

Elsa Tulmets  
Chercheuse associée,  
IIR, Prague ;  
Chargée de recherche /  
Marie Curie Fellow (2012-2015)  
CERI / Sciences Po, Paris

20.05.2015

**Communication pour la section 44 de l'AFSP :**  
**« Modèles et instruments d'administration publique en Europe :**  
**l'Union européenne au prisme des phénomènes de circulation internationale »**

Titre : « Les interactions comme révélateur des modèles administratifs promus : le cas de la politique de voisinage / Partenariat oriental »

« Les interactions comme révélateur des modèles administratifs promus : le cas de la politique de voisinage / Partenariat oriental »

Elsa Tulmets

### Résumé :

Cette communication s'intéresse aux interactions entre acteurs européens et aux modèles promus par l'Union européenne (UE) et ses Etats membres à travers la promotion des réformes administratives (*institution building*) dans leur voisinage oriental. Il résulte deux principaux mouvements de circulation des idées qui tendent à confirmer que l'UE tente, sinon de s'approprier, du moins d'interagir avec les Etats membres dans un domaine – l'administration publique – qui ne ressort pas de ses compétences et ne présente pas d'acquis. Ce sont notamment ces interactions et les (ré)interprétations par les Etats membres à travers des projets concrets et les instruments promus qu'il nous semble intéressant d'analyser ici, afin de donner crédit aux approches en termes de circulation et d'identifier les modèles promus.

Empiriquement, la circulation est analysée non pas sous l'angle « classique » des recherches sur les relations entre donneurs et receveurs, mais *entre* les acteurs européens de l'aide aux réformes administratives. Nous présenterons ici les discours et pratiques des acteurs d'un Etat membre plus « ancien » (Allemagne) et d'un autre plus « récent » (Estonie) afin de montrer de quelle manière les réformes administratives promues dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV) vers l'Est (Partenariat oriental) sont en fait aussi bien façonnées que réinvesties par les Etats membres en interaction avec la Commission européenne et l'OCDE, ce qui conduit à promouvoir des « modèles » polymorphes de l'administration publique européenne.

### **Summary**

This paper looks at the role of interactions between European actors and at the models promoted by the European Union (EU) and its member states through the promotion of administrative reforms (*institution building*) in their Eastern neighbourhood. One notices two principal ways for the circulation of ideas which tend to confirm that the EU attempts, if not to appropriate itself, at least to interact with the EU member states in a field – public administration – which does not resort to its competencies and does not present any *acquis*. The analysis precisely focuses on the interactions and (re)interpretations by the member states as taking place in precise projects and through a row of instruments as to give credit to approaches in terms of circulation and to identify the models promoted.

Empirically, circulation is analysed not through the « classical » angle of relations between donors and receivers, but *between* European actors of aid to administrative reforms. The actors' discourses and practices from an “older” (Germany) and a “newer” (Estonia) member state are presented here in order to show how administrative reforms, as promoted in the European Neighbourhood Policy (ENP) towards the East (Eastern Partnership) are in fact moulded as well as reshaped by member states in interaction with the European Commission and the OECD, a process which tends to promote polymorphic “models” of European public administration.

## Introduction

Ce papier propose de voir pour quelles raisons et de quelle manière l'Union européenne (UE) s'investit dans le domaine de l'administration publique et promeut la réalisation de réformes institutionnelles dans le contexte de la Politique européenne de voisinage (PEV). La notion de renforcement des institutions (*institution building*) est entendue ici en référence aux réformes administratives promues par un certain nombre d'acteurs nationaux, internationaux et transnationaux au sein de la thématique plus large de la « bonne gouvernance ». Parmi les nombreuses définitions de la « bonne gouvernance » avancées par les organisations du « Consensus de Washington » (cf. Santiso, 2001), l'UE privilégie en effet clairement le soutien aux réformes institutionnelles et certaines formes d'Etat. Cette approche permet notamment à la Commission européenne, qui gère les principaux projets, d'accroître sa légitimité à Bruxelles, mais aussi auprès des administrations tant internationales que nationales, en leur laissant toutefois le soin de la mise en œuvre des projets. Pour ce faire, elle joue de son statut hybride et de ses ressources financières en s'appuyant sur le discours et l'expertise tant d'organisations internationales comme l'OCDE (programme SIGMA) que sur celle des Etats membres (projets TAIEX et jumelages institutionnels, aide bilatérale), et en capitalisant sur l'expérience acquise lors de l'élargissement à l'Est. De ces usages divers, il résulte deux principaux mouvements de circulation des idées promues par la Commission qui tendent à confirmer que l'UE tente, sinon de s'approprier, du moins d'interagir avec les Etats membres dans un domaine – l'administration publique – qui ne ressort pas de ses compétences et ne présente pas d'acquis. Ce sont notamment ces interactions et les réinterprétations par les Etats membres à travers des projets concrets et les instruments promus qu'il nous semble intéressant d'analyser ici, afin de donner crédit aux approches en termes de circulation.

Empiriquement, la circulation est analysée non pas sous l'angle « classique » des recherches sur les relations entre donneurs et receveurs, mais *entre* les acteurs européens de l'aide aux réformes administratives. Nous présenterons ici les discours et pratiques des acteurs d'un Etat membre plus « ancien » (l'Allemagne) et d'un autre plus « récent » (l'Estonie) afin de montrer de quelle manière les réformes administratives promues dans le cadre de l'adhésion à l'UE et surtout de la Politique européenne de voisinage (PEV, lancée en 2003) vers l'Est (Partenariat oriental, lancé en 2009) sont en fait aussi bien façonnées que réinvesties par les Etats membres en interaction avec la Commission et l'OCDE, et conduisent ainsi à promouvoir différents « modèles » de l'administration européenne. L'« ingénierie administrative », comme elle est parfois appelée, constitue par ailleurs une ressource pour les Etats membres qui utilisent parfois le discours européen pour redévelopper leurs propres structures d'aide aux réformes. L'analyse apporte donc un éclairage sur les perceptions et les pratiques des acteurs « donneurs », étape analytique préalable et nécessaire pour mieux comprendre les modèles promus et les interactions avec les Etats « receveurs ».

L'analyse s'appuie sur une étude de terrain menée entre 2012 et 2014 en Allemagne, en Estonie, en France (OCDE) et à Bruxelles. Elle mobilise les résultats de nombreux entretiens semi-directifs, l'étude de documents de première main et de discours permettant d'une part d'identifier les modèles officiellement véhiculés, mais surtout de travailler, dans une perspective sociologique, sur les pratiques, les perceptions et les interactions entre acteurs.

Elle se concentrera dans un premier temps sur les interactions entre acteurs publics promoteurs de l'administration dans le contexte de la politique extérieure de l'Union européenne, notamment du Partenariat oriental lancé en 2009 vis-à-vis de six Etats voisins de l'UE (1), avant de s'intéresser à l'impact que ces interactions entre acteurs peuvent avoir quant à la promotion et la circulation de modèles spécifiques d'administration publique (2).

## **1 – Les acteurs des réformes de l’administration publique dans la politique extérieure de l’UE : quelles interactions ?**

De nombreuses analyses se sont intéressées aux réformes de l’administration publique dans les pays candidats à l’adhésion à l’Union européenne (Dimitrova, 2007 ; Van Stolk, Meyer-Sahlin, 2015). Cependant, ces études très fournies s’agissant du contenu des projets n’ont souvent pas l’occasion de détailler le rôle joué par les acteurs promoteurs des réformes, ainsi que de prendre en compte les interactions qui ont cours entre ces acteurs. Plus rares sont les études poursuivant cette approche s’agissant de l’impact de l’UE sur les pays voisins (Wolczuk, Langbein, 2011; Delcour, 2013).

