2007 :531). Dans un article traitant de l'europanisation et de l'euroscepticisme en Pologne et en République tchèque, Riishøj soutient que le scepticisme a succédé à l'euroenthousiasme dans certains pays-candidats, qui se trouvent pris dans un dilemme d'intégration, où l'État doit soit se défaire de larges pans de sa souveraineté, au risque d'être piégé à l'intérieur du système d'intégration, ou soit insister sur son indépendance, et ainsi risquer d'être mis à l'écart du processus d'accession à l'UE (2007 : 505). Le chercheur dresse ainsi un portrait complet de l'euroscepticisme présent à plus ou moins grande envergure au sein des nouveaux membres, incluant une typologie du phénomène (2007 : 508-509). Sa vision très réaliste met en doute l'importance de l'europanisation et de l'impact de l'Union européenne sur les nouveaux membres :

«(...) it may be difficult to make clear to what extent institutional and organizational changes take place through Europeanization, or whether explanations can be found elsewhere, just as it can be difficult precisely to measure the exact impact from Europeanization. (...) For the new EU member countries it might be difficult to separate the changes and the convergence towards a market economy and democracy caused by internal and external factors, respectively. As regards the external factors, it may be difficult to determine to what extent institutional changes result from the EU or, alternatively, from other institutions, such as the IMF and the World Bank» (2007: 504).

Riishøj banalise pour ainsi dire l'ascendance de l'UE sur l'évolution des administrations publiques des nouveaux membres, en rappelant que plusieurs autres facteurs externes, dont la présence d'autres institutions internationales, pourraient rivaliser d'influence avec l'UE. L'auteur ajoute que l'Europe a de profondes lacunes quant à ses mythes et récits, ce qui rend l'apparition d'une identité commune problématique. En effet, les identités y sont multiples et enchevêtrées, résultant en une perte de consistance pour «l'identité européenne» (2007 : 505). Riishøj conclut néanmoins en affirmant que la politique européenne devient de plus en plus «ordinaire», même pour les nouveaux membres, ce qui tend à rapprocher la proverbiale vieille Europe à la non moins fameuse nouvelle Europe (2007 : 532).

En dernier lieu, Richard Perkins et Éric Neumayer (2007) ont cherché à évaluer l'influence de différentes mesures de bénéfices d'adhésion à l'UE sur le nombre annuel d'ingérences légales dans 15 pays membres entre 1978 et 1999. Les auteurs démontrent que

les bénéfices d'adhésion encouragent la conformité des membres. En outre, une plus grande dépendance au commerce intra-UE ainsi qu'un pouvoir décisionnel à l'intérieur des institutions européennes relatif à la taille de la population sont inversement proportionnels à l'ingérence légale de l'UE dans les affaires intérieures d'un membre. Enfin, contrairement aux attentes des deux chercheurs, une augmentation des transferts fiscaux va de pair avec un accroissement des ingérences légales de l'UE. Les constatations de Perkins et Neumayer pourraient indiquer que les candidats plus récemment admis, notamment en raison de leur précarité économique et de la taille de leur population, pourraient subir une certaine marginalisation à l'intérieur de l'UE. Les conclusions de cet article corroborent également les dires de Heather Grabbe concernant le resserrement de la conditionnalité politique. Nous pourrions supposer que dans un tel contexte, une administration publique moins bien préparée pourrait subir davantage d'ingérence de la part des institutions européennes et, en ce sens, se voir imposer de plus importantes réformes, avant l'accession.

Cette revue de littérature, quoique partielle, contribue à situer la présente recherche. Plusieurs axes d'interrogations apparaissent à la lecture des auteurs précédemment cités. D'abord, la conditionnalité et l'acquis communautaire ont-ils un impact sur l'administration publique, et si oui, lequel? En ce sens, quelle est l'ampleur de l'intériorisation de méthodes administratives européennes, si celles-ci existent? De façon corollaire, quelle évolution observe-t-on quant à la conditionnalité? Qu'apprend-on sur l'évolution de l'UE au cours des trente dernières années? Ensuite, quelle est l'importance de la culture institutionnelle et organisationnelle nationale dans le processus d'adhésion, et de quelle façon cette culture influence-t-elle les transformations dans l'administration publique? Qu'en reste-t-il après l'accession? Par ailleurs, quelle place doit-on accorder aux autres influences extérieures dans ces transformations, et comment évaluer le poids du paradigme néolibéral global identifié par plusieurs chercheurs? À ce sujet, s'agirait-il davantage de mondialisation que d'européanisation? Enfin, y a-t-il véritablement création d'un espace administratif européen, et comment la poursuite de l'élargissement de l'UE agit-elle sur cet espace, ou sur la probabilité d'exister d'un tel espace?

Le problème que nous souhaitons résoudre se situe à la rencontre de tous ces axes d'interrogations. En évaluant les démarches d'adhésion de trois États-membres à travers les réformes administratives qu'il leur est demandé de mettre en place, nous comptons apporter des éléments de réponse à ces questions. L'aspect multidisciplinaire des études de cas ainsi que les dimensions de temps et d'espace présents dans notre étude comparative ajouteront pertinence et profondeur aux réponses apportées, en donnant une portée qu'aucune autre étude n'a offerte jusqu'ici.

1.3 Cadre conceptuel

Avant d'entrer dans le vif de la définition des concepts, théories ou approches pertinents pour ce travail, il apparaît primordial d'identifier le paradigme dans lequel ce dernier s'inscrit. Comme nous en avons brièvement fait mention précédemment, nous choisissons le constructivisme comme assise théorique et paradigmatique de ce mémoire. Le professeur René Schwok définit le terme ainsi : «Le constructivisme est une approche qui postule que les intérêts et les identités des acteurs politiques ne sont pas des «données», mais qu'ils sont au contraire *construits* dans des situations d'interactions sociales» (2005 : 110). Ce courant épistémologique issu de la sociologie est né dans les années 1990 en réaction aux théories plus traditionnelles que sont le réalisme et le matérialisme. Si Alexander Wendt et Anthony Giddens en sont les précurseurs, d'autres figures de proue, telles que Jeffrey Checkel et Thomas Risse-Kappen, se sont intéressés aux études européennes (2005 : 111). Ce choix revêt un aspect de convictions personnelles, mais est également très bien justifié dans la littérature.

René Schwok affirme que l'Union européenne constitue un objet d'étude particulièrement riche pour les chercheurs constructivistes, et plus particulièrement de la famille institutionnaliste sociologique⁸. Il identifie d'ailleurs trois raisons pour justifier cette affirmation. D'abord, la complexité et le développement avancé de l'Union européenne appelleraient un tel champ d'analyse. En outre, du point de vue idéologique, les thèmes portés par cette institution internationale, soit la construction européenne, la paix, la prospérité et la

⁸ Celle-ci «insiste sur les capacités de chaque acteur à socialiser les autres acteurs et ainsi à influencer leurs intérêts, leurs politiques et leurs identités» (2005 : 115).

solidarité, s'arriment naturellement avec le constructivisme, «courant assez marqué à «gauche» et relativement «idéaliste»» (2005 :111). Enfin, selon Schwok, «cette institution a mis en place des mécanismes extrêmement complexes et sophistiqués de socialisation pour éviter les conflits et pour assurer une continuité du système malgré les changements de gouvernement, les successions des Commissaires, les élections européennes, les référendums et les bouleversements internationaux » (2005 : 112).

Le concept d'acteur est central au constructivisme. L'acteur, qu'il s'agisse d'un individu, d'un État, d'une organisation ou d'une entité autre, évolue dans un environnement qu'il influence et qui l'influence en retour, comme l'explique Maciej Wilga : « [...] faisant partie intégrale du système qu'ils construisent, [les acteurs] sont également conditionnés par les valeurs qu'ils créent eux-mêmes » (2001 : 84). Cette interaction continuelle entre l'acteur et l'environnement colore un contexte donné et les événements qui s'y produisent. Dans cette optique, il est important de définir l'identité de l'acteur et de tenir compte de son aspect évolutif pour bien comprendre la signification et la portée d'un événement donné.

Le constructivisme affirme que la réalité d'un acteur, quel qu'il soit, à tout moment, est un construit historique contingent (Guzzini et Leander 2006 : 3). Cette idée ne se retrouve ni dans le matérialisme, ni dans le réalisme structurel. Dale C. Copeland élabore davantage, en liant la réalité de l'acteur à la socialisation:

«It [reality] is the product of human activity—historical social practices—and thus can, at least in theory, be transcended by instantiating new social practices. This process of cultural change may be slow; after all, agents are sometimes coming up against thousands of years of socialization. But even the most embedded structures can be altered by acts of will (and the requisite social mobilization)» (2006: 4).

Cette conception de la réalité d'un acteur politique correspond à l'idée que nous nous en faisons, et s'aligne bien avec la façon dont nous entrevoyons l'étude des pays candidats visés par ce travail. L'accent mis sur le moment d'accession de ces derniers rejoint également les postulats constructivistes, dans la mesure où les acteurs impliqués, même s'ils sont présents en tout temps, changent néanmoins, qu'il suffise de penser à l'Union européenne ou à n'importe quelle instance qui la régit.

Outre le temps, la question de l'identité est centrale dans le paradigme constructiviste. Alexander Wendt décrit l'identité dans ces mots : «relatively stable, role-specific understandings and expectations about self» (cité dans Guzzini et Leander; Zehfuss : 95). Selon Maja Zehfuss, les acteurs acquièrent des identités en participant à des significations collectives (2006 : 95). Elle ajoute que les identités sociales peuvent seulement exister en relation avec d'autres, procurant ainsi un lien crucial pour la relation mutuellement constitutive entre agents et structures. Ce type d'identité est donc continuellement (re)défini dans des processus d'interaction (2006 : 99). De façon évidente, l'Union européenne apparaît comme un cadre où les identités sociales évoluent et sont en mouvement, comme le notent Christiansen, Jørgensen et Wiener :

«[...] European integration has a transformative impact on the European state system and its constituent units. European integration itself has changed over the years, and it is reasonable to assume that in the process agents' identity and subsequently their interests have equally changed. While this aspect of change can be theorized within constructivist perspectives, it will remain largely invisible in approaches that neglect processes of identity formation and/or assume interests to be given endogenously» (Christiansen et al., 1999:529).

Le passage des pays candidats à l'Union européenne, ici signifié par les réformes et transformations administratives, implique une forme ou une autre d'évolution identitaire à tous les niveaux pour le pays concerné. Seul le constructivisme, selon ces auteurs, est en mesure d'identifier et d'étudier cette évolution identitaire.

La doctrine constructiviste n'est pas sans détracteurs et critiques. Celles-ci visent notamment l'absence d'opérationnalisation des concepts et d'hypothèses empiriquement testables. Il y a également encore beaucoup d'abstraction autour de ce type d'approches. Enfin, Schwok relève «le manque de clarté sur les rapports de causalité entre, d'une part, les variables sociologiques structurantes comme les intérêts, et, d'autre part, les idées» (2005 : 121). Néanmoins, l'auteur rappelle que le constructivisme s'est imposé en peu de temps, dans l'étude de l'Union européenne, comme une épistémologie alternative très pertinente, et que l'institutionnalisme sociologique «permet une meilleure compréhension des processus d'établissement de normes européennes (...)» (ibid.).

Outre cet aspect épistémologique, ce projet de mémoire jongle avec plusieurs concepts et théories. Au fil de ce travail, nous avons déjà présenté et défini certains d'entre eux, dont les concepts de régionalisation, de conditionnalité, d'eupéanisation et d'espace administratif européen. Prenons quelques instants pour poursuivre cette conceptualisation. Dans un premier temps, puisqu'il s'agit d'un mémoire sur l'administration publique, attardons-nous sur ce terme. Selon William Fox et Ivan H. Meyer (1995), elle peut désigner à la fois la branche exécutive d'un gouvernement, la fonction publique ainsi que la bureaucratie qui est chargée de la formulation, de l'implantation, de l'évaluation et de la modification des politiques d'un gouvernement (1995 : 105). Selon Nicolas Henry, l'administration publique a trois pierres angulaires : le comportement organisationnel et celui des personnes dans les organisations, la technologie de gestion et l'intérêt public en regard des choix éthiques individuels et des affaires publiques (ibid.). De manière plus concrète, Jean-Louis Moreau y voit l'«ensemble des services chargés de mettre en œuvre une politique dans un secteur déterminé» (1990 : 5). Il nous semble que ces définitions cernent bien le concept que nous souhaitons utiliser.

Dans un autre ordre d'idées, certains chercheurs recensés dans le cadre de ce travail réfèrent au concept d'isomorphisme institutionnel, popularisé par Walter W. Powell et Paul J. DiMaggio en 1991⁹. Ces derniers ont étudié le changement structurel dans les organisations. Ils suggèrent que la bureaucratisation et d'autres formes de changement organisationnel se produisent en réaction à des processus qui rendent les organisations plus similaires, sans nécessairement en augmenter l'efficacité (1991 : 64). L'homogénéisation et la bureaucratisation émergent donc de la structuration de champs organisationnels, c'est-à-dire des domaines reconnus de vie institutionnelle. Selon les deux chercheurs, l'isomorphisme institutionnel est le concept qui capture le mieux ce processus d'homogénéisation (1991 : 66). Reprenant la définition de Hawley, ils définissent ce concept comme un processus contraignant qui force une unité dans une population à ressembler à d'autres unités qui font face au même ensemble de conditions environnementales (Hawley 1968, dans id.). Dans cette

⁹ Voir *The New Institutionalization in Organization Analysis*, chapitre 3: «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality», Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

logique, DiMaggio et Powell identifient trois mécanismes de changement institutionnel isomorphe : l'isomorphisme coercitif, qui naît de l'influence politique et du problème de légitimité; l'isomorphisme mimétique, qui résulte des réponses standard à l'incertitude et l'isomorphisme normatif, qui est associé à la professionnalisation (1991 : 67).

Le concept d'isomorphisme institutionnel revêt une pertinence certaine dans l'étude de l'eupéanisation. Martin Lodge (2002) utilise cette expression d'isomorphisme en référence à l'une des quatre dimensions d'eupéanisation qu'il identifie dans son article, qui traite des déclencheurs ou sources d'un tel phénomène. Ainsi, il voit dans le droit européen une source de pressions coercitives, puisque ce droit incarne la relation verticale entre l'UE et ses membres. Il interprète en outre les interactions horizontales entre membres, notamment entre fonctionnaires, comme une forme de mimétisme, alors qu'un consensus grandissant parmi une communauté politique de plus en plus unifiée autour de méthodes de travail les plus appropriées constitue une forme de professionnalisation au sein de l'UE. À la typologie de DiMaggio et Powell, Lodge ajoute que l'eupéanisation offre une plus grande légitimité aux pays membres pour défendre certaines convictions ou options politiques particulières (2002 : 46-49).

Au chapitre des théories, il en existe plusieurs concernant l'intégration européenne. De façon générale, la théorie de l'intégration, avancée d'abord par des politologues, réfère aux explications de la logique et des facteurs sous-tendant le processus d'intégration européenne (Phinnemore et McGowan 2006 : 278). Selon cette même source, une panoplie d'approches se côtoie, sans qu'il n'y ait consensus. Cependant, ces dernières seraient chapeautées par deux approches majeures : l'intergouvernementalisme, où les États membres sont les acteurs clés, et le supranationalisme, qui met l'accent sur le rôle des instances européennes et d'autres groupes d'intérêts (ibid.). René Schwok (2005), quant à lui, inclut dans l'intégration européenne l'approche fédéraliste, le fonctionnalisme, le néo-fonctionnalisme, le transactionnalisme, le réalisme, l'intergouvernementalisme, l'institutionnalisme et la gouvernance multiniveaux. Parallèlement, il existe ce que Paul Blokker nomme la «transitologie», ou théorie de la transition. Ce champ d'études considère ultimement la transition comme une convergence politique et culturelle des sociétés ex-

communistes vers l'Europe occidentale (2005 : 503). Cette théorie est d'intérêt, puisqu'un des cas étudiés, la République tchèque, appartient à l'ancien Bloc soviétique.

1.4 Le Nouveau Management Public : nouveau visage des réformes administratives

Avant de discuter de la méthodologie, il apparaît pertinent de se pencher sur le Nouveau Management Public (NMP). Ce dernier semble effectivement occuper une place importante dans les réformes ayant lieu en Occident, durant la période que nous étudions, de 1980 jusqu'à 2004. Selon Lourdes Torres et Vicente Pina, le NMP est issu d'un modèle de culture administrative anglo-américaine, largement propagé à travers le monde : « Politicians, financial institutions, the media, management consultants and scholars around the world have all played an important role in creating and maintaining the pressure for transformation, as have range of supranational organizations (...) which have become ideologically dominant and have spread the Anglo-American experience all over the world » (2004 :445). La domination de ce modèle en Occident ne fait plus aucun doute, et influence toute tentative de réforme administrative, à partir des années quatre-vingt, que le NMP soit ou non clairement identifié comme inspiration.

Se référant à plusieurs chercheurs du domaine, Torres a assemblé les caractéristiques propres au modèle NMP. Celui-ci vise la réduction des effectifs, la décentralisation, la corporatisation, la délégation managériale, la sous-traitance, la compétition, la responsabilité pour la performance, le remplacement du contrôle d'intrants par celui des extrants, la comptabilité d'exercice, la mesure de performance, l'attribution de responsabilités, la gestion du personnel, l'empowerment des citoyens et des employés, la séparation du politique et de l'administration, le guichet unique multiservices, ainsi que l'usage abondant des technologies de l'information (Torres, 2004 :100). Ces caractéristiques reflètent l'utilisation grandissante de mécanismes de marché. De façon générale, la frontière entre les secteurs privé et public devient de plus en plus ténue, ce qu'illustre bien la croissance des partenariats privé-public dans la livraison des services publics (Lourdes et Pina, 2002 : 41).

Ces deux auteurs identifient trois types de facteurs expliquant la mise en oeuvre de réformes NMP. D'abord, les difficultés macroéconomiques de certains pays de l'OCDE dans les années soixante-dix ont encouragé ceux d'entre eux ayant les plus graves problèmes à mettre en pratique, à grande échelle, les postulats du NMP. Ce dernier était alors vu tel un remède miracle; plus tard, les exigences du FMI et de la Banque Mondiale envers les pays du Tiers-Monde emploieront un argument similaire. L'introduction de réformes NMP s'inscrit également dans l'agenda néolibéral de certains partis politiques durant les années quatre-vingt, qu'il s'agisse des Conservateurs de Thatcher ou des Républicains sous Reagan. Enfin, les réformes dites de marché ont une réceptivité différente, d'un pays à l'autre, selon les affinités entre la culture anglo-américaine et la tradition continentale européenne (Lourdes et Pina, 2004 :447). La capacité du NMP à réformer un secteur public de plus en plus inefficace constitue un commun dénominateur autour duquel les pays choisissent, à un moment ou un autre, de se rallier, que ce soit partiellement ou complètement.

Bien que le Nouveau Management Public apparaisse dans la culture administrative anglo-américaine, il ne fait plus aucun doute maintenant qu'il s'est implanté solidement dans la culture européenne. Plusieurs auteurs ont cherché à comprendre la véritable portée du NMP dans les administrations publiques du continent européen. Lourdes Torres identifie quatre modèles présents à l'intérieur de l'Union européenne : les modèles germanique, sud-européen, anglo-saxon et nordique (2004 : 101). Elle remarque que dans la plupart des pays européens, une forte décentralisation territoriale a eu lieu, afin de rapprocher l'administration publique des citoyens, pour ainsi regagner leur confiance et engager un dialogue avec le gouvernement (2004 : 102). En Espagne, les 17 communautés autonomes créées emploient par exemple 45% du personnel de la fonction publique. Le processus de décentralisation a été particulièrement fort dans ce pays, alors que ceux de corporatisation et de déconcentration l'ont été à un niveau moindre; cette tendance est inversée pour l'Autriche (2004 : 103).

Au chapitre de la gestion de la performance, Torres montre que le modèle germanique a intégré davantage de réformes, telles que l'utilisation d'indicateurs de performance et la comptabilité d'exercice, que le modèle sud-européen. Celui-ci demeure centré sur la gestion des intrants (2004 : 104). En ressources humaines, l'auteur soutient que

les pays continentaux européens maintiennent un concept de gestion du personnel basé sur l'idée de l'expertise professionnelle plutôt qu'un système de gestion semblable au secteur privé. L'Espagne a mis en place la rétribution à la performance, de façon partielle, et a eu recours à des réductions de personnel, alors que l'Autriche conserve un régime bureaucratique légal-rationnel (2004 : 105-106). Quant à la qualité des services publics, les trois pays germaniques ont créé leur propre prix de mérite pour la qualité (le système *Speyer*), et l'Autriche a pris le virage du gouvernement en ligne en implantant son guichet unique multiservices. Dans le sud de l'Europe, les pays ont adopté des mesures législatives basées sur la Fondation Européenne pour la Qualité de la Gestion ainsi que le Cadre Commun d'Évaluation, des modèles qui regroupent tous les postulats du NMP (2004 : 107).

En somme, selon Torres, il ne fait aucun doute que les pays européens ont pris des initiatives de modernisation de leur administration publique, mais il n'existe pas de modèle unique de réformes administratives. Cependant, elle ajoute: « [...] it seems clear that the policies of the different countries converge or, at least, that they share a repertoire of common response » (2004: 108). Tous les pays ont recours à une séparation de leur secteur public en unités corporatives ainsi qu'à des mesures de performance, tout en préconisant la discipline et la frugalité dans l'utilisation des ressources, mais il n'existe pas de réforme globale basée sur le NMP (2004 : 109).

Il semble que la clé de voûte pour la compréhension des réformes de NMP en Europe soit la culture organisationnelle, que Elisabetta Gualmini définit comme un ensemble de valeurs, de normes, d'attitudes et de croyances marquant les origines et le développement initial de toute organisation; cet ensemble de valeurs devient de plus en plus enracinées, influençant de ce fait les identités et pratiques des membres au fil du temps (2008 :91). Selon cette auteure, là où la culture organisationnelle est partagée et institutionnalisée chez les fonctionnaires, elle crée un rempart contre les changements indésirables (*ibid.*). Or, nous avons vu que l'implantation, à l'intérieur de l'administration publique, d'instruments de gestion provenant du secteur privé, bien que ceux-ci puissent engendrer efficacité et efficience, est perçue telle une menace (Strehl, 1998 :117). Il apparaît donc logique que les

mesures ou réformes de type NMP, issues du secteur privé, rendent les fonctionnaires réfractaires et peu enclins à les mettre en oeuvre.

Gualmini affirme que, dans le cas de bureaucraties nationales dominées par une culture organisationnelle hautement institutionnalisée, qu'il s'agisse d'un modèle légal-formel (Espagne, Allemagne, Italie) ou basé sur les valeurs professionnelles indépendantes (France), les réformes managériales de grande envergure s'avèrent plus difficiles (2008 :91). L'idée d'un rempart culturel organisationnel est reprise également par Torres : « According to Painter (2001), when institutional tradition and culture stimulate resistance to externally derived reform ideas, the outcomes are a mixture of overarching intentional design and localised adaptation » (2004 :108). Ainsi, culture institutionnelle et postulats du NMP mènent à une modernisation partielle de l'administration publique, où la tradition demeure présente, et les caractéristiques nationales, prépondérantes. Il n'en reste pas moins que le Nouveau Management Public devient en quelque sorte la norme, dans le contexte des réformes administratives. Le NMP est désormais associé, partout en Occident, à un meilleur savoir-faire pour les bureaucraties nationales.

Ainsi s'achève la description de notre cadre conceptuel. Les concepts, approches et théories dont nous avons traité dans cette section serviront de base pour la rédaction du mémoire, où ils agiront comme points de repère. Par ailleurs, les choix méthodologiques, que nous abordons plus loin, ne sont pas étrangers au cadre conceptuel que nous venons de décrire.

1.5 Hypothèse

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 administratif, la théorie du «cheminement institutionnel» 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 précédemment mentionnés.

Le constructivisme devrait également permettre de dégager la nature et l'importance du dialogue qui s'installe entre l'acteur européen et les administrations nationales espagnole, autrichienne et tchèque. 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 quatre-vingt-dix, ou celui de la République tchèque au tournant du siècle.

De façon logique, 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 la dialectique des tractations entre ces deux interlocuteurs, et des changements qui en découlent nécessairement. Ainsi, la conditionnalité européenne apparaît tel un concept organique et de forme variable; comme l'identité des acteurs impliqués, la conditionnalité se transforme, jamais campée dans les considérations statiques.

Enfin, cette dynamique interactive qui, nous croyons, s'installe entre l'acteur européen et les États-candidats, est susceptible de se retrouver ailleurs, à l'intérieur d'autres phénomènes de régionalisation. Ce dialogue et cette évolution de l'identité des protagonistes dans un tel contexte laissent supposer que, comme dans l'Europe communautaire, d'autres États évoluent en intégrant une organisation régionale, peu importe l'envergure de cette dernière.

1.6 Méthodologie

Nous nous proposons d'effectuer une recherche théorique comparative, basée sur trois études de cas, c'est-à-dire trois pays qui ont complété leur démarche d'adhésion à l'Union européenne, sur une période de vingt ans, dans trois décennies différentes, de 1986 à 2004. Selon Keith Archer, Roger Gibbins et Loleen Youngman (2004), la recherche comparative a deux avantages indéniables. Premièrement, elle met en relief le bagage culturel

propre à tout chercheur. En comparant, celui-ci comprend qu'il existe d'autres réalités politiques et sociales, et en ce sens, il demeure vigilant et conscient des présuppositions culturelles qui l'habitent. Deuxièmement, la recherche comparative permet d'effectuer une analyse de niveau systémique, où les unités étudiées sont plus grandes (2004 : 136). Ce type de recherche convient à l'étude d'administrations publiques nationales, comme c'est le cas dans ce mémoire sur l'Union européenne, où les acteurs impliqués sont imposants.

Dans cette optique, nous adopterons un modèle que Keith, Gibbins et Youngman nomment «most-similar-systems design» (2004 : 138). L'idée ici est de comparer des systèmes somme toute relativement similaires, en gardant en tête le contexte de notre étude, dans la mesure où l'Espagne, l'Autriche et la République tchèque sont trois pays démocratiques du continent européen qui désiraient accéder au statut de membre de l'UE. Ainsi, à titre de candidats européens, ces trois objets d'étude se ressemblent. Dès lors, en identifiant les traits communs, il devient plus facile de se concentrer sur les éléments divergents, qui ont rendu la démarche d'adhésion unique. De même, l'Union européenne, de son côté, est comparée à elle-même, à trois époques différentes, ce qui permet de déceler les particularités de ce système selon la période de temps étudiée.

Pour effectuer cette recherche comparative, nous utiliserons l'étude de cas, que Robert K. Yin définit comme «an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident» (2003: 13). L'utilisation de l'étude de cas à titre de méthode apparaît évidente, en regard des unités franchement complexes que sont les administrations publiques espagnole, autrichienne et tchèque. Robert K. Yin (2003) explique:

«(...) the distinctive need for case studies arises out of the desire to understand complex social phenomena. In brief, the case study method allows investigators to retain the holistic and meaningful characteristics of real-life events—such as individual life cycles, organizational and managerial processes, neighbourhood change, international relations, and the maturation of industries» (2003: 2).

L'étude de cas, par sa nature holiste, permet de tenir compte de tous les aspects de l'objet étudié. Dans le présent travail, cela implique en outre une dimension multidisciplinaire

nécessaire pour bien comprendre le contexte d'adhésion, tant du côté de l'administration nationale que du côté de l'Union européenne.

L'étude de cas utilise différentes sources de données. Yin en identifie six : l'information documentaire, les archives, l'entrevue, l'observation directe, les artefacts et l'observation de participants (Yin, 2003 : 86). Les données qui serviront pour cette recherche proviennent exclusivement de la documentation écrite, plus particulièrement d'articles scientifiques parus dans diverses revues spécialisées, ainsi que de documents officiels européens et d'organisations internationales. Le sujet de ce travail ne permet aucune forme d'observation. Pour des raisons évidentes, l'entrevue avec l'un ou l'autre des acteurs ayant participé aux événements étudiés ici nous apparaît peu réaliste. Heureusement, la littérature universitaire sur l'Union européenne, riche et variée, nous permettra de dresser un portrait des trois administrations publiques étudiées.

Bien souvent, l'étude de cas est l'objet de certaines critiques, dont le manque de rigueur, les faibles possibilités de généralisation scientifique, le temps énorme qu'elle nécessite et la complexité ainsi que l'aridité des documents produits (Yin 2003 : 10). Toutefois, comme l'explique Yin, ces remarques ont plutôt l'apparence de préjugés que de critiques réelles. La réalité des analyses qualitatives, dont l'étude de cas fait partie, n'est pas celle décrite par les positivistes, qui leur font mauvaise presse. Il existe une littérature pointue sur les méthodes et modèles pertinents à utiliser. Force est de constater que si, à une certaine époque, l'étude de cas était parfois menée de piètre façon ou par des chercheurs peu scrupuleux ou rigoureux, il n'en est plus ainsi aujourd'hui (2003 : 11).

Nous visons à produire une analyse exploratoire et descriptive du phénomène étudié. L'aspect explicatif est bien sûr également présent, mais nous ne cherchons pas de prime abord à établir de liens causaux. Nous sommes d'avis que le sujet de cette recherche, par sa complexité et les multiples variables qui le composent, ne se prête pas bien à la recherche de la causalité qui, selon nous, serait réductrice et insatisfaisante. La démarche constructiviste, pour laquelle nous avons opté, a pour ambition la compréhension de réalités complexes et évolutives, plutôt que la recherche d'un lien causal. Nous cherchons ainsi à saisir les diverses

réalités liées à l'accession à l'UE, du point de vue des administrations publiques nationales. Nous espérons bien pouvoir identifier des similarités, tout comme des particularités, et tirer des conclusions susceptibles d'être généralisées à d'autres situations semblables, où une administration publique évolue dans un contexte de régionalisation.

L'aspect des réformes administratives constitue l'objet d'étude précis de ce mémoire. 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'adhésion. Ainsi, 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. Ce parcours traite du fonctionnement et des pratiques administratives en place, mais également de l'héritage historique, politique et social du pays. Puis, nous jettons un coup d'oeil à l'acteur européen; son nom et son identité changent, selon l'époque. Enfin, nous observons l'état de l'administration publique après l'accession. L'analyse comparative, qui fait suite aux trois études de cas, permet d'obtenir une vue d'ensemble, d'établir les similarités ainsi que les divergences de chaque processus et d'émettre certaines constatations reliées à notre sujet de recherche.

