

Les Études du CERI  
N° 102 - décembre 2003

**Les administrations publiques  
et les modes de gouvernement  
à l'épreuve de l'europeanisation  
Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est**

**François Bafoil et Béatrice Hibou**

## **Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'eupéanisation. Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est**

### **Résumé**

L'élargissement constitue aujourd'hui la priorité de l'agenda européen. Dans une perspective comparative, en considérant le Portugal et la Grèce d'un côté, la Pologne de l'autre, cette *Etude* analyse les cheminements originaux et singuliers de chacune des configurations nationales, à partir de l'examen des changements administratifs et étatiques, notamment à travers la dimension régionale, la réorientation des politiques et les transformations des modes de gouvernement. Du fait de l'importance de l'acquis communautaire à intégrer, de la nature des interventions de la Commission et du caractère avant tout réglementaire des directives européennes, cette dimension paraît l'une, voire la plus importante à l'œuvre dans le processus d'eupéanisation : l'administration joue comme un filtre dans cette dynamique et les Etats nationaux se trouvent paradoxalement renforcés par la construction européenne. Cette comparaison permet de souligner l'importance des innovations et la singularité des modes de gouvernement, suggérant que certains arrangements mis en œuvre dans les pays de la cohésion peuvent jouer comme autant de sources d'inspiration pour les nouveaux entrants, confrontés à des problèmes similaires de compétences administratives, de blocages bureaucratiques, et d'héritages politiques et étatiques éloignés du modèle de gestion publique, d'organisation bureaucratique et des règles européens. Sous l'effet de la contrainte européenne, une triple dynamique s'opère : une dynamique de délégation ou de privatisation *via* la création d'agences, de bureaux ou d'instituts, une dynamique de (re)centralisation politisée, et une dynamique d'innovation politique, institutionnelle et sociale. On assiste ainsi à des emprunts partiels et sans cesse remodelés, à la formation de constructions hybrides, et donc à des configurations qui n'en sont pas moins européennes que ce qui est donné à voir dans ce que l'on nomme le « cœur » de l'Europe.

Béatrice Hibou and François Bafail

### **Public Administrations and Modes of Government in the Face of Europeanization: A Comparison between Southern Europe and Eastern Europe**

#### **Abstract**

Enlargement today is a priority on the European agenda. Examining Portugal and Greece from a comparative perspective with respect to Poland, this *Study* analyzes the original and specific paths each of these national configurations have taken as regards administrative and institutional changes, particularly through the regional dimension, policy reorientations and modes of government. Given the large body of *acquis communautaire* that must be integrated, the nature of Commission involvement and the highly regulatory nature of European directives, this dimension emerges as the most significant in the process of Europeanization: public administration acts as a filter in this dynamic and nation-states are paradoxically strengthened by European integration. This comparison is an opportunity to underscore the importance of innovations and the singularity of modes of government, suggesting that certain arrangements put into practice in cohesion countries may provide sources of inspiration for the new entrants, which are faced with similar problems of administrative competence, bureaucratic blockages and political and state legacies that are remote from the European model of public administration, civil service organization and rules. With the effect of European constraints, a threefold dynamic is at work: a dynamic of delegation, or privatization, through the creation of agencies, offices and institutes, a dynamic of politicized (re)centralization, and a dynamic of political, institutional and social innovation. Thus components of these models are constantly borrowed and reshaped, hybrid constructions are formed and configurations take shape that are no less European than what can be found in the "heart" of Europe.

# **Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'europeanisation Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est**

**François Bafail et Béatrice Hibou**  
CERI/CNRS

L'élargissement à l'Est constitue la priorité de l'agenda européen et a, de ce fait, fourni nombre de rapports, études, notes et débats plus ou moins publics et plus ou moins approfondis. De manière générale, ces documents s'accordent à analyser l'élargissement en termes d'europeanisation. Si les définitions de celle-ci sont nombreuses<sup>1</sup>, on la comprend généralement comme la poursuite d'une voie similaire pour un ensemble de pays géographiquement ou historiquement unis. Elle est parfois assimilée à la notion de convergence, ce dont rendent également compte la littérature et les tables rondes organisées par les instances européennes. Or pour aussi pertinentes qu'elles paraissent, ces dernières ne donnent guère à lire ni à comprendre les particularités des voies propres à chaque Etat : les analyses en termes de convergence, de rattrapage et de modernisation, ou encore de conformité au modèle européen (ou à la norme européenne) ne permettent pas de saisir la complexité ni l'ambivalence des processus d'intégration, quel que soit l'Etat membre analysé. L'objet de cette étude comparative est précisément de les montrer à travers l'analyse de certaines transformations des Etats et donc des modes de gouvernement : notre travail suggère en effet que les adaptations institutionnelles et la réorientation des politiques économiques suivent des chemins différents, et qu'il est difficile d'en établir une direction globale, aussi bien au sein de chaque Etat membre qu'entre eux.

Le choix de centrer notre analyse comparée sur les transformations administratives et étatiques et sur les modes de gouvernement n'est pas fortuit. En effet, les expériences d'élargissement sont aujourd'hui suffisamment nombreuses pour que l'on puisse en tirer certains enseignements. A commencer par celui-ci : l'Europe apparaît dans tous les pays

---

<sup>1</sup> Voir par exemple S. Bulmer et C. Lequesne, « New perspectives on EU-member state relationships », *Questions de recherche/Research in Question*, n° 4, janvier 2002, à consulter sur [www.ceri-sciences-po.org/publica/qdr.htm](http://www.ceri-sciences-po.org/publica/qdr.htm).

comme le principal moteur des transformations institutionnelles des Etats, la contrainte centrale sous la pression de laquelle s'opèrent les mutations qui ont nom déléguations, voire privatisations des institutions publiques. Ces dernières, loin de témoigner de l'adoption de structures étrangères à l'histoire de chacun des pays comme autant de greffes importées, assurent une continuité historique aux ensembles considérés : la signification politique et sociale de l'eupéanisation des Etats membres dépend en très grande partie de leur propre trajectoire et des façons spécifiques qu'ils ont de comprendre les enjeux européens. Analyser l'eupéanisation, c'est ainsi mettre en évidence les façons originales qu'ont les différents pays de s'emparer de règles communes pour faire valoir des particularités historiques qui ne se laissent pas réduire à des « retards » sur une voie qui serait celle d'un *optimum* historique.

Dans une perspective comparative, nous nous proposons donc d'analyser ces cheminements originaux et singuliers en considérant le Portugal et la Grèce d'une part, la Pologne de l'autre. Les deux « blocs » périphériques du Sud et de l'Est ont déjà fait l'objet de nombreuses comparaisons, en matière de convergence macro-économique<sup>2</sup> ou de politiques économiques<sup>3</sup>. Aussi dans le texte qui suit, avons nous décidé de poursuivre cette analyse comparée sur une base sociologique et politologique, en examinant les changements administratifs et étatiques, notamment dans la dimension régionale, la réorientation des politiques et les transformations des modes de gouvernement. Du fait de l'importance de l'acquis communautaire à intégrer, de la nature des interventions de la Commission et du caractère avant tout réglementaire des directives européennes, cette dimension nous paraît être l'une, si ce n'est la plus importante à l'œuvre dans le processus d'eupéanisation. L'administration joue comme un filtre dans cette dynamique, et les Etats nationaux se trouvent paradoxalement renforcés par la construction européenne. Cette comparaison permet de souligner l'importance des innovations et la singularité des modes de gouvernement, suggérant que certains arrangements mis en œuvre dans les pays de la cohésion (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal) peuvent jouer comme autant de sources d'inspiration pour les nouveaux entrants, confrontés à des problèmes similaires de compétences administratives, de blocages bureaucratiques, et d'héritages politiques et étatiques éloignés du modèle de gestion publique, d'organisation bureaucratique et des règles européennes. En outre, cette comparaison permet de mettre à mal la notion de « périphérie », en plaçant en exergue les capacités d'interprétation et d'adaptation à partir de trajectoires historiques effectivement marquées par une certaine dépendance et une ambiguïté vis-à-vis de l'Europe.

---

<sup>2</sup> Voir par exemple M. A. Lima, « Portugal in the European Union : What can we tell the Central and Eastern European countries ? », *World Economy*, Vol. 23, n° 10, novembre 2000, pp. 1395-1408.

<sup>3</sup> WIIW, *Structural Report*, Vienne, mars 2000.

## L'EUROPE DU SUD A TRAVERS LES CAS DE LA GRECE ET DU PORTUGAL

### Les formes du redéploiement des interventions étatiques

L'entrée dans la Communauté européenne a signifié pour la Grèce (en 1981) et le Portugal (en 1986) tant le renforcement de l'Etat qu'une modification de ses interventions. Ces transformations ont déjà été identifiées et explicitées<sup>4</sup>, le plus souvent de façon globale, quantitative et technique, à travers les représentations budgétaires et bureaucratiques de l'Etat, la PAC<sup>5</sup>, les fonds structurels, les procédures de normalisations techniques et de mise à niveau administrative, l'adoption de directives... Les développements qui suivent veulent en souligner une autre dimension, politique, et montrer comment ces mutations s'inscrivent dans l'histoire et dans la spécificité des modes de gouvernement grecs et portugais.

#### • L'accroissement des dépenses publiques

Le premier champ de redéploiement de l'Etat est, bien entendu, le champ financier. Alors que la Grèce et, surtout, le Portugal sont entrés dans la Communauté à l'heure du virage libéral, leur intégration s'est très rapidement traduite par un accroissement des dépenses publiques. Dans ces deux pays, le poids de l'Etat dans l'économie était, avant le tournant démocratique et l'entrée dans l'Europe, relativement faible en termes financiers, et la politique budgétaire alors suivie était caractérisée par un équilibre des dépenses et des recettes à un niveau relativement bas<sup>6</sup>. Alors que les dépenses ne s'élevaient qu'à 21 % en Grèce (1958) et au Portugal (1960), elles tournaient à l'époque autour de 40 % dans l'ensemble de la Communauté. Ces chiffres étaient respectivement d'environ 30 % et 45 % à la fin des années 1970 : en raison de leur histoire politique, la Grèce et le Portugal ne connaissaient pas l'Etat providence caractéristique des autres pays européens<sup>7</sup>. On peut donc dire que depuis la chute des colonels et la révolution des Œillets, la politique suivie par les nouveaux gouvernements, dont l'objectif était de réintégrer la population exclue pendant la dictature, a consisté en un rattrapage que

---

<sup>4</sup> De façon générale pour l'Union, voir V. Wright et S. Cassese (dir.), *La Recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996. Pour les pays d'Europe du Sud, voir notamment D. Corkill, *The Development of the Portuguese Economy. A case of Europeanization*, Londres, Routledge, 1999, ou R. C. Bryant, N. C. Garganas et G. S. Tavlas (eds.), *Greece's Economic Performance and Prospects*, Athènes, Bank of Greece and Washington DC, The Brookings Institution, 2001.

<sup>5</sup> On trouvera à la fin de l'*Etude* une explicitation des sigles utilisés au fil du texte.

<sup>6</sup> J. M. Maravall, *Regimes, Politics and Markets : Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

<sup>7</sup> Sur la spécificité et l'évolution des systèmes de protection sociale en Grèce et au Portugal, voir notamment MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud*, Paris, 1997 ; Portugal, 1995-2000 : *Perspectivas da evolução social*, Oeiras, CELTA, DEPP/MTS, 2002.

l'intégration européenne n'a fait qu'accélérer : la Grèce (en 1985) et le Portugal (en 1991) ont rejoint la moyenne communautaire avec des dépenses budgétaires représentant un peu plus de 50 % du PIB.

La relation entre l'évolution de la dépense budgétaire et l'intégration européenne est ambiguë. Il ne fait aucun doute que les politiques budgétaires, tant en Grèce qu'au Portugal, ont été avant tout dessinées par les contraintes nationales, c'est-à-dire par les objectifs politiques et sociaux du gouvernement Pasok du début des années 1980 en Grèce, et des gouvernements post-révolutionnaires au Portugal. Mais elles se sont avérées tout à fait compatibles avec des dépenses publiques, notamment sociales, plus élevées, caractéristiques de l'Etat providence dans la plupart des pays européens. Bien entendu, il ne s'agit pas ici d'exagérer cette convergence. La Grèce et le Portugal ont réorienté leur politique budgétaire vers une norme européenne au moment même où les pays membres entamaient leur reconversion libérale. En outre, le système mis en place s'est montré inefficace et fort dispendieux, suivant une logique clientéliste<sup>8</sup>. Enfin, cette montée des dépenses budgétaires est aussi due à l'augmentation des effectifs du secteur public pour des montants tout aussi (voire plus) importants que l'accroissement des dépenses publiques hors salaire et coût budgétaire de l'amélioration des services rendus<sup>9</sup>. Mais il est intéressant de remarquer que, partant d'un niveau très inférieur à celui de la Communauté (à la veille de leur adhésion, -11 points en 1979 en Grèce et -10 points en 1985 au Portugal), les dépenses budgétaires ont atteint la moyenne communautaire en moins de six ans pour la Grèce comme pour le Portugal : l'influence de l'Europe a été non seulement importante mais très rapide ! Les politiques grecques et portugaises, en distribuant du pouvoir d'achat (hausse des salaires beaucoup plus importante que la hausse de la productivité ; réforme avantageuse du système des retraites, du système de santé et de la sécurité sociale en général ; recrutements massifs dans la fonction publique) ont permis une accélération incontestable du processus d'harmonisation des consommations et des niveaux de vie, même si celle-ci s'est faite en dépit de critères de rationalisation, de viabilité financière, et au prix d'un endettement croissant.