### **1.1.L’expérience des élargissements de l’UE : faire de la politique sans en faire**

La promotion des réformes administratives (*capacity building* ou *institution building* en anglais) est un domaine qui relève de la compétence juridique des Etats et de leurs sous-entités administratives, comme les régions. Il existe une large littérature en sociologie et politique publique sur les réformes institutionnelles et de politique publique pratiquées à l’échelle nationale et régionale (cf. Kuhlmann, Wollmann, 2014), également sur les modèles promus par les Etats et leurs régions de manière volontaire ou par émulation, contribuant ainsi à des phénomènes relevant du transfert politique et de la circulation internationale des idées (cf. Delpeuch, 2008). Dans le domaine de la politique étrangère et de la coopération internationale, les débats se sont surtout concentrés sur le rôle positif ou négatif des politiques de développement et des institutions internationales (comme le FMI, la Banque mondiale) et des organisations internationales (Nation-unies, OCDE) qui les promeuvent, débats qui se sont cristallisés autour de la notion de « bonne gouvernance », c’est-à-dire de la « bonne gestion des affaires publiques » (Smouts, 1998 ; voir aussi Santiso, 2001). L’Union européenne a également tenté de trouver sa place dans ces débats, aussi bien au niveau des réformes opérées au sein de l’UE qu’à celui de la politique extérieure visant à promouvoir l’expérience de ses Etats membres dans le domaine de l’administration publique et de la mise en œuvre des politiques.

La question de la reprise des normes et valeurs européennes et de leur mise en œuvre s’est particulièrement posée dans le cadre des élargissements des Communautés européennes, puis de l’UE, mais aussi dans le cadre de la définition de relations avec les « nouveaux » voisins de l’UE après l’élargissement de 2004/07. A ce niveau, l’adoption d’une approche diachronique, telle que pratiquée par les historiens, permet de prendre du recul sur les stratégies discursives et pratiques adoptées par l’UE et ses acteurs au cours de deux décennies d’activités dans le domaine de la promotion des réformes administratives (Tulmets, 2014c). Cette approche s’appuie, dans notre cas, sur de nombreux entretiens réalisés auprès de fonctionnaires européens à Bruxelles, de personnes en charge de projets au sein des Etats membres et candidats (Allemagne, France, mais aussi Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie) et du personnel du programme SIGMA de l’OCDE au cours des années 2000-2015, sur une période couvrant l’élargissement de l’UE vers l’Est (1993-2004/07) et le lancement de la Politique européenne de voisinage (2003-2015) (cf. Tulmets 2005, 2011b, 2014a).

Les entretiens menés auprès de la DG Elargissement de la Commission européenne ont mis en valeur le fait que la réflexion sur les réformes administratives avait déjà été suscitée par les élargissements précédents, notamment l’élargissement au Sud (c’est-à-dire à la Grèce en 1981, puis l’Espagne et le Portugal en 1986), qui avait nécessité de mobiliser les ressources de l’OCDE pour assurer un suivi dans le respect des valeurs européennes à travers le programme TECO et le comité de gouvernance publique (ou PUMA), qui, d’après un de

ses acteurs, « a toujours joué un rôle à part au sein de l'OCDE » (OCDE / SIGMA, 2002 ; entretiens, OCDE, 2004, 2014). L'instauration de dispositifs d'évaluation a également joué un rôle clé, mais il était, des dires des personnes interrogées, « difficile à mettre en œuvre après l'élargissement » (entretiens DG Elargissement, Bruxelles, 2003-2005). La littérature académique a cependant mis en avant l'impact significatif exercé par l'adhésion à l'UE et l'introduction de nouvelles méthodes de gestion sur les réformes administratives, même si ces réformes ont parfois eu lieu une vingtaine d'années plus tard (cf. Mendes, 2006, pour le cas portugais). L'élargissement aux pays « neutres » de 1995 (Autriche, Suède, Finlande) était nettement moins problématique en raison du rapprochement déjà important que ces Etats avaient réalisé avec la législation européenne. Cependant, cet élargissement ouvra des discussions sur le plan de la politique étrangère, en raison du statut d'Etat neutre de ces pays, mais aussi de la politique naissante de la monnaie commune, mettant à jour les faiblesses de l'acquis communautaire dans ces domaines. C'est au début des années 1990 que la notion d'*acquis communautaire* a commencé à être employée de manière active afin de clarifier les conditions d'adhésion à l'UE pour ces trois Etats, mais surtout pour les Etats de l'ancien bloc communiste (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) et du Sud (Malte et Chypre) (Tulmets, 2005). Ainsi, lors du Sommet de Copenhague de 1993, il fut convenu que les Etats candidats à l'UE devaient :

- avoir des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection (critère politique) ;
- l'existence d'une économie de marché ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union (critère économique) ;
- la capacité à assumer les obligations de l'adhésion, et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire (critère institutionnel).
- le quatrième critère concernait l'Union européenne elle-même : que celle-ci soit prête à accueillir de nouveaux membres.

Face aux difficultés rencontrées par les Etats candidats post-communistes dans la mise en œuvre de leurs réformes juridiques et institutionnelles, il fut décidé lors du Sommet de Madrid de 1995 d'ajouter une quatrième condition, celle d'avoir la « capacité de reprendre et de mettre en œuvre l'acquis », c'est-à-dire la nécessité pour les Etats candidats de disposer d'institutions administratives et judiciaires capables de mettre en œuvre l'acquis communautaire.

C'est donc au début des années 1990 qu'émergea une réflexion sur les instruments à mobiliser pour renforcer, chez les candidats, les capacités de mener les réformes promues par l'UE et ses Etats membres, mais aussi, par le même temps – et c'est souvent ce que la littérature sur le sujet tend à omettre – pour renforcer la coordination au sein de l'UE sur les divers projets (bilatéraux et multilatéraux) mis en œuvre (Tulmets, 2005). La Commission européenne vit ainsi un rôle à remplir, aussi pour renforcer sa place dans un domaine où, traditionnellement, il n'existe pas de compétences supra-nationales. Le personnel de la DG Elargissement contacta celui du programme TECO et de PUMA afin de s'appuyer sur l'expertise de l'OCDE, ce qui permit la création du programme SIGMA en 1992 pour soutenir les principes de l'administration publique horizontale (voir plus loin)<sup>1</sup>. Avec la

---

<sup>1</sup> Au milieu des années 1970, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), mise en place pour gérer le Plan Marshall américain, avait commencé à étudier les questions de gouvernance et d'administration publique et orienté ses activités en particulier en direction des pays du Sud de l'Europe, la Grèce, le Portugal, l'Espagne, la Turquie, mais aussi l'Italie. Elle avait mis sur pied un Programme d'action et de coopération (TECO) ayant pour but de créer des mécanismes de stabilisation des pays d'Europe du Sud, membres de l'Organisation, et de soutenir leur processus de démocratisation pour accroître leur adhésion aux valeurs européennes. La Yougoslavie, devenue membre associé de l'OECE en 1961, a également bénéficié de ce programme. Au cours des années 1970-80, TECO, géré jusqu'en 1990 par le secrétariat général de l'OECE, a développé plusieurs idées sur la façon de mener des réformes administratives et de mettre en place un réseau de