CHAPITRE II

ÉTUDES DE CAS

2.1 Espagne

Le premier cas dont il sera question ici est celui de l'Espagne. Ce pays sud-européen retient l'attention par son récent passé autoritaire. Son accession à l'Union européenne a lieu au milieu des années quatre-vingt, dans la période précédant le Traité de Maastricht et l'union politique, alors que la Communauté économique européenne 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 ne fait aucun doute que le visage de l'Espagne a changé profondément durant cette décennie. Au contact de la CEE, ainsi que 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 heurts. S'il apparaît que les agents de changement, tant internes qu'externes, sont multiples, la CEE demeure sans conteste le moteur de démocratisation de l'Espagne.

Comme pour chaque pays candidat ici étudié, nous retenons un mot-clé résumant la candidature et l'accession de l'Espagne : le consensus. Celui-ci colore les négociations d'adhésion et influence la nature des changements à l'intérieur de l'administration publique espagnole, emportée comme tout le reste dans le tourbillon de la transition démocratique et de l'accession européenne.

De son côté, la Communauté économique européenne, acteur à l'identité également en évolution, ne parvient pas à dicter une ligne directrice à ce nouveau candidat. Les années quatre-vingt sont vécues sous le signe de l'économie pour cette organisation. L'administration publique ne constitue pas une priorité, ni pour les gouvernements espagnols d'alors, ni pour la CEE, qui souhaite avant toute autre chose éviter une situation semblable à celle vécue lors de l'accession de la Grèce, quelques années auparavant. L'incertitude quant à la nature peu démocratique du régime politique grec durant les négociations d'accession avait alors soulevé plusieurs inquiétudes. Ainsi, paradoxalement, du côté européen, il n'existe pas vraiment à cette époque de consensus quant à un modèle d'administration publique européen. Tous s'entendent cependant sur la marginalité de cet aspect de l'adhésion espagnole.

Dans les prochaines pages, nous replongerons dans l'Espagne des années soixante-dix, au moment où s'écroule le régime autoritaire de Francisco Franco. Nous retracerons les différentes étapes de l'ouverture de l'Espagne au monde, ainsi que celles menant à l'accession du pays à la CEE en 1986. Par la suite, nous décrirons l'état de l'administration publique sous Franco, en soulignant ses origines, influences et caractéristiques, avant d'observer les transformations qui s'y produiront jusqu'à l'accession à la CEE et au-delà. Nous traiterons enfin du rôle joué par cette dernière, mais aussi par l'environnement international de l'époque de façon générale. L'identité de chaque acteur est en effet le produit de son passé et du contexte dans lequel il évolue à un moment donné.

2.1.1 Rappel historique

Depuis 1939, l'Espagne était sous le joug d'une dictature répressive. Ironiquement, les 36 années d'autoritarisme qui séparent le début de la Seconde Guerre mondiale de la mort de Franco constituent une période de stabilité dans l'histoire moderne espagnole. Selon Sebastián Royo et Paul Christopher Manuel, l'Espagne a effectivement subi quelques 43 coups d'état entre 1814 et 1923, en plus d'une guerre civile meurtrière entre 1936 et 1939, dont le régime franquiste est sorti vainqueur (2003 : 3). L'entrée de l'Espagne dans l'histoire moderne apparaît ainsi comme une série de trébuchements sur un chemin accidenté et miné, loin de la stabilité démocratique.

De la même façon, la route sur laquelle s'engage l'Espagne au XX^e siècle est marquée par l'isolement, un état de fait renforcé par le régime autoritaire de Franco, qui tient à fonctionner, autant que faire se peut, en autarcie. Celle-ci mène d'ailleurs à une profonde crise au milieu des années cinquante. Guillén et Álvarez caractérisent ainsi l'état de la société espagnole durant cette période : « That Spaniards felt isolated, inferior, and left aside in the realm of international relations during Franco's dictatorship (1939-1975) is neither a surprise nor a secret » (2004 : 286). Force est d'admettre que le comportement du pays pendant la Seconde Guerre mondiale n'a en rien aidé. Bien que ne participant pas officiellement au conflit, l'Espagne ne cachait pas une certaine sympathie pour les régimes fascistes de l'Axe. Cette attitude n'a pas échappé aux Alliés, et plus particulièrement aux États-Unis, qui n'ont pas offert à l'Espagne la précieuse aide du Plan Marshall (Royo et Manuel, 2003 :3). De la même façon, le Plan Schuman de 1950, réservé aux démocraties, a échappé tant au Portugal qu'à l'Espagne. En retrait également du phénomène de régionalisation qui prend forme sur le continent européen même, l'Espagne franquiste se réfugie dans une idéologie conservatrice et réactionnaire véhiculant un nationalisme prononcé, un mépris envers les démocraties européennes et un intérêt de nature rhétorique pour un pan-hispanisme impérialiste (Closa et Heywood, 2004 :8).

Voyant la crise qui secoue l'économie espagnole, un nouveau gouvernement technocratique décide en 1957 d'effectuer un changement vers une économie de marché. Cette période témoigne également d'un début d'ouverture, plus que nécessaire, de l'Espagne au monde. Deux ans plus tard, le pays ibérique adhère effectivement à l'Organisation de Coopération Économique Européenne, ancêtre de l'OCDE, au Fonds Monétaire International ainsi qu'à la Banque Mondiale (BIRD). À l'époque, les regroupements économiques de libre-échange prennent leur envol. Sur le continent européen, deux mouvements naissent : la Communauté européenne, sous l'impulsion notamment de la France et de l'Allemagne, et l'Association européenne de libre-échange (AELE), autour du Royaume-Uni et du Portugal. Il devient évident pour l'Espagne exsangue que la participation à une association économique est primordiale. Entre la Communauté européenne et l'AELE, le choix semble évident : les échanges commerciaux espagnols sont 50% plus élevés avec la CEE qu'avec l'AELE. En outre, l'importance du secteur agricole espagnol oriente naturellement le pays vers le Traité

de Rome, qui met d'ores et déjà de l'avant une attrayante politique agricole commune. Enfin, l'Espagne profiterait de l'élargissement de marchés déjà importants pour son économie, tout en prenant avantage des réformes structurelles offertes aux membres de la CEE (Royo et Manuel, 2003 : 8). En rétrospective, ce sont des motifs clairement économiques qui poussent l'Espagne à s'intéresser à la Communauté européenne.

À ce niveau, l'Espagne souffre de profondes lacunes dans les années soixante. D'une part, les deux figures de proue de son industrialisation, les chantiers maritimes et la sidérurgie, dépendent de fonds publics, ce qui constitue un lourd fardeau pour le pays. En outre, le secteur agricole subit, durant cette période, un déclin, provoquant une véritable réaction en chaîne où l'augmentation vertigineuse du chômage entraîne une vaste vague d'émigration à travers l'Europe. Ainsi, en 1975, c'est 10% de la population active espagnole qui est dispersée sur le continent. D'autre part, l'industrialisation prenant place dans le secteur des biens de consommation est tirée par des investissements et technologies étrangers (Closa, 2004 : 9). Ces faiblesses structurelles constituent d'imposants obstacles à l'intégration de l'Espagne dans la Communauté européenne.

En janvier 1962, au moment où le pays s'apprête à tenter une première approche auprès de la CEE, le Comité Politique du Parlement Européen émet un rapport établissant les conditions politiques et institutionnelles obligatoires à l'adhésion à la CE ou toute association avec l'un de ses membres. C'est un Socialiste, Willi Birkelbach, qui présente les résultats du rapport, approuvé par le Parlement, en ces termes: « States whose governments do not have democratic legitimization and whose people do not participate in government decisions, either directly or through fully elected representatives, cannot aspire to be admitted into the circle of nations which form the European Communities » (rapport cité dans Anaya, 2001:27). La doctrine Birkelbach, bien qu'elle n'ait aucune valeur légale, fait ombrage aux aspirations espagnoles, tant que la dictature franquiste tient les commandes du pays. Ainsi, le 14 février 1962, lorsque l'Espagne demande l'ouverture des négociations pour accession, le refus de la CEE, à l'époque occupée par la candidature britannique, n'est une surprise pour personne, mais néanmoins provoque une déception certaine.

Deux ans plus tard, jour pour jour, l'Espagne réitère sa requête d'ouverture des négociations. La réponse du Conseil se fait entendre le 6 juin 1964 : la Commission est autorisée à discuter avec l'Espagne des torts économiques causés par la CE et de proposer les solutions appropriées (id. : 30). Suite à cette discussion, qui aura duré de décembre 1964 à novembre 1966, la Commission conclut que la création du Marché Commun a eu un effet positif sur l'économie espagnole, malgré que l'Espagne n'en soit pas membre. En ressortent également trois propositions pour les relations futures de l'Espagne avec la Communauté : une forme d'association, un accord commercial et un accord préférentiel. Des trois options, et après débats au Parlement européen, cette dernière est préférée par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe; il s'agit d'ailleurs du lien le plus ténu possible entre le pays ibérique et la CEE. Une nouvelle série de négociations est ouverte à cette fin en septembre 1967; la signature de l'accord a finalement lieu le 29 juin 1970 (id. : 31). Cet accord, qui durera six ans, comporte deux étapes : l'abolition des barrières tarifaires pour les produits industriels et agricoles, ainsi que la création d'une zone de libre-échange entre l'Espagne et la Communauté économique européenne. Il sera renégocié en 1973, à l'arrivée dans la CEE de l'Angleterre, du Danemark et de l'Irlande. Ce processus n'est pas sans provoquer de complications. Ainsi, l'Angleterre, qui avait vu ses tarifs diminuer au profit de l'Espagne, fustige cette dernière, qui n'a jamais envisagé de réciprocité. Cependant, selon Carlos Closa et Paul M. Heywood, l'accord entre l'Espagne et la CEE ne possède qu'une valeur très limitée. Après 1973, les circonstances ont passablement changé, rendant caduques et peu utiles les clauses qui s'y trouvaient (2004 :12).

Pour sa part, l'Espagne s'engage dans une décennie plutôt mouvementée et difficile, en raison de sa situation intérieure et de ses premiers contacts avec les membres de la CEE. D'une part, le militantisme grandissant des syndicats espagnols pousse le gouvernement autoritaire à plusieurs arrestations violentes qui débouchent sur certaines condamnations à mort, ce qui n'est pas sans provoquer l'ire de la Communauté économique européenne. Dans le même ordre d'idées, le Parlement européen s'indigne et proteste contre l'exécution de Salvador Puig Antich, un anarchiste catalan accusé de la mort d'un policier, et la menace d'expulsion de Monseigneur Añoveros Antúnez, Archevêque de Bilbao, qui, dans une homélie, défendait la langue, les coutumes et les droits politiques des minorités ethniques

(Anaya, 2001 : 33). En 1975, des attentats imputés à l'ETA et au FRAP ayant mené à la mort de trois policiers espagnols retiennent l'attention du Parlement européen, qui plaide pour la commutation des peines capitales, en vain. Cinq inculpés sont exécutés en octobre de la même année. Aussitôt, tous les membres de la CEE, à l'exception de l'Irlande, rappellent leurs ambassadeurs de Madrid; les négociations concernant la reconduction de l'accord préférentiel sont suspendues (id. :35). Ces événements, qui suscitent une forte réprobation au sein de la communauté internationale, remettent en question le bien-fondé des relations entre la CEE et l'Espagne.

L'espoir de voir la candidature de l'Espagne acceptée par la Commission européenne se trouve alors réduite comme peau de chagrin. En peu de temps, le régime franquiste, qui de prime abord n'avait pas bonne presse auprès du reste du monde, a réussi à s'attirer les foudres des démocraties européennes. Après les exécutions d'octobre 1975, les multiples actions contreproductives posées par le gouvernement semblent le refouler tout droit vers l'isolement, en marge d'une Europe qui se modernise et entreprend un important et durable exercice de réseautage, d'alliances et d'association. La menace d'une exclusion politique et économique de l'Espagne apparaît alors, encore plus qu'avant, comme une catastrophe pour un pays qui accuse déjà un retard à plusieurs égards.

C'est compter sans la mort de Francisco Franco, le 20 novembre 1975, qui provoque la chute de son régime autoritaire. Cet événement primordial de l'histoire de l'Espagne change profondément les paramètres d'analyse et apporte un tout nouvel éclairage à la situation du pays, poussant la CEE à réévaluer sa position. Parallèlement, le Roi Juan Carlos, chef d'État nommé par Franco, désigne Carlos Arias Navarro au titre de Premier Ministre. Très tôt après le décès du dictateur espagnol, le 20 janvier 1976, les négociations reprennent entre l'Espagne et la CEE. Les espoirs d'accession renaissent, vu la fin du régime autoritaire. Le vent semble effectivement tourner au sein du gouvernement espagnol, qui entreprend un fastidieux travail de réformes et de réorganisation. En février, le ministre des Affaires Étrangères s'engage ainsi dans une tournée à travers l'Europe. La nouvelle priorité du pays ne fait plus l'ombre d'un doute : l'Espagne veut adhérer à la CEE et ce, plus tôt que tard.

Les développements politiques subséquents semblent solidifier les chances du pays de devenir membre de la CEE. En effet, Adolfo Suárez remplace Carlos Arias Navarro au poste de Premier Ministre. Le 18 novembre 1976, le Cortès, le Parlement espagnol, approuve une loi de réforme politique transformant l'Espagne en une démocratie basée sur le suffrage universel (Anaya, 2001 :38). Pour sa part, l'élection générale du 15 juin 1977 stimule la création d'un premier Parlement démocratique au sein de l'État espagnol; celui-ci naît le mois suivant. Quelques jours plus tard, le 28 juillet, l'Espagne présente une demande formelle d'adhésion à la CEE (Royo et Manuel, 2003 : 9). En novembre de la même année, ce pays devient membre du Conseil de l'Europe, adhésion symbolisant la fin de l'isolement de l'Espagne et coïncidant avec ses premiers pas dans l'arène communautaire européenne (Díez-Nicolás, 2003 : 120). Les négociations avec la CEE débutent seulement en février 1979, quelques mois après que se soient enclenchées celles avec le Portugal, candidat jumeau de l'Espagne. Entretemps, une constitution démocratique espagnole a été approuvée en 1978, qui sera centrale dans le développement des nouvelles institutions et structures politiques, et plus particulièrement de l'administration publique du pays.

Les négociations d'accession s'avéreront complexes et ardues. Si l'Espagne se montre volontaire et déterminée, 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 accros du régime aux valeurs européennes. Royo et Manuel (2003:11-12) décrivent bien cet état des 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».

Malgré les volontés respectives du Portugal et de l'Espagne de présenter leur candidature de façon indépendante, cette ronde d'accession à la CEE demeurera celle de la péninsule ibérique. Aux yeux de l'Europe, les deux pays en compétition l'un contre l'autre montrent effectivement les deux côtés d'une même médaille; leur candidature sera traitée de façon très similaire.

L'Espagne entre ainsi dans ces négociations avec deux grands objectifs foncièrement économiques : elle doit poursuivre sa modernisation ainsi que sa libéralisation, vu 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 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 la candidature espagnole. Alors que certains cherchent à protéger leur production interne, 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 ainsi, au sein de la communauté, à limiter l'accès du candidat à la politique commune des pêches, sachant que le seul apport espagnol est plus grand que tout le secteur 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, un large consensus s'installe 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.

La fragilité de la situation politique espagnole est remise à l'avant-plan lorsque, le 23 février 1981, le lieutenant-colonel Antonio Tejero tente un putsch, ce qui n'est pas sans rappeler le spectre de décennies d'instabilité qu'a jadis connues l'Espagne. Dans cette optique, il devient très évident pour tous que l'adhésion constitue une police d'assurance pour

la démocratie. Dans les mots de Closa et Heywood, alors que jusque-là des motifs principalement économiques motivaient l'Espagne à devenir membre de la CEE, le coup d'État raté de Tejero donne à « l'accession une valeur métapolitique » (2004 : 16). Cette opinion est partagée par Robert M. Fisherman qui, citant Berta Álvarez-Miranda Navarro (1995), ajoute qu'il faut tenir compte de la crise d'obsolescence du franquisme dans l'explication du consensus de l'Espagne au sujet de la CEE (2003 : 35). Curieusement, la dimension politique de l'adhésion, qui fait consensus au sein de la société espagnole, contribue négativement à la candidature du pays, en changeant l'équilibre du pouvoir entre les parties négociatrices, comme le soulignent très justement les deux auteurs : « The political importance attached to membership by virtually all sectors of Spanish society further weakened the country's bargaining position » (id. : 20). Fait intéressant, Heywood et Closa distinguent à ce propos l'expérience espagnole de celle vécue par l'Autriche, dix ans plus tard, dont nous traiterons d'ailleurs plus loin dans ce travail.

Cette nouvelle équation lie démocratie et accession à la CEE, du côté des relations internationales. Toutes les énergies sont canalisées par le processus d'adhésion, et plus généralement, en faveur de l'ouverture de l'Espagne au reste du monde. Ainsi, en décembre 1981, le pays joint les rangs de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), avec relativement peu de protestations de la gauche. En 1986, un référendum du gouvernement socialiste confirmera le maintien de l'Espagne au sein de cette organisation (Díez-Nicolás, 2003 : 120).

La CEE, quant à elle, poursuit à l'époque son évolution, adaptant et actualisant ses critères d'admission au contact des candidats ibériques. Les négociations évoluent 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, quant à 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 d'identifier ce que seront les conditions générales pour l'élargissement de la

Communauté à la péninsule ibérique. Il apparaît alors également pertinent aux dix membres de s'entendre sur certains sujets litigieux, tels que les problèmes budgétaires et la politique agricole commune, pour préparer le terrain à l'arrivée du Portugal et de l'Espagne. Plusieurs autres sommets suivront, dont celui d'Athènes la même année ainsi que le Conseil des Ministres de Dublin en 1984, où les membres s'entendent finalement sur la production agricole méditerranéenne, sujet qui tient à coeur à la France, touchée éventuellement par la compétition des candidats. Les enjeux budgétaires seront pour leur part réglés à Fontainebleau quelques mois plus tard, en juin. (id. : 14). Bien que certains espèrent pouvoir compléter 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).

2.1.2 Parcours de l'administration publique espagnole

La section précédente a dressé un portrait historique général de l'Espagne du XX^e siècle, avec un accent particulier sur les phases de son accession à la Communauté économique européenne. Il est maintenant pertinent de se pencher plus en profondeur sur le parcours de l'administration publique espagnole aux mêmes époques, afin de mettre en lumière les changements qui s'y produisent ainsi que les éléments de continuité, et tout en en discernant les aspects positifs et négatifs. Mais avant toute chose, il est primordial de définir les origines historiques, les caractéristiques de base, ainsi que les courants qui influencent cette administration publique.

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. Cette dernière 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, à travers 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 quatre-vingt 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. Certains chercheurs, dont Dimitri A. Sotiropoulos, affirment qu'il s'agit en soi d'une influence prépondérante sur le type régional d'administration publique : « [...] we may deduce that the particular South European pattern of democratic consolidation in the twentieth century, involving social mobilisation and ideological polarisation after transition from authoritarian rule, fits with a distinct type of administration » (2004 : 406). Faisons donc un bref détour historique, afin de bien saisir la nature de ce double héritage.

Au début du XIX^e siècle, l'administration de la monarchie des Bourbon, caractérisée par une bureaucratie où les postes professionnels sont héréditaires, est balayée par la guerre napoléonique, les tentatives révolutionnaires libérales et la réaction absolutiste (Cienfuegos, 1999 : 35). À partir de 1812, le système des *cesantías* devient la composante centrale de l'organisation bureaucratique. Celui-ci consiste en l'institutionnalisation, par les gouvernements d'alors, de l'utilisation de purges idéologiques pour garantir la loyauté des employés publics, sauf certaines parties de l'élite qui y échappent, et qui font d'ailleurs obstacle à la moindre velléité de réforme (ibid.). Plus tard, en 1911, le statut de Maura commande le remplacement des *cesantías* par une bureaucratie permanente à la française qui, selon l'auteur, constitue à l'époque le modèle à imiter (id. : 36). Bien qu'à première vue positive, cette réforme engendre une sur-spécialisation des professionnels au fort esprit de corps, tout en créant plusieurs chasses-gardées au sein de la fonction publique qui, conséquemment, se fractionne et se cloisonne. Dans un tel terreau fertile, un clientélisme social et politique s'installe et se développe (ibid.).

Suite à la Guerre civile de 1936-39, beaucoup des postes professionnels de la bureaucratie nationale sont accaparés, à tous les échelons, par la clique des franquistes. La période voit un grand nombre de morts violentes, de purges et répressions politiques qui déciment la classe d'employés de la fonction publique (Alba, 2001 :95). Selon Cienfuegos, le

régime autoritaire de Franco ne maîtrise pas bien l'aspect politique du gouvernement; le parti officiel de la dictature, le *Movimiento Nacional*, ne réussit pas à contrôler l'appareil étatique. Dans de telles circonstances, ce sont les haut-fonctionnaires, les corps d'élite bureaucratiques, qui exercent un véritable pouvoir à l'intérieur du gouvernement (Cienfuegos, 1999 :36). Carlos Alba emprunte à De la Oliva (1968) une définition exhaustive des grands corps d'élite espagnols : « [it is a] group of public officials of homogeneous specialisation, recruited by a common procedure and formed to occupy, at different moments of their career, a series of position related with the kind of preparation they require to enter the corps » (1998: 180). Ces derniers revêtent une grande importance dans l'administration publique espagnole, d'autant plus qu'ils ont infiltré, au fil des années, la classe politique. Cette structure de haut-fonctionnaires, toujours présente, monopolise l'expérience et le savoir; elle supporte certains politiciens, de l'époque franquiste, les ultra-conservateurs, en échange du maintien de leurs privilèges bureaucratiques (Alba, 2001 : 95). En bref, c'est le système des *cesantías* qui est ici recréé.

À l'époque franquiste, il existe donc une profonde politisation de la fonction publique, qui crée un enchevêtrement entre les dirigeants politiques et les haut-fonctionnaires. Autre phénomène notoire, on observe une duplication de la bureaucratie : celle du *Movimiento Nacional*, organe central de la dictature franquiste, et une bureaucratie civile à proprement parler. Parallèlement, la vie politique démocratique est absente. Il y a malgré tout, durant les années soixante, quelques tentatives de modernisation grâce à des réformes qui visent certaines portions de l'administration publique : l'administration centrale, le processus budgétaire ainsi que la planification économique (ibid.). Ces réformes sont commandées par la modernisation de l'économie, qui a lieu à cette époque. Cependant, ces dernières demeurent 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 désigne la Loi des employés publics de 1964, devant réguler la fonction publique et qui, lorsque approuvée, devient inutile, ayant perdu sa pertinence politique (ibid.). Néanmoins, comme le fait remarquer Cienfuegos, un corps de fonctionnaires généralistes, dans la lignée de la

fonction publique britannique, est créé, afin de contrebalancer la spécialisation des corps espagnols (Cienfuegos, 1999 : 37).

En somme, à la veille de la transition démocratique espagnole, durant les années soixante-dix, plusieurs éléments de non-modernité demeurent au sein de l'appareil administratif de l'État. Carlos Alba en identifie quelques-uns : l'absence de carrière administrative, le manque de distinction entre le politique et l'administration, l'absence de politique en matière de salaires et de récompenses économiques qui serait imprégnée d'un tant soit peu de rationalité, la jungle de réglementations et de dispositions légales ainsi que le règlement des incompatibilités (2001 : 96). Ceci fait dire à Cienfuegos que la transition vers la démocratie n'affecte pas véritablement la structure administrative. En plus, cette dernière porte un lourd fardeau autoritariste, ce que reconnaît également Alba : « [...] the peaceful nature of the process did not allow any kind of purge among civil servants who had collaborated with Franco » (Cienfuegos, 1999 : 37). Ici, le consensus créé autour du processus de démocratisation nuit à la transformation de l'administration publique.

Ainsi, 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.).

Dans la mesure où les événements touchant l'administration publique se produisent en marge des batailles politiques qui secouent le gouvernement à cette époque, on observe, en terme de politiques gouvernementales, un mélange de manque d'intérêt, d'incompétence et d'instabilité politique (id. : 185). Les lois sont ainsi adoptées, tout comme les réglementations, sans qu'il n'y ait de véritable volonté politique puis, conséquemment, elles sont abandonnées, avant qu'elles n'aient pu provoquer un quelconque changement. Alba donne à ce sujet l'exemple de la Loi de 1980 sur le Gouvernement, l'Administration et la Fonction publique, sans portée, et tombée dans l'oubli, dès son entrée en vigueur. L'auteur, qui sait bien dépeindre le climat au sein de l'appareil étatique durant cette période, explique cette paralysie face à une administration publique en crise et désireuse de réformes : « The main political parties agreed more on the diagnosis of the situation and less on a model for the reform and much less on the implementation of any measures »(ibid.). Encore ici, le spectre du consensus refait surface: « The non-reform of the administration during the transition years was a price that was paid in exchange for political consensus on the salient issues of the political agenda (Alba, 2001: 98). Non seulement le consensus coûte-t-il à l'Espagne son pouvoir de négociations face à la Communauté, cette dernière étant bien consciente que l'adhésion européenne apparaît telle une panacée pour le pays, mais son administration publique en fait également les frais. Les conséquences seront beaucoup plus graves et durables à ce sujet que celles laissées par les conditions négociées à l'entrée dans l'Europe communautaire.

Bien que cette importante composante de l'appareil étatique ne soit pas le sujet principal des changements que vit l'Espagne dans la période de 1975 à 1986, ces derniers affectent néanmoins 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 vit l'Espagne à la veille de son adhésion sont teintées par un

puissant mouvement de décentralisation de l'État (2003 : 31). Ce passage de l'administration centrale espagnole, d'un État unitaire centralisé à un système de plus en plus fédéral, se concrétise à travers 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, est en sédimentation depuis 1983. D'abord instigateur de ce projet, l'État central comprend rapidement les implications négatives sur son autorité, mais il se voit damer le pion par la société civile fleurissante 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 certains États espagnols, dont la Catalogne et le Pays Basque, sont des prérequis 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 espagnole. De la même façon, les réseaux de distribution des services ont la double utilité de rappeler à la population l'identité du seul pourvoyeur de service, 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'auto-financer et ainsi, 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 toute administration d'un régime autoritaire. Enfin, l'AC espagnole apparaît tel 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 de nouvelles interdépendances externes qu'amène le processus de régionalisation. Dans un premier temps, on assiste, dans ce contexte, à un arrimage des moyens d'opération de l'AC et de sa culture politique avec les directives européennes. Par conséquent, un déplacement a lieu, de l'AC à la scène européenne, d'une partie du cycle des politiques publiques. Ce déplacement laisse au Parlement espagnol la seule responsabilité de mise en oeuvre de politiques publiques élaborées principalement dans l'arène européenne. En outre, la formulation de ces dernières 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 cette optique, peu à peu, l'AC de l'Espagne perd son rôle tout-puissant sous Franco, et prend les traits d'un intermédiaire entre ses propres communautés autonomes, ou autres gouvernements locaux, et la CEE. Ceci 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 en ce qui a trait aux gouvernements locaux. Dans un autre ordre d'idées, l'AC perd son monopole sur les pouvoirs réglementaire et législatif, parce que 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 de l'imposition de standards à ce niveau, 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. Ainsi, la prédominance de l'AC dans l'arène des politiques et de l'action publique est indubitablement limitée (1997 : 97-99).

Si certains aspects de cette transformation semble résulter en une complexification des relations entre les différents paliers gouvernementaux, d'autres, tels que la gestion des programmes sociaux (éducation, bien-être, services sociaux) ainsi que l'intervention économique deviennent plus aisés. Guillén et Santiago Álvarez relèvent d'ailleurs que la période de 1975-1982 en est une d'intense expansion en termes quantitatifs des programmes

sociaux en Espagne (2004 : 290). L'AC de l'Espagne garde, malgré la vague décentralisatrice, un système de taxation très centralisé. C'est-à-dire que l'on observe une décentralisation des dépenses, mais pas des revenus. Ici, l'AC devient une sorte d'agent fiscal, distribuant les sommes là où le besoin se fait sentir, et ne pouvant plus, comme à l'époque franquiste, disposer à sa discrétion de la totalité des revenus de l'Espagne (1997 : 103).

En somme, laissons Bañón et Tamayo résumer l'impact européen sur l'administration centrale de l'Espagne :

«One can thus conclude that restructuring distinct areas of public action by decentralization coupled with European integration obliges the ACE to reimplement its action strategies and to loosen control in some areas. It requires the ACE to engage in joint management in some areas and to vary its policy formulation and implementation role in others» (1997: 101).

La décentralisation de l'administration centrale qu'appelle l'accession à la CEE engendre en ce sens une certaine perte de légitimité politique. Nous pourrions cependant suggérer que cet état devient la norme dans un monde globalisé; en ce sens, l'État espagnol semble faire son entrée dans une ère politique postmoderne où aux acteurs traditionnels se joignent de nouveaux venus. Le cas échéant, 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.

Pour Tanja Börzel (2000), le processus de décentralisation de l'Espagne, à partir de 1978, inaugure le passage du pays d'un régionalisme compétitif à un fédéralisme coopératif. Dorénavant, l'administration centrale et les communautés autonomes entretiennent une relation de dépendance mutuelle, où ces dernières ont besoin de l'AC pour accéder à l'arène européenne de prise de décision, alors que l'AC doit s'en remettre à celles-ci pour mettre efficacement en oeuvre les politiques européennes, car les régions ont l'autorité pour une telle tâche, selon le principe de subsidiarité (2000 : 18). La dualité réside également dans le fait que les régions, si elles perdent du pouvoir lorsque leurs compétences sont transférées à l'Union Européenne, où elles deviennent des acteurs marginaux, gagnent néanmoins l'accès à

différentes institutions européennes, comme la Commission, le Parlement et le Comité des Régions. Elles acquièrent la possibilité de participer au processus politique, parfois au détriment de leur gouvernement national (2000 :19). Parallèlement, l'arrivée des communautés autonomes permet l'établissement d'une nouvelle procédure de coopération qui voit ces dernières participer conjointement à la prise de décision avec l'AC. Ainsi, Börzel considère ce changement structurel à la lumière de l'eupéanisation : « The impact of Europeanization on the territorial systems of the member states can be conceptualized in terms of a redistribution of resources between the national government and its subnational authorities » (2000 :19).