Parallèlement au phénomène diffus de convergence décrit plus haut, il va de soi que les mécanismes propres aux institutions européennes ont directement agi sur les interventions financières de l'Etat, ne serait-ce que par la gestion des fonds agricoles et des fonds structurels et de cohésion. En effet, les transferts nets ont représenté des proportions de PIB très importantes (jusqu'à plus de 4 % au milieu des années 1990), surtout à partir de l'entrée des pays ibériques dans la Communauté et de la mise en place de fonds spécifiques pour ces pays, qui devaient opérer un rattrapage.

L'influence de l'intégration européenne a été et demeure duale en ce qui concerne les montants financiers de la PAC. D'une part, on a effectivement assisté à un

---

<sup>8</sup> F. Farelo Lopes, « Clientelismo político e consolidação da democracia. Portugal, 1983-1990 » pp. 63-73, dans J. M. Leite Viegas et E. Costa Dias (org.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta Editora, 2000 ; T. Tsekos, « Changement politique et changement administratif. La haute fonction publique en Grèce avant et après 1981 », dans D. Lochak (dir.), *La Haute administration et la politique*, Paris, PUF, 1986 ; C. Lyrintzis, « Political parties in post-junta Greece », dans *West European Politics*, Vol. 7, n° 2, avril 1984.

<sup>9</sup> A. Barreto (ed.), *A Situação Social em Portugal*, Lisbonne, Instituto de Ciências Sociais, 1996 ; C. Tsoukalas, « Free riders in Wonderland : Or of Greeks in Greece », dans D. Conostas et T. G. Stavrou (eds.), *Greece Prepares for the Twentieth-first Century*, Washington DC, Woodrow WC, 1995.

accroissement impressionnant du soutien à l'agriculture jusqu'au début des années 1990 ; et donc à un poids croissant de l'interventionnisme public en la matière. Mais de l'autre, l'effort gouvernemental suscité par l'adoption de la politique agricole commune n'a pas perduré ; au contraire, dès la fin des années 1980, un effet de substitution s'est opéré au profit des fonds européens qui ont atteint plus de 90 % des soutiens à l'agriculture. Ce qui a traduit un retrait incontestable des institutions nationales de ce secteur et la quasi-absence d'une politique agricole propre, comme dans nombre d'autres pays. L'analyse du financement des investissements publics, largement influencé par les fonds structurels, est pratiquement similaire, si ce n'est que l'aide européenne y est moins massive, qu'elle est moins rapide à se mettre en place et que le retrait de l'Etat est moins marqué. Mais l'entrée dans la Communauté est incontestablement synonyme, dans le secteur des investissements publics, d'un renforcement de l'action publique, toutes origines confondues (communautaire, national et régional).

#### • L'extension et la réorientation des champs d'intervention

Parallèlement à ces transformations quantitatives, on a assisté – ce qui est beaucoup plus important – à la modification des champs d'intervention de l'Etat. Comme dans les autres pays européens, tout un travail réglementaire de mise aux normes européennes a été entrepris. Il a été, dans certains domaines, plus intense que pour les autres Etats membres du fait, d'une part, de l'entrée tardive de la Grèce et du Portugal dans la Communauté et, d'autre part, de l'absence de tradition d'action publique dans un certain nombre de domaines. Tel est le cas de la concertation sociale (mise en place de structures de négociation, d'un Conseil économique et social, d'un *Ombudsman*), mais aussi, de façon plus implicite, de réglementations et d'instruments d'incitation économique (politiques industrielles, politiques de l'environnement).

Au Portugal, la révolution des Œillets avait d'ores et déjà permis de grandes avancées en termes de politique de l'emploi, même si les textes adoptés n'étaient et ne sont toujours que très marginalement appliqués. Avec l'intégration européenne, les innovations ont donc plutôt eu lieu dans les domaines de l'éducation, de la retraite, de la sécurité sociale, de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté : un Etat providence hybride est ainsi apparu, qui emprunte tout à la fois à la tradition corporatiste, à l'universalisme et au libéralisme<sup>10</sup>. Par ailleurs, les mesures de soutien aux entreprises en difficulté et la politique de nationalisation sont devenues plus difficilement compatibles avec la philosophie libérale de la Communauté, et plus encore avec celle de l'Union. Les interventions étatiques se sont donc redéployées vers la mise en œuvre des privatisations (après une révision de la constitution portugaise en 1989), la définition de nouvelles politiques industrielles sur la base d'incitations à l'investissement et de subventions (notamment européennes avec les projets PEDIP)<sup>11</sup>. En Grèce, on a

---

<sup>10</sup> P. Hespanha, « Mal estar e risco socila num mundo globalizado : novos problemas e novos desafios para a teoria social », dans B. de Sousa Santos (org.) *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto, Ed. Afrontamento, 2001, pp. 165-196 ; MIRE, *op. cit.*, et notamment l'« Introduction générale » de M. Ferrera, pp. 15-26.

<sup>11</sup> Voir les différents rapports de l'OCDE sur le Portugal qui soulignaient tous, dans les années 1990, l'ampleur des transformations en la matière.

constaté ce même redéploiement en faveur des politiques sociales, avec des conséquences identiques en terme d'hybridité de l'Etat providence. Mais les politiques industrielles sont presque inexistantes, la réorientation de l'économie se faisant très nettement en faveur des services. Il est à ce propos intéressant de noter que depuis l'adhésion, ce sont surtout les services publics ou considérés comme « non productifs » qui se sont développés (travaux publics, éducation, santé, administration publique, immobilier et activités connexes). Les deux pays ont également été incités par la Commission européenne à réorienter leur philosophie d'intervention vers plus de régulation et de contrôle *ex post*, suivant en cela l'orientation générale des interventions étatiques dans l'économie libérale et globalisée actuelle. Mais en Grèce comme au Portugal, la mise en place des mécanismes de régulation est plutôt formelle et les modes d'intervention demeurent le plus souvent directs.

Toutes ces modifications sont le fruit d'une adaptation plus ou moins fidèle aux règles communautaires, avec de nombreux effets positifs en termes de modernisation, de diversification, d'accroissement quantitatif ou de meilleure intégration européenne. Mais aussi avec un effet pervers non anticipé par les fonctionnaires européens : un retrait de l'initiative nationale dans la définition des politiques économiques et même sociales, ces dernières étant de plus en plus largement orientées et dessinées par les priorités européennes. Le cas de la politique agricole est particulièrement éclairant en la matière : contrairement aux évolutions observées dans des pays comme la France, les Pays-Bas, l'Allemagne ou le Royaume-Uni, les responsables grecs et portugais n'ont pas eu le réflexe d'adapter et d'infléchir la PAC alors même qu'ils n'avaient de cesse de critiquer l'inadaptation des champs et de la nature des interventions en la matière.

En outre, l'intégration européenne a également suscité, de la part des pouvoirs publics, des redéploiements spécifiques, en fonction des perceptions et des préoccupations nationales propres. Tel fut le cas, au Portugal, de la politique de sauvegarde des intérêts nationaux (avec par exemple des prises de participation, des interprétations réglementaires et législatives hétérodoxes) et, en Grèce, de la politique d'intermédiation et de construction d'un leadership régional (à travers la mise en place d'instances propres, de mécanismes de financement, d'études, de prospections et conseils, etc.).

#### • Les difficiles adaptations administratives

Dans la mesure où l'appartenance à la Communauté, puis à l'Union européenne, s'est traduite, en Grèce et au Portugal, par une multiplication des dépenses publiques et par une extension des champs d'intervention des pouvoirs publics, il va de soi que les administrations nationales ont joué et continuent massivement de jouer un rôle fondamental dans les processus d'adaptation. Sorte de filtres qui conditionnent largement les modalités de l'influence européenne, elles constituent par là même l'un des principaux canaux d'expression des spécificités nationales.

Tous les Etats membres supportent le poids et les aléas des adaptations bureaucratiques, qui dépendent de la nature, du fonctionnement et de l'histoire des administrations nationales. Il ne s'agit donc pas d'une spécificité de la Grèce et du Portugal. En revanche, ces deux pays partagent certainement avec d'autres Etats membres et incontestablement avec les nouveaux entrants une caractéristique en la matière : l'absence de tradition technocratique<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Voir par exemple N. Bermeo, « The politics of public enterprise in Portugal, Spain and Greece », dans

Au Portugal, malgré l'absolutisme de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, le processus de centralisation administrative qui a suivi la chute de l'Ancien Régime (1820) et la restructuration de l'administration du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, cette dernière n'a jamais été conçue comme un haut lieu de savoir et d'autorité, mais plutôt comme un instrument de distribution clientéliste des ressources, et un moyen d'accumulation privée<sup>13</sup>. La dictature de Salazar n'a pas dérogé à cet état des choses, et si l'administration a joué un rôle beaucoup plus important qu'auparavant pendant cette période, les technocrates sont restés extrêmement peu nombreux. La haute fonction publique a alors bénéficié d'un certain prestige et constitué un véritable moyen d'ascension sociale, mais elle a été fragilisée par le fonctionnement très hiérarchique et arbitraire de l'administration, par la fonction avant tout politique dévolue à l'administration en tant qu'instrument de contrôle de la population, et par la concurrence exercée par d'autres lieux de pouvoir (les *grémios*, les organes corporatistes, les réseaux informels liant monde politique et monde financier)<sup>14</sup>. L'ère révolutionnaire et le virage libéral des années 1980 ont contribué au dénigrement de l'Etat, de sorte qu'aujourd'hui l'administration continue d'être largement perçue comme un lieu de résistance au changement, un espace de clientélisme et une simple source de revenus, certes faibles mais constants<sup>15</sup>.

L'histoire grecque est fort différente, mais elle a abouti à une perception similaire de l'administration, qui est envisagée comme un moyen d'accès à des ressources fixes, comme une rente, pas comme un lieu de prestige, encore moins comme un instrument au service du public mais bien plutôt comme un instrument au service de la satisfaction d'intérêts particularistes et fragmentés<sup>16</sup>. La construction de l'appareil administratif grec s'est fait selon des modalités propres à une certaine tradition ottomane (processus de délégation, administration patrimonialisée et largement fragmentée) et à une forte dépendance vis-à-vis des grandes puissances (poids de la SDN et de certaines bureaucraties occidentales), de sorte que l'administration nationale n'a jamais été reconnue comme un instrument fondamental du pouvoir étatique. De manière générale, dans les deux pays, la fonction publique traditionnelle se caractérise encore aujourd'hui

---

E. N. Suleiman et J. Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, Westview Press, 1990, pp. 137-162 ; C. Spanou, « A la recherche du temps perdu. La modernisation de l'administration en Grèce », *Revue française d'administration publique*, n° 75, 1995 ; P. Tavares de Almeida et A. Costa Pinto, « On liberalism and the emergence of civil society in Portugal », Working Papers, n° 2, Instituto de Sociologia Historica, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 1998.

<sup>13</sup> P. Tavares de Almeida, *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista, 1868-1890*, Lisbonne, Difel, 1991.

<sup>14</sup> F. Nogueira, *Salazar*, Coimbra, Atlântida, 1978 ; P. Tavares de Almeida et A. Costa Pinto, « Portuguese ministers, 1851-1999 : Social background and paths to power », dans *South European Society and Politics*, Vol. 7, n° 2, automne 2002, pp. 5-40.

<sup>15</sup> J. A. Oliveira Rocha, « La fin de l'Etat administratif au Portugal », *Revue française d'administration publique*, n° 86, avril-juin 1998, pp. 219-227.

<sup>16</sup> N. Diamandouros, « Greek politics and society in the 1990's : Lessons from the past, challenges for the future », dans G. Allison et K. Nicolaïdis (eds.), *The Greek Paradox : Promise versus Performance*, The MIT Press, 1997 ; C. Spanou, « L'administration grecque en mutation : le double défi de la démocratisation et de l'europanisation », *Pôle Sud*, n° 18, mai 2003, pp. 51-62.

par un manque de connaissance et de professionnalisme.