publication du Livre blanc sur le marché intérieur en 1995, qui devait servir de guide aux candidats, émergea un instrument spécifique à l'UE, TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange instrument*), largement inspiré de l'expérience des programmes TECO et SIGMA, visant l'envoi d'experts pour des missions de courte durée afin d'expliquer comment fonctionne et s'applique l'acquis. Dans le but d'assurer un meilleur suivi des réformes, la DG Elargissement décida de concevoir un autre instrument permettant l'envoi d'experts sur une plus longue durée. Elle contacta de nouveau les personnes en charge de SIGMA, mais aussi des experts nationaux pour mener une réflexion sur le sujet et constituer ainsi son propre domaine de spécialisation à l'échelle internationale. Ce sont en particulier des experts français (ayant l'expérience de réformes de la politique de développement et de *simili* jumelages promus par la Banque mondiale en Asie du Sud-Est) et allemands (spécialistes de la politique d'aide à la transition comme le programme « Transform ») qui furent mobilisés pour définir un instrument nommé « Twinning » (« jumelage institutionnel » en français) que nous ne détaillerons pas ici (*ibid* ; voir aussi Papadimitriou, Phinnemore, 2004 ; Svensson, 2009). Pour résumer, il s'agit d'un instrument permettant l'envoi de fonctionnaires et d'experts nationaux au sein d'administrations et agences gouvernementales des pays candidats à l'adhésion pour une période de deux ans, parfois d'un an seulement, comme dans le cadre des « jumelages légers » (*Twinning light*). Avec le lancement de la Politique de voisinage en 2003 et de son volet destiné aux voisins à l'Est (Partenariat oriental, en 2009<sup>2</sup>), ces instruments furent également utilisés pour l'envoi de fonctionnaires dans des pays non candidats, mais intéressés par la reprise de l'acquis dans le but de participer au marché intérieur et de se rapprocher de l'UE (Tulmets, 2014a).

Le domaine des réformes administratives, pour banal qu'il soit, représente en fait un domaine clé de la politique extérieure de l'UE. Il permet en effet d'identifier et de négocier une partie du contenu des accords politiques et économiques passés avec les candidats (accords européens pour l'élargissement de 2004/07, accords de stabilité et d'association pour les pays des Balkans occidentaux) et les Etats voisins (accords de partenariat et de coopération, accords d'association), mais aussi de « faire de la politique sans en faire » en permettant la reprise de normes « molles » (*soft norms*). En effet, à de nombreuses reprises, les personnes interrogées à Bruxelles, dans les Etats membres, les Etats candidats, auprès de représentants des Etats voisins, mais aussi de l'OCDE, ont mentionné l'aspect particulièrement sensible, voire politique des projets TAIEX, de jumelage et surtout SIGMA, sous le couvert d'une coopération a priori « a-politique », celle de la coopération entre administrations, conformément à une approche wébérienne de l'administration. Alors que certains projets portent sur des sujets dont les réformes sont nécessaires pour la participation au marché intérieur (reprise de l'acquis dans le domaine agricole, par exemple), ceux portant sur les appels d'offre publics, la lutte contre la corruption ou le statut de la fonction publique (sans lequel les nominations et possibilités de carrière revêtent un caractère nettement plus politique) visent déjà plus directement à changer des pratiques a priori « courantes » au sein des administrations des Etats partenaires (Van Stolk, Meyer-Sahlin, 2015). Il s'agit donc ici pour l'UE d'agir sur un terrain particulièrement sensible relevant de la compétence des Etats

---

praticiens dans l'ensemble des pays de l'OECE, en particulier depuis le choc pétrolier de 1973. Programme à part dans les activités de l'OECE, il avait pour ambition d'étendre l'approche par « la gestion administrative centrale et horizontale » à d'autres pays. C'est donc en grande partie en raison de cette expérience passée, du large réseau de fonctionnaires et d'experts de l'administration publique constitué par le programme TECO, et surtout de la base de données accumulées en matière d'administration publique et judiciaire, que la Commission européenne a eu recours à partir de 1997 aux services de l'OCDE (Tulmets, 2005, pp. 213-14 ; entretiens, OCDE/SIGMA, 2004).

<sup>2</sup> Le Partenariat oriental, créé lors du Sommet de Prague de 2009, s'adresse à l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

membres, mais dont l'intervention européenne participe à dépolitiser un domaine clé de la promotion des normes et valeurs européennes.

Chemin faisant, ces activités dans le domaine international ont eu un effet retour sur l'UE et exercé un impact sur la coopération administrative interne à l'UE, ce qui contribue à questionner l'aspect unilatéral de la littérature sur l'eupéanisation (par ex. Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005) et plaide pour la circulation des idées dans le processus d'élargissement (voir à ce sujet les débats dans le cadre de la ST 42). En effet, un ancien fonctionnaire de la DG Elargissement, un des acteurs centraux ayant développé les jumelages administratifs dans le cadre de l'élargissement de l'UE à l'Est, a contribué par son travail de lobbying auprès du Conseil à faire inscrire un article sur la coopération administrative, l'article 197 (titre XXIV), dans ce qui est devenu le traité de Lisbonne au moment où avaient lieu les discussions au sein de la Convention sur le Futur (entretien, DG Elargissement, 2005)<sup>3</sup>. Cet article consacre notamment des compétences d'appui de l'UE dans le domaine de la coopération administrative<sup>4</sup>. Il permet, par ailleurs, de contribuer à renforcer des programmes d'échange entre fonctionnaires tels qu'initiés depuis la fin des années 1980 entre la France et l'Allemagne dans le domaine de la politique étrangère, donc bien avant la création en 2007 du Service européen de l'Action extérieure (SEAE). Il a inscrit dans les traités – et ainsi dans l'acquis de l'UE – des pratiques qui se sont étendues à d'autres domaines que celui de la diplomatie – comme l'économie, l'agriculture, justice et affaires intérieures... – et à d'autres Etats membres de l'UE des 15, puis des 27/28 (cf. Bigo, 1998 ; Tulmets, 2005, 2014a). Prenant en compte la diversité des traditions et des expériences de mise en œuvre de l'acquis et des réformes dans le domaine de l'administration publique, l'action de l'UE s'appuie donc largement sur celle de ses Etats membres, ce qui renforce la thèse de l'absence d'acteur ni unique, ni unitaire dans ce domaine.

## 1.2. L'UE, acteur ni unique, ni unitaire de la promotion des réformes administratives

L'UE n'est ni un acteur unique, ni un acteur unitaire de la promotion des réformes administratives dans son voisinage (Etats candidats et Etats voisins). Parmi les acteurs de l'UE, la Commission européenne exerce un rôle central de promoteur des modèles administratifs. Plus précisément, elle tend à exercer un rôle moteur dans la constitution d'un « modèle » européen de réformes administratives. En s'appuyant sur les décisions de la Cour de Justice européenne et sur l'échange de bonnes pratiques entre administrations, elle a participé par le biais de l'OCDE à ouvrir le débat sur la constitution d'un « espace

---

<sup>3</sup> L'article 197 (titre XXIV) du Traité stipule en effet que : « 1. La mise en œuvre effective du droit de l'Union par les États membres, qui est essentielle au bon fonctionnement de l'Union, est considérée comme une question d'intérêt commun. 2. L'Union peut appuyer les efforts des États membres pour améliorer leur capacité administrative à mettre en œuvre le droit de l'Union. Cette action peut consister notamment à faciliter les échanges d'informations et de fonctionnaires ainsi qu'à soutenir des programmes de formation. (...) 3. Le présent article est sans préjudice de l'obligation des États membres de mettre en œuvre le droit de l'Union ainsi que des prérogatives et devoirs de la Commission. Il est également sans préjudice des autres dispositions des traités qui prévoient une coopération administrative entre les États membres ainsi qu'entre eux et l'Union. » (Traité de Lisbonne, 2009).