La décentralisation de l'État espagnol, à une époque de désordre politique, n'a pas lieu sans accrochage, d'autant plus qu'au même moment, l'accession à la CEE nécessite la coordination de nouvelles politiques interpellant les structures décentralisées à peine nées. Le pays ibérique fait alors face, selon l'expression de Börzel, au « fardeau de la mise en oeuvre » des politiques européennes. En effet, contrairement au Portugal, l'Espagne a choisi d'adopter l'ensemble de l'acquis communautaire d'un seul coup, tâche ardue s'il en est une. Or, ce choix crée une surcharge. De ce fait, vu la manière d'agir du gouvernement espagnol, des tensions surgissent entre l'AC et les communautés autonomes, comme l'explique l'auteure :

« In order to ensure that the acquis communautaire was incorporated quickly and uniformly into Spanish legislation, the Spanish government successfully « captured » the legal implementation (transposition) of virtually every European policy, even where the implementation of such policies came under the competencies of autonomous communities » (2000: 26).

Soulevant l'ire des nouvelles structures décentralisées et provoquant de rudes conflits, la Constitution de 1978 ne permet pas au gouvernement central de légiférer dans la sphère des compétences régionales. La mise en oeuvre de l'acquis communautaire par le gouvernement espagnol se fera néanmoins de cette façon, durant un certain temps. Ce mode de fonctionnement n'est pas sans causer de retard, ce qui vaut une mauvaise réputation au nouveau membre européen qu'est l'Espagne (2000 : 27); réputation qui changera néanmoins, lorsque le pays devient champion de l'UE, quelques années plus tard, grâce à certaines lois en avance sur la législation européenne.

En somme, Börzel rejoint le point de vue d'autres chercheurs (voir Fishman 2003; Sotiropoulos 2004 notamment), selon lesquels la création des communautés autonomes s'inscrit dans un processus plus vaste, dont l'accession à la CEE constitue le moteur. Ce moteur a engendré, à travers l'eupéanisation de l'Espagne, sa modernisation, sa démocratisation ainsi que sa fédéralisation. De telles transformations demeurent sans précédent au sein de l'État espagnol.

Les profonds changements subis par la structure de l'administration centrale espagnole à cette époque rejaillissent sur l'administration publique, qui adopte certaines caractéristiques synonymes de modernité, qu'il s'agisse de l'autonomie relative de l'administration par rapport au gouvernement, de l'idée de professionnalisme à l'intérieur de 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). Ceux-ci constituent le nouveau cadre, le *modus operandi* de la bureaucratie étatique. Cependant, comme nous l'avons souligné, la mention de ces caractéristiques qui, en théorie, peuvent être bénéfiques à l'administration publique, ne signifie pas que la réalité espagnole du début des années quatre-vingt soit marquée du sceau de la réussite, à ce propos. Au contraire, dans les faits, l'administration publique de l'Espagne est en péril.

L'arrivée du Parti Socialiste (PSOE) au pouvoir en 1982 n'est pas étrangère à cet état des choses. Selon Alba, l'ère socialiste dans laquelle entre l'Espagne voit le retour du clientélisme et de la politisation (2001 : 98). La qualité de l'administration publique, négligée par la force des choses depuis maintenant quelques années, se détériore gravement. Dans un tel contexte, d'anciens problèmes refont surface et menacent les nouveaux acquis fragilement introduits durant les dernières années. Ainsi, on observe un recul du système de mérite et le retour de la « Loi de Bronze », par laquelle les employés de la fonction publique, désabusés par la situation, choisissent 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 dénote 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, où plusieurs partis politiques et syndicats émergent, 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 font compétition, la création d'une « famille », d'un sentiment d'appartenance, à l'intérieur de l'administration publique, devient ardue. Ceci est d'autant plus évident après plusieurs décennies d'autoritarisme, en l'absence d'un modèle socio-professionnel 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 observe un certain désenchantement et une suspicion entre les fonctionnaires. D'autre part, l'apparition de nouveaux gouvernements régionaux entraîne un transfert de fonctionnaires du centre vers la périphérie. Vu la piètre organisation et le haut degré d'improvisation entourant ce type de changements, un phénomène de duplication des postes engendre un gaspillage des ressources humaines et financières de l'État (ibid.).

Une telle description 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 de remédier à la situation, en publiant, en décembre 1982, un décret sur les « Mesures d'urgence de la réforme administrative ». Selon Alba, ce dernier n'a toutefois 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 ironiquement apparaît plutôt comme un vœu pieux dans les circonstances. Les autorités en profitent alors pour mettre en application un système de contrôle du travail presté dans les administrations, ainsi qu'une réglementation quant aux incompatibilités dans la fonction publique (2001 :99). Il semble malheureusement 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 30/84, votée en 1984. Le gouvernement comprend alors qu'il ne sera pas possible de réformer en bloc l'administration publique sous le coup de mesures globales drastiques. La nouvelle voie que choisit le PSOE est donc de promulguer des mesures concrètes et ciblées qui éventuellement, ce qu'espèrent les Socialistes, mèneront à une réforme de l'appareil étatique et de la fonction publique. Cette loi tente de renforcer la méritocratie, réorganiser la fonction publique à l'aide de standards professionnels et affaiblir les privilèges des fonctionnaires seniors, particulièrement leurs relations étroites avec les décideurs politiques (Gualmini, 2008 : 82). Malheureusement, ceci tend à éloigner l'Espagne d'objectifs globaux bien réels et de plus en plus pressants, tels que le parachèvement de la transition démocratique, 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 sur-spécialisation. 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.

Le parcours de l'Espagne et de son administration publique durant la période que nous avons couverte s'inscrit dans la mouvance plus large des bureaucraties publiques sud-européennes, dont traite Dimitri A. Sotiropoulos (2004). Nous sommes maintenant familiers avec certaines des caractéristiques de ce modèle : politisation étendue de la haute fonction publique, tendances récurrentes de clientélisme en ce qui a trait au recrutement dans ce secteur, formalisme et légalisme ainsi qu'une distribution inégale des ressources humaines (2004 :405). À celles-ci, l'auteur propose une sous-catégorie de modèle économique, le capitalisme assisté, qu'il distingue du capitalisme compétitif installé en Europe occidentale et du nord. Le capitalisme assisté consiste en une planification économique indicative, où nationalisations, protectionnisme et dirigisme dépendent d'une gouvernance corporative particulière. Cette gouvernance se caractérise par des transferts et des subventions pour sécuriser certaines industries, ainsi que des relations de proximité avec de riches industriels, propriétaires terriens et banquiers qui maintiennent, par leur appui, le pouvoir en place (2004 : 407-408). De ce fait, en incluant certaines couches populaires dans l'élite politique, on étouffe l'insatisfaction, et on remet à plus tard des réformes bureaucratiques urgentes.

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 comblés 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). Parallèlement, une pratique courante appelée « titularisation » consiste à engager du personnel afin de suppléer aux pénuries temporaires de main-d'oeuvre de ce secteur. Ensuite, on confère à ces nouveaux venus le statut de fonctionnaire, sans avoir eu recours à un véritable processus d'embauche avec 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. Au contraire, la région sud-européenne est dirigée, jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, par des partis socialistes. En outre, les États occidentaux ont eu le temps de devenir démocratique, mettant ainsi en place des bureaucraties modernes et responsables. Le Portugal et l'Espagne n'ont pu effectuer cette transition de façon méthodique. Enfin, l'auteur suggère 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).

En dernier lieu, selon cet auteur, le modèle de consolidation démocratique suivi par un pays donné détermine le type d'administration qui y sera pratiquée. Or, l'état initial de l'administration publique revêt une importance toute particulière dans l'évaluation des changements provenant de l'international (2004 : 407).

2.1.3 Parcours de l'acteur européen

Ceci nous mène naturellement à observer l'autre acteur prépondérant de notre recherche, la Communauté économique européenne, qui fait face au candidat espagnol. À cette époque, l'acteur européen apparaît encore relativement jeune. Seulement trente-six années se sont écoulées depuis la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Qui plus est, aux six membres que comptaient déjà la CECA, seulement quatre se sont ajoutés 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; seules deux rondes d'accession ont eu lieu avant celle de la péninsule ibérique. En outre, la première, qui regroupait les requêtes de l'Angleterre, du Danemark et de l'Irlande, concerne 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 retard 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.

Ainsi, jusque-là, la CEE s'est employée à analyser, cas par cas, les pays intéressés à poser leur candidature. La méthode préconisée apparaît être celle de l'essai et erreur. 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 commune agricole 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, héritier de l'instabilité politique.

Un premier pas est franchi sur la voie de la conditionnalité politique lorsque paraît le Rapport Birkelbach en 1962. Autrement, 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, contrairement à ce que nous devinons être des enjeux beaucoup plus complexes pour la ronde de 2004. Monica Threlfall opine dans cette direction:

«Of course, becoming a member of the European Community (EC) was easier than—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, s'avère moins exigeante.

Mais au-delà de la conditionnalité, quelle identité revêt l'acteur européen à cette époque? Cette question, en apparence singulière, reflète bien notre choix d'une approche constructiviste. Les chercheurs Guillén et Álvarez (2004) apportent certains éléments de réponse. Selon ces derniers, la CEE présente à l'Espagne de la fin des années soixante-dix le visage d'une organisation au discours social porteur et qui encourage le candidat à se doter d'un État-providence fort (2004 : 289). Dans cette optique, l'Espagne est poussée à intérioriser un éloquent modèle démocratique où la protection et les politiques sociales sont abondantes. À l'époque, la crise du pétrole monopolise en outre l'attention des démocraties occidentales. L'Espagne, à l'abri des pressions internationales, est libre d'investir massivement dans des programmes sociaux, ce qu'elle fait à partir de 1975, entrant dans une ère d'universalisation de son État-providence (2004 : 288). Après 1986, le pays a accès aux différents Fonds européens, qui lui permettent d'améliorer davantage la protection sociale. Ainsi, pour l'Espagne, démocratisation politique et démocratisation sociale deviennent synonymes (2004 : 289). L'acteur européen encourage l'interventionnisme social de l'État, comme l'indiquent Guillén et Álvarez : « [...] the incorporation of the EU discourse on the fight against poverty and social exclusion, gender equality, conciliation of family and working life, and active employment policies into the national (and subnational in the case of Spain) discourse, preferences and aspirations has been of the utmost importance » (2004 : 298).

L'Espagne surfe de ce fait sur les dernières vagues de la prospérité des Trente Glorieuses, contexte économique unique dans l'Histoire du XX^e siècle qui colore fortement l'identité de l'acteur européen. Plus jamais, par la suite, un candidat ne bénéficiera, à son entrée dans la Communauté européenne, de telles circonstances économiques si favorables. Déjà, durant les années quatre-vingt, l'économie mondiale se contracte, forçant la CEE à redéfinir son identité. Plus tard, le courant néolibéral qui balaie l'Occident aura raison de l'Europe sociale, telle que la connaissent ses douze membres jusqu'à l'arrivée des années quatre-vingt-dix.

2.1.4 L'après-1986 : perspectives d'une Espagne européenne

Les premiers pas de l'Espagne à titre de membre de la Communauté économique européenne ont été scrutés à la loupe par de nombreux chercheurs, pour de multiples raisons.

Charles Powell (2003) dresse un portrait de l'Espagne post-accession. Il divise en trois étapes l'évolution de ce pays de 1986 à aujourd'hui. Ainsi, la période de 1986 à 1991 constitue les « années dorées » de l'appartenance à l'Europe. En effet, le pays entretient alors de bonnes relations avec Jacques Delors, président de la Commission, ainsi que Helmut Kohl, chancelier allemand. Il faut dire que durant cette période, l'Espagne est une européenne convaincue et enthousiaste, qui soutient les développements de l'union économique et monétaire et est en faveur de l'union politique (2003 : 150). Durant les débats menant à l'Accord de Maastricht, l'Espagne défend trois idées : la notion de cohésion sociale et économique, qui mènera à l'enchassement du principe de solidarité supranationale, le concept de citoyenneté européenne, important cheval de bataille de Felipe González, et le développement d'une politique étrangère et de sécurité commune (2003 : 151-152). De toute évidence, l'Espagne désire démontrer sa ferveur européenne et gagner le respect ainsi que l'attention de la communauté. Powell explique le succès du pays: « [...] Spain's credibility as an EU actor was enhanced by its determination to break with a long tradition of isolationism » (2003: 153). Cette période de succès et de prospérité ne dure qu'un temps, l'Espagne devenant rapidement confrontée à la réalité économique du début des années quatre-vingt-dix.

Le pays entre effectivement dans une zone de turbulence à partir de 1991. Rattrapé par la conjoncture économique mondiale, il subit un sérieux ralentissement; le gouvernement doit à quatre reprises dévaluer la *peseta*, les marchés financiers enregistrant de médiocres performances. Les Espagnols ressentent également les contrecoups du ralentissement. Entre 1992 et 1994, 23% de la population doit composer avec les affres du chômage. Les Espagnols revoient d'ailleurs à la baisse leur appui à l'entreprise européenne, qui leur semble exiger un coût social et économique beaucoup trop onéreux. Plus particulièrement, les nouveaux critères établis dans l'Accord de Maastricht, que l'Espagne s'astreint religieusement à respecter, paraissent difficiles à atteindre, dans le contexte d'une dure récession (2003 :154-155).

Une telle situation interne pousse le Premier Ministre socialiste González à défendre le Fonds de Cohésion de l'Union européenne, dont l'Espagne aura besoin, maintenant plus

que jamais, si elle souhaite demeurer à l'intérieur du système monétaire européen et satisfaire les exigeants critères de Maastricht. Le succès remporté par González lors du Conseil d'Édimbourg de 1992 n'arrive malheureusement pas à convaincre le peuple espagnol que les subsides européens constituent la panacée qui réglera les ennuis économiques. L'opposition de José María Aznar au *Cortès*, le Parlement de l'Espagne, ne manque alors pas de stigmatiser la gouvernance des Socialistes, au pouvoir depuis maintenant dix années (2003 : 155). Dans cette optique, l'Espagne qui, jusque-là, avait suivi avec orthodoxie la doctrine européenne, n'a d'autre choix que de relâcher la bride et opter pour une vision plus flexible de l'intégration européenne, qui lui donne plus de latitude.

L'Union européenne envisage à ce moment une nouvelle ronde d'accession qui verrait l'organisation s'élargir à l'est et au nord, avec l'entrée des candidats autrichien, suédois, finlandais et norvégien. Ils ne seront finalement que trois à adhérer à l'Union européenne, car la Norvège revient sur sa décision, à la faveur d'un référendum. La perspective d'un tel élargissement fait craindre le pire à l'Espagne, qui de tout temps, a souhaité être un acteur central dans l'arène européenne. Celle-ci se sent en effet menacée de «périphérialisation», le centre de gravité européen semblant s'éloigner, avec ces candidats, de la péninsule ibérique, ce qui diminuerait le poids institutionnel de l'Espagne (2003 : 156). Selon Powell, les événements de cette époque évoquent un changement important de l'acteur espagnol : « [...] for the first time since accession, national interest was openly invoked by Spanish representatives who were no longer paralyzed by fear of seeming «reluctant Europeans », and who increasingly found themselves in the company of their British counterparts » (2003: 157). Cette tendance à mettre de l'avant les intérêts espagnols sur la scène européenne deviendra une constante par la suite.

Cette phase de l'après-accession espagnole se termine en 1996, alors que Felipe González perd beaucoup de ses appuis, l'opinion publique demandant de nouvelles élections, qui seront remportées par le Parti Populaire de José María Aznar. La période qui s'ouvre avec ce nouveau Premier Ministre se caractérise par une politique européenne où des changements significatifs s'inscrivent dans la continuité (2003 : 159). À cette époque, l'économie espagnole semble à nouveau montrer certains signes de vigueur, ce qui rend l'atteinte des

objectifs de Maastricht plus plausible. Aznar désire conserver le statu quo, notamment au chapitre de l'union économique et monétaire, de la politique commune de défense et sécurité et surtout du Fonds de cohésion sociale et économique, dont il rappelle l'importance pour son pays. Le nouveau dirigeant ne cache également pas son voeu de voir l'Espagne demeurer au sein des « cinq grands » de l'Europe et d'être au centre des préoccupations et décisions de l'Union. Le changement, selon Powell, est d'un autre ordre et tient au fait qu'Aznar fait partie d'une nouvelle génération politique, moins touchée par la dureté de l'époque franquiste, habituée à la démocratie et fière de la place de l'Espagne en Europe (2003 : 160-162). Sous Aznar, qui tend de plus en plus l'oreille au discours de Washington, plusieurs coupures affectent les programmes sociaux, on s'attaque à l'inflation et la gouvernance du pays prend un franc tournant vers la droite, emboîtant ainsi le pas à plusieurs autres démocraties occidentales. Les temps ont changé, et l'Espagne, à l'image de l'Union européenne, laisse derrière une identité social-démocrate pour revêtir des habits néolibéraux.

2.1.5 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 quatre-vingt-dix. La dernière décennie s'est avérée désastreuse à ce chapitre. Le rapport de 1989 « Réflexions sur la modernisation de l'administration étatique » préconise une réforme visant le passage d'une culture traditionnelle legaliste à un modèle plus managérial. Selon Alba (2001), les objectifs précis de cette réforme consistent à mettre de l'avant une culture d'efficacité et d'efficience, à considérer les citoyens comme des clients réguliers. La réforme plaide en outre en faveur d'une division du travail entre les politiciens, qui sont des preneurs de décision stratégiques, et les fonctionnaires, responsables de la mise en oeuvre des politiques publiques. Enfin, cette réforme souhaite une organisation flexible et ouverte aux innovations externes, qui demeure néanmoins 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 préconise un changement axé sur des stratégies de micro-management, visant à améliorer l'information et la communication avec les citoyens-clients¹⁰ ainsi que la qualité des services et introduisant de nouvelles techniques, incluant l'évaluation, l'analyse coût-bénéfice, l'utilisation d'audits et d'indicateurs d'efficacité (2001 : 101). De toute évidence, cette réforme n'est pas étrangère aux préceptes de l'école du Nouveau Management Public, une tendance que remarquent également Lourdes Torres et Vicente Pina : « In Spain, NPM arose as a reaction to the perception 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 dressé par Alba de l'administration publique en Espagne 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 ainsi que le clientélisme endémique. De la même façon, et probablement par la suite, aucune loi ou réglementation mise en oeuvre 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, consiste en le départ vers le secteur privé de tous les administrateurs et professionnels de talent (2001 : 104). La culture du secret et des liens personnels, de la politisation et des nominations partisans toujours présente dans la fonction publique 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

¹⁰ Le concept de citoyen-client émerge 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_complete/
(Consulté le 2 décembre 2008).

purges within the administrative elite) » (2001: 104-105). Enfin, la décentralisation, achevée dans les années quatre-vingt-dix 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).

Nonobstant ce lourd bilan, de quelle façon l'impact de l'acteur européen se fait-il concrètement sentir sur cette dernière? Heywood et Closa (2004) retiennent trois aspects dans l'adaptation institutionnelle de la bureaucratie étatique de l'Espagne : la création de nouvelles entités chargées de la direction de politique européenne, la coordination nécessaire entre tous les départements gouvernementaux en regard des enjeux communautaires et l'adaptation spécifique de certains de ces départements aux processus et politiques de l'Union européenne (2004 : 60).

Dans un premier temps, de nouveaux ministères sont créés, afin de répondre à certains impératifs de politiques publiques européennes. C'est ainsi qu'un Ministère de l'Environnement naît 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. De la même façon, on procède à la fusion du Ministère des Travaux Publics avec celui des Transports et des Télécommunications, afin de promouvoir une politique de développement consistante et de mieux administrer les fonds structurels européens (2004 : 70). Dans un second temps, on procède à la réorganisation des départements 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'infrastructure 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 spécifique de certains départements à l'Union européenne, une plus grande autonomie est accordée à certains secteurs et composantes traditionnellement sous l'égide du Ministère de l'Économie. Ainsi, 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 en faveur de l'exécutif, qui correspondait à la présidentialisation du régime politique espagnol (2004 : 59). Un consensus pro-intégrationniste donne au Cortès le rôle de soutien intérieur aux positions débattues par le gouvernement à Bruxelles. Le nouveau rôle subsidiaire du parlement ne lui garantit même pas une mainmise sur des fonctions d'information et de surveillance, ces dernières étant souvent prises en charge par des comités ponctuels créés pour piloter certains dossiers européens (2004 : 74). À la fin, la signature des traités internationaux constitue le dernier retranchement du Cortès, 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 qui a lieu ne touche pas en profondeur l'appareil étatique (2004 : 82). Malgré son observation quant à la multiplication des structures administratives en Espagne suite à l'accession européenne, 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 véritables réformes significatives et durables.

Face à cette constatation, 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 imposant une saine influence sur l'administration publique de l'Espagne, que ce soit avant, pendant ou après son adhésion. Ni la mise en oeuvre de l'acquis communautaire, peu bavard à ce propos, ni l'orthodoxie de l'État-candidat dans son émulation des principes européens ne changent quoi que ce soit 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 à la

disposition de ses candidats un modèle d'administration publique qui ferait école. Ici, ces derniers sont laissés à eux-mêmes, avec de douteux résultats.

Ceci ne signifie cependant pas que l'Espagne et son administration publique ne soient pas réceptives aux courants politiques, économiques, sociaux et administratifs qui balaient l'Occident. Bien qu'avec un certain retard, elle prend effectivement le train du néolibéralisme et du Nouveau Management Public durant les années quatre-vingt-dix, 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. Et bien que leur mise en oeuvre soit périlleuse et que la réforme demeure symbolique, il n'en reste pas moins que désormais, le discours de l'administration publique est teinté de la rhétorique du NMP. Néanmoins, 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.

En fin 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 qu'elle imposerait, à titre conditionnel, à ses candidats, en vue d'une accession éventuelle. Vraisemblablement, cette organisation supranationale n'a pas forgé de consensus à ce propos. D'autre part, l'Union européenne, tout comme le candidat espagnol et les autres États-membres, ont prêté flanc, à un moment ou un autre, à la vague néolibérale, ainsi qu'au Nouveau Management Public, 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 faire le rayonnement, soit, autant que ces États-membres, assujettie aux et façonnée par les divers courants globaux modernes? En outre, si cette tendance existe, est-elle durable? Ou l'Union européenne cherche-t-elle à rectifier éventuellement son absence de la sphère de l'administration publique? Les études de cas subséquentes de l'Autriche et de la République tchèque nous en apprendront certainement davantage à ce sujet.

2.2 Autriche

Selon un ordre chronologique qui sied bien la raison d'être de ce travail, l'Autriche constitue la deuxième étude de cas que nous nous proposons d'effectuer. 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, qui a lieu le 1^{er} janvier 1995.

Ces deux rondes se distinguent de nombreuses façons. D'abord, les candidats impliqués en 1995 possèdent tous une tradition de démocratie libérale relativement solide. L'Autriche, qui a subi sa part d'épisodes troubles au cours du XX^e siècle¹¹, apparaît beaucoup plus stable après la Seconde Guerre mondiale que l'Espagne. En outre, en dépit de leur absence de l'Union européenne, les trois candidats de 1995 ont néanmoins réussi, dès les débuts du mouvement de régionalisation, à créer de solides liens avec la Communauté. Ainsi, à l'aube de son accession à l'UE, l'Autriche n'affiche pas le même profil que l'Espagne, recluse et isolée du reste de l'Europe. Elle se présente plutôt comme un pays européen bien intégré à l'entité communautaire. Enfin, le contexte international économique et politique dans lequel se déroulent ces deux rondes d'accession est foncièrement différent. La démarche d'adhésion de l'Espagne, enclenchée en 1975, se produit à la fin des Trente Glorieuses, période rimant avec la primauté de la doctrine du keynésianisme, la prospérité économique et l'âge d'or de l'État-providence. Le processus d'accession de l'Autriche, qui prend place entre 1989 et 1995, a pour contexte la morosité d'une récession économique et l'orthodoxie des mesures de rattrapage. Le glissement vers la droite des partis politiques partout en Occident, y compris en Autriche, témoigne de l'essoufflement de la social-démocratie au profit du néolibéralisme. C'est donc en conservant en tête cet éclairage que nous devons considérer le processus d'adhésion de Vienne.

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

¹¹ Après le long règne monarchique des Habsbourg, l'Autriche se joint, au XIX^e siècle, à la Hongrie pour former l'Empire Austro-Hongrois. Au sortir de la Première Guerre mondiale, celui-ci est démembré; l'Autriche devient une république en 1920 et se dote d'une Constitution fédérative. L'*Anschluss* de 1938 la voit rattachée de force à l'Allemagne du III^e Reich jusqu'en 1945. Suite à la Seconde Guerre mondiale, l'Autriche, occupée jusqu'en 1955, redevient république fédérale.

et social du pays, qui apparaît en 1955, marque l'histoire autrichienne des soixante dernières années. Cette 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 fondamental. De façon similaire, ce concept dessine l'orbite autour duquel gravitent les formations politiques, où ces dernières se définissent et se redéfinissent, d'une décennie à l'autre, jusqu'à l'entrée dans l'Union européenne.

Le lien qui existe entre la notion de neutralité et l'administration publique, si lien il y a, ne paraît pas aussi clair que l'était celui du cas espagnol. Ceci s'explique par deux traits centraux de l'Autriche moderne. D'une part, l'administration publique, forte et marquée par ses origines remontant aussi loin que le XVIII^e siècle, 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, dont l'administration publique, de garder une certaine stabilité et leurs attributs pluriséculaires.

De ce fait, la place qu'occupe cette dernière dans la dynamique évolutive associée aux procédures d'adhésion à l'Union européenne se distingue clairement de celle occupée par l'administration publique espagnole dix ans auparavant. Ceci 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. L'obligation s'impose de ne pas établir, dès qu'il apparaît opportun, une relation entre l'Union européenne et une quelconque réforme administrative ayant lieu dans ce pays. Notre choix d'une approche constructiviste nous permettra de discerner, s'il y a lieu, les changements de l'administration publique de ce pays qui s'inscrivent dans la logique de l'intégration européenne.

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 apparaître comme

une formalité, en comparaison à 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 en rien diminuer 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, ainsi que la complexification de la conditionnalité européenne.

Ceci dit, nous sommes fin prêts à entamer cette étude de cas. Pour ce faire, nous adopterons une méthode similaire à celle utilisée pour l'Espagne. Ainsi, nous reverrons dans un premier temps l'histoire récente du pays, afin de bien comprendre et identifier les éléments pertinents pour l'analyse de son administration publique. Nous poursuivrons avec la description de cette dernière, ses origines et transformations, ainsi que son passage à l'Union européenne, pour ensuite nous attarder à actualiser l'identité de l'acteur européen. Enfin, nous dégagerons certaines tendances actuelles de l'administration autrichienne et nous poursuivrons la réflexion engagée avec l'étude de l'Espagne.

2.2.1 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 voit sous le joug des National-Socialistes du III^e Reich allemand, pour ensuite revenir à la république, après une décennie d'occupation, de 1945 à 1955. Plus que l'annexion allemande, ce sont ces dix années d'occupation, et plus particulièrement son issue, qui influencent, pour le reste du siècle, la destinée de l'Autriche.

À l'époque, quatre zones d'occupation sont créées, dont une pour les Soviétiques. Le pays, tout juste sorti du conflit, peine à se relever, et doit compter sur l'aide financière et économique de différentes organisations internationales, telles l'ONU et le Programme de Rétablissement Européen, en plus de bénéficier du Plan Marshall des États-Unis. Au pouvoir, à partir de 1947, une grande coalition prend forme, qui inclut le Parti du Peuple (ÖVP) et le Parti Socialiste (SPÖ). Cette coalition se maintient jusqu'en 1966, mais reviendra par la suite; c'est elle qui pilotera l'accession de l'Autriche à l'Union européenne, de 1989 à 1995.

Michael Gehler (2004) explique la nature de cette dernière: « The Grand Coalition of ÖVP and SPÖ (...) was born just as much out of necessity as from the close cooperation between different interest groups—employers and trade unions—in the context of the institutionalized neo-corporatist “social partnership” » (2004: 131). De façon similaire à l’Espagne, on observe aussi en Autriche l’émergence d’une société consensuelle, dont le pacte unit employeurs, partis politiques et syndicats, formant ainsi un Partenariat social, dorénavant cher au pays (Pollak et Puntischer-Riekmann, 1999 : en ligne). Ainsi, immédiatement dans l’après-guerre se cristallisent certains des éléments centraux du paysage politique autrichien.

De façon concomitante, l’Autriche prend conscience de la place tout aussi unique qu’ambiguë qu’elle occupe sur l’échiquier international après 1945. Un nouvel ordre mondial bipolaire émerge des cendres du conflit, où l’Est, amené par l’Union soviétique, s’oppose à l’Ouest, les États-Unis en tête. Dû à son positionnement géopolitique, l’Autriche est littéralement prise entre l’arbre et l’écorce, dans cette Guerre Froide qui ne fait que commencer. De 1945 à 1955, le pays cherche d’abord à retrouver sa souveraineté en espérant se défaire de l’occupation, tout en tentant de rétablir une économie saine (Gehler, 2004 : 132). C’est dans cette optique qu’elle reconstruit des ponts d’abord économiques avec d’autres pays européens et occidentaux. En 1948, elle devient un des membres fondateurs de l’Organisation de Coopération Économique Européenne, qu’elle utilise pour mettre de l’avant sa politique étrangère et ses intérêts dans la région. La même année, elle se joint au Fonds Monétaire International (FMI) ainsi qu’à la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement (BIRD), avant d’intégrer, en 1951, l’Accord Général sur les Tarifs et le Commerce (GATT). Déjà, l’orientation occidentale de la politique autrichienne apparaît évidente.

Judicieusement, l’Autriche s’abstient de se joindre à certaines organisations occidentales de défense, comme le Pacte de Bruxelles ou le Traité de l’Alliance Atlantique, reconnaissant de ce fait son statut de pays occupé par les Alliés (Pollak et Puntischer-Riekmann, 1999 : en ligne). En ce sens, le pays se trouve également dans une position délicate, à la fois prête à réintégrer le concert des nations, mais toujours considérée, aux côtés de l’Allemagne, responsable de crimes de guerre. Un écartèlement que comprennent les

Alliés : les circonstances entourant l'implication forcée de l'Autriche auprès du régime national-socialiste allemand font effectivement d'elle une victime. Une autre tâche consiste ainsi pour Vienne à s'émanciper, après 1945, des legs du III^e Reich et à se développer sa propre idéologie d'État (Gehler, 2004 : 132).