Or les réglementations et les financements communautaires sont exigeants en terme d'administration publique. Comme les remarques précédentes le suggèrent, l'absence de tradition technocratique accroît potentiellement le rôle de l'Union dans les transformations de l'appareil bureaucratique de pays comme la Grèce et le Portugal. Une première série de mesures communautaires a eu et continue d'avoir comme objectif l'amélioration du fonctionnement administratif. Le Portugal et la Grèce ont ainsi bénéficié de programmes techniques financés par Bruxelles, à l'instar de Politia pour améliorer la qualité de la fonction publique ou de Taxis pour l'informatisation de l'administration fiscale. D'autres projets ont concerné la formation des fonctionnaires, l'amélioration de l'administration et l'informatisation de services, notamment des douanes, du fisc, du contrôle des aides agricoles et des statistiques. Les améliorations sont incontestables, notamment en matière de gestion du personnel<sup>17</sup>, comme le révèlent par exemple le recrutement qui s'est enfin professionnalisé dans les années 1990 en Grèce comme au Portugal, grâce à une réforme des concours, ou par la création, en Grèce en 1995, d'un Conseil suprême de sélection du personnel de la fonction publique pour éviter la politisation. De nouvelles méthodes de gestion y contribuent également avec par exemple l'introduction de mesures inspirées des théories des choix publics et de l'école managériale, et l'imposition de la logique de séparation des opérateurs de services publics et des régulateurs de ces derniers<sup>18</sup>.

Cependant, ces réformes se traduisent fort lentement par une plus grande efficacité de l'administration, et restent souvent cantonnées à de petites niches (tel service de l'administration fiscale, tel projet exemplaire comme, au Portugal, la « maison du citoyen » – un lieu où tous les services publics de base sont réunis, ce qui permet d'accélérer les procédures administratives). Sans compter que certaines transformations sont illusoire, comme ces programmes d'informatisation à répétition, parfois incompatibles entre eux ou entre services, et toujours soumis au bon vouloir des fonctionnaires (c'est le cas, en Grèce, des contrôles fiscaux). Mais plus fondamentalement, ces réformes administratives s'inscrivent dans des contextes nationaux bien spécifiques. En Grèce, elles sont comprises selon une tradition de sempiternelles réformes au caractère formel et comme ritualisé, qui ont dans les faits davantage de signification politique que d'effets administratifs et de gestion<sup>19</sup>; au Portugal, selon une tradition de réversibilité des réformes et une pratique quasi systématique de régularisation *ex post* qui pervertit la logique même des réformes<sup>20</sup>.

L'Union européenne influence d'une façon encore plus significative les appareils bureaucratiques nationaux à travers un autre mécanisme : les exigences bruxelloises sur

---

<sup>17</sup> C. Spanou, « Penelope's suitors : Administrative modernisation and party competition in Greece », *West European Politics*, Vol. 19, n° 1, janvier 1996, pp. 97-124 ; J. A. Oliveira Rocha, art. cit.

<sup>18</sup> Voir L. Rouban, « La réforme de l'appareil d'Etat », dans V. Wright et S. Cassese (dir.), *op. cit.*, pp. 138-159, et « La crise du service public en France : l'Europe comme catalyseur », dans *Culture et Conflits*, n° 28, « Interpréter l'Europe », hiver 1997, pp. 99-124, pour une vision générale de ces transformations administratives au niveau européen. Pour la Grèce, C. Spanou, art. cit, 2003 ; pour le Portugal, J. A. Oliveira Rocha, art. cit.

<sup>19</sup> C. Spanou, art. cit, 1996.

<sup>20</sup> J. A. Oliveira Rocha, art. cit.

la gestion des fonds européens. Ainsi des structures sous tutelle ministérielle ont-elles été créées ou adaptées spécialement pour gérer les financements communautaires qui ne pouvaient être soumis au fonctionnement traditionnel de l'administration<sup>21</sup>. Par ailleurs, des programmes de formation du personnel permettent un certain transfert d'expérience et de technique : des fonctionnaires et des experts séjournent quelques années à Bruxelles avant de rentrer au pays avec un savoir-faire propre à la Commission, qu'ils sont censés adapter à travers des propositions de modification des cadres juridiques, des projets pilotes, des études. Ces consultants ne sont que très rarement intégrés à la fonction publique. Le plus souvent, ils restent dans des structures hybrides placées aux côtés de l'administration traditionnelle. Dans l'un et l'autre cas, se crée une sorte de structure administrative ou para-administrative parallèle supposée améliorer le fonctionnement bureaucratique, prioritairement celui des fonds européens, qui se diffuse également à d'autres dimensions de l'action publique.

Ce processus a été mis en œuvre dès la fin des années 1980 au Portugal, avec la création d'entités parapubliques pour gérer les fonds européens (INGA et IFADAP pour la politique agricole, commissions de coordinations régionales ou CCR pour gérer les fonds structurels pour les cadres communautaires d'appui). Mais il s'est rapidement étendu à d'autres secteurs comme les travaux publics, les transports, l'éducation, donnant une nouvelle légitimité et un second souffle aux différentes structures qui existaient déjà. De sorte que parallèlement à l'administration traditionnelle, une série d'agences, d'instituts et d'emplois se sont développés avec des règles de fonctionnement, notamment financières et comptables, plus souples, et souvent des recrutements plus professionnels et mieux rémunérés. Car simultanément, le développement des emplois contractuels au sein de l'administration a permis de recruter des compétences (informaticiens, techniciens) jusqu'alors inaccessibles. En revanche, il a fallu attendre la fin des années 1990 pour que la Grèce adopte ce schéma, à la suite de graves dysfonctionnements de la gestion administrative des fonds européens et de pressions européennes répétées. Désormais, face à la lenteur de la réforme de l'administration, le gouvernement Simitis a résolument opté pour ce modèle – même s'il reste largement implicite : créer une nouvelle administration *ex nihilo*, de statut privé bien que sous tutelle publique, à partir du recrutement sur concours de jeunes aux diplômes souvent étrangers, avec une expérience européenne, venant du privé ou des institutions bruxelloises. Cette nouvelle administration parallèle écrème les meilleurs éléments du secteur public, que les autorités s'arrangent pour payer en conséquence. Cette option traduit, pour la première fois dans l'histoire de la Grèce, la volonté de construire une bureaucratie compétente, en grande partie née de la contrainte européenne devenue une opportunité, alors que nul ne sait comment gérer une administration publique pléthorique et inefficace.

Ce modèle ne fait qu'émerger en Grèce, notamment dans la formation professionnelle, la gestion du chômage et des aides sociales, la promotion des travaux publics du troisième cadre communautaire d'appui réalisée, depuis la mi-2002, par une société anonyme dont on espère qu'elle dépensera plus rapidement et de façon plus contrôlée les fonds européens. Mais il s'étend progressivement à des domaines aussi régaliens que la fonction publique traditionnelle, à l'instar du service des plaintes du ministère de la Fonction publique, dont les prestations sont désormais fournies par une société privée. Ce modèle paraît promis à un grand avenir en Grèce, du moins dans les esprits et dans

---

<sup>21</sup> C. Spanou, art. cit., 2003.

les discours politiques. En revanche, il est fortement critiqué au Portugal, cela pour au moins trois raisons.

En premier lieu, il y aurait eu un dérapage dans l'usage de ces entités hybrides, comme le suggérait le fait que depuis la fin des années 1980, plus de 330 instituts, aux statuts et régimes juridiques divers<sup>22</sup>, ont été créés ou réanimés (33 sont nés entre 1991 et 1995 et 55 autres entre 1996 et 2000), pas toujours pour des raisons d'efficacité bureaucratique. Des justifications communautaires ou de modernisation ont souvent été avancées pour permettre aux anciennes pratiques de prendre le dessus, car ces instituts permettent un clientélisme traditionnel, l'expression d'un équilibre corporatiste et la mutation de pratiques rentières, voire de corruption pure et simple comme l'a révélé, en janvier 2001, la catastrophe de Entre-Rios (l'effondrement d'un pont sur le Douro, dû à l'absence de contrôle, au laxisme et à la corruption des autorités compétentes – composées de différentes entités administratives dont des instituts comme l'Institut de navigation du Douro, l'Institut national des eaux et l'Institut des routes du Portugal – a fait des dizaines de morts<sup>23</sup>). Cette explosion soulignerait en creux l'impossibilité d'opérer une réelle adaptation de l'administration, et l'absence d'une vision globale sur les besoins réels de réforme.

En deuxième lieu, la politique de recrutement aurait été très généreuse, suscitant des dérives difficiles à justifier en période de déficit budgétaire et alors que la Commission multiplie les avertissements : pour contourner les contraintes nées des critères de Maastricht, les recrutements ont été faits hors du statut public, essentiellement sous la forme de contrats à durée déterminée. En période d'austérité, les salariés ainsi embauchés sont les seuls à pouvoir être licenciés. La droite avait d'ailleurs pour programme, lors de son arrivée au pouvoir au printemps 2002, de supprimer les instituts et de ne pas renouveler les CDD pour faire face à l'aggravation du déficit budgétaire. Le gouvernement de Durão Barroso a partiellement mis ce programme en œuvre. En fait, seul un petit nombre d'instituts ont été supprimés et les réorganisations administratives en cours vont très probablement, comme les précédentes, aboutir à la création de nouvelles entités. En revanche, la plupart des CDD n'ont pas été renouvelés lorsqu'ils sont arrivés à échéance, ce qui a créé et continue de créer de véritables problèmes de fonctionnement et d'efficacité, dans la mesure où les personnes ayant signé ce type de contrats étaient souvent les plus jeunes, les plus dynamiques et les plus professionnelles. Le gouvernement de centre droit est en train de comprendre les inconvénients de sa décision budgétaire et envisage aujourd'hui de modifier partiellement le statut de la fonction publique : les nouvelles recrues seraient embauchées avec des contrats temporaires renouvelables.

En troisième lieu, le développement de cette administration parallèle aurait opéré en quelque sorte par écrémage des compétences et des exigences, laissant l'administration traditionnelle à sa routine, à son fonctionnement habituel, à son manque de professionnalisme, voire à son incompétence. Contrairement à ce qui était anticipé, il n'y a pas eu d'effet d'entraînement, mais une crispation des bureaucraties traditionnelles sur elles-mêmes ; elles ont parfois été tentées de bloquer le redéploiement des nouvelles

---

<sup>22</sup> Ministerio da Reforma do Estado e da Administração Pública, *Relatório e Proposta de Lei-Quadro sobre os Institutos Públicos*, Grupo de trabalho presidido pelo Pr. Vital Moreira, Lisbonne, 2001.

<sup>23</sup> Cas amplement documenté dans la presse portugaise (divers numéros de *Público*, *Diário de Notícias*, *Expresso*) et par des rapports parlementaires et ministériels, entre janvier et juin 2001.

entités concurrentes et plus généralement les réformes. Ces comportements ont été accentués lorsque des entités, des compétences et des spécialisations existaient déjà.

Pour justes qu'elles soient, ces critiques ne peuvent être systématisées<sup>24</sup>. Surtout, elles n'empêchent pas la perpétuation de la configuration décrite, et cela pour au moins deux raisons. D'une part, malgré son ambiguïté, ce « modèle » a souvent fait preuve d'une efficacité plus grande que toute réforme de l'administration centrale : les améliorations en terme de fonctionnement bureaucratique ont généralement eu lieu à travers ces structures. D'autre part, il n'existe pour l'instant pas de modèle alternatif, et le principe même de cette configuration n'est remis en cause ni par le PS, ni par le PSD. Malgré la rhétorique anti-fonctionnaires du gouvernement Durão Barroso, les rapports de force ne sont pas suffisamment en sa faveur pour qu'il envisage autre chose que des réaménagements symboliques de l'administration.

Le processus d'europanisation entend donc, à la fois de manière implicite et même non réfléchi (réglementation européenne, production de normes, « nouvelle » manière de poser les problèmes) et très consciemment (programmes explicites d'amélioration de la fonction publique, d'informatisation, d'organisation de la gestion des fonds européens) transformer le fonctionnement des administrations nationales. Mais lorsque l'on se souvient des manières dont les appareils d'Etat ont traversé les péripéties économiques et politiques du siècle dernier, et notamment à quel point ils ont été peu sensibles aux sorties de dictature et de populisme, on ne peut que s'attendre à des effets très lents et modestes de l'intégration européenne sur ce point. En Grèce comme au Portugal, le fonctionnement de l'administration demeure globalement peu affecté par l'europanisation. Malgré le renouvellement, certes partiel, des fonctionnaires et le recrutement de jeunes diplômés, malgré l'émergence d'une administration parallèle, les bureaucraties demeurent des lieux de pouvoir, de rentes, des verrous et non des lieux de compétence, de réflexion sur la chose publique, de conception de stratégies et de politiques. La machine administrative est en bonne part inefficace, ne contrôlant pas, sanctionnant encore moins, incapable de susciter une réflexion et manquant totalement d'autorité auprès des acteurs privés et de la classe politique, mais inversement, ne relayant pas les décisions politiques ni les demandes des acteurs privés.

## **Les modifications des modes de gouvernement**

Cette difficile transformation de l'appareil administratif n'est qu'une facette de la modification des modes de gouvernement liée, entre autre, à l'intégration européenne. Sans la décrire de manière exhaustive, on peut néanmoins en souligner deux caractéristiques.