<sup>4</sup> Comme l'indiquait le site Europa.eu de synthèse de la législation européenne en 2010, « le traité de Lisbonne crée quatre nouveaux domaines de compétence dans lesquels l'Union européenne (UE) peut intervenir: la protection civile; la coopération administrative; le tourisme et le sport. Les nouvelles compétences de l'UE dans ces domaines sont des compétences d'appui. En effet, l'UE n'acquiert pas de compétences législatives supplémentaires dans la mesure où elle ne pourra agir que pour soutenir les actions des États membres, sans pouvoir harmoniser le droit national. En outre, l'UE intervenait déjà dans ces domaines par le biais de politiques transversales. Désormais, le traité de Lisbonne clarifie les objectifs et l'action de l'UE en créant des bases juridiques spécifiques pour ces quatre domaines » (Europa.eu, 2010).

administratif européen » et permis l'émergence d'un droit « mou »<sup>5</sup> à travers la publication de principes servant à la publicisation de pratiques et règles professionnelles dans ce domaine (OCDE / SIGMA, 1999 ; Verheijen, 2002 ; Meyer-Sahlin, 2009, p. 11 ; OCDE / SIGMA, 2015). Ces principes sont les suivants :

“(i) l'Etat de droit: la légalité, la confiance et la prédictibilité; (ii) l'ouverture et la transparence; (iii) la sécurité juridique [legal accountability]; et (iv) l'efficacité et l'effectivité. Chaque groupe est complété par un ensemble de principes dérivés de ces quatre groupes principaux, comme les principes de la sécurité juridique, l'impartialité, la neutralité politique, l'intégrité professionnelle, et la proportionnalité” (Meyer-Sahlin, 2009, p. 11, notre traduction).

La Commission s'est aussi appuyée sur les Etats membres, qui détiennent les compétences juridiques à ce niveau, pour s'infiltrer dans un secteur d'activités qui ne présente quasiment pas de droit « dur » (hormis l'article 197 du Traité de Lisbonne consacrant des compétences d'appui à la coopération administrative) et s'appuie ainsi surtout sur des lois nationales relatives à des réformes sectorielles précises (sur le statut de la fonction publique, par exemple, voir Meyer-Sahlin, 2009). A cela s'ajoute le rôle joué par le marché, notamment par l'expertise promue par les cabinets de conseil (Robert, Vauchez, 2010) ou les fondations, notamment politiques (Dakowska, 2014), sur lesquels nous ne nous sommes pas arrêtés ici. Ainsi, l'UE est loin d'être un acteur unitaire de la diffusion de modèles administratifs à l'étranger.

Elle n'est pas plus un acteur unique sur la scène internationale. Comme déjà mentionné, afin de participer plus largement aux activités de conseil et de réforme dans le domaine de la coopération administrative internationale, l'UE a dû recourir à une construction institutionnelle lui permettant d'être présente parmi les organisations et institutions internationales actives dans ce domaine. Pour ce faire, elle a initié à la fin des années 1990 une coopération avec un département qui était considéré comme marginal au sein de l'OCDE, la direction pour la gouvernance administrative et le développement territorial (GOV) et son comité de gouvernance publique PUMA (OCDE, 2015), et s'est appuyée sur l'expertise du programme TECO, à l'origine lancé pour aider les pays du Sud adhérant aux Communautés européennes (Grèce, Espagne, Portugal), et a créé un programme financé par l'aide européenne PHARE spécifiquement consacré à la coopération administrative, le programme SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*). L'expérience de l'élargissement au Sud dans les années 1980 avait déjà ouvert la question de la capacité des Etats candidats à mettre en œuvre la législation européenne, question également discutée dans les années 1990 dans le domaine de l'aide au développement, comme l'indiquent les études réalisées à cette époque par la Banque mondiale et le FMI. Ces débats se retrouvent aussi de manière plus accrue dans le cadre des réformes des Etats classés « en transition » par l'OCDE, dont la plupart étaient d'anciens pays communistes, pour certains candidats à l'adhésion aux organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, l'UE, l'OTAN, l'OCDE ou encore l'OMC. De manière intéressante, l'expérience de l'élargissement et celle de la transposition des instruments de l'élargissement vers le voisinage ont servi à relancer les réflexions menées sur les « principes de l'administration publique » dans le cadre des négociations actuelles avec les pays des Balkans occidentaux et la Turquie. En effet, comme l'indique le site du programme SIGMA, “une conférence à haut niveau a été organisée à Bruxelles le 12 novembre 2014 pour introduire l'approche renforcée de la Commission européenne sur la réforme de l'administration publique dans le processus d'élargissement et a lancé les Principes de l'administration publique développés conjointement entre la CE [Communauté européenne] et l'OCDE/SIGMA. Les ministres des pays des Balkans

---

<sup>5</sup> Sur le droit « mou » et « dur » (*soft law, hard law*), voir Terpan (2013). Pour une discussion de ces concepts dans le cadre de la littérature sur les transferts, voir Tulmets, 2014b.



occidentaux et de Turquie ont accueilli favorablement le nouveau cadre et discuté des pratiques de réforme de l'administration publique dans leurs pays et des défis auxquels ils font face » (OCDE / SIGMA, 2015, notre traduction).

Les entretiens réalisés à Bruxelles révèlent qu'un certain partage « informel » des tâches a été opéré entre acteurs internationaux (Banque mondiale, FMI, OCDE, UE...), l'UE privilégiant le soutien aux réformes institutionnelles, contrairement à la Banque mondiale ou le FMI qui soutiennent surtout les réformes dans les secteurs économique et financier. Par ailleurs, certains Etats membres de l'UE s'investissent plus que d'autres dans ces questions, notamment à travers leur propre politique étrangère (politique bilatérale d'aide), mais aussi à travers les experts et fonctionnaires nationaux qui siègent au sein de ces organisations et institutions internationales.

Il convient cependant de relativiser ces résultats de la recherche dans le sens où il ne s'agit pas du seul domaine où l'UE agit de la sorte. Il serait par exemple possible de citer celui du droit des minorités où l'UE s'est largement appuyée sur l'activité de l'OSCE et du Conseil de l'Europe pour définir ses conditions et ses instruments d'action (cf. Tulmets, 2005). De manière intéressante, des entretiens réalisés à Bruxelles rapportent que l'action de l'UE a parfois contribué à poser des conditions (à travers les rapports réguliers sur les candidats, par exemple) que l'OSCE n'avait pas réussi à obtenir, ce qui a ouvert des portes d'action pour l'OSCE sur le terrain (entretiens, DG Elargissement, 2003-2005). De plus, c'est en s'appuyant sur l'action de l'OSCE que l'UE, en particulier le Parlement européen, a mis en place un instrument permettant la réalisation de missions d'observation lors d'élections à l'étranger, à l'image de l'ODHIR de l'OSCE. Cet instrument de l'UE a permis, en retour, à l'ODHIR de légitimer et ainsi de renforcer son action en y faisant mention dans ses rapports (entretiens, Parlement européen, Bruxelles, 2010-13).

Il ressort de nos travaux de recherche que l'UE, et en particulier la Commission, ne s'appuie donc pas uniquement sur l'expertise et l'expérience de ses Etats membres pour développer de nouveaux champs et registres d'action dans des domaines non consacrés par les Traités européens. Elle agit également par le biais d'autres entités internationales, notamment l'OCDE, le Conseil de l'Europe, l'OSCE et les Nations-Unies (par ex. le PNUD) pour compléter son expertise et ses capacités d'action. Ces registres d'action ne se résument cependant pas à de simples usages allant dans le sens de la Commission et donc des institutions européennes, mais sont définies dans l'interaction et la complémentarité des actions afin d'accroître la légitimité des normes et valeurs promues par l'UE, par le biais de ses Etats membres et des entités internationales auxquelles l'UE participe.