Durant cette décennie, l'Autriche se voit ainsi constamment obligée à « marcher sur des oeufs », pour éviter de heurter la sensibilité des uns et des autres. Néanmoins, le fardeau de l'occupation se fait de plus en plus lourd, et il empêche le pays de se redéfinir pleinement. Cependant, il demeure impératif pour la jeune république de ne pas être aspirée dans le conflit entre l'Est et l'Ouest. Dans cette optique, à partir de 1952, l'Autriche considère 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 Mémorandum 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 » (ibid.). L'Union soviétique, qui ne s'oppose pas à cette demande, s'attend néanmoins à ce que le pays demeure 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. Lantis et Queen rappellent certaines des autres clauses du traité: « The treaty also included other obligations, such as the prohibition of any future *Anschluss*, the maintenance of democratic institutions, and a ban on development of weapons of mass destructions » (1998:153). En octobre de la même année, l'Autriche adopte son acte constitutionnel, qui l'engage officiellement à la neutralité permanente, concept basé sur le modèle suisse.

Déjà, l'idée de la neutralité est vue par les autorités tel un sacrifice, afin d'appuyer l'idée d'une grande Europe qui faciliterait « l'intégration, à l'intérieur d'une communauté européenne élargie, des peuples à l'est de l'Autriche », selon le spécialiste des relations

étrangères de l'ÖVP de l'époque, Lujo Tončić-Sorinj¹². Gehler explique la démarche dialectique dans laquelle s'engage l'Autriche à ce sujet :

«[...] Austria did not want and in fact could not detach itself from the Western European integration process, most importantly from its economic dimension. "Europe", beyond the "core Europe" states and their supranational integration, was seen to be a chance to give Austrian politics a function and the state a deeper *raison d'être*» (Gehler, 2004: 132).

Il semble que la marge de manoeuvre du pays, entre neutralité et désir d'association avec l'Europe, soit plutôt mince. Le pays réussira malgré tout à naviguer parmi ces 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, l'Autriche participe, durant l'été de 1959, à la création de l'AELE, avec d'autres pays non-membres de la CEE, dans le but de pousser cette dernière à renégocier une association multilatérale. Selon Pollak et Puntischer-Riekmann, l'objectif premier du gouvernement autrichien est de continuer à profiter de l'interdépendance économique, sans toutefois participer à l'intégration politique planifiée par les six membres de la CEE (1999 : en ligne). Cependant, Jan Stankovsky est d'avis que les intérêts économiques de l'Autriche étaient clairement en faveur de l'accession à la CEE, mais que des raisons politiques évidentes l'en empêchaient (1993 :40).

Michael Gehler considère l'Autriche comme un cas unique, pour ce qui est de sa politique d'intégration. À partir de 1963, cette politique 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, alors que l'Autriche devient le premier État neutre membre de l'AELE à faire une demande d'adhésion après que le Programme de Marché Interne soit rendu public, toujours en exigeant certaines conditions particulières dues à son statut. De ce fait, l'Autriche crée un précédent pour l'accession d'autres candidats neutres à l'Union européenne (2004 : 133).

¹² Cité dans Michael Gehler (2004), p.132.

Entretiens, c'est néanmoins à travers l'AELE que le pays effectue un maillage économique avec d'autres démocraties européennes. Durant les années soixante, les négociations avec la CEE sont ralenties par l'Ostpolitik du gouvernement français gaulliste. Il faut dire que les événements de Prague de 1968, ainsi que les tensions avec l'Italie au sujet du Sud-Tyrol réduisent à néant la possibilité de l'intégration autrichienne. Toutefois, après le départ de De Gaulle en 1969, les parties concernées reprennent les pourparlers, et en 1972, l'accord de libre-échange entre l'AELE et la CEE est finalement signé. L'accord bilatéral entre l'Autriche et la CEE stipule que tous tarifs sur les biens industriels seront abolis en 1977 (Pollak et Puntischer-Riekmann, 1999 : en ligne). Bien qu'il introduise davantage de compétition, l'accord fragilise le marché autrichien (Stankovsky, 1993 : 41). Il est clair à cette époque que l'Autriche est allée aussi loin qu'elle le pouvait dans sa tentative de rapprochement avec l'Ouest, sans heurter l'Union soviétique. Comme le dit Gehler, « for both the Soviet Union and France, Austria's geopolitical position was far too sensitive for them to imagine a closer incorporation of Austria into the EEC » (2004: 136). D'ailleurs, la CEE préfère se concentrer sur la démarche d'adhésion britannique ainsi que l'association avec les pays qui ont la volonté de devenir éventuellement membres à part entière, un luxe que l'Autriche ne peut évidemment se permettre. C'est dans un tel contexte que l'Angleterre, le Danemark et l'Irlande rejoignent la CEE en 1973.

Outre le succès de l'accord bilatéral entre l'Autriche et la CEE, cependant, les années soixante-dix représentent un creux de vague pour ces deux acteurs, ce que plusieurs spécialistes ont appelé « eurosclérose », pour désigner cette période de « lente croissance économique et de piètre situation de l'emploi dans divers pays européens »¹³. Sa politique étrangère étant dominée par ses visées d'internationalisation, le gouvernement autrichien ne se formalise pas outre mesure de voir ses relations avec la CEE compromises momentanément par la conjoncture économique. Par internationalisation, on entend la concentration des efforts sur les enjeux est-ouest et nord-sud en général (Gehler, 2004 :138), et non seulement sur l'intégration européenne.

¹³ Tiré de : Industrie Canada. Politique sociale et croissance de la productivité : quels sont les liens?, par Richard G. Harris, mai 2002. En ligne : <http://www.ic.gc.ca/epic/site/eas-aes.nsf/fr/ra01847f.html>
Consultée le 18 septembre 2008.

Il faut comprendre que le rapport qu'entretient l'Autriche avec l'Europe ne constitue pas une donnée constante, et ne demeure jamais une seule question de relations internationales. Au contraire, la question de l'intégration européenne est un sujet central de politique intérieure autrichienne. En ce sens, d'ailleurs, le pays n'apparaît pas tel un acteur unitaire et rationnel, n'en déplaise aux partisans de cette thèse. Selon l'époque et les humeurs politiques, l'ouverture à l'Europe oscille plutôt d'un côté à l'autre du spectre politique, gagnant la faveur des citoyens et de l'opinion publique, pour la perdre ensuite quelques années plus tard. Lantis et Queen affirment ainsi qu'il existe, outre les conditions internationales d'adhésion, plusieurs facteurs internes incontournables, tels le soutien politique au sein de la coalition au pouvoir, l'appui des quatre groupes d'intérêt formant le Partenariat social ainsi que l'attitude de la population (1998 :162-163). Ces éléments ne peuvent en aucun cas être négligés. Les deux auteurs sont d'avis que l'intégration européenne nécessite une stratégie diplomatique sur deux fronts, où les euroenthousiastes doivent à la fois préparer le terrain à l'international et convaincre les divers groupes ci-haut mentionnés à l'intérieur du pays. Et lorsqu'il est question de la nature de l'association avec le reste de l'Europe, la neutralité permanente ne se trouve jamais bien loin dans le débat.

Anton Pelinka (2004) a étudié le phénomène de l'eurosepticisme dans ce pays dans la seconde moitié du XX^e siècle. Selon ce dernier, il existe d'abord plusieurs vecteurs de différenciation de l'attrait de l'intégration européenne, entre l'élite et la masse, la droite et la gauche, les modérés et les extrémistes ainsi qu'entre les gagnants et les perdants de la modernisation qui accompagnerait l'accession (2004 :209). L'eurosepticisme, version autrichienne, fait référence à la compatibilité avec le concept de neutralité. Celui-ci, en revanche, est perçu comme une version pragmatique de pacifisme. Dans cette optique, les organisations supranationales plus contraignantes, qui visent l'union politique, sont considérées incompatibles avec la neutralité permanente, chère à la société autrichienne. Au chapitre économique, le pays se permet une association avec l'Europe, car ce type d'association est perçu comme moins contraignant. Par conséquent, si l'AELE est accessible pour l'Autriche, la CEE ne peut l'être, ses membres faisant tous partie de l'OTAN, organisation militaire que la neutralité autrichienne rejette d'emblée (Pelinka, 2004 : 211). Ainsi, l'Autriche en vient, après la Seconde Guerre mondiale, à se construire une doctrine,

dont la pierre angulaire est la neutralité, régissant ses relations internationales et colorant sa politique intérieure.

Après 1955, la neutralité devient de plus en plus un sujet de gauche, selon Pelinka. La gauche modérée, le SPÖ, et la droite modérée, l'ÖVP, qui en sont les concepteurs, opinent pour l'incompatibilité de l'adhésion à la CEE avec la neutralité. À l'époque, la droite, d'abord représentée par la Ligue des Indépendants (VDU) devient en 1956 le Freiheit Partei Österreichs (FPÖ). Ce dernier souhaite au contraire l'accession à la CEE aussi tôt que possible. Durant les années soixante, la position des deux grands partis, l'ÖVP et le SPÖ, prennent une tendance divergente. En effet, l'ÖVP, insatisfait de l'adhésion avec l'AELE, élabore un projet d'association avec la CEE qui, sans équivaloir à l'accession, s'en approche de très près. Le SPÖ s'oppose sans équivoque, considérant l'organisation trop conservatrice, d'ascendance gaulliste et chrétienne-démocrate. Il existe alors une division entre la droite et la gauche quant à l'intégration européenne (Pelinka, 2004 : 212). Celle-ci revient à nouveau dans les années quatre-vingt, toujours avec la droite préconisant l'accession et la gauche s'y opposant.

Après l'Acte Unique de 1987, les positions changent à nouveau. Le SPÖ, talonné par l'ÖVP qui souhaite le gagner à ses arguments d'ordre économique, finit par adopter la position de ce dernier. Ceci coïncide avec le retour d'une nouvelle Grande Coalition au gouvernement, qui lie justement ces deux partis. L'argument de l'ÖVP consiste à sauvegarder, pour l'Autriche, les meilleures conditions d'échange économique qui, depuis l'avènement de l'Acte unique, ne sont plus aussi bonnes. Mais Pelinka signale qu'un autre aspect s'ajoute pour créer une nouvelle donne: « Besides the single market argument deployed by the ÖVP, both mainstream parties realised that the climate of détente and disarmament of the Gorbachev era made neutrality less of an issue » (2004:213). Soudainement, la notion de neutralité subit elle aussi une altération. L'Histoire vient ainsi fixer de façon irrémédiable le moment propice à l'adhésion : avec la chute du régime soviétique, c'est la bipolarité de l'ordre politique mondial qui disparaît, entraînant de ce fait l'Autriche vers l'Union européenne, sans qu'il n'existe de véritable raison de s'y opposer.

Dans un tel contexte, on observe un consensus politique autour de l'intégration européenne au centre du spectre politique, où figurent le SPÖ et l'ÖVP. Dorénavant, l'opposition provient des extrêmes, représentés par le FPÖ à droite et le Parti Vert à gauche. L'opposition gauche-droite devient une opposition entre le centre et la périphérie du spectre politique (ibid.). Lors du référendum du 12 juin 1994 sur l'accession à l'Union européenne, 66,6% des citoyens appuient le gouvernement de coalition formé par le SPÖ et l'ÖVP. Les plus faibles niveaux d'appui à l'UE proviennent alors des agriculteurs, insatisfaits de la Politique agricole commune, les plus jeunes électeurs, les femmes et les personnes moins scolarisées (2004 :214). Selon Pelinka, une autre division apparaît, entre l'élite et la masse, l'électorat du SPÖ et de l'ÖVP étant plus âgé, scolarisé et aisé. Ces derniers représentent aussi les gagnants de la modernisation européenne (2004 :215).

Peu à peu, l'euroscpticisme devient une affaire de la droite, et plus particulièrement du FPÖ. Le Parti Vert, autre axe d'opposition à l'UE, comprend effectivement que, non seulement l'Union européenne constitue un véhicule de promotion de pratiques écologiques et environnementales, mais en plus, il peut se servir de la plateforme que lui offre l'Union pour acquérir une plus grande visibilité (2004 :216). Pelinka décrit l'évolution du FPÖ: « The FPÖ of the 1990s had become the party of a less educated, young, male, and blue collar electorate (...) The FPÖ, as the party of younger and less educated voters, reflects the anxieties of Austrians who have reason to be afraid of a Europe without borders » (ibid.). Le parcours du *Freiheit Partei* autrichien (FPÖ) n'est pas étranger à la remontée des partis de droite qui s'observe à cette époque en Europe. Comme l'explique Pelinka, ce mouvement xénophobe s'oppose à la nouvelle réalité migratoire de l'UE. L'éventualité d'un élargissement à l'est, qui verrait plusieurs pays post-soviétiques intégrer l'Union, n'est pas sans exacerber et légitimer d'une certaine façon la position du FPÖ (2004 :218). Les positions de ce dernier le confirment comme symbole de l'euroscpticisme autrichien, bien que cette attitude tende à s'estomper, au fil des années.

Cet aspect de politique intérieure de l'intégration autrichienne à l'UE confirme l'importance—et la difficulté—pour le pays de créer un consensus autour de l'accession, consensus qui ne peut jamais, même après 1995, être considéré acquis, vu la volatilité des

opinions. Contrairement à l'Espagne, l'intégration européenne n'apparaît pas aussi nécessaire à l'Autriche, déjà démocratique. À partir des années quatre-vingt-dix, il devient évident que les considérations économiques motivent, avant toute autre chose, l'intérêt de l'Autriche pour l'adhésion européenne.

En effet, l'achèvement du marché interne, qui a pour objectif d'instaurer la libre circulation des personnes, du capital, des biens et des services en 1992 est très alléchante 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 plus que la pression du régime soviétique, en perte de vitesse, s'estompe. Pollak et Puntcher-Riekman¹⁴ décrivent la nouvelle logique qui prend alors place pour l'Autriche:

«[...] with the intensifying debate in the EU about the Common Foreign and Security Policy (...), the political eroticism of neutrality got its first scratches. EC membership was regarded as providing the necessary external pressure for deregulation and, at the same time, helping to cushion the political and economic effects resulting thereof» (1999: en ligne).

Au moment de l'Acte Unique de 1987, Vienne prend conscience de la nouvelle réalité la concernant. D'une part, la neutralité permanente semble maintenant, pour la première fois de son histoire, conciliable avec l'idée d'intégration européenne, et n'offre conséquemment plus aucune résistance. D'autre part, l'Union européenne apparaît alors tel 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. Il semble ainsi que les astres s'alignent pour l'intégration de l'Autriche au projet européen.

L'aspect économique, de première importance dans les prémisses de cet événement central de l'histoire récente de l'Autriche, a été étudié par de nombreux chercheurs. Andreas Bieler s'interroge quant à la raison du passage d'une Autriche social-démocrate et toujours

¹⁴ Les auteurs se réfèrent ici au travail de Wieser et Kitzmantel (1990 : 436).

keynésienne à une Union européenne à l'économie néolibérale. Il identifie le phénomène de mondialisation et la transnationalisation de la production et de la finance comme toile de fond de l'intégration de l'Autriche à l'UE (1998 :29). Dans une perspective néogramscienne, Bieler affirme qu'au milieu des années quatre-vingt, les structures économiques et de production autrichiennes subissent de profonds changements. Ainsi, d'une économie visant le plein-emploi, tournée vers l'intérieur, et dotée d'une industrie à petite échelle, le pays passe à une économie où le flot d'investissements directs étrangers augmente considérablement (1998 :31).

Ce sont également de durs moments pour l'économie, particulièrement pour les industries nationales (notamment les services financiers, les télécommunications, le bois, les pâtes et papiers) qui enregistrent de grosses pertes. Du point de vue du chômage, les chiffres observés à cette époque sont très inquiétants, rappelant de bien sombres périodes pour le pays. Dans un tel contexte, la doctrine néolibérale, qui prêche la privatisation, la dérégulation et la réduction du secteur public, gagne peu à peu la faveur des milieux concernés. Parallèlement, l'Autriche procède à la libéralisation de ses marchés financiers, entre 1986 et 1991 (ibid.). Ceci se fait dans l'optique d'une démarche d'accession. La CEE a déjà commencé à effectuer une transition vers le néolibéralisme en 1985 avec l'initiative du marché interne. C'est elle qui doit accompagner l'Autriche dans la privatisation des industries nationales, qui prend place durant cette période.

Par ailleurs, quelques considérations politiques viennent compléter le paysage pré-accession de l'Autriche. D'abord, tel que le souligne Michael Gehler, on observe l'émergence de l'idée d'une nouvelle souveraineté pour le pays, souveraineté supranationale, mise de l'avant par le Ministre des Affaires Étrangères Alois Mock. Ce dernier suggère que l'accession à l'UE permet à l'Autriche de devenir plus forte et plus puissante, puisqu'elle participe à la construction de l'Union et crée des partenariats à l'intérieur des institutions européennes (2004 :138). Toutefois, derrière cette logique se cache une peur de l'exclusion, selon l'auteur. À ce point, choisir de demeurer en marge de l'entreprise européenne serait non seulement néfaste pour l'économie du pays, mais menace de l'isoler à long-terme. Ceci est d'autant plus vrai, que déjà d'autres pays, libérés de l'emprise soviétique, manifestent leur

intérêt à entrer dans la Communauté européenne, ce qui n'est pas sans inquiéter la population, comme l'indique Gehler : « Many Austrians feared that if they continued to be passive, they could possibly end up behind the new East Central European applicant states and this cleared away any last inhibitions about joining « core Europe » » (2004 :141) Par ailleurs, après la chute du régime soviétique, la crainte pour la sécurité, symbolisée par le conflit en ex-Yougoslavie, ajoute davantage de crédibilité à l'option européenne (Lantis et Queen, 1998 : 164).

Mais avant tout autre groupe, c'est la Fédération des Industrialistes Autrichiens (VÖI), puissant lobby économique, qui donne le ton en réclamant l'adhésion à la Communauté européenne en mai 1987. Selon Andreas Bieler (1998), cette fédération forme une alliance avec le secteur de l'exportation et a le soutien d'institutions nationales liées à l'économie internationale, telles que le Ministère des Finances, celui de l'Économie ainsi que la Banque Nationale Autrichienne (1998 : 28). Il apparaît évident pour cette organisation que l'Autriche, dont 66% des exportations se dirigent vers des États-membres de la CEE, devrait en rejoindre les rangs. En janvier 1988, l'ÖVP, le Parti du Peuple, qui complète la coalition au pouvoir avec le SPÖ, se joint au VÖI, surtout pour conserver, selon Pollak et Puntsher-Riekman, son image de vrai parti européen (1999 : en ligne). Deux mois plus tard, c'est le tour des quatre organisations composant le Partenariat Social et Économique de l'Autriche de pencher du côté de l'accession à l'UE. Bien sûr, si le choix semble facile pour certains, tels les Chambres de Commerce, il est moins aisé pour la Fédération Autrichienne Syndicale et pour les Chambres d'Agriculture. De son côté, l'élément majoritaire de la coalition, le SPÖ, Parti Social-Démocrate, vient clore, non sans hésitation, la parade de soutien au mouvement pro-européen. Lantis et Queen expliquent les véritables motivations derrière la décision du parti: « In the end, the SPÖ was dragged along the ÖVP's enthusiasm for a closer relationship with the EC because it could not afford to give full credit for such a significant policy change to its coalition partner » (1998:163). Bieler ajoute à ce sujet que l'aile économique et industrielle du SPÖ a considérablement pesé dans la balance pour forcer l'adhésion du parti au mouvement pro-européen (1998 :32). La faveur générale pro-européenne, à laquelle se joignent les médias et même l'Église, pousse finalement l'Autriche à faire une demande d'adhésion officielle en juillet 1989 (Pollak et Puntsher-Riekman, 1999 : en ligne).

Dans cette requête formelle, appelée « Lettre à Bruxelles », l'Autriche, contrairement à l'Espagne dix ans plus tôt, présente 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 compétition engendrée par le marché interne, le maintien des hauts standards environnementaux, le soutien financier du secteur agricole et la réglementation des marchandises en transit (id. : Schneider 1990 :91). Gerda Falkner (2000) note aussi que des précautions spécifiques ont été exigées afin de protéger les caractéristiques typiques 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 envoie à l'UE le message que son accession ne se fera pas à n'importe quel prix, apprenant ainsi des erreurs de précédents candidats (1999 : en ligne).

Les négociations d'entrée de l'Autriche débutent le 1^{er} février 1993 et se concluent un an plus tard. Durant ces négociations, les autorités autrichiennes mènent une solide campagne afin de garder le mouvement pro-européen bien en selle jusqu'au référendum populaire de juin 1994. Cette campagne est menée sur deux fronts : à l'intérieur de l'Autriche, elle est coordonnée par le chancelier Vranitzky, alors que le Ministre des Affaires Étrangères Alois Mock se trouve à Bruxelles, en charge des négociations. Si le second front paraît s'inscrire dans une démarche d'accession régulière, le front intérieur, comme le nomment les deux auteurs, semble plutôt hors de l'ordinaire. Il se caractérise effectivement par un effort massif de relations publiques de la part du gouvernement (Queen et Lantis, 1998 : 166-167). La raison d'être d'une telle campagne intérieure réside dans la virulente opposition du Parti de la Liberté, le FPÖ, avec à sa tête Jörg Haider, et le Parti Vert. Le premier parti base ses attaques sur les craintes face à une immigration croissante et la perte massive d'emplois pour les travailleurs. Le second, qui bientôt se ralliera au mouvement pro-européen, soulève des inquiétudes face à l'environnement, notamment en ce qui a trait à la construction de centrales nucléaires sur le territoire autrichien, qu'interdit la Constitution (Falkner et al., 1999 : 498).

De façon concomitante, une résistance s'organise à l'extérieur des institutions, appelée *Initiative Österreich und Europa*, dès novembre 1988. Ce groupe, formé d'intellectuels et d'anciens ambassadeurs, souhaite initier un débat public sur l'accession à l'Union européenne, particulièrement en regard de sa compatibilité avec le principe de neutralité. Une centaine de rencontres d'information et quelques manifestations ont lieu (Bieler, 1998 :38). Toutefois, ces démonstrations d'opposition, tant du côté du Parti Vert, détenant seulement 5% des votes et huit sièges au Parlement, que du côté de l'*Initiative*, ne réussissent à renverser le mouvement pro-européen de la coalition SPÖ-ÖVP, enclenché par la Fédération Autrichienne des Industrialistes (VÖI) en 1987, et qui compte sur le précieux soutien du Partenariat social et économique. Pour Bieler, c'est la victoire du fort courant néolibéral sur le régime social-démocrate en vigueur jusque-là en Autriche. Pour Queen et Lantis, c'est plutôt la réussite d'une efficace diplomatie menée sur deux fronts.

Selon Pollak et Puntsher-Riekman, l'appui massif de la population 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 entrée dans l'Union européenne, 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 de surprenantes répercussions sur le système politique autrichien, que nul n'avait prévues. Il importe que nous nous attardions plus en détail sur l'administration publique du pays, ainsi que les transformations qu'elle subit pendant la démarche d'adhésion à l'Union européenne.

2.2.2 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 apparaît en outre tel un modèle de stabilité et d'équilibre dans le paysage politique de l'Autriche; un élément qui sait résister aux pressions provenant de toute part—société, régimes politiques, contexte international. Au-delà de la constance, de la stabilité et de la tradition réformiste, toutefois, 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). Néanmoins, elles sont différentes : l'Espagne s'apparente au modèle sud-européen, héritage napoléonien, alors que l'administration publique de l'Autriche est de type germanique, digne émule du voisin allemand.

Dans un premier temps, 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. Cette dernière 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 comblé 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 de séniorité oriente l'attribution des postes; la méritocratie ne constitue donc pas une caractéristique de ce modèle. En dernier lieu, l'utilisation des négociations collectives y est limitée, vu la faiblesse de la représentativité syndicale au sein de cette bureaucratie.

Quant aux processus administratifs, ceux-ci se fondent sur l'acceptation de règles et procédures formelles et, conséquemment, on y observe une grande prévalence de contrôles *ex ante*, c'est-à-dire de contrôles préalables. Il n'existe en outre, dans ce modèle bureaucratique,

aucune évaluation des fonctionnaires; les standards légaux dominant. Le rapport avec les citoyens est peu valorisé; on dénote 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 ligne¹⁵.

Outre l'importante base wébérienne, le modèle germanique implanté en Autriche prend place à l'intérieur d'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 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 régit les systèmes de paie et de pension, 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).

De tout temps, l'administration publique autrichienne est demeurée fidèle à la description faite par Lourdes Torres de ce modèle germanique. L'aspect évolutif, en contrepartie, se concrétise en une série de réformes qui ont ponctué l'histoire du pays depuis quelques siècles. Les auteurs Hammerschmid et Meyer, qui font remonter cette tradition réformiste jusqu'à 1748, sous le règne de l'Impératrice Marie Thérèse, brossent un portrait de la réforme comme leitmotiv de l'administration publique autrichienne :

«In Austria's more recent history, public sector reform has been an integral part of most programmes carried out by the federal government. These programmes have slightly varying foci and changing narratives affected by different waves of *Zeitgeist* but similar intentions: "administrative simplification" in the 1960s, "democratization" in the 1970s, "austerity" in the 1980s or "Verwaltungsmanagement"¹⁶ in the early 1990s. (...) Without doubt, the characterization of "reform as a permanent reflex of the administrative practice" coined by Renate Mayntz perfectly applies to Austrian developments» (Hammerschmid et Meyer, 2005: 709).

¹⁵ La description du modèle bureaucratique wébérien est tiré du Tableau 1 : *Two ideal-types of state bureaucracy* tel que présenté dans Elisabetta Gualmini (2008 : 76).

¹⁶ Il sera question de cette réforme plus loin dans cette section.

Vraisemblablement, l'administration publique de l'Autriche est une composante saine, pour ainsi dire, de son système politique.

Le complexe système fédéral autrichien est desservi par un large secteur public. Selon Hammerschmid et Meyer, à la fin de 2002, il comprenait 490 000 employés, 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 2359 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 où la promotion est basée sur la séniorité (ibid.).

Il importe maintenant de discuter du système corporatiste propre à l'Autriche. Philippe Schmitter définit le corporatisme comme 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.

La logique corporatiste propre au système autrichien nous amène à parler du Partenariat social et économique. Celui-ci regroupe différents acteurs provenant de secteurs

importants de la société. Quatre piliers composent ce partenariat : la Chambre de Commerce (*Wirtschaftskammer Österreich*), la Chambre du Travail (*Bundesarbeitskammer*), la Conférence des Présidents des Chambres d'Agriculture (PRÄKO) ainsi que la Confédération Autrichienne des Syndicats (ÖGB) (Falkner, 2000 :227). Le Partenariat, qui, en théorie, représente la société dans son ensemble, constitue ainsi l'interlocuteur officiel de l'État. Il aide l'État à identifier les enjeux nationaux ou sectoriels, prendre des décisions et orienter les politiques publiques.

Par ailleurs, il convient de dire quelques mots sur le Parlement (*Nationalrat*). S'il a jusqu'ici été peu question de cette composante de l'appareil étatique dans l'accession de l'Autriche à l'UE, c'est que le Parlement y a joué un rôle secondaire. Selon l'auteure, il s'agit d'un « perdant institutionnel dans le processus d'intégration, malgré toutes les précautions constitutionnelles prises pour le protéger » (Falkner, 2000 : 230). En effet, les partis politiques formant les gouvernements de coalition contrôlent toujours une majorité de sièges au Parlement, et ainsi, les préférences politiques et institutionnelles sont automatiquement imposées aux groupes parlementaires. Ceci diminue considérablement l'impact réel du contrôle du Parlement sur le gouvernement, un scénario courant durant les dernières décennies du XX^e siècle, et plus particulièrement pendant la période d'intégration européenne (Falkner, 2000 : 232). Cette tendance se confirmera après 1995, mais dans un contexte politique substantiellement différent.

Une dernière caractéristique propre à la culture politique autrichienne, à la fois fort intéressante et à toute fin près inconnue en Amérique du Nord, est le « *Proporzsystem* », dont la traduction française pourrait être « système de proportionnalité ». Hammerschmid et Meyer la 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 voient en cette dernière un élément traditionaliste, qu'aucune réforme n'a fait disparaître.

Lors de notre revue historique, nous n'avons pas identifié de demandes de l'Union européenne, au chapitre des réformes administratives. Dans la littérature recensée, il n'existe

effectivement que très peu de références à la conditionnalité administrative dans le cadre de l'intégration européenne de l'Autriche. Il apparaît que, en l'absence de modèle cohérent d'administration publique proposé par l'Union européenne, les candidats absorbent, indépendamment de leur démarche d'adhésion, 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 mené jusqu'en 1995. Cette dernière s'inspire d'expériences semblables de réforme 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, à partir des années quatre-vingt-dix. Contrairement aux réformes passées, cette réforme 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 dans le projet simultanément; les analyses organisationnelles sont conduites dans chacun d'entre eux et la rationalisation ainsi que les propositions de changement sont développées à l'intérieur d'un cadre stratégique global, leur mise en oeuvre étant coordonnée selon leur priorité (ibid.).

Le *Verwaltungsmanagement* vise cinq objectifs bien précis. D'abord, une réorganisation des structures de gestion et de tâches est préconisée, en mettant l'accent sur les tâches centrales. Dans cette optique, on souhaite ajuster les compétences ainsi que les responsabilités, donner des contrats de sous-traitance et réduire les tâches des employés. En outre, la réforme vise un accroissement de 20% de la productivité en quatre ans, à l'aide d'une évaluation critique des tâches et en améliorant l'efficacité et l'efficacités. On souhaite

réduire le coût des procédures administratives, en développant des instruments de gestion tels que les indicateurs et les ratios de performance. La réforme veut également soulager les hauts cadres du surplus quotidien afin que ceux-ci se concentrent sur les tâches managériales stratégiques. Enfin, on vise l'amélioration des services aux citoyens. De façon générale, cette réforme désire mettre davantage l'accent sur les résultats et les extrants plutôt que de se contenter de l'allocation des ressources. En accord avec le Nouveau Management Public, les mots-clés deviennent la performance et la reddition de comptes (1998 :102).

Émanant de la Chancellerie Fédérale, le projet de *Verwaltungsmanagement* implique l'organisation d'un nouveau département en son sein, le Ministère pour le Fédéralisme et la Réforme Administrative, 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 de la réalisation d'efficience et d'efficacité supérieures : les compétences budgétaires et les fonctions reliées à l'embauche, habituellement l'apanage du Ministère des Finances et de la Chancellerie, devraient-elles être transférées dans les 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 l'identification de problèmes aisément solubles à court-terme. (ibid.).