### **• Une centralisation politisée**

Une première tendance qui apparaît clairement, tant en Grèce qu'au Portugal, est un processus de centralisation politisée, aussi bien au niveau de l'appareil bureaucratique

---

<sup>24</sup> A. Correia de Campos, « Antagonismo, empatia e reforma na administração publica portuguesa », Miméo, Lisbonne, 2002.

que des instances politiques. La pression européenne à la décentralisation a été assez forte dans les deux pays pour susciter des mutations institutionnelles, mais elle s'est avérée si éloignée des préoccupations et des exigences internes des deux pays, petits et de tradition très centralisatrice, que les stratégies de contournement ont dominé la mise en place de ces nouvelles instances de régulation.

Face aux demandes de décentralisation, notamment dans la gestion des transferts européens, on a assisté dans les deux pays à ce que l'on peut appeler sans détour une fausse décentralisation. En ce qui concerne les fonds communautaires, la régionalisation s'est ainsi traduite par la création d'échelons décentralisés assez formels (trois catégories d'unités statistiques territoriales, les NUTS) et de commissions régionales, sept au Portugal et treize en Grèce. Mais dans la réalité, notamment du fait d'une complexification croissante des circuits financiers, de la faible compétence des nouvelles institutions et, *a contrario*, de la prééminence des institutions historiques, cette nouvelle configuration s'est traduite par une implication plus grande encore des administrations centrales. Pour les bénéficiaires, il est même difficile de connaître avec précision la répartition entre les échelons, ce qui pousse indirectement vers une centralisation des décisions. Par exemple au Portugal, dans le domaine de la formation professionnelle, les infrastructures sont prises en charge par le niveau central et les dépenses de fonctionnement par le niveau régional, ce qui complique d'autant la gestion des aides communautaires, puisque les règles comptables et financières ne sont pas identiques. Même lorsque le domaine est déconcentré, la décision de financement reste souvent centralisée car la responsabilité demeure au niveau ministériel. En matière agricole, les directions centrales du ministère de l'Agriculture traduisent la PAC qui est mise en œuvre au niveau des directions régionales, créées en 1979 selon la logique décentralisée poussée par Bruxelles. On observe une reconstitution, au niveau régional, d'un microministère avec ses différentes directions. Mais la tradition centralisatrice reprenant vite le dessus, n'importe quel petit projet doit être approuvé à la fois par une commission régionale et par une commission à Lisbonne. Ainsi, dans le cadre du troisième cadre communautaire d'appui (CCA), les programmes Agro ou Agris pour la modernisation de l'agriculture et notamment la diminution du poids des importations, ne fonctionnaient toujours pas de façon régionalisée fin 2002<sup>25</sup>, et cela tenait autant à l'absence d'infrastructures de gestion locale qu'à la volonté de contrôle centralisé. De façon générale, depuis la démocratisation et l'entrée dans la Communauté européenne, la croissance des services centraux a largement dépassé en termes d'emplois celle des services locaux, contrebalançant les timides tentatives de décentralisation par une concentration centralisée des ressources humaines et des compétences<sup>26</sup>.

Les Portugais ont rejeté le projet de décentralisation politique présenté et proposé par le gouvernement lors du référendum du 8 novembre 1998 ; le refus de cette forme de réorganisation administrativo-politique explique, en creux, les difficultés rencontrées dans la décentralisation demandée par la Commission pour la gestion des fonds communautaires. En Grèce, il y a bien eu approfondissement apparent de la décentralisation, avec l'élection des préfets qui dirigent les départements depuis 1994 et le regroupement des communes en 1997. Mais la réforme a été quasiment contrecarrée par la mise en place de la régionalisation, c'est-à-dire par la création de treize régions (ou

---

<sup>25</sup> Entretiens, Lisbonne, juin et novembre 2002.

<sup>26</sup> A. Barreto (ed.), *op. cit.*

« périphéries ») et leur montée en puissance, particulièrement à partir de la fin des années 1990<sup>27</sup>. Théoriquement, les régions devraient fonctionner de manière autonome et mettre en œuvre les directives et politiques définies au niveau central. Mais elles sont en réalité totalement dépendantes de ce dernier, en raison notamment de l'absence de personnel qualifié, et ce d'autant plus que leur président est nommé par le gouvernement, leur secrétaire général étant lui-même un homme politique important du parti au pouvoir. Surtout, les financements budgétaires décentralisés sont distribués au niveau des régions et non des départements. En outre, de graves problèmes d'équipements, de compétences et de qualité du personnel aboutissent souvent à une recentralisation des actions publiques. Paradoxalement, on assiste même à une centralisation accrue dans certains secteurs par rapport à la période de pré-adhésion. Tel est le cas du soutien à l'agriculture qui était, avant la mise en œuvre de la politique agricole commune, largement décentralisée, notamment pour les régions du nord de la Grèce. Avec la PAC et l'absence simultanée de politique agricole nationale, le soutien à l'agriculture est désormais extrêmement centralisé, et l'espace pour une certaine autonomie régionale a disparu.

En dehors de considérations politiques qui vont de soi, on peut comprendre la réticence à la décentralisation par un trop plein de réformes. Les administrations traditionnelles sont d'ores et déjà en butte à diverses innovations et à l'apprentissage des règles et normes européennes. Manifestement, la décentralisation n'est pas la priorité pour ces bureaucraties historiquement très centralisées. Car même si les différences régionales sont importantes, elles ne s'expriment pas par une demande d'autonomisation administrative, financière et politique, mais de manière beaucoup plus fluide, par l'exercice des réseaux d'influence. Au Portugal, l'identité régionale est plutôt une valeur diffuse et domine un clivage urbain/rural où la suprématie des grandes villes, à commencer par Lisbonne et Porto, n'est pas contestée. Dans ces conditions, le niveau régional n'a aucune importance dans la vie politique nationale formelle, même si l'appartenance et la distinction régionales s'expriment parfois de façon très forte, par exemple autour du football<sup>28</sup>. En Grèce en revanche, certaines tendances à la décentralisation et à l'expression d'intérêts régionaux existent incontestablement ; mais elles s'expriment essentiellement en termes politiques et sociaux (émergence d'un nouveau personnel politique, démocratisation) et peu en termes administratifs d'amélioration de la gestion locale, de décentralisation financière et de transformation des modes de gouvernement<sup>29</sup>.

La centralisation connaît deux autres expressions : d'une part, la concentration des pouvoirs autour du Premier ministre, et d'autre part, une différenciation accrue de la fonction publique. Le premier point ne mérite pas de développement tant il est partagé par tous les pays européens : au Portugal et en Grèce comme ailleurs au sein de l'Union, l'obligation d'arriver à une position nationale au Conseil européen joue dans le sens d'un rôle accru donné au premier des ministres. Et simultanément, les processus de négociation à Bruxelles encouragent une (re)centralisation des décisions

---

<sup>27</sup> N-K. Hlepas, « Carte administrative et pouvoir politique : les enjeux de la décentralisation en Grèce », *Pôle Sud*, n° 18, mai 2003, pp. 63-78.

<sup>28</sup> P. Tavares de Almeida et A. Costa Pinto, art. cit, 2002.

<sup>29</sup> N-K. Hlepas, art. cit.

gouvernementales. Le second point en revanche est plus caractéristique des administrations peu technocratiques et professionnelles. En Grèce comme au Portugal, on observe une différenciation croissante entre une élite de la fonction publique qui centralise les analyses et les prises de décision sur les sujets européens (mais également sur les autres sujets) et le reste de l'administration qui joue comme une force de blocage. C'est particulièrement vrai au ministère de l'Agriculture, qui constitue un exemple symbolique du fait de la PAC. Ainsi au Portugal, le GPPA (cabinet de planification et des politiques agroalimentaires qui met en œuvre les orientations de la politique communautaire) centralise toute la politique agricole et est particulièrement performant, surtout depuis 1999 du fait du coup de fouet qu'a constitué la présidence portugaise de l'UE. Mais à côté de cette direction dynamique, l'administration centrale est d'une pesanteur considérable : le ministère de l'Agriculture est l'un des plus pléthoriques (environ 40 000 fonctionnaires), l'encadrement intermédiaire y est inexistant. Une majorité des fonctionnaires est en poste à Lisbonne alors que l'essentiel de leur nouveau travail devrait les amener à rejoindre les structures régionales. De ce fait, la centralisation a un effet pervers important : en l'absence de responsabilisation et de déconcentration des initiatives, les tentatives de modernisation de la politique agricole nationale et les orientations dessinées par les équipes compétentes ont du mal à se mettre en œuvre ; c'est le cas de la politique de produits de qualité, d'appellation et de certification (fromage, huile d'olive, viande...) par exemple. La façon dont les autorités publiques négocient au niveau européen est une autre illustration de cette centralisation. En Grèce comme au Portugal, cette négociation (tant au moment de l'adhésion qu'après) est extrêmement centralisée. C'est une toute petite élite gouvernementale, largement déconnectée de la population mais aussi de la grande masse des fonctionnaires en charge de la mise en œuvre des dossiers au sein de l'administration, qui traite à Bruxelles. Quoi qu'il en soit, dans l'un et l'autre cas, on assiste donc à un renforcement d'une tendance historiquement dominante dans les modes de gouvernement des deux pays que nous étudions : un centralisme plus (Grèce) ou moins (Portugal) politisé.

#### • Délégation et « privatisation »

Simultanément, on assiste à un processus de délégation, voire de privatisation de l'Etat<sup>30</sup> qui n'est en aucun cas un contrepoint à la tendance de centralisation, mais en constitue une modalité très particulière. La délégation à des entités privées, à des associations, à des sociétés anonymes plus ou moins contrôlées par les entités publiques, à des agences autonomes, à des instituts, est un phénomène général en Europe depuis les années 1990<sup>31</sup>. On observe ce même phénomène au Portugal et en Grèce, mais selon des modalités, des périmètres d'application, une visibilité et une signification bien particulières. Comme nous l'avons mentionné plus haut à propos des

---

<sup>30</sup> B. Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'Etat », *Critique internationale*, n° 1, octobre 1998, pp. 151-168 ; B. Hibou (dir.), *La Privatisation de l'Etat*, Paris, Karthala, 1999.

<sup>31</sup> L. Rouban, chap. cit, et « D'une gouvernementalité à l'autre », *Critique internationale*, n° 1, octobre 1998, pp. 131-149 ; P. Muller et S. Rouault, « Une grammaire de l'expérimentation sociale : la mise en œuvre de l'initiative-emploi », dans *Cultures et Conflits*, n° 28, « Interpréter l'Europe », hiver 1997, pp. 75-97.

réformes de l'administration, le choix de la délégation – ou de l'*outsourcing* comme on préfère le nommer en jargon bruxellois – a été systématique au Portugal à partir de la fin des années 1980 et en Grèce dans le milieu des années 1990. Il a été fait en raison de la médiocrité et de la rigidité de l'administration publique, de l'incapacité du personnel déjà présent à mettre en œuvre les réformes et à surmonter les blocages bureaucratiques, de l'absence de mentalité de service public, mais aussi de l'insuffisance de corps intermédiaires. Car les modalités de la délégation et de la privatisation sont nombreuses.

L'option de délégation ne constitue pas seulement, comme on l'a vu plus haut, un choix spécifique d'organisation administrative. Elle traduit également une modification des modes de gouvernement. En effet, ces agences, ces instituts, ces établissements sont des entités hybrides, à la fois publiques et privées, centralisées et autonomes. Surtout, elles subissent un contrôle bien moindre que les administrations traditionnelles. Cette évolution est à la fois propre à des pays qui libéralisent, à des pays aux structures administratives déficientes, au processus d'intégration européenne et à l'euphémisation des administrations. Il ne s'agit pas seulement de mettre en place, rapidement, des procédures susceptibles de fonctionner correctement dans le contexte européen. Pour les négociations, les prises de décision, les nouveaux modes de gouvernement, il est également nécessaire de faire venir des compétences techniques et professionnelles que l'on ne trouve pas forcément dans les administrations traditionnelles. Il est donc systématiquement fait appel au privé pour développer des compétences organisationnelles, professionnelles et techniques liées à l'approfondissement de l'intégration européenne.

Cette évolution est tout à fait positive en ce qui concerne le fonctionnement de ces entités et le service offert : le personnel peut ainsi être bien plus compétent, les qualifications sont plus facilement adaptées aux services demandés, les modalités de recrutement, de fonctionnement, de gestion des fonds sont beaucoup plus rapides et efficaces. Cela dit, la généralisation du processus de délégation a deux effets pervers.