## **2 – L'impact des interactions entre acteurs promoteurs sur les modèles promus**

A l'aune de cette courte présentation du contexte de discussion et de promotion des réformes administratives dans l'activité extérieure de l'UE, il convient de mettre en valeur les interactions ayant cours entre ces acteurs, qui conduisent d'une part à affermir la place de l'UE dans ce champ d'action qui n'est, à l'origine, pas le sien, mais aussi de complexifier l'action de l'UE et de ses Etats membres dans ce domaine. S'agissant du contenu des projets menés, il ressort qu'une vision « néo-wébérienne » de l'Etat est généralement promue à l'échelle de l'UE, résultat de l'action combinée des membres plus anciens et plus récents de l'UE. S'agissant des registres d'action, les Etats membres continuent à représenter le principal vecteur de circulation a priori « non politique » de modèles d'action publique et de politiques sectorielles, en parallèle du programme SIGMA de l'OCDE, plus politisé et plus centré sur les questions ayant trait à la gestion centrale économique et financière.

## 2.1. L'UE comme promoteur d'une vision « néo-wébérienne » de l'administration publique

La littérature sur les usages et la gouvernance par les instruments met en valeur le fait que les administrations peuvent avoir recours à des instruments « législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel » qu'elles peuvent combiner en faisant émerger plusieurs registres d'action (Lascoumes, Le Galès, 2004, p. 12). Comme le soulignent Lascoumes et Le Galès, les instruments d'action publique « ne sont pas des outils axiologiquement neutres (...), ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (*ibid*, p. 13). Transposé à l'administration publique, le discours sur la « bonne gouvernance » tel que promu par les institutions de Bretton Woods a clairement pour but de promouvoir un Etat minimum, approche que l'UE semble pourtant vouloir tempérer en défendant une approche néo-wébérienne de l'administration, sorte de compromis entre l'Etat libéral et l'Etat wébérien où les éléments de l'Etat sont encore présents malgré le recours à des principes relevant de la gestion d'entreprise (cf. Pollitt, Bouckaert, 2004, pp. 99-100). C'est principalement dans son action communicationnelle que la Commission européenne essaie, à travers l'OCDE et ses Etats membres, de diffuser des « modèles » administratifs nationaux, mais surtout des bonnes pratiques résumées dans les principes définis par le programme SIGMA (cf. OCDE / SIGMA, 1999 ; Verheijen, 2002 ; OCDE / SIGMA, 2015).

Au-delà des instruments, il résulte, de manière plus constructiviste, deux principaux mouvements de circulation des idées promues par la Commission qui tendent à confirmer que l'UE tente, sinon de s'approprier, du moins d'interagir avec les Etats membres dans un domaine – l'administration publique – qui ne ressort pas de ses compétences et présente peu d'acquis. Ce sont notamment ces interactions, tant au niveau européen qu'entre les Etats membres, et les réinterprétations par les Etats membres à travers des projets concrets et les instruments promus<sup>6</sup> qui donnent crédit aux approches en termes de circulation.

En s'attelant à mettre au cœur de son discours une coopération administrative a priori « a-politique », l'UE entend clairement traiter des questions politiques de manière non confrontative et à l'appui de plusieurs modèles possibles. Elle s'appuie donc fortement sur un argument wébérien selon lequel l'administration représente un organe non politisé permettant le fonctionnement de l'Etat et des services publics. Les formes de l'appareil administratif promues à travers les projets de l'UE restent ainsi, d'une certaine manière, proches de l'idéal wébérien, mais elles intègrent de plus en plus de nouvelles formes de gestion publique. Les projets ont surtout au renforcement de la coopération inter-ministérielle, d'agences ministérielles, de structures publiques et para-publiques. La forme plus néo-libérale de l'Etat, telle que promue par la Grande-Bretagne fortement marquée par les réformes de M. Thatcher, est également représentée, même si, au début de l'élargissement, elle était à peine promue. Dans la pratique, le fonctionnement même de cette forme d'Etat s'est révélé problématique pour l'administration européenne. Au sein des projets de jumelage, par exemple, il était très difficile d'établir une liste des institutions publiques britanniques présentant l'expertise nécessaire à la mise en œuvre de projets. Il a fallu trouver une construction administrative permettant le détachement d'experts privés pour des missions relevant du domaine public en passant par un rattachement au *Foreign Office* (entretiens DG Elargissement, puis DG Elargissement et voisinage, 2005, 2013). Il était cependant important pour la Commission que cette expérience soit représentée dans le sens où plusieurs Etats candidats et du voisinage avaient demandé à comprendre le mode de fonctionnement de ce « modèle » permettant une

---

<sup>6</sup> Que nous avons tenté d'analyser à travers le projet EUTRANS GOV (7<sup>ème</sup> PCRD), 2012-2015 (CERI / Sciences Po).

gestion de missions de service publique avec des ressources limitées, de plus dans un contexte où les populations – marqués l'administration communiste centralisée et hiérarchique – faisant peu confiance à l'Etat.

Dans les années 1990, la Commission tendait à vouloir promouvoir un modèle étatique « continental » à l'étranger, la plupart des Etats membres de l'UE ayant été construits à partir du modèle wébérien. Les statistiques réalisées par la Commission sur le taux de réussite des Etats membres ayant postulé aux projets de jumelage montre par exemple que, pendant plusieurs années, la France et l'Allemagne arrivaient largement en tête (Tulmets, 2011b). Les statistiques actuelles montrent que c'est toujours le cas, mais les entretiens menés à la Commission (DG Elargissement et voisinage) ont montré que des incitations ont été formulées envers les Etats membres aux ressources plus limitées et à l'expérience plus récente pour que ceux-ci puissent activement participer aux projets. C'est notamment dans ce cadre que certains Etats, comme les Pays-Bas et le Danemark, ont pu proposer leur expérience des réformes administratives selon les principes de la « nouvelle gestion publique », notamment un modèle de l'administration « anglo-scandinave » intégrant ces principes (Balint et al., 2008). La nouvelle gestion publique n'a pas uniquement influencé les réformes des Etats membres de l'UE, elle a aussi fait son entrée dans les institutions européennes, notamment depuis l'élargissement de 1995 (pays nordiques) et de 2004/07 (PECO), où différentes idées ont été importées et testées au sein des Etats candidats, mais aussi des institutions européennes (voir, par exemple, la réforme du statut des fonctionnaires européens). La participation des Etats membres plus récents aux projets européens semble également avoir eu un impact quant aux expériences et aux modèles administratifs promus, comme la partie suivante sur la promotion des expériences allemande (« continentale ») et estonienne (plutôt « scandinave ») l'indiquent.

Au-delà de la nouvelle gestion publique, c'est la notion de « bonne gouvernance » qui semble dominer les discours actuels. Les documents produits par l'UE (communications de la Commission, rapports du Parlement, déclarations du Conseil) sur le voisinage montrent que cette notion est particulièrement en vogue, notamment dans les pays où les structures étatiques et politiques sont remises en questions (Tulmets, 2014c). La thématique a été mentionnée après le printemps arabe pour renforcer le rôle de la société civile et la prise en compte des populations. Elle est également très présente dans les discours tant des institutions européennes que des Etats membres visant à soutenir les réformes en Ukraine. Il s'agit toutefois d'une notion qui demande à être mieux précisée dans le cadre de l'aide européenne.