Le projet se déroule en trois étapes, débutant en 1989 avec une analyse de base de l'administration, où les principales forces et faiblesses des ministères sont identifiées. Par la suite, de 1990 à 1993, des études interministérielles en profondeur sont effectuées. Enfin, à partir de 1994, la troisième étape consiste en la mise en oeuvre des sous-projets de chacun des ministères. La réforme *Verwaltungsmanagement* touche directement 8 700 fonctionnaires; de façon indirecte cependant, quelque 150 000 employés sont affectés, tout au long du projet (ibid.). À la fin de la première phase, 3 700 suggestions provenant des fonctionnaires de tous les ministères permettent d'identifier 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, l'acquisition fédérale ainsi que les voyages d'affaires effectués par les fonctionnaires (1998 : 106-108). La troisième phase voit la mise en oeuvre de tous ces sous-projets; elle se poursuit jusqu'à la fin de la décennie, jusqu'à ce qu'un nouveau programme de réforme soit mis de l'avant par le gouvernement.

Selon Franz Strehl, ce projet de réforme, sans être un échec, a rencontré de sérieux obstacles. D'abord, le rôle de la Chancellerie, instigatrice du *Verwaltungsmanagement*, sans toutefois avoir de véritables compétences quant à l'autonomie des ministères pour réformer les responsabilités de ces derniers, a eu tendance à créer des antagonismes, engendrant la méfiance des fonctionnaires. L'auteur note également qu'une véritable impulsion manque, lorsque les intérêts politiques se détournent des réformes et identifient d'autres priorités, ce qui a pour conséquence de minimiser l'impact des dites réformes, tout en repoussant son issue. Par ailleurs, la motivation ne semblait pas au rendez-vous lorsqu'il s'agissait d'améliorer l'efficience et l'efficacité. La première phase a ainsi enregistré un succès plutôt limité (1998 : 109).

Les développements de la deuxième phase suscitent d'autres constatations et réflexions de la part de Strehl. Celui-ci mentionne quelques mérites du projet, notamment l'établissement de nouvelles méthodes managériales, la disparition de certains sujets tabous à l'intérieur des ministères, une prise de conscience quant à la nécessité de mettre en oeuvre un savoir-faire managérial et de renouveler la culture organisationnelle. En outre, les suggestions provenant des ministères constituent une collection très vaste d'idées pour de futurs projets de réforme. Cependant, certaines tendances organisationnelles demeurent profondément ancrées, comme le remarque l'auteur : « The traditional principle of 'resource use' still predominates administrative processes and the issues of efficiency and effectiveness are not at all fully treated » (1998 : 112). Ainsi, il semble qu'une forme de «cheminement institutionnel» (*path dependency*) s'observe ici, ce qui n'est pas sans rappeler l'expérience espagnole.

Tout comme en Espagne, d'ailleurs, on observe dans la réforme *Verwaltungsmanagement* un important écart, du point de vue organisationnel et politique, entre la rationalité de la stratégie voulue et le processus ainsi que les résultats du projet, lors de sa concrétisation. Strehl identifie plusieurs facteurs qui influencent cet écart : les attitudes des acteurs impliqués, la résistance ou le soutien des ministères, les enjeux politiques et leur pertinence pour ces derniers, 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 ainsi qu'à l'extérieur du système administratif a complexifié la mise en oeuvre 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 eu pour effet de mettre une pression inouïe sur les épaules des responsables, qui devaient assurer un succès constant des projets de réforme pour maintenir 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 propres à ce travail. D'une part, l'utilisation de plusieurs instruments de gestion empruntés au secteur privé pendant la mise en oeuvre 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 apparaît 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, la position et les fonctions du Ministère du Fédéralisme et de la Réforme de l'Administration publique ont été abolies, suite aux élections parlementaires, ce qui a réduit de beaucoup la portée du *Verwaltungsmanagement* (1998 :120). Ainsi, la poursuite d'une réforme apparaît ardue et son issue, incertaine. Dans la démarche réformiste, l'Union européenne demeure discrète, voire absente. Dans ce contexte, il est difficile d'établir le rôle joué par cette dernière. Il apparaît 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 auprès des administrations nationales des États-membres? En ce sens, le modèle du Nouveau Management Public, que nous reconnaissons dans le *Verwaltungsmanagement*, véhiculé par certaines organisations internationales selon le principe d'isomorphisme institutionnel, est intériorisé par l'Union européenne et ses États-membres. Mais l'Espagne et l'Autriche montrent que ce processus d'appropriation des courants politiques globaux ne semble jamais se faire indépendamment des caractéristiques nationales.

Nous avons pu constater les divers changements qui se produisent à l'intérieur de l'Autriche au contact de l'Union européenne et qui sont liés, de près ou de loin, au processus d'intégration. L'Union européenne n'est pas en reste; elle vit à cette époque d'importantes transformations. Jetons donc maintenant un coup d'oeil au parcours de l'acteur européen durant cette période.

2.2.3 Parcours de l'acteur européen

L'acteur européen ne ressemble à aucun autre acteur des relations internationales. Il ne peut être classé parmi les organisations internationales comme l'ONU ou le FMI, car il fait beaucoup plus que ces derniers. Il n'est pas non plus un État-nation, bien que certains chercheurs prétendent qu'il soit sur cette voie. En qualité d'entité supranationale, l'acteur européen a une identité plurielle, volatile et évolutive; il ne possède pas à proprement parler une culture bien définie, ni une ethnicité. Son territoire est en constant changement, tout comme le sont ses pouvoirs et prérogatives. L'acteur européen est unique. Ainsi, on peut anticiper l'émergence d'une identité, d'une culture, de valeurs européennes, mais contrairement au continent Europe, statique, l'acteur européen est imprévisible et se soustrait

la plupart du temps aux tentatives de catégorisation. 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, auquel il 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 alors offrir certaines pistes de solution. Nous avons déjà mentionné quelques fois ce concept; il mérite d'être dûment défini. Cette doctrine politique de droite, associée aux intellectuels Friedrich von Hayek et Milton Friedman et qui prend son essor au milieu des années soixante-dix, 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 économiques¹⁷. Le retrait de l'État préconisé par cette doctrine s'observe par la privatisation, la dérégulation ainsi que de fortes compressions dans le secteur public. Les gouvernements occidentaux, faute d'autres choix, et devant les difficultés de l'État-providence, se tournent massivement vers le néolibéralisme.

Pour un État qui prend le tournant néolibéral, même seulement partiellement, son administration publique se voit nécessairement touchée par certaines modifications relevant du Nouveau Management Public. Andreas Bieler souligne ce changement doctrinal majeur et le lie 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

¹⁷ Tiré de *Perspective Monde*. Outil pédagogique des grandes tendances mondiales depuis 1945. En ligne : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1609> (page consultée le 25 septembre 2008).

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. Dans un article publié en 2002, Bieler s'applique à circonscrire ce concept touffu:

«[...] globalization is defined as consisting of the transnationalization of production, expressed in the increasing importance in size and number of transnational corporations (TNCs), and the transnationalization of finance, which has led to the emergence of a global financial market due to the successive deregulation of national financial markets and the increasing importance of off-shore markets since the early 1970s» (2002: 576).

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 survenant à l'intérieur de l'entité européenne.

D'importants traités sont signés au sein de la Communauté économique européenne durant cette période, qui 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 »¹⁸ (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, une monnaie commune et préconisent une politique commune orientée sur la « stabilité des prix, la réduction des déficits publics et les investissements productifs » (ibid.).

¹⁸ 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 coopérer en matière de politique étrangère (Fontaine et Malosse, 1991 : 8).

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 une nouvelle structure politique et économique, l'Union européenne, soutenue par trois piliers : le domaine communautaire, la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération policière et judiciaire en matière pénale¹⁹. Selon Fontaine et Malosse, l'union politique vise l'élargissement des compétences et la création d'une « entité globale incluant l'économique, le social, le politique, le diplomatique, le culturel » (1991 :129). Ainsi, la Communauté économique européenne, devenue Communauté européenne, consolide ses atouts économiques et s'engage sur la voie politique avec l'Union européenne.

Au chapitre de la conditionnalité, les critères de Maastricht, au nombre de cinq, orientent l'entrée d'un État-membre vers la zone euro. Les critères de Copenhague, pour leur part, définissent un peu plus précisément les conditions d'adhésion des candidats dans l'Union européenne, à partir de juin 1993. L'UE se dote visiblement de principes directeurs plus précis quant à l'admission de nouveaux membres et l'accès de ces derniers aux aménagements économiques mis à leur disposition. Au chapitre de l'administration publique, cependant, il n'existe pas, encore à cette époque, de véritables critères ou modèle à suivre pour les candidats, qui s'en remettent aux modèles déjà en circulation. Ceci dit, dix ans après l'accession de l'Espagne, l'acteur européen n'apparaît plus aussi naïf et inexpérimenté. Fort d'un marché intérieur, la zone économique européenne a atteint maturité, les difficultés économiques rencontrées l'ont endurci et le passage à une doctrine néolibérale lui donne un nouvel élan.

2.2.4 L'administration publique autrichienne au sein de l'Union européenne

L'administration publique de l'Autriche, au contact de l'acteur européen, 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,

¹⁹ Tiré de Europa : L'UE en bref. En ligne : http://europa.eu/abc/treaties/index_fr.htm (consultée le 25 septembre 2008).

elle compte utiliser à bon escient les Fonds Structurels européens²⁰, 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 ici observée. L'existence de la réforme *Verwaltungsmanagement* montre bien le virage managérial que prend l'Autriche, et plusieurs adaptations ont lieu en ce sens. À ce chapitre, il est probable que le pays aurait mis ces réformes en oeuvre, même s'il n'avait pas intégré l'Union européenne. Tout ceci ne reste que suppositions. Toutefois, connaissant les faits entourant l'accession autrichienne et l'histoire de son administration publique, cette intuition apparaît 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. Celui-ci 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.).

Il est par ailleurs noté que la mise en oeuvre de l'acquis communautaire engendre d'importants changements dans le droit administratif économique autrichien. Tout ceci prend place alors qu'une réduction du personnel de l'administration publique a lieu, 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 implique l'adoption de budgets fort

²⁰ De 1995 à 1999, l'Autriche a bénéficié de 1 623 millions d'euro (Pollack et Puntcher-Riekmann, 1999 : en ligne).

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. Ce programme, débutant en 2000, vise l'établissement d'un État plus compétitif, et consiste en 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). Ceci n'est pas sans rappeler la réforme du *Verwaltungsmanagement*, qui prenait place dix ans plus tôt.

De leur côté, Falkner et al. identifient plusieurs modifications touchant les acteurs politiques autrichiens ainsi que le processus de prise de décision, suite à l'eupéanisation. D'abord, ces chercheurs observent un changement dans les règles formelles de prise de décision. Alors qu'en politique intérieure, la législation nécessite 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 à l'intérieur des 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 nécessite 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'européanisation est un changement dans la hiérarchie de ces 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, en temps normal, pas accessibles (1999 :502-503). En plus de ces bouleversements d'ordre général, Falkner et al. ajoutent que l'intégration européenne provoque certaines autres transformations sectorielles, notamment en environnement et en politique sociale, 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 est 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, expérimente un phénomène de déséquilibre institutionnel, suite à l'accession à l'Union européenne. Ce déséquilibre affecte la dynamique du pacte corporatif gouvernemental, ce qu'explique 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).

Dans cette lignée, l'importance du Partenariat social et économique est remise en question, et les groupes d'intérêts se démultiplient, comme l'indique Gerda Falkner :

«As a *direct* effect of membership, the issues prone to joint decision-making by the Austrian social partners and 'the state' would be less numerous since decisions would be shifted to the EU level. As an *indirect* effect, pluralist patterns of interest group behaviour at the European level ('lobbying') were expected to trickle down into the Austrian system» (2000: 227).

En somme, l'exercice d'eupéanisation déstabilise considérablement la paisible logique des relations politiques en Autriche, en créant un climat de compétition 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.

En cette fin d'étude de cas, il demeure difficile d'apprécier l'influence de l'intégration européenne sur les transformations vécues par l'administration publique autrichienne. D'abord, parce que de tout temps, cette composante de l'appareil étatique fait l'objet, sur une base régulière, de réformes. Aussi, le passage généralisé des administrations publiques européennes et occidentales d'un type wébérien de bureaucratie à une administration de type plus managérial (voir Torres 2004), qui a lieu de toute façon avec ou sans l'Union européenne, rend difficile l'analyse de l'influence véritable de cette dernière. Ce qui apparaît évident, cependant, c'est que la vague de fond néolibérale, qui est suivie de près par celle du Nouveau Management Public, colore l'administration publique de l'Autriche à cette époque. Nous avons pu le constater en étudiant le contenu des réformes préconisées durant la dernière décennie du XX^e siècle. En outre, ces réformes de type NMP semblent en concordance 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 qu'ils ne soient reliés. En d'autres mots, il semble que toutes deux s'ajustent indépendamment à l'arrivée d'un nouveau courant politique auquel elles se trouvent également assujetties.

2.3 République tchèque

La République tchèque constitue le dernier cas étudié dans ce travail. Bien que possédant ses particularités propres, ce pays voisin de l'Autriche et de l'Allemagne, représente bien la nouvelle vague de candidats, ceux 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 de leurs traditions, leur culture et parfois même de leur langue est interrompu par le joug soviétique. Il faut comprendre en effet que l'accession de l'Autriche, la Suède et la Finlande, trois démocraties fortes et stables, signale la fin des adhésions en Europe de l'Ouest, au nord comme au sud. Tous les pays de cette région ont eu, au cours des cinquante dernières années, la possibilité d'accéder à l'Union; la grande majorité est passée à l'acte, et certains, comme la Norvège et la Suisse, ont choisi de s'abstenir. Ainsi, désormais, les candidats sont plus éloignés du coeur de la « vieille Europe », à la fois en termes de distance, de legs historique et politique et, de façon plus pointue, de culture institutionnelle. Dans cette optique, la voie qu'emprunte l'intégration européenne à la fin du XX^e siècle n'est pas celle de la facilité. Elle requiert au contraire plus de discipline de la part de l'Union, et davantage d'exigences et de sévérité envers les candidats. L'Union européenne entre dans une phase intensive d'élargissement, où les obstacles sont multiples, et les candidats, de moins en moins bien préparés à l'intégration.

Dans un tel contexte, la République tchèque apparaît tel un candidat transitionnel, c'est-à-dire un pays qui, sans être totalement occidental dans ses institutions, a toujours été sensible au discours démocratique de l'Europe de l'Ouest pendant la période communiste. La République tchèque a d'ailleurs payé cher du sang de ses citoyens cette ambivalence politique, cet attrait pour la démocratie, tout en respectant les règles du bloc soviétique. Elle possède cependant certaines affinités avec ses voisins allemand et autrichien, qui lui servent, dans une certaine mesure, de tremplin vers l'Union européenne. Ainsi, devant elle, se dresse la promesse d'un avenir fondamentalement européen, démocratique et libre. Toutefois, d'un point de vue opposé, la République tchèque devient le chef de file d'un groupe de pays certes hétérogènes, mais tous socialisés par le géant soviétique. Conséquemment, ces derniers sont porteurs de pratiques institutionnelles étrangères aux régimes politiques occidentaux et d'une panoplie de caractéristiques économiques, politiques et administratives indésirables, du point

de vue de l'Union européenne. Ainsi, la République tchèque constitue un passage vers une tout autre Europe, moins développée et plus pauvre, qui a des besoins très différents des précédents candidats, et probablement également de très différentes motivations pour accéder au statut de membre.

Quel est donc le mot-clé qui caractérise la démarche d'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne? Il est plus difficile d'identifier un aspect propre à ce pays, du fait qu'il s'inscrit dans un processus d'accession qui comprend neuf autres candidats, constituant de ce fait la plus grosse ronde de toute l'histoire de l'Europe communautaire. Dans la littérature, d'ailleurs, les candidats de 2004 sont souvent pris en bloc, qu'il soit question de l'Europe post-communiste (Royo 2003; Blokker 2005) ou de l'accession des pays de l'ECE (Europe centrale et de l'Est) (Manning 2004). Cette confusion va de pair avec la vision d'une Union européenne en plein élargissement; le statut particulier des dix candidats, et leur passé soviétique, donnent à cet élargissement l'apparence d'une inclusion, dans le projet européen, d'éléments extérieurs et étrangers à l'esprit des membres, qui formaient déjà, sauf exception, une réelle communauté.

Ainsi, le mot-clé que l'on peut retenir réfère peut-être simplement à cette caractéristique qui unit l'ensemble des candidats de la vague d'accession de 2004 : le passé soviétique. 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 quatre-vingt-dix, de reprendre contact avec les idées de souveraineté nationale et d'autodétermination, tout en se réappropriant 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 ceci 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, lors des études de cas précédentes, que le poids du «cheminement institutionnel» est inévitable. Ceci apparaît encore plus évident dans le cas de transitions idéologiques et politiques marquées, comme en Espagne et en République tchèque.

Néanmoins, si nous tentons d'observer uniquement le profil de ce dernier pays, il est possible d'identifier un autre élément récurrent avant et après 1989, dans la période pré-accession, et qui oriente cette dernière : l'ambivalence. Nous avons brièvement relevé ceci précédemment. Il ne s'agit pas d'une ambivalence consciente et volontaire, mais plutôt d'un tiraillement entre un état totalitaire, imposé à la République tchèque, et ses propres ambitions d'évolution vers un modèle qui lui est interdit par la force, avant 1989, et que le poids du «cheminement institutionnel» rend plus ardu et moins évident après cette année charnière. Une ambivalence existentielle, en quelque sorte, pour un État déchiré entre la modernité, incarnée par le modèle démocratique libéral, et un profond héritage soviétique.

En somme, passé soviétique et ambivalence politique constituent deux pôles de la démarche d'accession de la 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 ainsi pour l'Union d'un exercice de rigueur, visant à montrer aux nouveaux candidats l'image la plus claire de l'identité européenne, afin qu'il soit aisé pour ces derniers d'y souscrire et de l'intégrer.

Dans cette section, nous reverrons les éléments importants de l'histoire récente de la République tchèque. Nous nous pencherons par la suite sur son administration publique avant et pendant le processus d'adhésion à l'Union européenne. Enfin, nous dresserons un portrait de la République tchèque depuis son accession en 2004.

2.3.1 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). Cette fracture ethnique ne sera jamais réconciliée; ce n'est cependant pas elle qui précipite le sort de la Tchécoslovaquie, mais bien la minorité allemande des Sudètes.

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le pays subit quelques modifications à son territoire. D'abord, les traités de Saint-Germain et du Trianon de 1919-1920 fixent ses frontières; une portion de l'Ukraine se trouve ainsi rattachée à la Tchécoslovaquie. En 1938, avec la montée du national-socialisme et l'insatisfaction de la minorité allemande, où le Parti Allemand Sudète a acquis une solide base, la petite république se voit contrainte de céder la région du même nom à l'Allemagne, lors de la Conférence de Munich en 1938 (Wightman, 2008 : 205). Cette région montagneuse du nord-est du pays abrite une importante population allemande, et c'est pourquoi le III^e Reich décide de l'annexer, avant le conflit de 1939-1945. L'année suivante, en 1939, l'armée allemande marche sur Prague, faisant de la Bohême-Moravie son protectorat; la Slovaquie devient indépendante. Le gouvernement de Beneš, comme celui de plusieurs autres pays occupés, est alors forcé de s'exiler à Londres durant toute la guerre.

Lors de 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. Beneš revient au pouvoir. La situation est toutefois bien différente. Beneš reconnaît que la multiplicité de partis a nui à la stabilité de la république dans l'entre-deux-guerres. Il favorise une réduction des formations politiques après 1945. Ce choix a cependant l'effet inattendu d'amenuiser la fragile démocratie parlementaire. En effet,

en plus d'interdire les partis associés au nazisme, il élimine le Parti Agrarien, regroupement pourtant le plus populaire avant la guerre. Jaroslav Krejčí explique la logique du Président : « Beneš et ses partisans espéraient que cette réorganisation renforcerait leur camp, celui du centre démocratique, représenté par les partis Social national (libéral) et Populaire (catholique) dans les pays tchèques et par le Parti démocrate, nouvellement créé, en Slovaquie » (1988 :37). Malheureusement, dans le sillage de la libération du pays par l'Armée Rouge, il avantage plutôt les partis de gauche, et plus particulièrement le Parti Communiste Tchécoslovaque (KSC) (Wightman, 2008 :205).

Ainsi, peu à peu, le pays est aspiré dans la zone d'influence de l'URSS; celle-ci oblige la Tchécoslovaquie à renoncer en 1947 au Plan Marshall. L'année précédente, un communiste, Klement Gottwald, était devenu chef d'un gouvernement de coalition. Au niveau local, les communistes deviennent de plus en plus présents et infiltrent les administrations publiques et la police. Ils sont en outre bien représentés au gouvernement. Le Parti Communiste contrôle alors plusieurs ministères importants, dont le Ministère de l'Intérieur, de l'Agriculture, de l'Éducation, de l'Information et du Bien-être social (2005 : 238). Le 21 février 1948, pensant faire tomber le Parti Communiste, douze ministres libéraux démissionnent, suite à la crise des nominations systématiques de membres communistes dans les différents organes du gouvernement. Au contraire, le Parti Communiste organise plutôt plusieurs manifestations, que des milices et des policiers partisans appuient. Le président Beneš est alors forcé de former un nouveau gouvernement, composé en majorité de communistes et d'autres partis les appuyant. C'est le coup de Prague. Beneš démissionne quelques mois plus tard, en juin; Gottwald lui succède. On observe alors un mouvement de nationalisation de l'industrie. La République Tchécoslovaque n'aura duré que trois ans; elle entre dès lors dans une ère communiste et soviétique qui durera un peu plus de quarante ans.

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. Le Parti Communiste contrôle non seulement le gouvernement, mais procède à une purge des non-communistes dans toute l'administration (Miller, 2005 :239). Une nouvelle Constitution est entérinée le 9 mai 1948, faisant du pays

une démocratie populaire. Dès lors, un plan quinquennal est mis en place, qui vise le développement de l'industrie lourde, 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. En outre, le début du régime soviétique est associé à un anticléricalisme qui engendre beaucoup de violence à travers le pays. En 1950, le gouvernement a éliminé tous les ordres monastiques, forçant les prêtres, religieuses et religieux à travailler dans les usines et les fermes (ibid.). De façon générale, toutes les classes sociales sont affectées par la soviétisation du pays : l'intelligentsia réprimée, la classe politique d'avant 1948 annihilée. Kusin explique : « La prise du pouvoir par les communistes créa une classe de victimes de toutes sortes : les personnes dépossédées, arrêtées et internées, les personnes déplacées, celles qui avaient régressé socialement, qui avaient été privées de l'avancement espéré ou celles qui étaient carrément frustrées. Des dizaines de milliers de Tchécoslovaques émigrèrent » (Kusin, 1988 : 15). À l'époque, quelque 16 000 travailleurs industriels et officiers communistes sont envoyés dans les camps et prisons (Miller, 2005 : 240). La société toute entière se trouve ainsi bouleversée et profondément ébranlée, subissant une reprogrammation totale, sous l'emprise grandissante des Soviétiques.

Au chapitre des relations internationales, la Tchécoslovaquie demeure très près de l'Union soviétique. Ainsi, aux Nations Unies, elle s'aligne sur les intérêts de Moscou, cautionnant toutes les positions de l'URSS, tant lors de l'expulsion de la Yougoslavie en 1948 qu'à l'occasion de la rupture idéologique entre la Chine et l'URSS en 1961. En outre, le pays aide en 1949 à la création du COMECON, le Conseil d'assistance économique mutuelle du bloc soviétique. La Tchécoslovaquie est également un des membres fondateurs du Pacte de Varsovie de 1955, qui constitue le pendant soviétique de l'OTAN (Miller, 2005 :240). En somme, il n'existe pas, durant cette période, de possibilité pour la Tchécoslovaquie de développer ses propres relations avec d'autres pays, ni de défendre des intérêts autres que ceux affichés par l'URSS. Les affaires étrangères du pays se résument ainsi à un alignement complet et un appui indéfectible à l'égard de Moscou.

Durant les années cinquante, le gouvernement communiste traverse une période d'instabilité. En effet, Klement Gottwal meurt en 1953; lui succède Antonín Zápotocký, qui meurt à son tour en 1957. C'est également une période de répression sanglante, qui s'attaque maintenant aux membres mêmes du Parti Communiste. En novembre 1952, quatorze représentants officiels du parti et du gouvernement sont condamnés pour conspiration contre l'État; onze sont exécutés (Wightman, 2008 :205). Entre 1951 et 1954, le Comité Central du Parti sanctionne ainsi 148 condamnations à mort (Miller, 2005 :240). Plusieurs grands noms de la scène politique tchécoslovaque deviennent la cible du Parti Communiste, qui suit les directives de Staline, plus enclin que jamais à la paranoïa, dans ses dernières années.

À cette époque, le pays éprouve certaines difficultés économiques. Bien que le plan quinquennal de 1954-1958 remporte un certain succès, des travailleurs fomentent des émeutes dans trois villes à travers le pays, en réaction à la réévaluation de la monnaie, qui amenuise considérablement le niveau de vie de ces derniers (ibid.). Après la mort de Staline, l'URSS de Khrouchtchev entre dans une période de déstalinisation. Selon Kusin, cette période est synonyme d'une prise de conscience pour l'élite tchécoslovaque : « Elle a compris que les méthodes de gouvernement, établies dans le sillage de février 1948, devaient être doublement révisées : il fallait accroître l'efficacité de gestion économique et instaurer un mode de relation moins conflictuel entre le parti et la population » (1988 :16). Ainsi, déjà, on pose un regard critique sur la gouvernance soviétique, qui à peine une décennie après le coup de Prague, a d'importantes ratés. À l'intérieur du parti, un soutien de plus en plus grand se fait sentir pour une réforme économique et politique, sans l'appui toutefois du dirigeant du KSČ, Novotný, considéré réfractaire à tout changement (Wightman, 2008 :205). Il y a néanmoins un contraste de plus en plus évident, comme le souligne Krejčí, « entre la théorie et la pratique socialistes, le développement cahotant de l'économie et le mécontentement croissant de la population », contraste qui appelle à un retour à l'économie de marché, considérée alors comme une hérésie par l'élite du parti (1988 :38).

Il faut comprendre que la Tchécoslovaquie subit les pressions de Moscou, qui la presse d'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. Toutefois, il est pressé, en 1957, de reprendre le processus collectiviste. De même, l'effort de décentralisation économique, qui s'escompte par un échec, pousse le gouvernement à tout recentraliser au début des années soixante (Miller, 2005 :240). La décennie s'annonce mouvementée; les problèmes économiques se creusent, qui amènent certains intellectuels à critiquer la politique gouvernementale en la matière. Le troisième plan quinquennal de 1959-1963, un échec retentissant, oblige les dirigeants à se rabattre sur des objectifs annuels. Plusieurs éléments centraux de l'économie sont en déclin : le revenu national, la production agricole et industrielle, les investissements, les profits des exportations, le salaire moyen et la consommation (Miller, 2005 :241). Dans un tel contexte, les idées réformistes gagnent en popularité, encourageant de grands changements dans la société tchécoslovaque.

Avec la fin du second plan quinquennal, une nouvelle Constitution voit le jour en juillet 1960, consacrant la Tchécoslovaquie « république socialiste ». Le nouveau 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, tout comme durant la première République. Cox et Frankland expliquent:

«The real effects of centralization became evident when a new constitution, adopted in 1960, guaranteed nationality rights to Slovaks in education, language, and cultural activities, but abolished Slovakia's Board of Commissioners. The 1960 constitutional revision granted symbolic attention to the cause of Slovak national identity, but reduced the institutional power of Slovaks» (1995:78).

La nouvelle constitution soulève ainsi un tollé de protestations parmi les Slovaques, qui critiquent vertement ce fédéralisme asymétrique, avantageant plus que jamais les Tchèques. Paradoxalement, ces derniers manifestent également leur insatisfaction, affirmant que le document accorde trop d'attention aux intérêts de la Slovaquie. Curieusement, les deux groupes, aux motivations opposées, feront néanmoins 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'une insatisfaction profonde et généralisée de la population et de

certaines 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, comme l'indique Kusin : « Le régime d'Alexander Dubček a donné aux gens la possibilité d'influencer les décisions centrales en leur permettant de défendre leurs intérêts et d'exprimer leurs opinions » (1988 :17). La Tchécoslovaquie tente ainsi de prendre un virage qui combine tolérance accrue et coercition réduite.

Concrètement, Dubček, dans son « Programme d'Action », souhaite conserver une économie de type socialiste, tout en y incluant un rôle pour les mécanismes de marché, ainsi que la démocratisation du système politique. Cette dernière se traduit par une séparation plus marquée entre le Parti et l'État et suppose une véritable fédéralisation du pays (Wightman, 2008 :206). Selon Krejčí, les Slovaques constituent les grands gagnants du Printemps de Prague, la République socialiste tchécoslovaque devenant la fédération des Républiques socialistes tchèque et slovaque, ce qui renverse la dynamique du système politique tchécoslovaque : « La tendance à la centralisation, qui s'était amorcée après la prise du pouvoir par les communistes en 1948 pour atteindre son zénith en 1960, avec la nouvelle Constitution socialiste, s'inversa et la nation slovaque eut enfin un État qui lui appartient en propre » (Krejčí, 1988 :39). Cet aspect est d'autant plus important, puisqu'il annonce la suite de l'histoire tchécoslovaque.

Entretemps, 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 qui a lieu dans ce pays. D'abord suspicieux, les dirigeants communistes de l'Union soviétique, de la République démocratique allemande, de Pologne et de Bulgarie deviennent hostiles à ce dernier. 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 ces derniers (ibid.).

La volonté soviétique de remplacer Alexander Dubček à la tête du Parti Communiste est remise en question par la résistance populaire qui s'organise à l'époque. Aux voix de la population s'ajoute celle de Ludvík Svoboda, le Président, qui refuse les nominations pro-soviétiques au gouvernement. Si cette vague de protestations remporte un certain succès à court terme, le 17 avril 1969, l'URSS réussit tout de même à forcer Dubček à remettre sa démission. Son successeur, Gustáv Husák, procède, dans les mois qui suivent, à un réalignement de la Tchécoslovaquie sur l'Union soviétique, qui convient à cette dernière (Wightman, 2008 : 206). Sous Husák, le pays s'engage dans une période de «normalisation».