D'une part, comme l'analyse des bureaucraties nationales l'a suggéré précédemment, la fonction publique ne se réforme pas et le dualisme s'installe comme une modalité d'intervention de l'Etat. Les institutions qui fonctionnent réellement sur le modèle idéalisé de l'autonomie et de la compétence sont les entités créées *ex nihilo*, à l'instar des *Ombudsman* ou de certains établissements privés chargés de gérer des fonds européens. En revanche, on assiste souvent à de fausses restructurations, notamment lorsque le personnel passe dans sa quasi-totalité du service ministériel à l'entité de droit privé. L'OPEKEPE, en Grèce, est exemplaire de ces difficultés. Le FEOGA Garantie était géré jusqu'à la fin des années 1990 par le DIDAYEP, service du ministère de l'Agriculture. Durant toutes les années 1990, la Commission européenne a fait pression pour la création d'un organisme indépendant, privé sous tutelle publique, susceptible de gérer les aides à l'agriculture de façon plus compétente, professionnelle et détachée de préoccupations politiques. Bien que créé en 1998, l'OPEKEPE n'est entré en vigueur qu'en 2001 et, mi-2002, il n'avait toujours pas réussi à fonctionner avec toutes ses prérogatives en raison de multiples blocages politiques, mais également administratifs, notamment du fait de la permanence du personnel<sup>32</sup>. Même lorsque l'administration déléguée fonctionne correctement, la prolifération d'entités rend difficile leur coordination, ce qui devient paralysant pour l'administration et empêche souvent un contrôle effectif de ces organismes par la tutelle. Tel est le cas par exemple de la bureaucratie agricole au

---

<sup>32</sup> Entretiens, Athènes, mai 2002.

Portugal : il existe 27 organismes sous tutelle du ministère de l'Agriculture dont l'IFADAP qui gère FEOGA Orientation et l'INGA qui gère FEOGA Garantie, véritables Etats dans l'Etat. Il en va de même dans les domaines de l'équipement social (22 instituts) ou de la culture (18 instituts). D'autre part, l'option de la délégation est souvent une option de privatisation dans la mesure où la bureaucratie nationale fait appel à des compétences privées pour mettre en œuvre sa politique. Or cette pratique s'insère dans des systèmes économique-politiques très spécifiques : au Portugal comme en Grèce, on assiste de fait à un approfondissement de la symbiose entre public et privé, entre monde politico-administratif et monde économique caractéristique de l'économie politique de ces deux pays<sup>33</sup>. Cette symbiose est certainement propice à la définition de stratégies nationales comme la défense d'intérêts nationaux au Portugal ou la constitution d'une nouvelle zone d'influence régionale en Grèce, ainsi qu'à l'accélération des prises de décision (comme le suggère la privatisation récente de la gestion du troisième cadre communautaire d'appui suscitée par la crainte de perdre des fonds européens non utilisés). Mais simultanément, cette proximité est propice au clientélisme, à la corruption et à la tolérance face aux comportements illégaux, voire délictueux<sup>34</sup>. Car l'option de la délégation ou de la privatisation doit être comprise en des termes bien différents de ceux que l'on entend lorsque l'on parle du développement des autorités indépendantes et des agences autonomes de régulation, choix lui-même caractéristique des modes de gouvernement européanisés. Contrairement à nombre de pays européens, le Portugal et la Grèce n'ont aucune tradition en la matière et ces entités y sont faibles, très récentes et peu respectées (hormis les banques centrales, mais seulement depuis la fin des années 1990). Les processus de délégation et de privatisation se fondent dans ce moule : elles offrent des avantages certains par rapport à l'administration centrale en termes de compétences, de salaires, de souplesse, mais elles appartiennent à une même économie politique.

La privatisation se déploie également selon des schémas plus classiques de politique économique, surtout au Portugal. On ne reviendra pas ici sur le phénomène connu des privatisations massives de la très grande majorité des entreprises nationalisées au lendemain de la révolution des Œillets<sup>35</sup>. Aujourd'hui, ce processus s'étend, comme dans la plupart des autres pays de l'Union, aux services et aux investissements publics. C'est ainsi qu'il faut interpréter le développement des « partenariats public/privé » dans lesquels tout le coût de l'investissement et tous les bénéfices de l'exploitation des infrastructures (autoroutes, ponts, hôpitaux) sont réalisés par des acteurs privés, les entités publiques se bornant à définir les opérations susceptibles d'être entreprises et à

---

<sup>33</sup> B. Hibou, « L'historicité de la construction européenne : le secteur bancaire en Grèce et au Portugal », *Les Etudes du Ceri*, n° 85-86, avril 2002.

<sup>34</sup> L. M. Macedo de Sousa, « Corruption and parties in Portugal », EUI Working Papers, RSC n° 99/29, Badia Fiesolana, San Domenico, décembre 1999 ; J. M. Magone, « Democratic consolidation and political corruption in Southern European semi-periphery », *Contemporary Political Studies*, Vol. 2, 1994, pp. 751-764 ; C. Tsoukalas, chap. cit.

<sup>35</sup> J. M. Leite Vieigas, *Nacionalizações e Privatizações. Elites e Cultura Política na História Recente de Portugal*, Oeiras, CELTA Editora, 1996 ; M. A. Menchero, *El Proceso de Reforma del Sector Público en el Sur de Europa. Estudio Comparativo de España y Portugal*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 2001.

en dessiner les contours à travers des cahiers des charges précis<sup>36</sup>.

Une autre variante de ce processus de privatisation réside dans une évolution beaucoup moins volontariste et anticipée. Il s'agit de transferts de compétences d'entités publiques vers des entités privées, mais un transfert qui n'est pas organisé ni géré administrativement. Trois exemples permettent de comprendre ces nouveaux modes de gouvernement, apparus dans les années 1980 à la faveur principalement des politiques communes et des fonds européens.

La PAC a constitué, tant au Portugal qu'en Grèce, la fin de la vulgarisation agricole et le déclin des ingénieurs agronomes au sein des ministères et des services décentralisés. Ces ingénieurs et ces vulgarisateurs ont en effet été absorbés par des tâches administratives, notamment le suivi et le contrôle des dossiers d'aide aux subventions européennes<sup>37</sup>. De ce fait, le travail d'information, de vulgarisation, de conseil a été laissé au secteur privé, aux commerçants notamment d'intrants et d'engrais, aux grandes sociétés agroalimentaires consommatrices desdits produits agricoles ou à des agences de consultants... souvent composées, voire créées, par ces mêmes fonctionnaires dépossédés de leur travail antérieur, mais occupant désormais des positions clés pour faire accepter des projets.

Le deuxième exemple est celui des bureaux d'études. Avec l'essor des fonds structurels et, de façon générale, des fonds européens, les bureaux d'études et, dans une moindre mesure, les agences de développement (notamment dans le cadre du développement rural) se multiplient et deviennent, dans les deux pays, des acteurs importants de la vie économique. Cette forme de délégation et de privatisation est essentielle à la création de corps intermédiaires, inexistantes en Grèce comme au Portugal. La fonction que remplissent ces bureaux est d'autant plus importante que l'administration a peu de capacité d'analyse et que la recherche universitaire est peu tournée vers ces créneaux : dans la mesure où tout financement européen doit être précédé et justifié par une étude, ce travail préalable est délégué à des entités privées. Mais dans des sociétés et des bureaucraties largement politisées, on imagine le degré de complicité entre ces bureaux et les administrations bénéficiant de fonds européens, notamment les ministères des Travaux publics et des Transports, de l'Environnement, de l'Emploi, de l'Education et des Affaires sociales. Des études sont souvent faites après travaux, ou constituent des analyses de complaisance ; les appels d'offres sont biaisés, les marchés sont découpés de façon à bénéficier du régime de gré à gré, etc. Là encore la délégation conforte la symbiose entre public et privé, entre économique et politico-administratif.

Le troisième et dernier exemple est offert par les services que rendent les associations et les ONG dans la mise en place d'actions financées par l'Union européenne. C'est particulièrement pertinent dans des domaines comme l'environnement, la lutte contre la pauvreté, la promotion de l'égalité des chances pour les femmes, l'insertion des minorités

---

<sup>36</sup> A. Correia de Campos, art. cit.

<sup>37</sup> Pour la Grèce, voir les sociologues ruraux de l'EKE et du Centre de sociologie rurale de l'université de Volos, notamment les divers articles parus dans *Sociologia Ruralis*, Vol. 37, n° 2, août 1997, ainsi que D. Goussios et E. Zakopoulou, « La Grèce, un syndicalisme sous le patronage du politique », dans B. Hervieu et R-M. Lagrave (dir.), *Les Syndicats agricoles en Europe*, Paris, L'Harmattan, et D. Goussios, « The European and local context of Greek family farming », *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXV, n° 3-4, 1995, pp. 322-334.

ou la lutte contre l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants. En Grèce et au Portugal qui ont, historiquement, toujours souffert de la faiblesse des mouvements associatifs<sup>38</sup> et n'ont pas à proprement parler connu d'Etat providence, ces activités ont vu le jour sous l'impulsion européenne. Mais là encore, délégation et privatisation ne sont pas synonymes d'autonomie vis-à-vis de l'administration et des centres de pouvoir.

Par rapport aux trajectoires historiques de la Grèce et du Portugal, ces évolutions apparaissent à la fois en rupture et dans une certaine continuité. En Grèce notamment, c'est la première fois que s'exprime une stratégie de construction d'une administration compétente, fondée sur du savoir-faire, de la technique, de l'expertise. Cependant, au Portugal comme en Grèce, les processus de délégation et de privatisation à l'œuvre se combinent avec l'étroitesse historique des relations, voire une symbiose, des intérêts publics et privés, des intérêts économique-financiers d'une part, et politico-administratifs de l'autre.

## L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE A TRAVERS L'EXEMPLE DE LA POLOGNE

Il n'est pas envisageable de se livrer à une analyse similaire à propos des pays d'Europe centrale et orientale, puisque ces derniers sont à la veille de leur adhésion (mai 2004). Cependant, en raison de l'importance du degré de préparation à leur entrée dans l'Union, certaines évolutions sont déjà perceptibles, notamment en matière administrative et politique. En effet, l'actuel élargissement se situe dans une période historique sensiblement différente de celles des élargissements antérieurs. L'acquis communautaire s'est étendu, il est devenu plus contraignant que dans les années 1980. La décision politique de l'élargissement continue certes de l'emporter, puisque malgré les constats d'inadaptation et de blocages nombreux, celle-ci n'a finalement pas été remise en cause ; mais elle est plus fortement conditionnée par des considérations économiques et institutionnelles qu'auparavant. La contrainte budgétaire est devenue un *leitmotiv* alors qu'elle avait été largement sous-estimée lors des adhésions précédentes, notamment celles de la Grèce et des pays ibériques. La Commission a réalisé un processus certain d'apprentissage de la pratique de l'élargissement, anticipant mieux les difficultés et étant par là même plus prudente et sans doute moins généreuse. Enfin la période de certitude et d'optimisme européen semble désormais révolue.

C'est pourquoi on peut dès à présent dégager quelques tendances, d'autant que les expériences précédentes d'entrée tardive dans l'Union permettent de comprendre peut-être plus rapidement certaines évolutions (même s'il faut se garder de tout comparatisme rapide, comme l'enseigne une attention portée aux trajectoires historiques). Ainsi, l'entrée dans l'Union européenne se traduit-elle d'ores et déjà pour la Pologne par le

---

<sup>38</sup> P. Tavares de Almeida et A. Costa Pinto, « On liberalism and the emergence of civil society in Portugal », Working Papers n° 2, Instituto de Sociologia Historica, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 1998 ; B. Sousa Santos, *op. cit.* ; N. Diamandouros, « Politics and culture in Greece, 1974-1991 : An introduction », dans E. Clogg (ed.), *Greece, 1981-1989: the Populist Decade*, St Martin Press, 1993 ; C. Tsoukalas, art. cit.

renforcement de la centralisation étatique et par une modification profonde des interventions de l'Etat, à l'instar de ce qui s'est passé en Grèce et au Portugal. Au cœur de cette dynamique de transformation se trouvent les fonds structurels, puisque les autres mécanismes d'eupéanisation, moins directs, ne seront pleinement à l'œuvre qu'à partir de l'adhésion au plus tôt, le 1<sup>er</sup> mai 2004. Ils représentent la contrainte majeure, et leur prise en compte a forcé l'ensemble des administrations centrales et décentralisées à adopter des comportements inédits, pour formuler de nouvelles politiques publiques et réaffecter les dépenses publiques. Or pour plusieurs raisons qui tiennent autant au poids des coalitions politiques qu'à la prégnance des traditions centralisées, des compromis particuliers sont venus nettement infléchir les attentes initiales de Bruxelles.

### **Les formes de redéploiement des interventions étatiques**

Parce que l'entrée dans l'Europe s'est faite en Pologne comme dans les autres pays de l'Est tardivement, à une heure où les processus de régionalisation étaient plus importants dans la dynamique européenne que lors des vagues précédentes d'élargissement, c'est la réforme régionale qui a été le principal moteur des transformations des modes de gestion et de la redéfinition des politiques publiques. L'Europe centrale a donc, dès le départ et avant même son adhésion, été confrontée à cette contrainte forte de la régionalisation, contrairement aux pays du Sud.