Toutefois, l'introduction d'un « nouvel » instrument dans la palette d'action de l'UE, lui aussi inspiré de l'expérience de l'élargissement, mais appliqué à la Politique européenne de voisinage, laisse penser qu'un modèle « néo-wébérien » reste largement promu par l'UE, sans être forcément plus couronné de succès. Il s'agit de l'instrument de renforcement institutionnel complet (*comprehensive institution-building instrument*) qui vise à renforcer et/ou à créer de nouvelles institutions, principalement des agences gouvernementales, qui permettront la mise en œuvre concrète de l'accord de libre échange complet et approfondi (ALECA / DCFTA en anglais) (Tulmets, 2011a). Les entretiens réalisés à Bruxelles et auprès d'experts des Etats membres montrent jusqu'ici que l'expérience de cet instrument n'est pas totalement positive et surtout ne peut pas être reproduite, comme espéré à l'origine, dans les pays du Sud (entretiens à la Commission, Bruxelles, 2013-14). Les travaux menés dans les pays du voisinage sur la mise en œuvre des normes européennes pourraient permettre d'ajouter des éléments d'explication et d'analyse plus précis à ce sujet (Delcour, 2013). Il convient cependant d'aller plus loin dans l'analyse des modèles promus en se penchant sur le rôle joué par les Etats membres comme courroie de transmission dans la promotion des expériences européennes de réforme.

## 2.2. Le rôle des Etats membres comme promoteurs de modèles et d'expériences de réformes

Les Etats membres de l'UE sont engagés dans la promotion des réformes administratives aussi bien au niveau de l'aide bilatérale que de l'aide européenne et multilatérale. L'approche diachronique des historiens permet cependant de prendre du recul sur les modèles promus par l'UE et ses Etats membres, et d'inclure l'impact de réformes qualifiées de (néo-)libérales sur l'administration des Etats membres et leur promotion consécutive à l'étranger (Tulmets, 2014c). En effet, la consultation des listes de projets, réalisées depuis les premiers projets TAIEX et de jumelages des années 1990, met en valeur l'évolution des thématiques de coopération. Les entretiens avec des fonctionnaires et des experts permettent, quant à eux, de prendre la mesure de l'évolution du contenu des projets, et mettent en valeur le rôle joué par les principes de la « nouvelle gestion publique » dans les modèles promus par les Etats membres<sup>7</sup>. Les entretiens menés au ministère français de l'Economie et des Finances ont par exemple très clairement mis en valeur le fait que les modèles promus dans les années 2010 ne sont plus les mêmes que ceux présentés dans les années 1990-2000, notamment en raison de l'impact de la loi de finances sur les politiques françaises (entretiens, Paris, 2013). Plusieurs travaux ont, en effet, mis en valeur l'impact des principes de la nouvelle gestion publique sur les réformes en France (Bézès, 2010). Les entretiens ont confirmé que c'est désormais cette expérience, et non plus l'approche centralisée de la gestion publique telle qu'elle a pu être pratiquée en Pologne ou en Hongrie, qui est désormais mise en valeur dans les projets avec les pays candidats et voisins (entretiens, Min.de l'Economie et des Finances, Paris, 2013 ; confrontés aux entretiens réalisés en Hongrie et Estonie, 2000-2005, notamment à la banque centrale estonienne et au ministère de l'Economie hongrois).

Un autre élément de taille demande à être pris en compte dans l'analyse des modèles promus par l'UE dans le cadre des politiques d'élargissement et de voisinage, celui des différences entre les méthodes et les modèles promus par les Etats membres plus anciens et plus récents de l'UE, et de la synthèse qui en résulte en termes de « modèle » administratif. Les cas de l'Allemagne et de l'Estonie permettent de mettre en valeur les différences à ce niveau, non seulement en raison de la taille et de l'expérience différente des administrations de ces pays, mais aussi du contenu des projets mis en œuvre et des « modèles » que ces pays représentent.

Au niveau bilatéral, les moyens mobilisés ne sont absolument pas comparables, l'Allemagne disposant d'un budget conséquent par rapport au petit Etat balte (Tulmets, 2014a, p. 226). Par ailleurs, l'Allemagne dispose d'une administration relativement large, ce qui lui permet de disposer des ressources budgétaires suffisantes pour réaliser des missions préalables de terrain utiles à la préparation des réponses aux appels à projets, et surtout des ressources humaines nécessaires à l'envoi d'experts à l'étranger. L'Estonie doit, de son côté, opter pour de petits projets très ciblés pour gérer efficacement un budget et du personnel plutôt limité, et mise surtout sur son expérience d'ancienne République soviétique pour être active dans le voisinage oriental.

En l'absence de ressources égales, l'enjeu semble se situer au niveau du contenu des projets, intéressants à comparer. L'Allemagne a resserré les moyens de son programme « Transform », développé dans les années 1990 pour aider les pays post-communistes, et ainsi concentrer ses activités sur les questions économiques et financières qui serviront sa politique d'exportation. Les projets, à l'origine principalement menés sur des thèmes ayant trait au fonctionnement de l'économie sociale de marché, portent de plus en plus sur l'expérience de

---

<sup>7</sup> Entretiens réalisés entre 2012 et 2015 auprès de fonctionnaires et experts en France, Allemagne, République tchèque, Pologne et Estonie, dans le cadre du projet EUTRANS GOV (7<sup>ème</sup> PCRD).

mise en œuvre du droit européen et des réformes incluant l'introduction de nouveaux principes de gestion publique (entretiens, ministère de l'Economie, Berlin, 2013).

L'Estonie, quant à elle, a choisi de se spécialiser sur des sujets pointus pour se démarquer des plus « grands » donneurs. De manière générale, à l'instar des pays ayant adhéré plus récemment à l'UE, elle a développé un discours visant à promouvoir son expérience récente de l'adhésion à l'UE et à l'OTAN<sup>8</sup>, voyant ainsi la possibilité de se créer une « place » dans la politique extérieure de l'UE, mais aussi de faire valoir son statut de membre de l'OCDE. Les domaines de spécialisation choisis ont trait aux thématiques de la gouvernance électronique (*e-governance*), comme le vote électronique qui est utilisé au *Riigikogu* (parlement), la carte d'identité faisant office de carte électorale et de titre de transport, des logiciels spécifiques permettant la gestion plus efficace d'activités administratives (entretiens à l'e-governance academy, Tallinn, décembre 2013). Des projets bilatéraux ont par exemple été réalisés en Géorgie (pays prioritaire de l'aide estonienne) et en Moldavie sur ces thématiques. L'Estonie s'est également spécialisée dans la lutte contre la criminalité électronique en promouvant la sécurité informatique (*cyber security*) après que son gouvernement a fait l'objet d'une importante attaque informatique dans les années 2000<sup>9</sup>. De manière générale, l'Estonie a tendance à promouvoir une approche clairement « scandinave » ou « nordique » de l'Etat (cf. Kesa, 2015), mais plus libérale de l'Etat que la Suède ou la Finlande (entretiens, Tallinn, décembre 2013).