La normalisation désigne une série de mesures touchant le KSČ ainsi que la société en vue de reprendre le droit chemin socialiste. Dans cette optique, une purge organisée par Husák lui-même secoue le Parti Communiste. La purge cible bien entendu les réformistes; beaucoup sont expulsés, et les autres choisissent de partir, de leur propre chef. Entre 1969 et 1971, le Parti perd ainsi le quart de ses effectifs. Ces derniers se voient refuser l'accès à d'importants postes dans d'autres institutions et organisations. De la même façon, les journaux et magazines qui s'opposent à l'ordre soviétique sont forcés de fermer leurs portes. Toute forme d'opposition est muselée (ibid.). Toutes les couches de la population sont touchées; certains s'immolent même en guise de protestation.

Durant les années soixante-dix, la voix dissidente du dramaturge Václav Havel s'élève. En 1975, il écrit une lettre ouverte à Husák, afin de dénoncer la normalisation. Il devient également l'un des artisans de la Charte 77, un pamphlet protestataire (Miller, 2005 :243). Plus d'un millier de personnalités tchécoslovaques signent ce document, qui réclame « le respect des libertés élémentaires : la liberté de la pratique religieuse, la liberté de conscience, c'est-à-dire l'application par l'État tchécoslovaque et sa justice des principes qu'il a théoriquement reconnus en signant les accords d'Helsinki (1975) ». Après le Printemps de Prague, la Charte 77 crée un mouvement de masse, comme le décrit Wightman: « [...] the principal strength of both movements was in uniting people from diverse sections

of the political spectrum, including former communists, liberal democrats and members of the Christian opposition. They established a sense of community, co-operation and trust, which was to bear fruit in November 1989[...] » (2008:206). Les intellectuels impliqués seront cependant violemment réprimés, emprisonnés ou tués.

Selon Wightman, il devient évident que, malgré les revendications de réformes et les protestations s'élevant de la société, la Tchécoslovaquie ne peut changer tant que l'URSS elle-même ne se transforme pas (ibid.). Les deux entités observent durant cette période un affaiblissement et une profonde paralysie, tant pour le régime de Husák que pour les dernières années de Leonid Brejnev ainsi que ses deux successeurs, Yuri Andropov et Konstantin Chernenko, deux communistes de la vieille garde. Ces deux derniers meurent d'ailleurs coup sur coup, laissant l'URSS sans dirigeant au milieu des années quatre-vingt (Miller, 2005 :244). L'arrivée de Mikhaïl Gorbatchev, dont les notions de perestroïka (restructuration) et glasnost (transparence) sont sur toutes les lèvres, n'amène pas, de prime abord, de changement en Tchécoslovaquie. En effet, si ces notions rejoignent les attentes de la population, elles sont cependant rejetées et considérées dangereuses par le leadership politique du pays, qui affirme que ces dernières ne s'appliquent que dans le contexte de l'Union soviétique (ibid.).

Néanmoins, le discours de Gorbatchev plaît aux réformistes tchécoslovaques, qui poursuivent leurs revendications, soutenus par la population. On s'oppose de plus en plus fréquemment aux politiques du gouvernement pro-soviétique; plusieurs pétitions circulent et les manifestations se multiplient. La brutalité des interventions policières ne diminue pas nécessairement, mais il existe un certain sentiment, parmi les opposants, que la situation ne peut que s'améliorer. Ce sentiment s'explique par divers événements ayant lieu à l'extérieur du pays, qui laissent présager des lendemains meilleurs. En août 1989, la Pologne nomme, pour la première fois, un Premier Ministre non-communiste; en novembre de la même année, la chute du mur de Berlin, séparant les parties soviétique et occidentale de la ville, provoque la joie des citoyens. Tous comprennent alors que l'URSS ne peut plus, désormais, intervenir en Tchécoslovaquie, ou ailleurs, pour freiner la mise en place de réformes radicales (Wightman, 2008 :206). C'est aussi à cette époque qu'apparaît une volonté de rapprochement

entre la Communauté européenne et l'URSS. D'un côté, François Mitterand et Helmut Kohl y sont favorables; de l'autre, Mikhaïl Gorbatchev parle d'ores et déjà d'un « toit commun » pour l'Europe de l'Est et l'Europe occidentale.

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 alors l'assaut brutal des policiers, entraînant une vive réaction populaire à travers le pays. Des centaines de milliers de citoyens déambulent dans les rues pour dénoncer les agressions. C'est la révolution de velours, ou la révolution des chandelles, référence à toutes ces chandelles allumées, entre étudiants et policiers au Carré Wenceslas, lieu des confrontations. Le 24 novembre, le cabinet du Parti Communiste (KSC) est forcé de démissionner. Entretemps, deux partis politiques émergent : le Forum Civique en République tchèque et Public contre la Violence en Slovaquie. Ces derniers coordonnent les forces démocratiques qui cherchent à se faire entendre (Wightman 2008 :206). Le 29 novembre, l'Assemblée fédérale élimine le rôle constitutionnel prépondérant du KSC et vote une loi mettant fin au pouvoir communiste. Le Premier Ministre Adamec, qui jusque-là avait tenté de négocier avec les forces démocratiques une administration de transition, renonce à ses fonctions le 7 décembre, suivi du président Gustáv Husák. Le 28 décembre, Alexander Dubček, qui avait dû se retirer de la scène politique lors du Printemps de Prague, devient président de l'Assemblée fédérale. Cette dernière élit le jour suivant Václav Havel à titre de Président du pays (Miller 2005 : 245). Ainsi, un peu plus de quarante ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale et le coup de Prague, qui instaurait la gouverne communiste en Tchécoslovaquie, l'URSS s'effondrait, sans opposition aucune, victime de son immobilisme.

Au lendemain des événements de 1989, la Tchécoslovaquie devient la République Fédérée Tchèque et Slovaque, changement symbolique s'il en est un, 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). Selon Martin Potůček, qui a étudié le développement des politiques sociales en République tchèque, des années 1989 à 1992, le pays en est à développer de nouvelles institutions. Il s'agit en effet d'établir des mécanismes plus résilients et décentralisés qui sont compatibles avec les réformes économiques qui s'apprêtent à prendre place sur le territoire (2004 :254).

À l'époque, plusieurs lois sont votées, qui pilotent la transition du totalitarisme à la démocratie et instaurent un État de droit, où les droits fondamentaux sont reconnus. Il importe également de restituer au secteur privé les propriétés nationalisées par l'État. À partir de 1990, plus de 100 000 petites entreprises étatiques sont privatisées. L'année suivante, on projette la privatisation de quelque 3 000 grandes compagnies d'État. Le sujet des réformes économiques apparaît beaucoup plus épineux. En septembre 1990, le gouvernement, sous l'impulsion de Václav Klaus, dévoile son Scénario pour une réforme économique, un plan très similaire à celui de la Pologne, qui s'était alors engagée dans une véritable thérapie de choc. Or, beaucoup s'inquiètent des conséquences sociales d'un tel changement aussi radical, et réclament davantage d'intervention de l'État. Le Président Havel penchera finalement du côté de Klaus, en faveur des réformes économiques rapides (Svec, 1992 :377). Celles-ci préconisent l'application de postulats néolibéraux. Laure Neumayer nomme « voie tchèque », le discours néolibéral combiné à une pratique économique interventionniste (2002 :50). Les premiers résultats de cette thérapie choc sont très mitigés. Les prix augmentent considérablement (58% en 1991), ce qui fait chuter la consommation; on observe également un déclin de la production industrielle, des investissements, des salaires réels, de l'import/export. Le taux de chômage grimpe à 6% (Svec, 1992 :377). C'est une période difficile, mais à la décharge des réformistes, le contexte économique de l'époque l'est tout autant.

Dès les premières élections libres, qui prennent place en juin 1990, certains clivages politiques apparaissent. D'abord, les deux républiques sont considérées comme des territoires électoraux totalement distincts. Il n'y a donc, dans cette optique, aucune cohésion politique nationale. En outre, le pluralisme émerge; vingt-deux partis participent aux élections. Toutefois, seulement onze de ceux-ci présentent des candidats à la fois en Slovaquie et en

Tchéquie. Seul le Parti Communiste de Tchécoslovaquie récolte des sièges dans les deux territoires (Henderson, 1995 : 112). Néanmoins, les deux mouvements citoyens s'en tirent avec une bonne proportion des votes : le Forum civique obtient une majorité absolue, avec 66% des suffrages, alors que Public contre la Violence n'en récolte que le tiers et doit par conséquent former une coalition (1995 : 113).

Selon Cox et Frankland, les dissensions qui suivent directement l'élection de juin 1990 ont pour objet les choix de réformes politiques et économiques que nécessite la transition du communisme à la démocratie (1995 :83). En outre, les deux mouvements citoyens ne s'entendent pas nécessairement sur tous les enjeux. Milan Svec opine dans cette direction et explique:

«Both Civic Forum and Public against Violence were broad coalitions of forces with a clear anti-communist stance but with very different outlooks. What united them and had won them the election was their leading role in the revolution. But this glue began to disintegrate soon after the victory, with leaders of various persuasions wanting to take the country's politics and economy in different directions. It could not have been otherwise, since the electorate was equally divided» (1992:376).

Ainsi, un premier clivage apparaît entre les deux coalitions. Alors que le Forum Civique de Václav Klaus²¹ est orienté vers des réformes économiques rapides, Public contre la Violence demeure très ambivalent à ce sujet; de plus, il abrite une frange nationaliste importante. Henderson affirme que le legs communiste dont les deux régions tentent de se détacher exacerbe ainsi la segmentation nationale traditionnelle du pays (1995 :113).

Outre le clivage mentionné précédemment, les deux entités se distinguent sous d'autres aspects. Sur le plan religieux, bien que le catholicisme soit majoritaire en Slovaquie et en République tchèque, cette dernière a toujours été plus laïque. Au niveau identitaire, la Slovaquie, de tout temps en situation d'infériorité au sein des gouvernements, a eu tendance à mettre l'accent sur le nationalisme slovaque, plutôt que l'identité tchécoslovaque, dont se réclament au contraire les Tchèques. Par ailleurs, le territoire de ces derniers, depuis l'Empire

²¹ Celui-ci fonde, en avril 1991, le Parti Démocratique Civique, de droite libérale, dont il devient le président.

Austro-Hongrois, a toujours été plus industriel et urbain, alors que la Slovaquie est demeurée foncièrement rurale. Le choix du régime pose également problème; les Slovaques sont beaucoup plus partagés à l'idée d'une fédération, car ils sentent qu'elle leur est imposée par Prague. Enfin, les priorités en affaires étrangères divergent considérablement. 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).

Durant le premier mandat du gouvernement tchécoslovaque, les discussions reprennent sur la forme de la fédération. En décembre 1990, un amendement constitutionnel redistribue la plupart des pouvoirs du gouvernement fédéral aux deux républiques. En février 1991, de nouvelles négociations débutent afin de produire une nouvelle Constitution fédérale. Celles-ci deviennent rapidement très périlleuses, la question de l'autonomie slovaque monopolisant la tribune (Cox et Frankland, 1995 :83). Mečiar, leader slovaque²², souffle ainsi le chaud et le froid avec un discours nationaliste qui ne plaît pas à tous; il critique également les piètres résultats de la réforme économique de Klaus. Les deux hommes sont à couteaux tirés. Les Slovaques ne peuvent plus supporter Havel, le Président de la fédération; de leur côté, les Tchèques sont irrités par les velléités indépendantistes de Vladimir Mečiar. Conséquemment, les négociations achoppent. Juin 1992 voit l'arrivée de nouvelles élections, où le parti de Klaus, le Parti Démocratique Civique, est réélu au Conseil national tchèque, tout comme celui de Mečiar, le Mouvement pour une Slovaquie Démocratique, au Conseil national slovaque. La véritable difficulté réside dans l'Assemblée fédérale, où les deux groupes ne coopèrent aucunement (Henderson, 1995 :120).

Les secondes élections libres mettent ainsi 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

²² D'abord militant au sein de Public contre la Violence, il deviendra plus tard le chef du Parti du Peuple/Mouvement pour une Slovaquie Démocratique, issu du mouvement civique de 1989.

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; celui-ci perd beaucoup de ses pouvoirs à la suite de la réduction de la taille du cabinet. En juillet 1992, l'Assemblée fédérale ne réussit pas à réélire Havel au poste de président, les Slovaques refusant de soutenir sa candidature. Le pays se retrouve donc sans chef d'État, aucun candidat ne souhaitant prendre les rênes du pouvoir fédéral (Miller, 2005 :247). Faute d'un terrain d'entente à ce niveau, chaque république se replie, afin de poursuivre leurs objectifs respectifs—les réformes économiques néolibérales pour la République tchèque, la quête nationaliste pour la Slovaquie. Le 17 juillet, cette dernière adopte une déclaration de souveraineté. Quelques jours plus tard, les deux leaders s'entendent pour la division de l'État. Après plusieurs semaines de discussions, une loi est votée le 25 novembre 1992 pour la partition de la Tchécoslovaquie. Le 1^{er} janvier 1993, la fédération est officiellement dissoute, et deux nouveaux pays, la République tchèque et la Slovaquie, voient le jour (Cox et Frankland, 1995 :86). Après la révolution de velours, trois années auparavant, la Tchécoslovaquie procède à ce que les spécialistes ont appelé le divorce de velours.

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). Selon Wightman, les priorités du nouveau gouvernement demeurent la transition à une économie de marché, le renforcement de la démocratie parlementaire et la négociation de l'entrée de la République tchèque à l'OTAN ainsi qu'à l'Union européenne (2008 :207). Le pays entre alors dans une seconde phase de développement, si l'on se fie à l'analyse de Potůček. Cette dernière se caractérise par un retrait des réformes sociales au profit de l'avancement des réformes d'ordre économique, et s'étend de juillet 1992 à juin 1998. L'agenda néolibéral revient ainsi à l'avant-plan : on limite les pouvoirs du gouvernement en matière de sécurité sociale. À cette époque, une certaine méfiance envers le rôle intermédiaire des institutions civiles pour développer et mettre en oeuvre les politiques sociales prévaut, dû à la coalition formée par le Parti Démocratique Civique de Klaus, les Chrétiens-démocrates et le Parti du Peuple Tchèque, dont la philosophie politique est à la fois conservatrice et néolibérale.

Durant cette période, l'accession à l'UE ne suscite pas beaucoup d'enthousiasme au gouvernement; la Commission européenne note d'ailleurs dans ses rapports annuels les importantes disparités dans l'effort d'adhésion tchèque (Potůček, 2004 :255).

La République tchèque poursuit ainsi son chemin de façon indépendante et ce, tant en politique intérieure que dans ses relations internationales. En 1993, elle entre au Conseil de l'Europe, et l'année suivante, devient membre de l'Union européenne occidentale. En 1995, elle joint les rangs de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE). Contrairement à l'Autriche, la République tchèque fait rapidement des avancées dans le monde des alliances militaires. En février 1994, le pays se joint à l'initiative du Président américain Bill Clinton « Partners for Peace »; l'année suivante, la république participe à une mission de maintien de la paix parrainée par l'ONU en Bosnie, et plus tard au Kosovo. Le pays entre enfin, aux côtés de la Hongrie et de la Pologne, à l'OTAN, en mars 1999 (Miller, 2005 :249). L'alignement stratégique de la République tchèque sur les États-Unis est évident—tout comme l'est son éloignement de la sphère post-soviétique—mais il ne fait toutefois pas ombrage à la volonté d'intégration européenne, qui demeure un objectif clé, malgré l'enthousiasme parfois tiède des parlementaires.

À l'époque, il existe, selon Søren Riishøj, trois différentes orientations pour les relations internationales de la République tchèque. Dans un premier temps, l'approche pan-européenne se caractérise par une Europe indivisée sans pacte militaire et avec l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) en guise de pivot. L'approche fédérale se base plutôt sur la croyance d'une Union européenne forte possédant des institutions fonctionnelles et véhiculant une identité commune; cette dernière est favorisée par le Président Václav Havel. Enfin, la voie libérale eurosceptique ou euroréaliste préconise une Union européenne se limitant à un marché interne; ici, les intérêts tchèques sont privilégiés, tout comme l'indépendance nationale. (2007 :524). Néanmoins, l'euroscepticisme est présent en République tchèque à cette époque. Havel, craignant que le pays manque le bateau du premier élargissement de l'Union européenne à l'est, doit récuser cette attitude qui gagne la république. Havel craint également que l'Europe subisse une seconde division suite à l'élargissement; il souhaite que l'Europe se démocratise et jouisse d'une importante

participation populaire, ce qui selon lui, ne semble pas se profiler avec Maastricht, qu'il qualifie de trop technique et impopulaire. Il existe donc un débat sur la finalité, que Riishøj explique : « The Czech *finalité* debate tended either towards *federal* settlements or in the direction of *intergovernmentalism*, while [Havel's] supranationalist views seemed to show some *post-Westphalian* characteristics » (2007 :525). L'approche fédérale semble finalement l'emporter.

L'épopée européenne de la République tchèque avait commencé dès 1989, alors que s'effondrait l'Union soviétique. Le pays avait alors 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, le pays signe un accord d'association avec la CEE en 1991, 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 les préparations de chacun de ces candidats, jusqu'à ce qu'ils soient suffisamment prêts pour intégrer l'Union (Miller, 2005 :273).

Bien que cette période est fortement influencée par la doctrine néolibérale, qui n'épargne d'ailleurs pas la République tchèque²³, le processus d'accession du pays demeure basé sur un désir de réforme sociale, comme le montre Riishøj : « [...] the nominated Czech Euro commissioner (...) claimed that the European social model will be part of Europe's competitive advantage and that it is possible to create an effective balance between employment, the economy and the social sphere, or between solidarity and productivity » (2007 :526). Cette position concorde avec la nouvelle période dans laquelle le pays s'engage à partir de juillet 1998, celle du retour des politiques sociales à l'agenda politique tchèque. Ce retour s'explique en partie par la formation, en juin 1998, d'un gouvernement minoritaire par

²³ Martin Potůček définit l'orientation des gouvernements en place entre 1992 et 1998 comme un mélange de rhétorique néolibérale et conservatrice, de réserve à propos de l'élargissement de l'Union européenne et de politiques sociales centristes et étatistes (2004 :256).

le Parti Social-Démocrate. Celui-ci met en place un programme d'éducation et de participation civique et insiste sur la nécessité de développer, pour la nation tchèque, une vision à long-terme. Le parti au pouvoir souhaite revoir le modèle de marché, afin de donner à l'économie une orientation sociale et écologique (Potůček, 2004 :255). Ceci constitue une importante rupture par rapport à la période précédente, qui avait vu la perte de vitesse du développement des politiques sociales.

Il semble ainsi que le courant eurosceptique concentré autour de Václav Klaus, du Parti Démocratique Civique et dans une certaine mesure du Parti Communiste, bien que toujours présent, s'affaiblisse après 1998, pour laisser place à une volonté de bien préparer le pays à une éventuelle intégration européenne. La victoire des Sociaux-Démocrates du CSSD aux élections de 1998 apparaît d'ailleurs tel un rejet des politiques de Klaus et de son parti durant les années 1990. Au printemps 1999, le Parlement accepte la Charte Sociale Européenne et on s'affaire à élaborer la Doctrine Sociale du pays, qui vise à construire un vaste consensus national autour d'une orientation future, de buts, priorités et instruments visant à mettre en oeuvre une politique sociale cohérente qui répondra aux besoins de la population (Potůček, 2004 :257). La République tchèque a pour guide l'Union européenne elle-même, dont elle cherche à émuler les approches et politiques. Tout ceci a cependant lieu dans un contexte plutôt défavorable de compressions budgétaires, où certaines réformes, dont celle de l'administration publique, faute de subsides, doivent être reportées. Néanmoins, le pays établit de nouvelles bases de dialogue, appelées « Conférences sociales », qui incluent la population, des représentants d'organisations non-gouvernementales, des experts et des fonctionnaires (ibid.).

Ainsi, au début des négociations, bien qu'il figure parmi les candidats les plus prometteurs, le pays n'est pas sans failles, comme l'indique Laure Neumayer :

Les faiblesses majeures de la République tchèque furent, par exemple, l'absence de loi sur l'administration publique, les imperfections du cadre juridique des activités économiques et financières, le maintien des aides étatiques dans le secteur de l'acier ou, encore, les lenteurs de l'alignement de la législation en matière agricole et du renforcement de l'administration du contrôle des frontières (Neumayer 2002 : 54-55).

L'auteure note que certains legs du socialisme sont communs à tous les candidats à cette époque, comme la réforme de l'administration publique et de l'appareil judiciaire, ainsi que la restructuration de l'industrie lourde. Le Plan de revitalisation tchèque de 1999 apparaît d'ailleurs à ce sujet trop interventionniste aux yeux de la Commission européenne, qui désapprouve également les surtaxes à l'importation que le pays introduit pour contrer la crise économique (ibid.). Les candidats doivent jongler avec les attentes européennes, les pressions internationales provenant du FMI et de la Banque Mondiale et une conjoncture économique qui n'est pas des plus resplendissantes, et satisfaire autant la Commission européenne que leur population respective, ce qui ne constitue jamais une tâche facile.

De façon générale, rétrospectivement, la République tchèque et les autres candidats, dans leurs négociations avec l'Union européenne, ont bien vite compris qu'ils ne disposaient pas d'une très grande marge de manoeuvre. Autant ils comptaient mener une bataille commune, autant leurs intérêts respectifs divergeaient parfois, s'ils ne s'opposaient pas directement. Vu leur grand nombre, une ambiance de concurrence prend effectivement rapidement le pas sur la tentative de négociation commune. C'est la course à la mise en oeuvre de l'acquis communautaire; chacun se compare à l'autre, quant au nombre de chapitres qu'ils réussissent à clore, même provisoirement (2002 :61). 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 » (ibid.). Tel un joueur d'échec, la Commission place, sur l'échiquier des négociations, les pions à sa guise, n'hésitant pas à utiliser 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 néanmoins à tirer son épingle du jeu. Selon Miller, après 2000, le pays a traversé la plupart des obstacles à l'adhésion. En 2001-2002, le partenaire européen et la république s'entendent sur une période transitionnelle de plusieurs années qui permet à cette dernière de prendre davantage de temps pour légiférer, conformément à l'acquis, dans les domaines de l'énergie, de l'environnement, de la libre circulation des capitaux et des travailleurs, de la taxation, de l'agriculture et du transport, ce qui a pour effet de réduire la pression sur le pays (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.

Du point de vue politique, la République tchèque s'engage à la même époque dans une période plus difficile, sorte d'apprentissage des aléas de la démocratie. Wightman affirme en effet qu'après 1999, le pays subit un certain désenchantement de la politique partisane. Sans entrer dans les détails d'une situation foncièrement complexe, on observe durant cette période le déclin des acteurs qui avaient triomphé pendant et après la Révolution de velours de 1989. Le Parti Démocratique Civique, et sa figure de proue Václav Klaus, voient particulièrement leur étoile faiblir. Plusieurs anciens leaders étudiants publient en effet une déclaration réclamant le retrait de la vie politique des acteurs issus des événements de 1989, afin de laisser place à une nouvelle génération de dirigeants. En décembre 1999, plus de 50 000 Tchèques se réunissent à Prague pour appuyer cette déclaration; une pétition circule en outre à ce sujet, forte de 150 000 signatures (2008 :207). Les deux principales formations politiques, le Parti Social-Démocrate (CSSD) et le Parti Démocratique Civique (OCD), visées par les revendications de renouveau, ne se formalisent pas outre mesure de ces remous.

Les résultats aux élections de juin 2002, sur fond de propositions de changement du système électoral, reflètent bien l'insatisfaction et la désaffection de la population. D'abord, seulement 58% des électeurs se prévalent de leur droit de vote; par ailleurs, les Sociaux-

Démocrates n'enregistrent que 30% d'appui, alors que le Parti Démocratique Civique ne récolte que 24,5% des suffrages. Étrangement, le Parti Communiste voit une augmentation de 7% des votes en sa faveur. Malgré de piètres résultats, les Sociaux-Démocrates réussissent à former une faible coalition. Toutefois, nul ne se fait d'illusion; un vent de changement s'est levé. Suite aux élections, le chef du CSSD et Premier ministre, Zeman, quitte ses fonctions; il est remplacé par Vladimír Špidla. Peu de temps après, il est imité par Václav Klaus, qui se retire de l'OCD. Le Président Václav Havel, autre figure emblématique tchèque, se retire également en février 2003, à la fin de son second et dernier mandat. Dans un pied-de-nez aux jeunes citoyens de la république, Klaus réussira à se faire élire au poste qu'occupait Havel, grâce au soutien du Parti Communiste, ragaillard (2008 :208).

Dans l'année qui suit, jusqu'à l'accession européenne, le 1^{er} mai 2004, le gouvernement de Špidla vit des temps difficiles. Les positions du nouveau Président Klaus sont effectivement souvent en contradiction avec celles de la coalition de Špidla, tant au chapitre de la politique économique que de la réforme fiscale de juillet 2003. Klaus se distancie également de l'intégration européenne, qu'il critique ouvertement (ibid.). Le « retour à l'Europe » de la République tchèque a néanmoins lieu, ce qui semble boucler la boucle dans laquelle le pays s'était engagé suite à la fin du régime soviétique, une quinzaine d'années auparavant. L'apprentissage politique de la république s'avère cependant cahotique et les nouveaux acquis démocratiques, très fragiles. Le parcours tchèque est éloquent; de la part de l'un des chefs de file de l'Europe centrale et de l'Est, il fait la démonstration que les meilleures intentions et dispositions politiques ne facilitent pas nécessairement la transition du soviétisme à la démocratie, et du statut d'État-nation à celui d'État-membre.

2.3.2 Parcours de l'administration publique tchèque

Il importe maintenant de s'intéresser à l'administration publique du pays. De Tchécoslovaquie, à République socialiste, au statut actuel de République tchèque, ce pays à la forme changeante a-t-il une administration publique plutôt stable, ou au contraire, évolutive et aux caractéristiques difficilement saisissables? Nous verrons dans cette section que la bureaucratie nationale tchèque, bien qu'elle se distingue de par son intermède soviétique, ne s'éloigne pas énormément des autres bureaucraties européennes, tant dans sa

forme actuelle qu'historiquement. Nous avons parlé précédemment de l'isomorphisme institutionnel de Powell et DiMaggio, selon lequel le phénomène de bureaucratisation se fait dans un contexte d'homogénéisation des pratiques organisationnelles et institutionnelles, soit par coercition, mimétisme ou par diffusion de normes menant à une professionnalisation similaire d'un cas à l'autre. Le concept d'isomorphisme institutionnel explique pourquoi la République tchèque n'est jamais loin de l'un ou l'autre des modèles d'administration publique présent dans la typologie d'Elisabette Gualmini, que nous avons utilisée auparavant.

L'histoire récente du pays, tout comme sa situation géographique²⁴, explique probablement la tendance de l'administration publique tchèque à se rapprocher du modèle germanique, dont nous avons énuméré les caractéristiques lors de l'étude du cas autrichien. Pendant la première République, le pays se rapproche de la social-démocratie telle qu'on la retrouve chez ses voisins germaniques, un modèle qu'elle a tenté d'émuler à nouveau après la période soviétique, soit le dialogue entre l'État, les syndicats et le milieu des affaires, sorte de contrat social corporatiste également présent en Allemagne et en Autriche. Bien entendu, l'Histoire s'est chargée de compliquer la tâche du pays, 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, d'autant plus que ni l'Espagne, ni l'Autriche n'ont subi une telle influence. Par ailleurs, 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 cet 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 oeuvre à travers 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

²⁴ La République tchèque partage, à l'ouest, une frontière avec l'Autriche et l'Allemagne.

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 au diktat du Bloc soviétique.

Ainsi, Scherpereel identifie six composantes de l'idéal-type du SSAS. 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. Ceci découle également du transfert de la 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 semble mener à 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. Ceci rejoint le premier aspect mentionné ici : les fonctionnaires étant traités comme n'importe quel autre corps de métier, il n'est pas surprenant qu'il n'existe pas de sentiment d'appartenance (2004 :557).

Le fonctionnement du secteur public n'avantage d'ailleurs pas 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 ne possèdent peu ou pas de qualifications. Ceci tend à dévaloriser les travailleurs de l'administration publique, qui 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 niveaux administratifs inférieurs, qui sont de toute façon soumis aux d'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 la bureaucratie de celui-ci. Dans ce contexte, 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 portrait idéal-typique; il existe des variations d'un pays à l'autre, à l'intérieur de la sphère soviétique. Néanmoins, l'auteur affirme que le cas de la République tchèque s'apparente beaucoup à cet idéal-type, jusqu'aux derniers instants de l'Union soviétique. Plusieurs éléments servent à catégoriser les États socialistes, afin de déterminer s'ils suivent la ligne dure soviétique ou s'ils adaptent le discours totalitaire à leur réalité nationale : niveau de tolérance politique, propension à utiliser la violence pour contrôler la société, ouverture aux réformes économiques (2004 :559). Dans son étude statistique²⁵, 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 quatre-vingt-dix, à préférer les réformes économiques aux réformes administratives et sa méfiance 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 à 583).

De façon corollaire, Olga Vidláková note certains effets du communisme sur l'administration publique tchèque. Selon cette dernière, 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 envers celui-ci et l'administration publique en général. Dans une dimension plus théorique, le règne communiste a discrédité les concepts clés, les institutions et les instruments prépondérants associés au développement administratif (1993 :70). L'auteure mentionne notamment la crédibilité de la planification, la compétition, l'évaluation de la performance ainsi que le concept de loi pour illustrer ce phénomène de discrédit. Si certains de ces concepts sont utilisés dans le discours du Parti Communiste, ils ne consistent, selon Vidláková, qu'en de simples rituels formalistes. Pour cette raison, il apparaît difficile, après 1989, de faire accepter même les concepts et idées qui constituent la base d'une saine et

²⁵ Il a interrogé 296 gestionnaires publics (210 Tchèques et 86 Slovaques) dans quatre ministères différents.

indépendante administration publique (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 à mettre en oeuvre des réformes administratives. Vidláková s'est penchée sur ce sujet. Selon cette dernière, les réformistes devaient, au lendemain de la Révolution de velours, repartir sur de nouvelles bases. Dès la séparation des Républiques Tchèque et Slovaque, plusieurs ministères fédéraux ont été abolis, 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 (493/1992). De façon évidente, le transfert des compétences du niveau fédéral à celui de 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).