#### **• La réforme régionale : concomitance de l'émergence du territoire et de l'acteur décentralisé, et d'une centralisation politique marquée**

L'adoption de la réforme régionale à l'été 1998 (sa mise en œuvre ayant été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 1999) a marqué l'achèvement d'un cycle de transformation décennale en Pologne et en a ouvert un nouveau, qui s'achèvera avec l'intégration à l'Union européenne en 2004. Jusqu'en 1998, la région et, plus largement, le territoire entendu comme lieu privilégié de l'action collective, n'étaient pas intégrés aux politiques publiques. La première période d'extraction du communisme – celle appelée couramment période de transition – a été marquée par l'adoption d'institutions démocratiques accompagnant la disparition du parti unique, et celles du marché, avec pour principales conséquences la liquidation du monopole du commerce extérieur et l'extension du champ de la liberté des prix. La seconde période – la consolidation – a couvert les années 1991 à 1998 ; elle a été toute entière dominée par la dynamique de transformation des droits de propriété sous l'effet de la privatisation et, de manière décalée dans le temps, à partir de 1994 lorsque le chômage a dépassé les 15 %, par la problématique sociale. Durant ces dix années, la question de la région et de la décentralisation n'a pas été mise sur l'agenda pour toute une série de raisons avant tout liées au refus de la part de Varsovie d'accorder trop d'importance à ce qui était perçu comme un concurrent direct dans cette période de consolidation de la souveraineté nationale, mais aussi à l'absence de moyens financiers pour ces entités régionales. Comme dans n'importe quel autre pays, le pouvoir central a opportunément mobilisé des

arguments et des situations conjoncturelles pour renforcer sa position. En Pologne, les conflits autour de la reconnaissance de l'intangibilité de la frontière de l'Oder et ceux touchant tant à la fédération yougoslave qu'à l'éclatement de l'empire soviétique sont utilement venus justifier la critique de toute régionalisation posée en termes d'autonomie. Dans les années 1990, période de restructuration continue de l'industrie (mais pas encore vraiment de l'agriculture), les fonds publics ont prioritairement été affectés aux groupes de pression, notamment aux ouvriers de l'industrie lourde, mais pas aux communes ni aux paysans. Par ailleurs, le territoire n'était pas alors perçu comme un partenaire pertinent, et les régions ne s'affirmaient pas comme des acteurs incontournables. Elles se contentaient d'afficher des priorités en matière de développement culturel, au mieux de développement local. Le contrat silésien, signé en 1997 entre les autorités de Varsovie et celles de Katowice, a fait exception. Il a entériné un partage des tâches entre les deux parties, le centre se voyant confier les restructurations des mines et de la sidérurgie, tandis que la région prenait à sa charge la question du développement local.

Tout a changé lorsque l'intégration à l'Union européenne est devenue un véritable projet politique. Au titre de la reprise de ce qu'il est convenu d'appeler « l'acquis communautaire », autrement dit la reprise des normes et des procédures des 31 chapitres du domaine d'intervention communautaire, la Commission a fait de l'adoption de la réforme administrative des régions la condition *sine qua non* du processus (chapitre 21 de l'acquis). Avec la construction de l'acteur régional, c'est toute l'architecture administrative qui s'est trouvée bouleversée et, au-delà, la totalité des équilibres politiques. L'objectif a bien été de donner corps à des administrations susceptibles de gérer les fonds structurels, et ce faisant d'assurer la coordination des interventions des différents acteurs publics, privés et associatifs. L'idée de faire participer des citoyens à des niveaux différenciés de l'action a été à la base des stratégies de développement économique et social. C'est un des aspects primordiaux de ce qu'il est convenu d'appeler la « méthode communautaire », et sa mise en œuvre concrète l'un des enjeux majeurs de la période actuelle. En ce sens, la notion de territoire – local et régional – a acquis une place centrale dans le dispositif et, avec elle, les notions de démocratie locale, de terroir, de pays.

Cette réforme ayant été amplement analysée<sup>39</sup>, il suffit ici d'en rappeler deux éléments fondamentaux. Tout d'abord, elle a abaissé le nombre des régions (« voïévodies ») de 49 à 16, recréant l'échelon intermédiaire des districts (« powiats ») que la réforme de 1975 avait supprimé. A la différence de ce qui s'est passé dans plusieurs autres pays est-européens comme la Hongrie ou la Slovaquie, le nouveau découpage a respecté le plus souvent les tracés historiques, et a donné globalement satisfaction aux populations concernées, renforçant les facteurs de greffe réussie et de réalisation d'une véritable décentralisation. La voïévodie comme le powiat et la commune sont en effet les piliers historiques de l'action publique. Ensuite, la réforme a imposé l'élection d'assemblées de régions et de powiats ayant à leur tête un exécutif régional, tandis que le partenaire

---

<sup>39</sup> E. Lhomel, « Un chantier décisif, le développement régional dans les pays candidats à l'Union européenne », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1024, avril 2002, pp. 4-17 ; J. A. Roder, « Decentralisation and regionalisation after communism : Administrative and territorial reform in Poland and the Czech republic », *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, n° 2, 2003, pp. 263-286 ; G. Marcou, « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 33, n° 3, 2002, pp. 131-167 ; F. Bafoil, *Après le communisme*, Paris, Armand Colin, 2002, chapitre 7.

déconcentré, l'office de voïévodie, est dirigé par un représentant de l'Etat central. Les tâches remplies par ce dernier, autrefois incontestées parce qu'étant le fait d'un préfet omnipotent, se réduisent désormais au contrôle le plus souvent *ex post*, tandis que tout le champ du développement économique et social relève des assemblées régionales élues. Semblable réforme (dont l'influence française est incontestable) a donc eu pour objet de permettre l'élaboration des politiques régionales et la gestion des fonds à ce niveau de décentralisation.

Or dans la pratique, on retrouve les scénarios grec ou portugais : loin de donner lieu à la construction décentralisée des politiques publiques, la dynamique de centralisation et plus exactement de recentralisation des pouvoirs à Varsovie a été renforcée. On le comprend à l'examen de la programmation des fonds structurels, qui constitue l'unique agenda des politiques publiques pour les années à venir. L'un des paradoxes de la période de préparation de la Pologne vient du fait que toute la construction des politiques publiques a en réalité été confiée au centre, alors même que l'on affichait une préférence officielle pour le territoire régional et local, notamment à travers l'adoption de la réforme régionale. C'est au ministère de l'Economie – précisément au sein du département de la stratégie régionale et des fonds structurels – qu'a en effet été conçu et écrit l'ensemble de la programmation, fondement des politiques publiques en Pologne. Cette programmation a reposé sur l'élaboration d'un Plan national de développement qui a défini les grandes orientations des politiques publiques en matière de croissance, de création d'emplois et de solidarité territoriale, lesquelles sont déclinées par les différents programmes sectoriels – six au total<sup>40</sup> – et par le plan régional, chacun dans leur aire.

L'eupéanisation des politiques publiques a donc d'emblée donné lieu à une inversion de la logique communautaire qui fait du respect du principe de subsidiarité l'un des fondements de son fonctionnement. Par ailleurs, en conférant l'essentiel des responsabilités au centre, la Commission a admis que les programmes établis au titre des fonds structurels pouvaient représenter les politiques publiques nationales et non pas, comme le principe de complémentarité le réclame, venir en complément de stratégies sectorielles ou régionales déjà élaborées. Sur ce point, la Commission a fait preuve de souplesse, comme elle le fait pour d'autres pays de la cohésion, à commencer par la Grèce et le Portugal. Sa compréhension et sa capacité de compromis ne sont tout de même pas allées jusqu'à supprimer le principe d'additionnalité qui fait obligation à l'Etat membre de participer au cofinancement des projets, à hauteur minimale de 25 %. Certains responsables de l'UE 15 – notamment français – n'ont certes pas manqué, pour des raisons d'alliances stratégiques, de plaider pour cette alternative, réclamée par Varsovie au motif que les budgets publics étaient exsangues. Mais la Commission a tenu bon sur ce principe fondamental du cofinancement pour préserver la pratique du partenariat. Celle-ci constitue en effet l'un des principes fondamentaux de la « méthode communautaire », dans la mesure où la puissance publique est tenue d'organiser les coopérations avec les acteurs privés et associatifs, garantie théorique d'une efficacité supérieure de l'interventionnisme. Si tel n'avait pas été le cas, un effet pervers supplémentaire aurait privé l'administration publique de toute participation constructive et innovante, renforçant un retrait déjà perceptible de l'initiative nationale dans la définition des politiques économiques, à l'instar des évolutions constatées au Portugal et en Grèce.

---

<sup>40</sup> Les six programmes opérationnels sectoriels (« SOP ») sont : la compétitivité, les ressources humaines, le développement rural, la pêche, les transports, les mesures techniques.

## • L'apprentissage des administrations

En acceptant que les documents stratégiques établis au titre des fonds structurels puissent incarner les politiques publiques sectorielles en l'absence de politique nationale, la Commission a non seulement fait preuve de souplesse, comme on vient de le voir, mais elle a également considéré comme un acquis l'une des formes d'apprentissage les plus importantes ayant vu le jour au sein des administrations publiques. Ce qui leur avait été demandé était en effet particulièrement compliqué, compte tenu de la complexité des règles de la Commission et du poids de l'héritage de la planification de type soviétique. Si cette dernière, depuis longtemps reconnue inefficace, était peu respectée, elle avait néanmoins dominé les pratiques bureaucratiques et induit des comportements particuliers, faits de suivisme, de formalisme et de stricte soumission aux organigrammes hiérarchiques. Réclamer d'autres manières de faire afin d'avoir les moyens de mettre concrètement en œuvre des documents stratégiques impliquait une mutation considérable des habitudes, des mentalités et des comportements, individuels et collectifs. En effet, les documents de programmation établis dans le cadre de la planification centralisée étaient le plus souvent établis au sommet des organisations, jamais à partir des réalités vécues, et impliquaient que tous les échelons hiérarchiques s'y soumettent. La programmation dans le cadre des fonds structurels réclame, quant à elle, une orientation méthodologique radicalement différente, en quatre étapes. La première consiste à énoncer un diagnostic précis de la situation, qui permet dans un deuxième temps d'esquisser un tableau des forces et des faiblesses du secteur en question. Sur cette base, il reste dans un troisième temps à énoncer la stratégie d'intervention, déclinée en priorités d'actions, elles-mêmes articulées en mesures particulières et faisant toutes l'objet de financements pluriannuels d'origines variées. Enfin, il convient de préciser tous les partenaires de l'action – institutions intermédiaires, « bénéficiaires finals » et « bénéficiaires ultimes »<sup>41</sup> – en prenant soin d'indiquer leurs responsabilités financières ainsi que leur rôle dans l'exécution ou le contrôle des projets. A cette cohérence interne rigoureuse des documents doit, de surcroît, correspondre une cohérence dite « externe » parce que renvoyant aux prérequis européens en matière de respect des exigences d'égalité de traitement des hommes et des femmes, d'égal accès pour tous aux biens publics, et de développement durable.

Les obstacles qui se sont dressés tout au long de la programmation ont amplement montré qu'une telle révolution des comportements n'était pas simple, et qu'elle bouleversait non seulement les cadres mentaux mais aussi les équilibres politiques locaux. A commencer par l'énoncé du diagnostic sectoriel initial. L'une des attitudes les plus répandues dans chaque programme a consisté à énoncer des diagnostics suffisamment généraux pour qu'aucun choix stratégique ne vienne créer le moindre bouleversement ou mécontentement parmi les groupes cibles desdits programmes. Ne mécontenter personne revenait ainsi à proroger les mêmes procédures de redistribution financière et, au final, à maintenir les groupes de pression inchangés. Ces groupes ont d'ailleurs eu tout loisir de montrer leur force tant dans le secteur des transports que dans celui de l'environnement. Les responsables ministériels ont à chaque fois considéré que les plans de développement élaborés dans les années 1970 et 1980, jamais réalisés en raison des pénuries budgétaires, pouvaient enfin voir le jour et être financés. Ainsi en est-

---

<sup>41</sup> Selon le vocabulaire communautaire, le « bénéficiaire final » est le responsable de la gestion locale du projet, et se distingue du « bénéficiaire ultime », porteur du projet.

il allé des projets ayant trait aux transports, dont treize sur quatorze concernaient initialement la partie orientale de la Pologne, signe de l'ancien rattachement du pays à l'espace soviétique ; ou encore des projets d'aménagement des bassins destinés à retenir les eaux pour enrayer les inondations, gigantesques ouvrages conçus sans aucun souci de l'environnement.