Au niveau multilatéral, notamment des projets européens, l'Allemagne représente toujours un des pays les mieux situés dans les appels d'offre des jumelages institutionnels. Plusieurs projets sont cependant menés avec un Etat membre plus « ancien » et un ou deux Etat(s) plus « récents ». De nombreux contacts noués dans le cadre de l'élargissement, par exemple avec la Lituanie ou la Pologne, ont permis à l'Allemagne de monter des projets avec ces Etats qui n'étaient cette fois plus des Etats receveurs, mais donneurs d'assistance, et ainsi de mieux légitimer leur expertise. Très concrètement, les entretiens réalisés en France et en Allemagne ont montré que la coopération avec les experts des Etats membres plus récents – à la grille de revenus plus basse, mais attrayante par rapport au niveau de vie de ces pays – permettait de gérer plus efficacement les coûts des projets. Cette coopération permettait aussi de faciliter la communication avec les pays du voisinage, les experts des pays d'Europe centrale et orientale disposant encore d'une très bonne connaissance du russe et surtout une expérience des administrations communistes ou soviétiques (entretiens à Berlin et Paris, 2012-2015). Les experts estoniens (ou encore polonais et tchèques) rencontrés ont confirmé ces points (entretiens, Prague, Varsovie, Tallinn, 2012-2014) (voir aussi Tulmets, 2014a). Afin de limiter les écarts financiers importants qui pourraient résulter de la participation aux projets européens et internationaux, l'Estonie a, par ailleurs, introduit un plafond financier annuel pour les montants perçus par les fonctionnaires en dehors de leurs activités journalières. Cette approche vise, conformément à l'approche « scandinave » de la fonction publique, notamment à éviter de possibles dérives clientélistes (entretiens, Tallinn, décembre 2013). Les experts estoniens interrogés ont confirmé que l'expérience récente de la transition, mais aussi celle de l'adhésion à l'UE et à des organisations internationales comme l'OMC, ont particulièrement motivé le choix des administrations géorgiennes, moldaves ou ukrainiennes dans la sélection des partenaires. Le fait que l'Estonie ait l'expérience d'une ancienne République soviétique a souvent constitué un argument supplémentaire avancé par les pays du Partenariat oriental dans la sélection des projets (*ibid*). De plus, parmi le nombre limité d'experts nationaux (une vingtaine) œuvrant pour le programme SIGMA, pas moins de

---

<sup>8</sup> Pour une analyse détaillée, voir Tulmets, 2014.

<sup>9</sup> C'est une des raisons pour lesquelles un des Centre d'excellence de la coopération sur la cyber sécurité de l'OTAN a été installée à Tallinn en 2007, centre qui dispose du statut d'organisation militaire internationale depuis 2008. Voir : <https://ccdcoe.org/history.html>

trois experts estoniens participent aux activités de conseil et de production de rapports sur les pays du voisinage oriental. Ces experts ont notamment été sélectionnés en raison de leur expertise de la transition d'une ancienne République soviétique vers un pays membre de l'UE, mais aussi en raison de leur expertise dans le domaine de la lutte contre la corruption (participation aux réformes dans ce domaine en Estonie) et de leur connaissance des modèles nordiques (entretien, ancien directeur de SIGMA, Paris, 2014). Afin de mettre en valeur le rôle joué par ces experts dans la circulation des modèles de réforme, ils participent activement à l'aide bilatérale estonienne, notamment aux activités de formation de fonctionnaires organisées par le Centre estonien du Partenariat oriental (PO), créé en 2010. Fait intéressant, les évaluations annuelles des réformes opérées dans les pays du PO s'appuient explicitement sur les principes définis par SIGMA pour juger de la conformité des administrations est-européennes aux pratiques des pays membres de l'UE. L'engagement de ces experts dans la circulation des « bonnes pratiques » de « bonne gouvernance » à l'Est est corroborée par la réputation positive dont bénéficient les Etats baltes parmi les réformateurs des anciens pays communistes (entretiens aux missions auprès de l'UE de la Bosnie-Herzégovine et de la Géorgie, Bruxelles, 2010), mais aussi parmi les études menées par exemple sur les réformes du service public dans les PECO (Meyer-Sahlin, 2009) ou encore les études académiques visant à montrer de quelle manière une « culture nordique » de l'administration est véhiculée plus à l'Est par le biais des Etats baltes (Kesa, 2015). Au niveau multilatéral, la présence des experts estoniens se remarque tant dans les programmes de l'UE (projet TAIEX, jumelages, etc.), dont les statistiques indiquent une participation non négligeable des Etats baltes aux projets de réforme administrative (Tulmets, 2014a, pp. 256-266), que de l'OCDE / SIGMA. Il convient de remarquer que l'expérience estonienne a été particulièrement représentée lors de la conférence organisée fin 2014 sur les principes de l'administration publique pour les pays candidats à l'UE, d'après le programme en ligne de cette conférence (OCDE / SIGMA, 2015). Le modèle estonien d'administration publique étant fortement inspiré des modèles anglo-scandinaves, ce constat permet de confirmer que cette approche est particulièrement mise en valeur parmi les modèles administratifs promus par SIGMA et la Commission européenne, contrairement aux exemples promus au début du processus d'élargissement de l'UE vers l'Est, qui s'inspiraient plus du modèle « continental » (France, Allemagne, Belgique...) <sup>10</sup>. Ce constat semble confirmer l'affirmation avancée par Balint et al. (2008) selon laquelle en l'absence d'« espace administratif européen », la Commission a tendance à promouvoir à l'étranger le modèle anglo-scandinave d'administration, aussi en raison de l'impact de l'approche par la « nouvelle gestion publique » sur les réformes internes de la Commission (Balint et al., 2008). Ce « modèle » ne se résume cependant pas au modèle anglo-saxon, mais suit une approche « néo-wébérienne » de l'Etat, fruit des interactions entre l'expérience des Etats plus anciens et plus récents de l'UE (cf. Bézès, 2010 ; Mendes, 2006).

Pour résumer, les cas allemand et estonien permettent de mettre en valeur la promotion de modèles administratifs, mais aussi de thématiques relativement différents. Dans la pratique – et comme la plupart des entretiens l'ont souligné –, ces modèles ne sont parfois pas complémentaires et sont rarement repris à l'identique, ce qui laisse une marge de manœuvre à l'Etat partenaire dans la réalisation de ses priorités de réformes. Mais le fait que l'UE ne promeuve pas un seul modèle administratif, mais bien plusieurs modèles qui se déclinent au gré des demandes et des nécessités, permet de voir se dessiner les contours d'un « modèle » néo-wébérien aux contours polymorphes. Alors qu'à l'époque de l'élargissement les Etats membres semblaient vouloir fortement promouvoir leur propre approche de l'Etat, les propos recueillis par entretiens vont aujourd'hui moins dans ce sens. Les représentants allemands gérant les projets de jumelage ont même affirmé que le but n'est pas de reproduire un modèle à l'allemande, mais « des solutions administratives qui fonctionnent », même si celles-ci

---

<sup>10</sup> Sur la définition de ces deux approches, anglo-scandinave et continentale, voir Balint et al, 2008.

« sont parfois très éloignées des schémas utilisés en Allemagne » (entretiens, point de contact national, ministère allemand de l'Economie, 2013). Il convient donc de conclure que l'UE ne promeut, certes, plus une approche wébérienne classique, mais un modèle « néo-wébérien » de l'administration publique qui émerge de l'interaction entre acteurs anciens et plus récents promoteurs des normes européennes, reflet d'une véritable circulation des normes nationales parmi les spécialistes de l'administration publique plus que de leur véritable transfert à l'étranger.

## Conclusion

Pour conclure, l'appui sur les Etats membres et l'OCDE, mais aussi d'autres entités internationales, permet clairement à la Commission européenne, qui gère les principaux projets de réformes administratives dans les pays candidats et du voisinage, d'accroître sa légitimité à Bruxelles, mais aussi auprès des administrations tant internationales que nationales, en leur laissant toutefois le soin de la mise en œuvre des projets. Pour ce faire, elle joue de son statut hybride et de ses ressources financières en s'appuyant sur le discours et l'expertise de ces acteurs, mais aussi en capitalisant sur l'expérience acquise lors de l'élargissement à l'Est. C'est donc une approche relativement rationnelle que la Commission mobilise ici afin d'ajouter du crédit à son action, une approche par les usages qui prend plusieurs formes, mais se développe par le biais de deux canaux principaux de communication. D'un côté, la Commission étend le registre d'action de l'UE dans un champ d'activité des Etats par l'intermédiaire de fonctions d'appui. De l'autre, elle profite de son statut hybride pour participer aux débats internationaux sur la réforme de l'Etat et des administrations par l'entremise d'organisations et institutions internationales.