Parallèlement, de nouvelles réglementations apparaissent qui pilotent la transformation des gouvernements locaux. De la dictature des comités nationaux, qui ne font que transmettre au niveau local les ordres du pouvoir central, ces derniers deviennent de véritables municipalités avec l'Acte constitutionnel fédéral (294/1990), où les citoyens peuvent pleinement participer à l'exercice démocratique. Très tôt dans la transition postsoviétique, une réforme des administrations locales est ainsi mise en place (1993 :67). Au palier régional, les comités nationaux sont aussi abolis, bien que les sept régions tchèques demeurent, à titre d'unités territoriales. Ces dernières sont régies par les bureaux de district, au nombre de 72 à travers le pays. En somme, on observe une certaine déconcentration de l'administration étatique au niveau régional et local, qui ne fait pas l'unanimité. Par ailleurs, la réintroduction de la révision judiciaire des décisions administratives constitue un autre changement majeur dans l'administration locale tchèque (1993 :68).

Vidláková affirme que très peu d'attention a été accordée aux structures du gouvernement, de l'administration étatique centrale et de la fonction publique. L'obsession du Premier ministre Klaus pour la réforme économique et la privatisation explique en partie ceci. Comme dans le cas de l'Espagne, l'administration publique s'est trouvée en marge des changements postsoviétiques en République tchèque. L'auteure ajoute également 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 entériné 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 oeuvre ainsi que la coordination de l'assistance administrative internationale, ce qui semble s'éloigner de certaines des caractéristiques du SSAS, telles que définies par Scherpereel (1993 :69-70).

Ainsi, dès 1993, Vidláková identifie les points d'ancrage d'une telle réforme : « [...] a reform strategy for Czech public administration certainly needs to encompass central and territorial state administration; local government; the territorial organization of public administration; and, crucially, the re-building of an efficient and effective public service » (1993 :71). Bien sûr, une fonction publique digne de ce nom doit répondre d'une loi qui en régit tous les aspects—cette dernière n'entrera en vigueur qu'en 2004—ainsi que d'une loi plus générale sur l'administration publique. À l'époque où l'auteur publie l'article, l'État tchèque ne s'est pas encore doté d'une telle législation. Enfin, cette réforme administrative essentielle doit inclure de nécessaires mécanismes de contrôle externe ainsi qu'une institution de contrôle judiciaire, de type ombudsman (1993 :74).

De façon rétrospective, la décennie quatre-vingt-dix 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. Nous avons

constaté, lors du rappel historique, que pour la plupart des années quatre-vingt-dix, 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 économiques²⁶ qui ont lieu à cette époque. Si l'Union européenne sanctionne les retards de la République tchèque dans le développement d'un programme de pré-accession et au chapitre de l'administration publique, cette dernière 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 quant à la mise en oeuvre d'une véritable réforme de l'administration publique suscite une interrogation quant à la nature de la conditionnalité européenne. À l'aube de son accession à l'UE, le pays enclenche à peine certaines modifications à l'appareil gouvernemental. Quelle place prend la sphère politico-administrative dans le processus d'intégration européenne?

2.3.3 Parcours de l'acteur européen

L'élargissement de l'Union et l'intégration européenne au tournant du XXI^e siècle ont lieu dans un contexte de mondialisation et de réformes économiques néolibérales en Occident (voir Bieler, 2002 :577; Blokker, 2005 :518). Dans l'étude de cas portant sur l'Autriche, nous avons discuté de Maastricht qui marquait le début d'une nouvelle ère politique pour l'acteur européen, tout comme des critères de Copenhague, qui définissent davantage les conditions générales d'adhésion. Plusieurs développements ont lieu quant à la conditionnalité vis-à-vis des candidats d'Europe centrale et de l'Est, dès la fin du Bloc soviétique. Plus particulièrement, vu l'ampleur des disparités au sein des administrations publiques postsocialistes, l'Union européenne est en quelque sorte forcée d'insister sur

²⁶ Voir notamment le cas du secteur des télécommunications (Nemec, Sagat et Vitek :2004).

l'importance de saines structures administratives dans le processus d'accession. Ainsi, il semble que la ronde d'adhésion de 2004 se fasse sous le signe des réformes administratives.

De toute évidence, il existe une pression considérable sur les candidats postsoviétiques, d'une part par l'urgent besoin signifié par l'acteur européen quant aux transformations visant à éradiquer les vestiges du communisme totalitariste, en raison notamment de ce qu'Antoaneta Dimitrova nomme la « gouvernance d'élargissement ». Celle-ci naît et 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 : « [...] in the enlargement process governance flows from the EU to the applicants and is channelled mostly through the Commission and the Council, on the EU side, and the executive, on the candidates' side » (2002 :175). Ce « processus asymétrique », où l'acteur européen a un ascendant considérable sur les candidats, limite de beaucoup la capacité de négociations de ces derniers. La gouvernance d'élargissement, comme son nom l'indique, ne prévaut pas avec les actuels États-membres, qui ne l'ont d'ailleurs jamais connue, même lors de leur adhésion. Il faut dire que le contexte global d'accession, l'attitude des États-membres et le facteur soviétique influencent grandement l'attitude du négociateur européen et la nature du dialogue avec les candidats. Philippe Schmitter dresse un portrait lucide et réaliste de la situation :

«Leaving aside some rather significant differences in point of departure—ten rather than three countries; much higher burdens of economic, administrative, and legal reform in domestic institutions; relatively lower levels of per capita income (...); more volatile party systems (...); much less productive agriculture; and many more inefficient state enterprises—the Eastern candidates find themselves in a very different negotiating process. Their interlocutors (now 15) are much less likely to be lenient. Backed by very sceptical publics (and a raising tide of xenophobic parties), faced with much greater 'up-front' costs, and knowing the entry of these Eastern countries will put an enormous strain on an already shaky set of EU decision rules, existing member-states have dramatically upped the ante» (2003:321).

De plus en plus, l'adhésion à l'Union européenne apparaît, aux yeux des candidats, tel un processus ardu où aucun écart de conduite n'est toléré. Dans les mots de Phinnemore et Papadimitriou, ces derniers sont des consommateurs, et non des producteurs, d'eupéanisation; ils ne peuvent en influencer le contenu (i.e. l'acquis communautaire), seulement le rythme (2003 :9).

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. Glenn souligne l'interrogation de ces derniers face à l'identité de l'Union : « Although few dispute that EU membership was the only feasible choice (...) it remains unclear as to exactly what type of union they have joined, as highlighted by current debates surrounding the prospects for a European constitutional treaty » (2004 :25). Pour l'acteur européen, définir et établir des conditions devient un leitmotiv, une garantie contre les imprévus et les bévues. Pour les candidats, ceci rime avec fardeau et pression. Encore ici, Schmitter résume bien la situation, et fait un rapprochement avec les rondes d'adhésion précédentes :

«Conditions are being imposed now that would have been unthinkable back in the 1980s. Rights for ethno-linguistic minorities, resolution of all territorial boundaries and extra-territorial claims on 'nationals' living in other countries, marginalization of nationalist parties and leaders, administrative probity, political decentralization, privatization of public enterprises, removal of state subsidies, iron-clad guarantees for private property, independent judiciaries, proof of the rule of law—none of these, as far as I can tell, were demanded of Portugal and Spain when they were negotiating entry» (2003:321).

Ainsi, pour le groupe de pays-candidats de 2004, dont fait partie la République tchèque, l'adhésion européenne s'annonce autrement plus corsée que les précédentes, et leur marge d'erreurs et de manoeuvre, très mince. L'acteur européen, de son côté, semble augmenter considérablement les enchères, sous l'impulsion des États-membres, conscients des risques d'accepter des candidats si peu préparés.

L'Union européenne tient très tôt, dès 1989, un discours de conditionnalité auprès des nouveaux venus issus de l'Union soviétique. Selon Dimitrova, la conditionnalité fait surface dès les premiers accords de commerce et de coopération, et plus tard avec les accords d'association avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est. L'acteur européen met alors en place des clauses de suspension qui soumettent les accords au respect des droits humains et des 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 oeuvre 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 quatre-vingt-dix vise plus largement la création d'institutions et d'infrastructures, nécessaires à l'adoption et la mise en oeuvre mêmes de l'acquis communautaire (*institution-building*; 2002 :171).

L'apparition de l'exigence de capacité administrative, ou critère bureaucratique, bien qu'elle soit mentionnée à Copenhague en 1993, puis en 1994 dans un Livre Blanc destiné aux candidats postsocialistes, intervient à Madrid en décembre 1995 (Dimitrova, 2002 :177). Pour Tony Verheijen, l'émergence d'un tel critère s'explique par la complexité grandissante de l'Union européenne, ainsi que par la faiblesse des capacités administratives des candidats (2002 :80). À nouveau dans l'Agenda 2000, créé en 1997, la Commission, dans ses Avis et Opinions sur les candidats, insiste et appuie 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, d'un système de formation; capacités 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, créés à la demande de la Commission (2002 :82). Verheijen distingue d'ailleurs entre capacités sectorielles, présentes 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 coeur 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.

Ce dernier, bien qu'il identifie l'importance et l'urgence de réformes administratives chez les candidats postsoviétiques, apparaît ambivalent lorsque vient le temps de cibler concrètement les changements à effectuer à l'intérieur des 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, de l'absence de systèmes de coordination ou de l'opacité et l'imprécision de la chaîne de responsabilité (2002 :92). Malgré l'identification de ces faiblesses majeures, l'UE se montre incapable d'opérationnaliser son nouveau critère de capacité administrative horizontale. Ceci explique qu'après 2000, selon Dimitrova, la Commission parle de moins en moins de ce dernier, 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).

On observe donc un certain éparpillement de l'acteur européen au chapitre du processus d'intégration. Il semble que la gouvernance d'élargissement, dont parle Dimitrova, ne réussisse pas à atteindre ses objectifs cruciaux de construction institutionnelle et structurelle. L'ambivalence de l'acteur européen n'est certes pas étrangère au courant néolibéral auquel celui-ci prête flanc dans la dernière décennie du XX^e siècle, que Bieler a d'ores et déjà souligné. Verheijen est d'ailleurs d'avis que cette allégeance a nui à l'établissement d'un modèle européen d'administration publique pour les candidats : « [...] il faut comprendre que le début de la transition a coïncidé avec une période où les concepts néolibéraux de l'administration publique prédominaient dans les écrits théoriques sur l'État.

(...) Rien d'étonnant, par conséquent, à ce que le développement de l'administration publique n'ait pas été considéré comme une priorité » (2002 :90).

En d'autres mots, la gouvernance d'élargissement de l'UE est directement en contradiction avec le courant politique qui dicte son évolution. Dimitrova indique qu'en vérité, l'UE ne réussit pas à fournir aux candidats un quelconque modèle de gouvernance administrative : « There are no EU treaty provisions regarding the design of the member states' public administrations and no general body of European law in the public administration sphere » (2002 :180). Pour sa part, Verheijen affirme que le détournement néolibéral du processus de réforme complique davantage le développement de capacités administratives, l'UE échouant à adopter une « approche méthodique et détaillée de l'administration »; en outre, les instruments utilisés²⁷, la forte politisation du processus et la pression exercée par les bailleurs de fonds—Banque Mondiale et UE—nuisent tant aux candidats dans leur tentative de réforme qu'à l'UE dans l'élaboration d'une conditionnalité cohérente et concrète. Or, celle-ci n'est-elle pas cruciale, sachant que d'autres candidats s'apprêtent d'ores et déjà à demander leur adhésion en 2007 et au-delà? Au final, si réforme il y a eu chez les nouveaux membres, aucun modèle de changement administratif n'a émergé, tant parmi ceux-ci que chez les États-membres plus anciens, comme le montrent Papadimitriou et Phinnemore : « [...] even amongst the existing EU member states administrative responses to EU membership have kept a distinct national flavour » (2003 :15-16). Cette idée est reprise par John K. Glenn : « [...] the actual nature of administrative structures to be adopted is left to applicant countries, and countries with varying sizes and degrees of regionalization should reflect those differences » (2004 :19). À ce sujet, il semble qu'il existe un écart entre un certain discours théorique²⁸ de l'UE et les pratiques des candidats.

²⁷ Par exemple, l'exercice de jumelage entre membres et candidats a contribué, selon Papadimitriou et Phinnemore, à la création d'un « marché administratif » duquel les candidats peuvent choisir les éléments qu'ils désirent. Selon ces auteurs, dans cette optique, l'europanisation de l'administration publique ne doit pas être cherchée dans le résultat, mais plutôt dans le processus (2003 :16-17).

²⁸ Selon Dimitrova, les principes de fiabilité, prévisibilité, responsabilité, transparence, efficacité et efficacité, élaborés par SIGMA et inspirés par les jugements de la Cour Européenne de Justice, demeurent peu reconnus par les membres (2002 :181). De la même façon, le Common Assessment Framework (CAF), sorte de guide à l'usage des administrations publiques des membres et décrivant certaines techniques de management de la qualité, a eu tendance à rester lettre morte (2002 :182).

En somme, il semble que l'acteur européen soit victime de sa trop grande complexité, tentant 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. Victime également de ses contradictions, l'Europe communautaire ne peut réconcilier ses ambitions d'union politique avec une doctrine néolibérale prônant le retrait de l'État et la réduction à son maximum de l'administration publique. Le parcours de la République tchèque, produit direct de la gouvernance d'élargissement, en est d'ailleurs l'illustration la plus juste.

L'acteur européen en vient, après 2000, 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, en bref, du tissu social des sociétés contemporaines (2004 :263). Fort de cette nouvelle orientation sociale, l'acteur européen souhaite que les dix candidats postsoviétiques se l'approprient, dès 2002. Malheureusement, ces derniers ne sont pas en mesure de répondre à cette énième exigence de l'Union européenne. Dans un tel contexte, les bonnes intentions de l'Union européenne visant à se réconcilier avec sa mission sociale apparaissent comme 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).

Ainsi, à l'aube de la 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 essoufflés et désenchantés. D'abord entraînés, comme le reste de l'Occident, dans le tourbillon des doctrines néolibérales, l'Union européenne renoue avec ses principes sociaux, trop tard peut-être pour en faire profiter les nouveaux membres, dont beaucoup ont déjà manqué le train des réformes pendant les années quatre-vingt-dix. Durant cette période, le caractère évolutif de l'acteur européen devient une évidence, à la lumière de la multiplication des dimensions et facettes de son identité, mais également de celle des enjeux, des arènes de pouvoir ainsi que des réalités nationales. Conséquemment, la ramification infinie de la conditionnalité, par laquelle l'Union européenne tente de répondre à ses propres

besoins de contrôle, ainsi qu'aux craintes de ses membres, a lieu parallèlement à son opacification, malheureuse et contreproductive. Schizophrène, l'entité complexe que l'UE est devenue se confond dans ses multiples identités : la zone économique, l'union politique, l'organisme de développement social et économique. 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'oeil; il laisse les candidats désarmés. Le retard administratif qu'accusent les dix États-candidats, après 2004, n'est toutefois pas un mirage. De la même manière, aucun progrès n'apparaîtra instantanément sans effort ni accompagnement; c'est la leçon que s'appêtent à enseigner à l'acteur européen ces nouveaux venus.

2.3.4 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. Dans cette optique, il est difficile d'avoir le recul nécessaire à l'évaluation de l'administration publique tchèque au sein de l'Europe communautaire. Pour cette raison, cette section, contrairement à celles de l'Espagne et de l'Autriche, sera plus courte. Nous tenterons de mettre en évidence les tendances qui se dessinent, suite à l'adhésion du pays.

Dans un premier temps, le seul fait que la Loi sur la fonction publique soit entrée en vigueur en 2004 seulement est un premier indice significatif du peu d'intérêt accordé jusqu'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 la 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, au chapitre de la qualité de l'administration publique. De façon générale, l'auteur concède que la plupart des États sont efficaces pour ce qui est de la gestion des enjeux reliés 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 compétition demeurent inégaux. Ceci s'explique en partie par les systèmes de gestion mal développés ainsi que par l'absence d'une fonction publique adéquatement formée et suffisamment expérimentée (2007 :ix).

Verheijen identifie également trois aspects clés de la performance administrative de ces derniers : les politiques, les politiciens et les systèmes. Pour le premier aspect, l'auteur reconnaît le standard raisonnable atteint en termes de gestion politique verticale, mais rappelle la faiblesse du management horizontal. De la même façon, le management de la performance, la planification stratégique et la coordination des politiques apparaissent décevants. De leur côté, les politiciens refusent de délaissier leurs traditionnelles habitudes de jeux de pouvoir et de patronage, ce qui empêche la fonction publique d'évoluer vers un corps administratif basé sur le mérite. L'auteur note en outre un recul des améliorations effectuées dans la période pré-accession qui visaient à respecter l'acquis communautaire, particulièrement en regard des systèmes de gestion horizontale (2007 :x). Antoaneta Dimitrova avait pressenti une telle tendance: « Experiences with implementation in the EU show that actors sometimes try to win back at the implementation stage what they lost at the decision-making stage. There is no reason to assume that actors in Central and East Europe will be any different » (2002:186).

Verheijen est d'avis qu'un nouvel élan de la réforme du secteur public est nécessaire, afin d'introduire de meilleurs systèmes de création des politiques publiques, de gestion des ressources humaines et de livraison des services dans tout le gouvernement. L'ennui est qu'il n'existe pas, selon le chercheur, de véritables et efficaces moteurs de changement à l'oeuvre:

«External forces like the European Union do not seem to be performing this role as in the past; the European Commission (...) seems disinclined to apply pressure in this area despite the fact that soundly performing administrative systems (...) will be necessary to ensure optimal use of the Structural funds and despite the evidently poor performance of those systems during the 2004-06 period» (2007:xviii).

La République tchèque n'a pas réussi à reconstruire des institutions et infrastructures gouvernementales fortes et centrales. L'auteur déplore en outre l'absence de stratégies du secteur public, et plus particulièrement de plans de réforme émergeant du processus de programmation des fonds structurels. Par ailleurs, Verheijen insiste sur la créativité et le recours aux nouveaux courants de management pour ce qui est de la fonction publique, qu'il trouve trop empesée et statique; ici, il réfère à des approches de recrutement et d'avancement de carrière basées sur la performance (2007 :xix).

En dernier lieu, l'auteur affirme que les modèles traditionnels européens d'administration publique, tels qu'observés chez les plus anciens membres, ne conviennent pas aux nouveaux venus de 2004. Il importe donc de développer de nouvelles alternatives. De cette façon, Verheijen en 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 standards plus « européens ». Il devrait en outre préconiser des principes modernes d'administration publique, tels que la performance, le mérite et l'impartialité. La mise en place d'un tel système nécessite par ailleurs la compréhension et l'accord de toutes les formations politiques, afin que les efforts soient continus, peu importe qui gouverne, vu l'ampleur du projet (moyen à long terme) et l'envergure des transformations requises (2007 :xx).

En somme, le parcours de l'administration publique tchèque à l'intérieur de l'Union européenne, sauf exception, serait 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. Il semble que le poids du «cheminement institutionnel» soit très fort dans le cas des ex-satellites soviétiques. Les régimes totalitaires laissent de vilaines et indésirables marques dans les mentalités, les institutions politiques et l'administration publique, d'autant plus qu'elles s'avèrent être très tenaces. Face à une telle analyse, force est d'admettre que l'Union européenne demeure impuissante devant ses nouveaux membres, qui éprouvent de sérieuses difficultés. 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, munies de bonnes pratiques managériales, répondant à leur réalité nationale et tenant compte des legs du passé. Plus important : les nouveaux États-membres doivent se rappeler que ces transformations prennent du temps, de la constance, de la persévérance, et un contexte politique de stabilité démocratique.

CHAPITRE III

DISCUSSION

Nous avons brossé un vaste portrait, à la fois historique, social, politique et économique, du parcours de trois pays, ainsi que de leur administration publique, lors de leur intégration à l'Union européenne à différentes époques. Les études de cas de l'Espagne, l'Autriche et la République tchèque, guidées par une approche constructiviste et holiste, nous ont permis de saisir l'identité respective de ces trois acteurs dans toute sa globalité et sa complexité. Par la même occasion, nous avons pu observer l'acteur européen pendant environ un quart de siècle, de la fin des années soixante-dix jusqu'à 2004. Un tel portrait des trois membres et de l'entité supranationale appelle à un certain recul, si l'on veut comprendre et analyser ce volume d'information que nous avons recueilli.

3.1 Trois acteurs, trois parcours, une finalité européenne

Nous avons découvert trois pays foncièrement différents, tant au chapitre de la culture, qu'à ceux de l'histoire et de la politique. Tous issus des grands bouleversements secouant le XX^e siècle, ces trois acteurs se sont engagés, de force ou de plein gré, sur des routes divergentes, pour converger éventuellement 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, de façon plus ou moins durable, par la montée des totalitarismes avant, pendant et après la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, alors que l'Espagne est demeurée aux prises avec la dictature franquiste, l'Autriche est rapidement redevenue démocratique, alors que la République tchèque est entrée de plein fouet dans le laboratoire socialiste, sous le joug de l'Union soviétique. Dès lors, ces trois États prennent des trajectoires qui ne se croiseront pas jusqu'à ce qu'ils intègrent l'Union européenne. La seconde moitié du XX^e siècle marque profondément les acteurs modernes qu'ils deviennent, jusque dans la sphère de l'administration publique.

À ce sujet, l'Autriche semble plus favorisée. Le national-socialisme et l'occupation d'après 1945 n'ont pas laissé de séquelles profondes, ni au régime politique, ni à l'administration publique. Au contraire, le contexte de démocratie libérale dans lequel évolue l'Autriche, après la fin de l'occupation en 1955, permet à cette dernière de se développer *naturellement*, en suivant les tendances et en adoptant les modèles qui ponctuent le parcours de l'administration publique occidentale. Fort élément de continuité, la tradition réformiste pluriséculaire du pays permet à ce dernier de renouveler son administration publique, tout en respectant le modèle germanique, auquel elle souscrit. La bureaucratie nationale autrichienne est exemplaire, en ce sens qu'elle ne présente aucune faille importante, quant à sa structure et son fonctionnement. Cette constance et cette stabilité l'ont sans aucun doute aidée à résister aux soubresauts que lui réservaient l'Histoire récente.

En outre, l'entrée de l'Autriche à l'Union européenne, faite en douceur et demandant relativement peu de transformations, outre celle commandée par l'arrimage aux institutions européennes, n'altère que très peu cette tangente. De façon corollaire, une importance particulière doit être accordée à la notion de neutralité permanente, qui définit profondément le pays après 1955, y compris son processus d'accession et les conditions qu'elle impose à l'acteur européen. Ici aussi, ce dernier n'apparaît pas apte à influencer le parcours de l'Autriche ou la réforme administrative, le *Verwaltungsmanagement*, entreprise pendant la période pré-accession.

L'Espagne et la République tchèque, pour leur part, n'ont pas bénéficié d'un contexte et de circonstances aussi favorables. Dans le premier cas, il existe bel et bien une tradition d'administration publique, le *cesantias*, qui désigne cependant des pratiques de corruption, de patronage et de clientélisme très répandues et évidemment malsaines. La prise en otage de l'administration publique sous Franco résulte en une politisation sans précédent de l'appareil gouvernemental. Dans ce contexte, au sortir du régime franquiste, l'administration publique espagnole subit une profonde crise, que ne règle malheureusement pas la démarche d'adhésion européenne. Au contraire, cet aspect même se trouve occulté par le consensus démocratique qui émerge au lendemain de la mort de Franco. Qui plus est, le long règne des Socialistes à partir des années quatre-vingt renforce et aggrave le clientélisme, qui

s'institutionnalise et se généralise. Malgré une décentralisation politique sans précédent qui transforme cet État unitaire en une quasi-fédération, les velléités de réforme administrative ne se traduiront jamais, même après l'accession à l'UE, en de véritables modifications significatives de l'administration publique. À ce sujet, le consensus qui oriente le pays à l'ère contemporaine a un impact beaucoup plus fort, conjointement avec le legs historique multiple, sur l'administration publique que la Communauté européenne jusqu'à ce jour. De la même façon, à titre d'État-membre, l'Espagne éprouve des difficultés et affronte des obstacles qui lui sont intrinsèques et culturels, contre lesquels l'Europe ne peut rien, ou très peu.

Le cas de la République tchèque constitue une variation classique sur le thème du soviétisme. Se réclamant d'un modèle germanique d'administration publique, la Tchécoslovaquie n'a toutefois pu disposer de suffisamment de temps pour bien implanter ce modèle. Dès les années trente, le pays se trouve au coeur même des dissensions entre les Alliés et les forces de l'Axe, qui déstabilisent la fragile république. À la fin du conflit mondial, le Bloc soviétique ne lui laisse aucune chance, imposant ses structures fortement centralisées et centrées sur Moscou ainsi que le Parti Communiste. Après 1989, la République tchèque et son administration publique se relèvent difficilement du passé soviétique; les marques que celui-ci laisse sont indélébiles—politisation du système; sujétion complète de l'administration au Parti Communiste; usage courant de la violence et des purges décimant une fonction publique déprofessionnalisée; clientélisme et pouvoirs discrétionnaires; centralisation extrême. La période trouble qui suit la chute de l'Union soviétique et d'où émerge la démocratie n'est pas propice aux réformes administratives en profondeur. Les gouvernements préconisent plutôt un agenda néolibéral favorable aux réformes économiques. Malgré l'accent mis par l'Union européenne sur les capacités administratives, la République tchèque, comme tous les autres candidats de 2004, échoue dans la modernisation de son administration publique. Une fois de plus, l'acteur européen semble impuissant. Ainsi, bien que le pays ait réussi son retour à l'Europe, celui-ci ne se traduit pas par des modifications profondes de sa bureaucratie nationale. En ce sens, le passé soviétique bloque pratiquement tout autre modèle d'administration nationale pré-existant, ce qui différencie grandement l'expérience tchèque des parcours espagnol et autrichien.

De façon rétrospective, ce ne sont pas les éléments de dissemblance qui frappent, mais l'apparition de similarités entre ces trois pays dans leur parcours respectif. D'abord, le facteur historique s'impose indubitablement dans la définition de l'identité du pays et de son administration publique, lors des ajustements de toute sorte intervenus dans le contexte d'accession à l'Union européenne. L'autre observation évidente ressortant de l'étude des trois processus d'accession 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'Union européenne. Les raisons de cette marginalisation varient d'un cas à l'autre, mais ces dernières sont toujours liées à la sphère politique. En effet, l'administration publique étant très politisée en Espagne ainsi qu'en République tchèque, il est apparu préférable aux autorités de la laisser en retrait et de plutôt mettre 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.

Cette constatation explique peut-être partiellement que, du point de vue spécifique de l'administration publique, il semble que le poids du cheminement institutionnel joue un rôle prépondérant dans l'orientation suivie dans le contexte d'eupéanisation. Selon plusieurs auteurs (Blokker 2005; Potůček 2004), ce concept explique toujours, dans une proportion importante, la direction que suit l'administration publique d'un pays donné. Martin Lodge affirme quant à lui que l'eupéanisation est carrément déclenchée par la politique intérieure, où les préférences nationales ont une influence primordiale (2002 :62-63). Christoph Knill souligne pour sa part que l'eupéanisation des administrations nationales montre certains signes de convergence, mais reflète également divergence et persistance de différences administratives; l'adaptation intérieure est ainsi imposée par le contexte macroinstitutionnel des traditions administratives nationales (2001 :208 et 227), ce que Nikos Michalopoulos nomme « contingences historiques » (2002 :11), alors que Katerina Linos parle des « legacies of past policy choices » (2007 :563). Pour compléter la position de ces chercheurs, nous sommes d'avis que l'administration publique est par ailleurs définie par son bagage historico-politique et surtout l'influence de paradigmes et courants globaux, dont nous traiterons plus loin.

3.2 L'Europe communautaire : acteur-laboratoire évolutif et faillible

La plus grande force, le plus grand atout ou mérite, de l'acteur européen demeurera d'avoir réussi à réunir en son sein des États tous plus singuliers et jaloux de leur souveraineté les uns que les autres. En ralliant la quasi-totalité du continent au projet européen, non sans anicroche ni concession, l'Union scelle un certain avenir, pacifiste et unifié, pour ses membres, tout en s'imposant, malgré les mille embûches du communautarisme, comme nouvel acteur international. Certains diront que l'aspect politique du projet européen est condamné à échouer systématiquement, vu la rigidité et l'intransigeance des États-membres à ce sujet. D'autres le qualifieront de plus petit dénominateur commun : l'UE, à force d'élargissement, semble de plus en plus encline à laisser tomber ses grandes ambitions pour se rabattre sur quelques aspects ciblés, d'envergure moindre, faute d'un consensus de plus en plus difficile à atteindre. D'autres encore affirmeront que l'UE s'éparpille dans l'élargissement à outrance, faisant perdre crédibilité et pertinence au projet, en diluant constamment l'identité européenne.

Le but de cette section ne consiste cependant pas à juger de la qualité normative du projet européen et de son développement. Il faut garder à l'esprit que l'Union européenne est un laboratoire politique, une expérience sans précédent dans l'Histoire moderne, et en ce sens, toute tentative de comparaison est stérile, puisqu'il n'existe pas d'entité régionale semblable à ce point développée. Aussi, l'acteur-laboratoire qu'est l'Union européenne est-il voué d'une certaine façon à une évolution hésitante, à tâtons, caractérisée par autant d'essais que d'erreurs. C'est dans cette optique que les échecs d'un projet de Constitution doivent, par exemple, être analysés. L'Union étant en soi une situation exceptionnelle, il n'est pas surprenant que les négociations entre membres soient corsées et que les ententes se fassent sous le signe d'un lourd compromis, parfois allant même jusqu'à dénaturer l'idée de départ. Aucune expérience supranationale n'a atteint de tels niveaux d'organisation et de cohérence, et de ce fait, les réussites de l'Union valent davantage jusqu'à présent que ses échecs.

Nous ne tentons pas ici d'excuser les ratés de l'Union européenne. Ici, la question n'est pas de savoir si l'acquis communautaire est trop considérable ou exigeant; celui-ci est condamné à prendre de l'ampleur, car l'Union prend elle aussi du volume et de la profondeur.

Cette expansion multidimensionnelle appelle nécessairement à davantage de législation, qui résulte en un acquis plus imposant et contraignant. Il apparaît également justifié que l'acteur européen choisisse de resserrer les critères d'adhésion, tout en multipliant les conditions, vu les disparités entre les membres actuels et les candidats. Autrement dit, ces derniers en 2004, ceux de 2007 et les autres qui viendront éventuellement ont fait et feront face à une montagne de conditions, de critères, de clauses de garantie, et autres, ce que reconnaissent les chercheurs (voir notamment Grabbe 2002; Royo 2003; Schmitter 2003). Étrangement, le jeu en vaudra toujours la chandelle, l'Union européenne étant un puissant moteur de développement économique, structurel, social et politique, tout en étant un élément de stabilité et un véhicule—mais pas un modèle—de démocratie.