Les fonds structurels – et cela a valu dans tous les ministères – ont ainsi d'abord été considérés comme une manne venant opportunément suppléer le manque criant de budgets publics, jamais comme l'occasion de concevoir des projets susceptibles d'être financés. D'où la grande difficulté rencontrée par les rédacteurs des programmes pour comprendre les besoins du cofinancement, autrement dit la nécessité de réaménager les budgets publics de manière à financer les priorités arrêtées, et cela sur une périodicité non pas annuelle mais pluriannuelle. En outre, les projections financières qu'exige le cofinancement doivent être différenciées selon le degré de réalisation des mesures, ce qui était totalement étranger aux pratiques de planification antérieures. Difficulté supplémentaire, ces budgets ont dû être conçus de façon à mettre en évidence les partenariats avec les acteurs privés, dans des domaines où l'administration publique n'a jamais été habituée à partager ses prérogatives. Tous les prérequis de la programmation publique (énoncé des stratégies sur la base de diagnostics concrets, élaboration de priorités et de mesures d'intervention alimentées de financements partagés et mis en œuvre par des acteurs non exclusivement publics) ont témoigné d'un très vaste apprentissage des administrations centrales entre 2000 et aujourd'hui. Car quelles qu'aient été les critiques qui ont pu être adressées aux documents de programmation – rarement conformes, il est vrai, avec les exigences européennes en matière d'égalité des sexes, de développement durable ou encore d'égal accès de tous aux biens publics – force est d'admettre la formidable mutation qui est néanmoins en train de s'accomplir au sein des administrations polonaises. Celle-ci s'est essentiellement réalisée par la contrainte, c'est-à-dire par le rejet systématique et répété de documents jugés irrecevables, puis repris et réécrits par les rédacteurs polonais, qui ont pour la plupart suivi des formations à Bruxelles. De nombreux représentants de la Commission sont venus à plusieurs reprises expliquer les attendus communautaires et ont largement appuyé l'équipe d'experts qui sur place, durant plusieurs mois, a accompagné cette mutation à l'aide d'évaluations et d'échanges continus avec les partenaires polonais.

#### • Les dépenses publiques

Que les fonds structurels constituent l'armature des politiques publiques, c'est également flagrant si l'on prend comme critère l'évolution des dépenses publiques. Plusieurs éléments contribuent à le montrer. En premier lieu, selon les calculs du ministère de l'Economie, alors que la part des financements européens devrait représenter 0,18 % du PIB en 2004, on s'accorde à dire qu'elle atteindra 1,67 % en 2007, correspondant à un accroissement du PIB de 0,22 % en 2004 et de 3,33 % en 2007. Par la suite, cette part devrait décliner pour atteindre 1,22 % en 2010. Même si ces montants sont largement inférieurs à ceux qui ont prévalu, voire qui prévalent encore dans les pays de la cohésion, ils devraient contribuer de façon significative à la croissance polonaise. En second lieu, la règle de cofinancement (ou d'additionnalité) impose à la puissance publique nationale de réallouer les budgets publics en fonction des priorités des différents programmes européens. Depuis 2003, une intense activité en la matière a eu

pour objectif de réformer les finances publiques pour permettre ces réallocations. Par exemple, l'important fond pour l'environnement a été invité à cofinancer les projets concernant les infrastructures de l'environnement, tandis que le fonds d'aide aux personnes handicapées était redéployé selon le programme des ressources humaines. Plus largement, c'est toute la politique sociale qui est redéfinie dans la mesure où les autorités entendent faire « glisser » d'importants montants affectés à la couverture chômage vers des politiques actives de formation. Par ailleurs, dans le domaine des finances locales, une loi prévue pour être promulguée avant l'adhésion devrait entièrement redéfinir, en fonction des choix définis par les fonds structurels, les montants destinés aux collectivités locales et surtout les préaffectations<sup>42</sup>. Reste enfin que le taux d'endettement de la Pologne est faible comparé à celui des autres Etats membres. Après avoir été supérieur à 80 % du PIB dans les premières années de la décennie 1990, il s'est abaissé à moins de 50 % en 1996 pour atteindre, en 2003, 39,3 % du PIB. On peut donc s'attendre à ce que l'intégration définitive de l'économie polonaise dans le marché européen se traduise par une croissance de la dette publique, autre signe de l'européanisation des politiques publiques.

## **Les modifications des modes de gouvernement**

### **• Les blocages nés d'une centralisation accrue**

Comment expliquer la centralisation de la programmation évoquée plus haut ? Sans aucun doute par la crainte nourrie au sein de la Commission de l'impréparation des régions polonaises, ignorantes des règles complexes de l'UE, et par son refus de négocier avec seize partenaires régionaux ; également par la volonté des autorités centrales, à Varsovie, de ne pas laisser trop rapidement les régions, éternelles concurrentes, gagner trop de poids dans cette compétition autour des enjeux politiques et économiques majeurs de la période. Face à des partenaires décentralisés effectivement peu au fait de la complexité des procédures et des programmes, Bruxelles et Varsovie l'ont emporté. Mais en contribuant à accentuer une dépendance des régions par rapport au centre, ils ont provoqué l'émergence de blocages et de nombreux désajustements entre les différents programmes, sectoriels d'un côté, régionaux de l'autre. Et ces entraves à une réelle décentralisation sont d'autant plus effectives que, contrairement aux cas grec et portugais, la régionalisation a bénéficié d'un véritable intérêt de la part de la population.

D'emblée, les régions ont été privées d'un élément essentiel du dispositif pédagogique européen<sup>43</sup> : elles n'ont pu construire le Programme régional, œuvre exclusive du ministère de l'Economie. D'où le sentiment de frustration ressenti par plusieurs autorités régionales au motif que les priorités arrêtées au centre n'étaient pas nécessairement

---

<sup>42</sup> Voir *Les Finances locales dans les dix pays adhérant à l'Union européenne en 2004*, Dexia Editions, Paris, 2003.

<sup>43</sup> F. Bafoil et E. Lhomel, « La préparation aux fonds structurels de l'UE. Les exemples de la Pologne et de la Roumanie » *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1033, mars 2003, pp. 28-38.

celles qu'auraient choisies les acteurs régionaux, qui dénonçaient notamment l'oubli pur et simple des particularités régionales, au moment même où certains discours nationaux n'hésitaient pas à valoriser et labelliser le « local » selon une rhétorique des plus identitaires. La primauté d'une vision centralisée du changement se fonde sur l'ignorance, voire le mépris des partenaires locaux. A preuve, les politiques de santé ont été pendant longtemps les grandes absentes du programme régional<sup>44</sup>, tandis qu'à l'opposé, sous l'effet de la pression du ministère de la Science, une large place était laissée au transfert des innovations en provenance des universités, dont certaines régions sont pour l'essentiel dépourvues. A quoi sert, dans ces conditions, d'insister lourdement sur le renforcement des capacités universitaires ou encore sur les nécessités de transférer l'innovation, quand d'une part tout un programme opérationnel – celui de la compétitivité – leur est déjà consacré, et que de surcroît les écoles professionnelles sont écartées de ces mesures, pour ne se voir reconnaître que la portion congrue dans les programmes de développement local ?

De telles dispositions sont en réalité le reflet de l'intense compétition qui s'est jouée entre les ministères, tous attachés à obtenir leur part du gâteau, sans se préoccuper des partenaires régionaux, éliminés de la table des partages. Ainsi, le ministère de la Science qui initialement n'avait pas été convié en tant que bénéficiaire d'un programme opérationnel, est parvenu finalement à se réintroduire dans le processus en imposant, *via* un intense lobbying, des choix particuliers au titre de la compétitivité (SOP « Compétitivité »). Comme devait le dénoncer le rapporteur de l'évaluation de ce programme<sup>45</sup>, alors même que les auteurs préconisaient de renforcer les disciplines fondamentales de la biotechnologie, des nanotechnologies ou encore des sciences de l'informatique, ce qui en soi pouvait être justifié, aucune institution d'intermédiation entre les universités et les entreprises n'avait été envisagée. Se fondant presque exclusivement sur le renforcement de l'Académie des sciences, connue dans le passé pour n'entretenir strictement aucun lien avec le monde de l'entreprise, et sur la mise en valeur de centres d'excellence, s'attribuant parfois abusivement le label européen, ce programme a pris grand soin d'éviter de nommer les « bénéficiaires finals ». Il n'a pu que renforcer les anciens clivages entre le monde de la science et le monde de l'entreprise, et entériner les citadelles ministérielles. Au-delà de ces remarques, c'est l'intense politisation de l'administration qu'il convient de relever.

#### • Une architecture politique fragile

Compte tenu de l'émergence d'un pôle décentralisé face aux représentants de l'Etat dans la région, on peut craindre que les mesures prises au sein de cette architecture bicéphale n'accroissent la politisation de l'administration et ne renforcent les risques de conflits entre les deux têtes de l'exécutif régional. Pour peu qu'ils ne proviennent pas du même parti, le danger est grand de voir s'affronter le voïvode et le maréchal de région.

---

<sup>44</sup> Dans la dernière version du programme régional rédigé en novembre 2003, le secteur de la santé est enfin pris en charge.

<sup>45</sup> L'ensemble des documents de l'évaluation *ex ante* de la programmation polonaise des fonds structurels est disponible en polonais sur le site du ministère de l'Economie à Varsovie : [http:// www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl) ou, en français et en anglais, à la Documentation française.

Le partage des tâches en matière de fonds structurels porte en germe ce conflit dans la mesure où la délégation d'attribution, de gestion et de contrôle des fonds structurels revient à l'administration du voïvode tandis que la conception, le choix des critères et la mise en œuvre des projets revient à l'administration du maréchal de région. Rien n'interdit de penser que celui qui détient les cordons de la bourse trouvera tous les arguments nécessaires au blocage d'un projet si sa mise en œuvre doit accroître le prestige de son adversaire politique.

Mais le risque de conflit n'est pas seulement horizontal. Il traverse en réalité tout l'édifice régional. Loin de déléguer les compétences à une seule autorité régionale en charge de l'intérêt public, le législateur a éclaté les sources de la responsabilité entre plusieurs acteurs décentralisés : l'assemblée de région et son exécutif (le bureau de l'office du maréchal) d'un côté ; les assemblées de powiat, et leurs responsables, les starostas, de l'autre ; enfin les communes dont les prérogatives en matière de développement local acquises en 1990 n'ont pas été réduites. Il en ressort l'image d'un patchwork en matière d'autorité, qui certes privilégie *a priori* les autonomies locales (et donc satisfait au principe de démocratie), mais prive l'ensemble régional d'une source unique de coordination et d'intervention (et donc, d'efficacité). Qu'un projet de transport régional soit élaboré pour relier plusieurs communes, il faudra obtenir l'accord de tous ; mais qu'un seul vienne à s'y opposer, et c'est l'ensemble du projet qui s'écroulera. Mieux, s'il est décrété qu'une route est nécessaire à plusieurs communes ou subrégions, il faudra pour la réaliser obtenir l'accord de tous les propriétaires de parcelles sur lesquelles elle s'étendra ou qu'elle traversera. Or l'on sait l'éclatement de la structure foncière dans ce pays<sup>46</sup>. Faute d'une loi de dimension nationale imposant la primauté de l'intérêt général, les propositions d'intervention publique se heurtent à l'autonomie des collectivités locales bien décidées à écarter tout projet susceptible de représenter le moindre empiètement sur les prérogatives locales. Cela vaut autant pour les autorités centrales que régionales. A cela s'ajoute le fait que la délégation des compétences n'a pas été suivie de délégation budgétaire : si les charges pesant sur l'exécutif régional ont considérablement augmenté, les recettes financières n'ont pas été proportionnelles.

Même si la comparaison a ses limites, notamment en raison de la dimension géographique de la Pologne et d'une réelle demande de décentralisation dans le pays, on ne peut que souligner ici la convergence ou les affinités avec les cas analysés au Sud : les ingrédients évoqués à propos de la Grèce et du Portugal, qui l'ont emporté pour transformer la régionalisation en une centralisation politisée – qu'il s'agisse de la politisation des administrations ou encore de leur « privatisation » – se trouvent en partie réunis dans le cas de la Pologne.

#### • La politisation des administrations

Enfin, au cœur même du projet de décentralisation, il faut évoquer la politisation des administrations et, plus largement, de l'édifice décentralisé. En rendant les exécutifs régionaux comptables de l'action publique devant les électeurs, le législateur a pris le risque de contribuer à une « politisation » des échelons supérieurs, ce qui n'est pas un mal, mais s'accompagne nécessairement d'effets déstabilisants dans la mesure où

---

<sup>46</sup> Voir F. Bafoil, « La question agricole en Pologne : le défi de l'intégration européenne », *Les Etudes du Ceri*, n° 74, Paris, avril 2001.

aucune culture du suivi administratif ne l'accompagne. Cette remarque avait déjà été faite lors du transfert, à compter de 1999, des administrations du travail placées auparavant sous l'autorité d'une agence nationale vers celle du maréchal. Les critiques dénonçant la politisation des contenus de l'action sociale sont largement justifiées : ainsi, les interventions ne sont plus dorénavant définies selon un plan national d'emploi reposant sur la formation et le placement en entreprise, mais elles sont conduites par les collectivités locales en fonction de leurs intérêts strictement locaux. Cette dérive est à ce point stigmatisée que Varsovie envisage, même si cela n'est pas encore fait, de conférer davantage d'autonomie aux bureaux du travail, diminuant ainsi le degré de dépendance des politiques sociales aux acteurs politiques.