Cependant, les buts de son action restent constructivistes dans le sens où, même dans le cas de crises mettant à mal sa propre stabilité, comme la guerre en Géorgie en 2008, le printemps arabe en 2011 ou la crise en Ukraine ayant éclaté en 2014, l'UE continue à défendre et à promouvoir les normes et valeurs qui constituent ses fondements (Kratochvíl, Tulmets, à paraître). Au-delà de ce constat, il serait utile d'analyser si cette approche reste suffisamment efficace face à des registres d'action et de pensée clairement rationalistes et réalistes, comme ceux développés à l'heure actuelle par la Russie. Il convient par ailleurs de se demander si ces registres d'action européens sont efficaces face à des Etats non coopératifs, comme le Belarus ou l'Azerbaïdjan, et dans quelle mesure les outils promouvant les procédures démocratiques et visant la transparence présentent parfois le risque, paradoxalement, de se retourner contre l'UE elle-même (Bosse, Korosteleva, 2009; Weber, 2015).

## Bibliographie

- Bézès Philippe (2010), « Morphologie de la Révision générale des politiques publiques. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, 4, pp. 769-796.
- Balint Tim, Bauer Michael W., Knill Christoph (2008), "Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of the European Commission", *West European Politics*, 31 (4), pp. 677-700.
- Bigo Didier (1996), *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bosse Giselle, Korosteleva Elena (2009), „Changing Belarus? The Limits of EU Governance in Eastern Europe and the Promise of Partnership”, *Cooperation and Conflict*, 44 (2), pp. 143-65.

- Dakowska Dorota (2014), *Le pouvoir des Fondations. Des acteurs de la politique étrangère allemande*, Rennes, Presses universitaires de Rennes. Coll. Res Publica.
- Delcour Laure (2013), “Meandering Europeanisation. EU policy instruments and policy convergence in Georgia under the Eastern Partnership”, *East European Politics*, 29 (3), pp. 344-357.
- Delpuech Thierry (2008), « L’analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l’art », *Questions de recherche / Research in Question*, CERI/Sciences Po. [www.ceri-sciences-po.org/publica/question/qdr27.pdf](http://www.ceri-sciences-po.org/publica/question/qdr27.pdf)
- Dimitrova Antoaneta (2002), “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, *West European Politics*, 25 (4), pp. 171-190.
- Europa.eu (2010), “Les nouvelles compétences d’appui de l’UE”, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0030\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0030_fr.htm) (consulté le 24.5.2015)
- Kesa Katerina (2014), « Le partage de l’expérience balte envers les pays du voisinage oriental de l’Union européenne », *Politique européenne*, (46), pp. 86-116.
- Kratochvíl Petr, Tulmets Elsa (2010), *Constructivism and Rationalism in EU External Relations. The Case of the European Neighbourhood Policy*, Baden-Baden, Nomos.
- Kratochvíl Petr, Tulmets Elsa (à paraître), « Constructivism in the European Neighbourhood Policy », in : Schumacher Tobias (ed.), *The European Neighbourhood Policy: Theoretical and Empirical Issues*, Routledge.
- Kuhlmann Sabine, Wollmann Hellmut (2014), *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Elgar Publishing.
- Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Mendes Joana (2006), « La réforme du système administratif portugais : new public management ou Etat néo-wébérien ? », *Revue française d’administration publique*, (119), mars, pp. 533-553. <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-533.htm#no5>
- Meyer-Sahlin Jan-Henrik (2009), “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, *Sigma Papers*, No. 44, OECD Publishing. <http://www.meyer-sahling.eu/papers/Meyer-Sahling-2009-OECD-published.pdf>
- OCDE / SIGMA (1999), « Principes européens d’administration publique / European Principles for Public Administration », *Sigma Paper No. 27*. <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf>
- OCDE/SIGMA (2002), « Le Programme SIGMA : historique et réalisations », Note du programme SIGMA à l’intention de la DG Elargissement, Commission de gestion du programme PHARE, Ta 13913, 5/6/2002-25/6/2002, p. 7.
- OCDE (2015), “The Public Governance and Territorial Development Directorate (GOV) Networks”, <http://www.oecd.org/gov/thepublicgovernanceandterritorialdevelopmentdirectorategovnetworks.htm> (consulté le 24.5.2015)
- OCDE / SIGMA (2015), “Principles of Public Administration”, <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-november-2014.htm> (consulté le 24.5.2015)
- Papadimitriou Dimitris, Phinnemore David (2004), “Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania”, *Journal of Common Market Studies*, 42 (3), pp. 619-639.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.



- Robert Cécile, Vauchez Antoine (2010), « Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, (89), pp. 9-34.
- Santiso Carlos (2001), "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality", *The Georgetown Public Policy Review*, 7 (1), automne, pp. 1-22.
- Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich (eds.) (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell Univ. Press.
- Smouts Marie-Claude (1998), « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, mars.
- Svensson Jenny (2009), *The Regulation of Rule-Following. Imitation and Soft Regulation in the European Union*, Stockholm: Stockholm University.
- Terpan Fabien (2013), "Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU Law", Sciences Po Grenoble Working Paper No 7.
- Traité de Lisbonne (2009), *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*.
- Tulmets (2005), *La Conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est : un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle ?*, thèse de doctorat en science politique / RI, dir. Anne-Marie Le Gloannec (CERI) et Thomas Risse (FU), IEP Paris, 28 septembre.
- Tulmets Elsa (2011a), "Institution-Building Instruments in the Eastern Partnership: Still Drawing on Enlargement?", analyse, Centre estonien du Partenariat oriental, *Eastern Partnership Review*, (8), 2. [www.eceap.eu](http://www.eceap.eu)
- Tulmets Elsa (2011b), « La politique d'aide extérieure: concurrence ou complémentarité? », in : Dakowska Dorota, Tulmets Elsa (dir.) (2011), *Le Partenariat franco-allemand. Entre européanisation et transnationalisation*, Paris, L'Harmattan. Coll. Chaos international.
- Tulmets Elsa (2014a), *East Central European Foreign Policy Identity in Perspective. Back to Europe and to EU's Neighbourhood*, Palgrave Mcmillan.
- Tulmets Elsa (2014b), « Introduction. Analyser l'exportation des normes au-delà de l'Union européenne », *Politique européenne*, (46), pp. 8-32.
- Tulmets Elsa (2014c), « L'exportation des normes 'molles' dans la politique extérieure de l'UE. Un ou plusieurs modèles ? », *Politique européenne*, (46), pp. 34-58.
- Van Stolk Christian, Meyer-Sahlin Jan-Henrik (2015), "A Case of Partial Convergence? The Europeanization of Central Government in Central and Eastern Europe", *Public Administration*, 93 (1), March, pp. 230-247.
- Vauchez Antoine (ed.) (2013), « Circulation des savoirs et champs transnationaux », *Critique internationale*, 2 (59).
- Verheijen Tony (2002), « Les critères administratifs d'adhésion sont-ils voués au placard ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33 (3), pp. 87-90.
- Weber Bernd (2015), "Convergence in the Borderline. EU external energy governance towards the neighbouring gas suppliers Azerbaijan and Algeria", *Politique européenne*, (46), pp. 142-169.
- Wolczuk Kataryna, Langbein Julia (2011), "Convergence without Membership? The Impact of the European Union in the Neighbourhood: Evidence from Ukraine", *Journal of European Public Policy*, pp. 1-19. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2011.614133>