Toutefois, ce qu'apparemment l'acteur européen n'a pas saisi ou du moins, n'a pas su opérationnaliser adéquatement, c'est l'importance de saines structures administratives chez les candidats, afin qu'ils puissent mettre en oeuvre les mesures et législations de l'Europe communautaire. Outre Verheijen (2002; 2007), Hille et Knill, tout comme Linos (2007:563), ont mis en lumière cet aspect: « [...] the bureaucratic strength and effectiveness of a country positively influence its ability to adjust domestic arrangements to EU requirements » (2006:531). En d'autres mots, là où l'administration publique est saine, compétente et bien structurée, et où son action demeure indépendante d'une possible intervention politique, l'alignement sur l'Europe se fait plus aisément (2006 :549). Or, les candidats de 2004 ont montré peu de capacités administratives horizontales, et le contexte politique dans lequel ils évoluent est relativement instable²⁹, situation qui s'explique par le vide laissé par l'effondrement de l'Union soviétique. En outre, selon Olivier Audéoud, « le respect de l'acquis communautaire est devenu (...) la référence d'évaluation des pays candidats » (2002 :74). À l'évidence, l'acteur européen est demeuré impuissant face au défi sans précédent de la ronde d'accession de 2004. Pourquoi et comment la Commission européenne a-t-elle pu échouer dans ce qui, vraisemblablement, constituait alors la pierre d'assise d'un élargissement efficace?

²⁹ Ceci varie d'un candidat à l'autre; il semble que les trois États baltes ont su tirer leur épingle du jeu.

Une possibilité de réponse réside en ce que nous mentionnions plus haut : cette idée de faillibilité de l'Union européenne, cet acteur à l'identité évolutive, perfectible mais jamais à l'abri des écueils; cet acteur aux agendas multiples qui, lorsqu'il réussit dans l'un d'entre eux, court la chance d'échouer dans un autre, ce qui semble avoir été le cas quant au critère bureaucratique. La Commission avait bien mis en place le Programme PHARE, les jumelages, le CAF (*Common Assessment Framework*); elle avait mandaté SIGMA pour développer les critères d'évaluation des capacités administratives horizontales, pour ensuite en énoncer les grandes lignes. Faute peut-être de temps, de manque de préparation, de peu d'intérêt ou de volonté, il n'est resté de ces efforts que quelques idées générales peu ou pas approfondies, mais aucun modèle concret d'administration publique européenne.

Il a été reconnu par plusieurs chercheurs (voir Olsen 2003; Dimitrova 2002) qu'il n'existait pas, à ce jour, d'acquis communautaire pour la sphère de l'administration publique. Olsen affirme, au contraire, que l'Union européenne considérait qu'une variété de systèmes administratifs nationaux était légitime et compatible avec l'adhésion, et que plus d'un arrangement pouvait adéquatement mettre en oeuvre la législation européenne (2003 :513-514). L'auteur ajoute que le respect des identités nationales, leur administration publique incluse, était central dans l'ébauche d'une Constitution européenne et qu'enfin, les capacités budgétaires et de ressources humaines de la Commission étaient trop limitées pour entreprendre l'accompagnement en bonne et due forme des candidats dans leur réforme administrative (2003 :514). De son côté, Grabbe affirme que l'Union européenne était incertaine quant à l'importance à accorder à des préférences ou un critère institutionnels (citée dans 2003 :520).

Nous insistons davantage sur la ronde d'accession de 2004, car cette dernière met l'accent sur l'administration publique. Dans les faits, comme nous avons pu le constater, peu a été accompli en ce sens pour préparer les États-candidats ; néanmoins, l'Union européenne avait en tête cette dimension. Dans le cas de l'Espagne et de l'Autriche, l'acteur européen n'a pas tenu compte de l'administration publique, estimant, à tort ou à raison, qu'il s'agissait d'un élément négligeable. L'Histoire montre que l'Espagne aurait grandement profité d'un encadrement étroit, afin de redresser et assainir son administration publique. Longtemps

parmi les premiers bénéficiaires des Fonds structurels, cet État-membre s'est senti menacé par l'arrivée des dix pays d'Europe centrale et de l'Est; en aurait-il été ainsi si l'Espagne avait eu, dès son entrée, une administration saine et équilibrée? Outre l'acquis communautaire, relativement peu était exigé, en terme de conditionnalité, de la part de l'Espagne, hormis des institutions démocratiques. Tout comme pour l'Autriche, il était seulement demandé de ces candidats qu'ils puissent bien intégrer la législation européenne. Pour ce dernier pays, qui fait figure d'élève modèle à plusieurs égards, l'approche minimaliste au chapitre de l'administration était acceptable; pour l'Espagne, cependant, cette omission a eu de graves conséquences, qui auraient pu être évitées.

La conditionnalité évolutive de l'Union européenne tient donc du fait de sa propre identité changeante et plurielle. Faillible, cette entité ne parvient pas à remplir à tout coup les nombreux mandats qu'elle s'est donnés, tout comme elle n'atteint pas systématiquement les multiples objectifs souhaités. L'élargissement constitue en soi une entreprise gigantesque, dont la portée est inestimable. L'acteur européen doit composer avec les opinions et doléances de ses membres, l'état de chaque candidat, ses attentes envers ceux-ci, sa propre évolution et une multitude d'autres aspects et d'impondérables. Va-t-il trop loin dans l'élargissement, alors qu'il y a tant à construire? Ne serait-il pas plus sage de concentrer les énergies et ressources européennes pour la seule construction verticale de l'édifice, plutôt que d'investir également dans son expansion horizontale? Ces deux questions sont pertinentes; nous pourrions suggérer que tous les choix se valent, et que celui fait par l'Union européenne comporte certains coûts; la négligence de l'importante sphère de l'administration publique est certes l'un d'entre eux.

Par ailleurs, qu'en est-il de cet espace administratif européen dont nous parlions dans les premières sections de ce travail? À la lumière de nos recherches, il semble que ce dernier n'a aucune emprise dans la réalité européenne. En effet, jusqu'à présent, il semble que l'espace administratif européen demeure une construction théorique, sans véritable portée réelle, contrairement à l'espace administratif étatique socialiste de Scherpereel, qui désignait véritablement, de façon partielle ou complète, la réalité administrative des pays du Bloc soviétique. Chez les chercheurs, les avis sont partagés. On observe bien entendu une forme

d'eurosocialisation dans la fonction publique, du fait de contacts de plus en plus significatifs et fréquents entre fonctionnaires nationaux et bureaucratie européenne (voir notamment Trondal 2001, 2004; Drulák et al. 2003). Ainsi, certaines pratiques administratives générales se transmettent à l'intérieur de l'Europe communautaire (voir Olsen 2003; Torres 2004; Gualmini 2008), mais selon Michalopoulos, il serait exagéré de parler de convergence administrative découlant de l'eupéanisation des États-membres (2002 :7). Cette convergence n'est d'ailleurs pas le fait d'un acte volontaire de la part de l'Union européenne. La diversité et la persistance de caractéristiques nationales semblent demeurer les caractéristiques de l'administration publique en Europe.

Dans cette optique, il est davantage pertinent de parler d'une eupéanisation au « cas-par-cas », où le candidat, tout en souhaitant intégrer l'acquis communautaire et les pratiques de gouvernance européennes, est guidé par sa culture, ses normes et son bagage historique et politique dans la définition de son appartenance à l'entité supranationale. De son côté, l'Union européenne s'ajuste et se définit continuellement dans ses rapports avec les pays qui négocient leur adhésion. Elle modifie sa conditionnalité, selon sa propre évolution et selon qu'elle juge le ou les candidats plus ou moins aptes à intégrer le projet européen. L'Union fonctionne ainsi par souci de respect envers l'idée d'Europe communautaire. Cette adaptation de la conditionnalité est en partie instinctive, ce qui explique l'échec relatif de certaines mesures, dont l'accent mis sur les capacités administratives horizontales. Les dangers d'écueils apparaissent toutefois de plus en plus grands, dans la mesure où, d'une part, l'étape politique de l'Union est la plus sensible de toutes celles franchies auparavant; cette dernière rencontre d'ores et déjà l'opposition des membres de la première heure. D'autre part, l'accompagnement des nouveaux et d'éventuels membres, de plus en plus éloignés de cette idée d'Europe communautaire, nécessite en soi beaucoup d'attention, d'où l'apparition de la gouvernance d'élargissement. Dès lors, l'acteur européen fait face à deux sources de résistance : celle des anciens membres, réfractaires à la dévolution de souveraineté, et celle des candidats et nouveaux arrivants, dont les structures sont de moins en moins adaptées à l'Union, et les motivations d'accession, très différentes des autres membres.

Il importe donc, pour l'acteur européen, de définir en profondeur chacune des conditions qu'elle compte exiger des candidats et d'accompagner concrètement ces derniers dans la période pré-accession, en leur fournissant les outils et instruments nécessaires à l'intégration, si elle souhaite éviter l'apparition d'une seconde classe de membres européens, ce que certains chercheurs redoutent déjà. Dans cette optique, vu les besoins accrus des récents candidats à ce chapitre, un modèle d'administration publique apparaît essentiel au bon fonctionnement de l'Union et de ses membres. Selon Judith Kelley, l'inclusion d'un tel modèle dans la conditionnalité européenne aurait eu de bien meilleurs résultats chez les candidats, vu son aspect coercitif, que la simple eurosocialisation, par laquelle l'Union suggère à ces derniers d'adopter, de façon volontaire, certaines pratiques de gouvernance. La socialisation résiste effectivement moins bien à l'opposition intérieure des pays que la conditionnalité (2004 :453).

3.3 Paradigmes et courants globaux

Le vide laissé par l'échec de l'Union européenne, dans l'élaboration et l'imposition d'un ensemble de réformes administratives visant à créer une uniformité des pratiques de gouvernance dans la communauté, semble être assumé, à différentes époques, par divers paradigmes et courants globaux. Nous nommons paradigmes globaux, ces courants d'idées qui circulent dans toutes les régions du monde et qui influencent l'État, ses institutions et ses orientations gouvernementales; Michalopoulos parle de « global forces that are beyond the control capacity of domestic institutions [and] shape the national responses » (2002 :10).

Dans le cadre de ce travail, nous avons observé, à travers les trois études de cas, de vraisemblables changements de courant politique. Ainsi, l'accession espagnole se produit alors que s'achève la période glorieuse de l'État-providence; ceci explique les investissements massifs du pays dans les programmes sociaux, après la mort de Franco. Cette tendance se poursuit durant les années quatre-vingt, à plus faible intensité cependant. La décennie suivante est clairement placée sous le signe du néolibéralisme et du retour en force des formations politiques plus à droite; Aznar en Espagne, Haider en Autriche et Klaus en République tchèque. Durant les années quatre-vingt-dix, ces trois pays mettent de côté les politiques sociales, et mettent l'accent sur les réformes économiques, comme nous l'avons vu

précédemment. L'Union européenne prend aussi ce virage à l'époque; l'Union économique et monétaire en est la manifestation la plus évidente. Celle-ci prône notamment un faible taux d'inflation et la stabilité des devises, ce qui fait contraste avec l'Europe sociale où le plein emploi avait préséance, jusque dans les années quatre-vingt. L'accession de l'Autriche se produit au plus fort de ce courant; celle de la République tchèque, bien qu'influencée par ce paradigme, voit un certain retour vers l'importance de la mission sociale de l'État.

Au chapitre de l'administration publique, le Nouveau Management Public se développe dans un contexte néolibéral d'utilisation de plusieurs pratiques, mesures et instruments issus du secteur privé; la réforme autrichienne *Verwaltungsmanagement* relève d'une telle école. Ainsi, le balayage néolibéral de l'Occident à partir des années quatre-vingt a souvent été accompagné de réformes de type NMP dans l'administration publique. Bien que jamais implantées en bloc dans les pays du continent européen, Torres a montré que chacun d'entre eux a pour ainsi dire tiré du panier du NMP certaines pratiques, afin de les intégrer à son appareil gouvernemental, dans un processus de modernisation (2004 :109). Même son de cloche chez Gualmini, qui reconnaît que la philosophie du NMP a clairement infiltré les bureaucraties continentales européennes (2008 :93). Contrairement aux doctrines néolibérales, qui s'essouffent, faute d'avoir rempli certaines de leurs promesses, le NMP semble devenir un incontournable modèle managérial dans le secteur public.

L'Union européenne est en grande partie étrangère au recours quasi-systématique de ses membres aux préceptes du NMP. Par mimétisme, ces derniers ont adopté des pratiques observées chez leurs voisins. Olsen affirme toutefois que l'enthousiasme pour les principes du NMP s'est étiolé, particulièrement après la publication, par l'OCDE/SIGMA, de rapports recommandant aux pays de l'Europe centrale et de l'Est de ne pas copier les réformes managériales en cours en Europe de l'Ouest (2003 :520). Le même chercheur ne souscrit pas à la théorie de la convergence globale : « The NPM is part of the administrative rhetoric and practice in several member states. Still, it has played a modest role in European convergence and no general trend from Old Public Administration to New Public Management can be observed in the Union » (2003 :523). Certes, l'europanisation n'est pas le véhicule qui propulse le NMP. Néanmoins, malgré la vérification de l'hypothèse de robustesse

institutionnelle des États-candidats, on ne peut nier la prépondérance des réformes managériales de cet acabit chez la majorité d'entre eux, que le geste soit ou non lié à la parole.

Ainsi, l'Union européenne ne fournit pas un modèle d'administration publique à ses candidats et ses membres, mais de tels modèles sont néanmoins en circulation, et ils influencent la nature des institutions gouvernementales de ces derniers. L'Union européenne ne constitue pas, pour ses membres, un rempart contre ces forces globales; sa propre administration peut paraître imperméable à ces dernières, nous avons toutefois constaté que la gouvernance d'accession et d'élargissement n'a pas échappé à l'influence de ces courants globaux. En ce sens, et paradoxalement, l'État, par son identité historico-politique et sa culture institutionnelle, constitue un meilleur rempart contre ces influences; il n'y est pas totalement imperméable, mais il les adapte à son gré.

En ce sens, pour bien comprendre les transformations de l'administration publique, dans un contexte de régionalisation ou non, il importe de s'intéresser à ces courants globaux, car ils semblent, davantage que les entités supranationales comme l'Union européenne, jouer un rôle primordial à ce chapitre. Dans le présent travail, nous relevons que cette dernière, plutôt que de fournir un modèle concret d'administration publique, apparaît tel un canal de transmission aux États-membres des idées qui circulent sur l'échiquier international, sans toutefois avoir un véritable contrôle sur ces dernières, ni sur la façon dont les pays choisiront, ou non, de les intégrer. Enfin, en omettant la sphère de l'administration publique, l'acteur européen, malgré la stabilité de ses institutions, ne demeure en outre pas à l'abri des influences internationales; d'autres organisations, telles que l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI, peuvent avoir, même de façon ponctuelle et temporaire, un ascendant sur l'Union européenne.

Conclusion

L'administration publique, cette composante primordiale de tout appareil étatique, est plus que jamais soumise à des influences et pressions extérieures à l'État. La mondialisation, phénomène engendrant une accélération des échanges de toute sorte et la fragilisation des contours de l'État-nation, n'y est certes pas étrangère. Corollaire et réaction à ce phénomène, la régionalisation a permis à plusieurs pays de se regrouper pour se prémunir des effets néfastes pressentis. L'Union européenne constitue, à ce jour, la manifestation la plus avancée de ce type de regroupement. Ceci dit, il existe des mouvements de régionalisation, à plus ou moins grande échelle, sur tous les continents. Commerciaux, économiques, géostratégiques ou politiques, ces regroupements, souvent sectoriels, parfois plus généraux, ont pour but de mettre en commun au moins un aspect de la réalité de chaque État-nation qui les compose. Le processus de mise en commun de certains des leviers de pouvoir ou de certaines institutions ou infrastructures étatiques, même partiel, a des répercussions durables sur l'administration publique d'un pays donné. Ce mémoire a tenté de souligner cet aspect des phénomènes conjoints de mondialisation et de régionalisation.

En examinant l'influence de l'intégration européenne sur l'administration publique de trois candidats, à trois époques différentes, nous avons tenté d'étudier 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 cette dernière influence grandement les transformations de l'administration publique de ses membres, ceux-ci prennent néanmoins en considération leurs propres traditions historico-politiques, les caractéristiques de leur bureaucratie nationale et leur culture institutionnelle. Suite à l'étude des trois cas, qui a mis en lumière la nature et l'évolution de la conditionnalité européenne, force est d'admettre que ces derniers aspects, uniques 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. Bien qu'elle en émette le souhait, et énonce plusieurs principes directeurs, l'entité supranationale n'arrive pas à concrétiser et opérationnaliser ce modèle, demeurant ambivalente et ambiguë. La conditionnalité remplit son rôle d'arrimage des

institutions et du droit nationaux avec ceux de l'Europe communautaire, mais elle échoue au chapitre des capacités administratives horizontales, aussi appelées critère bureaucratique. Ceci 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, nécessitent de façon criante 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 évident, suite à l'étude du processus d'accession des trois candidats. 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. Par cette socialisation, 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. Toutefois, le processus d'européanisation est également 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 de son passage d'État-nation à son statut d'État-membre. Il est donc justifié de parler d'une européanisation « cas-par-cas ».

Parallèlement, l'Union européenne, cet « acteur-laboratoire », est en constant changement; de la même façon, son identité est constamment réactualisée par le dialogue perpétuel avec les États-membres. La dimension de l'élargissement, prépondérante dans le parcours de l'entité supranationale, ces dernières années, contribue aussi sans aucun doute à la redéfinition de son identité. La conditionnalité en constitue d'ailleurs le baromètre, cette dernière se modifiant au rythme des changements vécus par l'Europe communautaire; son caractère évolutif apparaît ainsi évident et essentiel. Pour l'acteur européen, le défi est triple : définir certaines caractéristiques fondamentales de son identité, actualiser cette dernière alors que l'Union se transforme continuellement—ce qui nécessite flexibilité et adaptabilité— et

signifier aux candidats la nature (changeante) de son identité, afin que ces derniers la respectent et s'y conforment en intégrant la Communauté, tout en demeurant ouvert aux nouvelles couleurs que ceux-ci 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'accent à été mis, jusqu'à tout dernièrement, sur 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. En ce sens, de la perspective de la convergence des pratiques générales de gouvernance, il existe bel et bien une sorte d'espace européen; toutefois, du point de vue strict de l'administration publique, celui-ci est absent. Tout au plus pouvons-nous identifier certaines tendances vers une certaine managérialisation de cette dernière, partout en Europe, selon les préceptes du Nouveau Management Public. Mais, tout comme pour l'européanisation, les pays étudiés adaptent ces derniers à leur contexte national et leurs traditions politiques. Aucun ensemble de réformes issues du NMP, donc, et encore moins de modèle administratif européen.

Dans l'absence d'un tel modèle, les administrations publiques européennes ont néanmoins subi de profondes transformations qu'il est impossible de négliger. Il semble que des courants internationaux influencent les États-nations et 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 diverses intensités. Le phénomène de régionalisation, peu importe sa manifestation, semble dans cette optique impuissant à constituer un rempart protégeant ses membres contre de telles vagues de fond. Au contraire, l'Union européenne se trouve

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.

L'identification du facteur des courants globaux ajoute à l'intérêt pour les transformations subies par l'administration publique. De nouvelles interrogations émergent, notamment quant à l'origine de tels courants, leur influence et leur propre évolution. Entretemps, les régionalisations se poursuivent, partout sur la planète; certains mouvements naissent et se développent, alors que d'autres s'étiolent. Toujours, l'administration publique est touchée par ce phénomène. L'Union européenne, malgré ses imperfections et ses défauts, demeure le chef de file. Bientôt, de nouveaux candidats viendront frapper à sa porte, et une autre ronde d'accession aura lieu. Saura-t-on apprendre des erreurs et mettre l'administration publique à l'avant-plan, modèle concret à l'appui, des négociations d'adhésion? Cela reste à voir. Il serait intéressant d'observer, ailleurs dans le monde, l'altération d'autres administrations publiques régionalisées, et d'approfondir l'étude du rôle des courants globaux à ce chapitre. Par exemple, une perspective nord-américaine serait certainement très pertinente, l'ALÉNA canalisant fort probablement certains courants d'idées qui, en revanche, influencent les administrations publiques mexicaine, américaine et canadienne. L'État, tout comme son administration publique, continueront à prêter flanc à diverses influences; il importe au milieu universitaire de demeurer au fait de ces dernières, quelles qu'elles soient.

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.
- ANAYA, Pilar Ortuño. 2001. « The EEC, the Franco regime, and the Socialist group in the European Parliament, 1962-77 ». *International Journal of Iberian Studies*, vol.14, n°1, p.26-39.
- ARCHER, Keith, Roger Gibbins et Loleen Youngman 2004. *Explorations: A Navigator's Guide to Quantitative Research in Canadian Political Science*, Scarborough, Ontario: Thomson Nelson, 384 pages.
- AUDÉOUD, Olivier. 2002. « L'acquis communautaire, du "mythe" à la pratique ». *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n°3, p.67-77.
- 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 1997.
- 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.
- BIELER, Andreas. 2002. « The struggle over EU enlargement: a historical materialist analysis of European integration ». *Journal of European Public Policy*, vol.9, n°4, août 2002, p.575-597.
- BLOKKER, Paul. 2005. « Post-Communist Modernization, Transition Studies, and Diversity in Europe ». *European Journal of Social Theory*, vol. 8, n°4, p.503-525.
- 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 2000, 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.

- CHRISTIANSEN, Thomas, Knud Erik Jørgensen et Antje Wiener. 1999. « The social construction of Europe ». *Journal of European Public Policy*, vol. 6, p.528-544.
- 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, 1999.
- CLOSA, Carlos et Paul M. Heywood. 2004. *Spain and the European Union*. New York: Palgrave/MacMillan, 274 pages.
- CONRAD, Burkhard. 2006. « Informal politics ». *Hamburg Review of Social Sciences*, vol. 1, n°3, septembre 2006, p.256-272.
- COPELAND, Dale C. 2006. «The constructivist challenge to structural realism: a review essay». In *Constructivism and International Relations*, sous la dir. de Stefano Guzzini et Anna Leander, Londres et New York: Routledge.
- 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 1995, p.71-88.
- CZERNIELEWSKA, Malgorzata, Christos J. Paraskevopoulos et Jacek Szlachta. 2004. «The regionalization process in Poland: an example of 'Shallow' Europeanization?». *Regional & Federal Studies*, vol. 14, n° 3, p.461-495.
- DÍEZ-NICOLÁS, Juan. 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 2003, p.119-144.
- DIMITROVA, Antoaneta. 2002. « Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement ». *West European Politics*, vol. 25, n°4, octobre 2002, 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 1999, 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 2000, 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 2003, p.31-43.

- FONTAINE, Pascal et Henri Malosse. 1991. *Les alphabétiques Retz : Les institutions européennes*. Paris : Éditions Retz, 144 pages.
- FOX, William et Ivan H. Meyer. 1995. *Public Administration Dictionary*. Juta & Co, 141 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*, 2004, 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.
- GULLÉN, Ana M. et Santiago Álvarez. 2004. « The EU's impact on the Spanish welfare state : the role of cognitive Europeanization ». *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n°3, p.285-299.
- GYÖRGY, I. 1999. « The civil service system of Hungary ». In *Civil service systems in central and eastern Europe*, sous la dir. de T. Verheijen & A. Kotchegura, Cheltenham, UK: Edward Elgar, p.131-158.
- 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 1995, 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.
- KELLEY, Judith. 2004. « International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions ». *International Organization*, vol. 58, été 2004, p.425-457.

- KNILL, Christoph. 2001. *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge, Royaume-Uni; New York: Cambridge University Press.
- KREJČÍ, Jaroslav. 1988. « Les interactions de l'idéologie, de la politique et de l'économie : le cas de la Tchécoslovaquie ». *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, vol.19, n°3, septembre 1988, p.23-48.
- KUSIN, Vladimir V. 1988. « Les millésimes de la Tchécoslovaquie ». *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, vol.19, n°3, septembre 1988, p.9-22.
- LAGUNA, Mauricio I. Dussauge. 2005. « The Impact of European Integration on National Public Administration : Towards Administrative Confluence? ». *Foro Internacional*, vol. 45, n°2, avril-juin 2005, p.293-314.
- LANTIS, Jeffrey S. et Matthew F. Queen. 1998. « Negotiating Neutrality : The Double-Edged Diplomacy of Austrian Accession to the European Union ». *Cooperation and Conflict*, vol. 33, n°2, p.152-182.
- LINOS, Katerina. 2007. « How Can International Organizations Shape National Welfare States? Evidence From Compliance With European Union Directives ». *Comparative Political Studies*, vol. 40, n°5, mai 2007, p.547-570.
- LODGE, Martin. 2002. « Varieties of Europeanisation and the National Regulatory State ». *Public Policy and Administration*, vol. 17, n° 2, été 2002, p.43-63.
- MANNING, Nick. 2004. « Diversity and change in pre-accession Central and Eastern Europe since 1989 ». *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n°3, p.211-232.
- 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
- MICHALOPOULOS, Nikos. 2002. « Administrative Reform in Europe », *UNTC Occasional Papers 3*, présenté à la Conférence du groupe européen d'administration publique, Atelier II: La gouvernance en diversité de l'espace administratif européen, Potsdam, 4 au 7 septembre 2002, p.1-12.
- 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 Clío: Santa Barbara, California; Denver, Colorado; Oxford: Angleterre, p.203-282.
- MOREAU, Jean-Louis et Jean-François Guédon. 1990. *Lexique de la fonction publique*. Paris : Dalloz, 98 pages.

- MORRIS, Richard G. 2002. « Politique sociale et croissance de la productivité : quels sont les liens? ». Industrie Canada. Analyses économiques et statistiques. Documents de discussion n°11. Mai 2002. <http://www.ic.gc.ca/epic/site/eas-aes.nsf/fr/ra01847f.html> (page consultée le 18 septembre 2008)
- 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.
- OLSEN, Johan. 2003. « Towards a European administrative space? ». *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n°4, août 2003, p.506-531.
- PAPADIMITRIOU, Dimitris et David Phinnemore. 2003. « Exporting Europeanization to the Wider Europe :The Twinning Exercise and Administrative Reform in the Candidate Countries and Beyond ». *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 3, n°2, mai 2003, p.1-22.
- PELINKA, Anton. 2004. «Austrian Euroscepticism: The shift from the left to the right». *European Studies*, vol. 20, 2004, p. 207-225.
- PERKINS, Richard et Éric Neumayer. 2007. «Do Membership Benefits Buy Regulatory Compliance? ». *European Union Politics*, vol. 8, n°2, p.180-206.
- 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?iddictionnaire=1609> (page consultée le 26 septembre 2008)
- PETERS, B. Guy. 1998. « A North American Perspective on Administrative Modernization in Europe ». In *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, sous la dir. de Walter J.M. Kickert, Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar.
- PHINNEMORE, David et Lee McGowan. 2006. *A Dictionary of the European Union*. 3^e édition, Londres et New York: Routledge, 446 pages.
- POLLACK, Mark A. 2005. « Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance? ». *Annual Review of Political Science*, vol. 2005, n° 8, p.357-398.
- POLLAK, Johannes et Sonja Puntsher-Riekman. 1999. « Austria and the European Union: From nation-state to member-state ». *Journal of International Relations and Development*, vol. 2, n°2, juin 1999. 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, Charles. 2003. « Spanish Membership of the European Union Revisited ». *South European Society & Politics*, vol. 8, n° 1-2, été et automne 2003, p.147-166.
- 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 2007, p.503-532.
- RISSE, Thomas. 2005. « Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration ». *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 2, avril 2005, p.291-309.
- ROYO, Sebastián. 2003. « The 2004 Enlargement: Iberian Lessons for Post-Communist Europe ». *South European Society & Politics*, vol. 8, n°1-2, été et automne 2003, 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 2003, p.1-30.
- SCHMITTER, Philippe C. 2003. « Portugal and Spain: A Fifteen-Year 'Quasi-Experiment' with European Integration in a Pair of 'Most Similar Systems' ». *South European Society & Politics*, vol. 8, n°1-2, été et automne 2003, p.314-322.
- SCHMITTER, Philippe C. 1977. « Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe ». *Comparative Political Studies*, vol. 10, n°1, avril 1977, 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 2004, 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 2004.
- SCHUTTPELZ, Anne. 2006. «The Europeanization of Employment Policy in the Czech Republic». *Revija za Politiku*, vol. 13, n° 2. P.151-171.
- SCHWOK, René. 2005. *Théories de l'intégration européenne*. Paris : Montchrestien, 154 pages.

- 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.
- SVEC, Milan. 1992. « Czechoslovakia's Velvet Divorce ». *Current History*, vol. 91, n°568, novembre 1992, p.376-380.
- 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 2004, p.99-112.
- TORRES, Lourdes et Vicente Pina. 2002. « Changes in Public Service Delivery in the EU Countries ». *Public Money & Management*, octobre-décembre 2002, p. 41-48.
- TORRES, Lourdes et Vicente Pina. 2004. « Reshaping public administration: Spanish experience compared to the UK ». *Public Administration*, vol. 82, n°2, p.445-464.
- TRONDAL, Jarle. 2004. « Re-Socializing Civil Servants: The Transformative Powers of EU Institutions ». *Acta Politica*, vol. 39, p.4-30.
- TRONDAL, Jarle. 2001. « The 'Parallel Administration' of the European Commission: National Officials in European Clothes? ». *ARENA Working Papers WP01/25*.
- 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 2007, 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 1993, p.65-74.

- WARLEIGH-LACK, Alex. 2006. «Towards a conceptual framework for regionalisation: Bridging 'new regionalism' with 'transition theory'». *Review of International Political Economy*, vol. 13, n°5, décembre 2006, p.750-771.
- 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.
- WILGA, Maciej. 2001. « Le constructivisme dans le domaine de l'intégration européenne ». *L'Europe en formation*, n°322, automne 2001, p.67-88.
- YIN, Robert K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. 3^e édition. Thousand Oaks, Californie: Sage Publications, 181 pages.
- ZEHFUSS, Maja. 2006. «Constructivism and identity: a dangerous liaison». In *Constructivism and International Relations*, sous la dir. de Stefano Guzzini et Anna Leander, Londres et New York: Routledge, 246 pages.