La vie administrative est massivement affectée par la pratique du *spoils system*, qui semble refléter l'absence de conscience d'un intérêt public, au niveau central comme au niveau régional : chaque nouvelle équipe au pouvoir licencie tous les responsables des équipes précédentes, sans souci des compétences accumulées ou des sommes dépensées sur fonds européens au titre de la formation des hauts fonctionnaires et de l'accumulation des connaissances. L'effet est désastreux pour la gestion des fonds européens, dans la mesure où tous les efforts entrepris sur le long terme pour créer une culture administrative et renforcer la catégorie des administrateurs des fonds publics se trouvent par là même anéantis. Ce phénomène s'ajoute au départ d'un grand nombre d'individus pourtant déjà formés à la gestion des fonds de pré-adhésion. En effet, les fonds pour l'agriculture, dits programmes SAPARD, auraient dû être mis en œuvre dès 2000. Mais la Commission a tardé à accréditer les agences pour différents motifs, notamment l'insuffisante préparation des offices régionaux, à telle enseigne que plusieurs fonctionnaires formés n'ont pas attendu 2002 pour mettre leur savoir-faire en œuvre, et ont préféré partir travailler dans le secteur privé. Au total, c'est donc une somme considérable d'efforts mis en œuvre par la Commission qui restent sans suite, témoignant d'un gâchis à grande échelle des ressources humaines.

L'exemple de la Mazovie, la région de la capitale, est éclairant<sup>47</sup>. Plus d'une trentaine de personnes avaient été formées avant les élections régionales qui en 2002 ont vu l'accession d'une nouvelle équipe au pouvoir. En janvier 2003, nul n'était en mesure de dire où ces compétences s'étaient redéployées. Elles avaient tout simplement disparu, faute de mémoire administrative, et ce n'est qu'après de longues recherches qu'au printemps 2003, les trois quarts des individus formés ont été retrouvés. La plupart d'entre eux étaient en fait restés dans leur administration d'origine, mais personne à l'Office de région n'était capable de les identifier. Quatre sont toujours portés « disparus », dans l'administration locale ou ailleurs, sans doute partis pour on ne sait quelle autre activité publique ou privée. De même, à leur arrivée, les nouveaux acteurs dirigeants de la région capitale ont d'un trait de plume rayé l'ensemble des propositions avancées par la précédente équipe en matière de projets susceptibles d'être éligibles aux fonds structurels, au motif déclaré qu'il s'agissait là de propositions farfelues. Seul a été conservé le projet concernant le métro, un large consensus s'étant en effet dégagé avec les autorités municipales, régionales et nationales en faveur de la poursuite de l'effort entrepris. Mais personne, au printemps 2003, n'était en mesure de préciser dans quelle direction devait avoir lieu le prolongement des lignes de métro.

---

<sup>47</sup> Ce qui suit se fonde sur la mission accomplie par François Bafoil de janvier à juillet 2003, dans le cadre d'un programme européen associant la Datar et la région de Mazovie, et dans lequel il a été nommé « expert moyen terme ».

La mise en place des organigrammes de travail au sein de l'administration des offices régionaux a souffert de déficits identiques. On peut évidemment comprendre que les postes à responsabilités de rang directorial subissent des rotations en raison de leur importance politique, comme c'est le cas pour le poste de directeur des fonds structurels. On le comprend moins dès lors qu'il s'agit de postes techniques, à l'instar des directions de la culture, des affaires sociales ou de l'agriculture. Mais c'est surtout en considérant les mécanismes de répartition des postes au sein même des coalitions dirigeantes qu'on parvient à se faire une idée plus nette des dérives politiques auxquelles la régionalisation a pu conduire. Le cas de la Mazovie est une nouvelle fois exemplaire de cette vision si particulière du politique, qui consiste à envisager les postes comme autant de « scalps » que peuvent revendiquer les partis gagnants, autant de « niches » investies avant même que les départements aient été construits et leurs compétences requises définies. Ainsi, en Mazovie toujours, la coalition victorieuse à l'issue des élections d'octobre 2002 a réuni d'un côté le Parti paysan (PSL), le parti Droit et justice (PiS) et la Ligue des familles polonaises (LRP). Personne n'ignore que cette dernière, qui se place à la droite extrême de l'échiquier politique polonais, est farouchement hostile à l'intégration de la Pologne dans l'Union européenne. Cependant, ce sont les rapports de force au sein même de la coalition qui ont été à la base du principe de répartition des départements accordés à chaque parti. La Direction du département de la stratégie régionale et des fonds structurels a ainsi échoué au parti Droit et justice, de même que celle du département de la culture. La Direction du département de l'agriculture et des affaires intérieures est allée au PSL, au sein duquel devait être choisi le maréchal. Quant à la Ligue des familles polonaises, elle a obtenu les transports, la santé et les affaires sociales. Il a été décidé en outre que les postes de directeurs adjoints devaient revenir à un autre parti que celui du directeur de chaque département. Ainsi, dans le département de la stratégie régionale et des fonds structurels, le premier poste de vice-directeur a-t-il été accordé à la Ligue des familles, le second au PSL. C'est dire que le département des fonds structurels n'était pas considéré comme une priorité ! Le mode d'embauche utilisé dans ce même département à l'été 2003 est une preuve supplémentaire de la politisation qui conduit, dans ce cas précis, au mépris implicite de l'orientation européenne : non seulement la procédure a été très lente, mais les affiliations politiques ont été préférées aux compétences individuelles.

Au printemps 2003, juste avant le référendum du 8 juin, outre les trois titulaires des postes de direction cités à l'instant, ce département ne disposait que de trois autres individus. En dépit de sa construction pour le moins politisée, les compétences fonctionnelles étaient bien définies : d'une part, la programmation des fonds, d'autre part la gestion des projets financés, enfin, l'élaboration de l'ensemble de la stratégie régionale. Cependant, le contexte conflictuel opposant les trois principaux responsables politiques a empêché une égalité de traitement des différentes tâches, pourtant indispensable à un bon fonctionnement. L'organigramme des fonctions s'est révélé être à l'image de la conception du politique sous-tendant la vision de l'organisation des fonds structurels : une affaire de signes distinctifs du pouvoir et non le champ des interventions concrètes. Finalement une question reste pendante : pourquoi les autorités de région ont-elles attendu jusqu'au 8 juin 2003 pour construire véritablement ce département ? Sans doute parce que chacun pariait sur un échec possible du référendum et que, dans l'attente d'un résultat incertain, les autorités supérieures ont convenu que le mieux était finalement de ne rien faire. On s'était partagé les postes de responsabilité comme autant de dépouilles toujours bonnes à prendre « faute de mieux », et si d'aventure l'affaire du

référendum tournait mal, au moins aurait-on évité de mobiliser à grand frais des individus dont il faudrait alors se séparer.

On pourrait multiplier les exemples qui soulignent les effets pervers de cette politisation des administrations publiques conduisant aux retards voire à la paralysie de certains projets et, partant, de la préparation à l'entrée dans l'Union. Nous n'en mentionnerons que deux, éclairants et significatifs : d'une part le renvoi, à la fin du mois de septembre 2003, du vice-maréchal en charge des fonds structurels – qui était particulièrement compétent – par le maréchal de Mazovie pour des raisons purement politiciennes ; d'autre part, le recrutement sur une base strictement partisane de quatorze personnes au département des fonds structurels, sans que son directeur ait jamais été convié à leur sélection.

Comment changer le système, en d'autres termes faire en sorte que soit assurée la continuité administrative dans la phase de préparation à l'entrée dans l'Union européenne ? On pourrait imaginer demander aux pays candidats de s'engager dans la phase initiale des négociations à ne pas gaspiller les efforts de formation accomplis par l'UE pour permettre la mise à niveau des administrations. En d'autres termes, on pourrait renforcer les devoirs des candidats. Mais il est certain que les autorités centrales pourraient voir dans cette contrainte une limite à l'exercice de leur souveraineté, dont l'une des prérogatives est de disposer à leur guise des postes supérieurs de l'administration. Il semble que seul un changement profond des mentalités et la conscience que ces efforts sont accomplis sur la base des budgets communs pourraient en réalité opérer cette mutation.

#### • La délégation de mise en œuvre : vers une privatisation de l'Etat ?

Le dernier élément qu'il nous faut à présent convoquer dans l'examen des procédures de reconfiguration et de redéploiement des politiques publiques est celui de la formation des corps intermédiaires – agences, corps de spécialistes, bureaux – chargés de la mise en œuvre des fonds structurels, au titre de « corps intermédiaires » ou de « bénéficiaires finals ». La question est de savoir s'ils participent d'un processus de privatisation de l'Etat à l'image de ce qui a pu être dit plus haut au sujet du Portugal et de la Grèce. Il semble que plusieurs tendances se dessinent pour amorcer un processus similaire.

La réforme de 1998 a bouleversé l'organisation des agences du travail (WUP) : elles dépendent désormais directement de l'office régional du maréchal, tout en continuant à recevoir leurs directives du ministère de l'Economie et du Travail, ce qui renforce encore le processus de centralisation évoqué plus haut. Plusieurs rapports convergent pour souligner l'insuffisante préparation de ces administrations en charge d'importantes mesures dans le secteur de la formation, au niveau régional, et de toute la politique de requalification. L'incapacité des fonctionnaires à échanger des informations sur l'état des marchés du travail et, surtout, à ajuster l'offre et la demande de travail y est dénoncée. Les comportements faits de soumission à l'autorité centrale verticale et l'absence d'initiative persistent. On peut, dans ces conditions, imaginer qu'émergent des bureaux privés de gestion de la main d'œuvre sur le modèle des sociétés occidentales d'intérim, qui n'existent pas en Pologne à l'heure actuelle. Les autorités de Varsovie suivent d'ailleurs avec attention la réforme Schröder sur l'accréditation des agences privées de main d'œuvre.

Autre exemple de délégation sur le point d'émerger, les agences dépendant de

l'Agence nationale du développement et de la modernisation agricole (ARiMIR) qui ont pour fonction, au niveau de chaque powiat, d'articuler les politiques d'aides aux exploitations. Plusieurs scandales ont entaché la formation de ces agences décentralisées, objets d'une attention particulière des partis au pouvoir, puissamment relayées en région. La situation est compliquée par le fait qu'à la suite de la réforme régionale, plusieurs administrations des corps de conseillers agricoles ont opté pour un rattachement à l'autorité de région, tandis qu'une autre partie est restée sous l'autorité du ministère de l'Agriculture. Ainsi, le corps de ces fonctionnaires, largement pourvu puisqu'ils seraient plus de 5 000 au total, souffre de dysfonctionnements évidents qui mettent à mal l'efficacité de la conduite de la politique définie au niveau central : leur préparation est insuffisante et, surtout, les conseillers, qui sont parfois compétents, n'interviennent qu'auprès des exploitants de plus de 20 hectares, soit à peine 20 % des actifs agricoles. En conséquence, ils ignorent totalement la très grande majorité des paysans, dont plus de la moitié disposent de moins de 5 hectares. Arguant de cette situation, plusieurs responsables appellent de leurs vœux la création de bureaux de conseils agricoles privés, qui pourraient être financés sur fonds structurels. Cependant, à l'instar des évolutions observées en Grèce comme au Portugal, tout porte à croire que de tels conseillers ne profiteront là encore qu'aux grands exploitants, seuls à même de faire face au coût de ces services.

Dernier exemple de cette délégation administrative, l'Agence polonaise du développement de l'entrepreneuriat (PARP), chargée d'importantes prérogatives dans le cadre du programme sectoriel de la compétitivité. De statut semi-public, ses principaux responsables sont nommés par le ministère de l'Economie, sans que l'on sache très bien quel type de relations l'agence entretient avec les autorités en région, responsables pourtant du développement régional. Personne ne sait à ce jour comment s'articuleront les mises en œuvre locales des prescriptions centrales inscrites dans le programme sectoriel, ni quel type de contrat verra le jour avec l'autorité régionale. On ignore sur quelle base légale l'agence interviendra en région, ici pour construire un parc technologique, là pour renforcer les capacités universitaires, ailleurs pour assister les entreprises. L'un des enjeux de la période qui s'ouvre est de préciser très rapidement la nature juridique de la délégation des compétences aux organismes intermédiaires, dans leur rapport à l'autorité centrale mais tout autant aux autorités régionales. Que des agences privées puissent se porter candidates à la gestion des fonds, c'est là encore tout à fait concevable. Mais il faudra alors que les offices de région aient préalablement donné leur accord, et surtout qu'une loi leur interdise de cumuler des tâches de gestion et de mise en œuvre des projets, et des tâches de contrôle des fonds européens. C'est pourtant ce que d'aucuns comptent assumer pour augmenter leurs profits, sans vouloir admettre la contradiction et l'illégalité à être à la fois juge et partie.

Restent les bureaux d'études. Leur rôle est amplement souligné dans les textes de programmation, et leur importance est d'autant plus grande que pour voir le jour, un projet cofinancé par les fonds structurels doit consacrer deux tiers de sa durée aux travaux préparatoires d'études. Par ailleurs, diverses évaluations, à mi-parcours et en phase finale, doivent être effectuées par l'entremise d'intermédiaires accrédités, qui seront en l'occurrence des bureaux privés. Les montants alloués à ces bureaux sont, par conséquent, potentiellement considérables. Les compétences vont pouvoir sans aucun doute s'exprimer ici bien mieux que dans les administrations, confrontées à des règlements – notamment en matière salariale – tout à fait rebutants pour les jeunes diplômés. Dans les offices régionaux, les embauches dans les départements des fonds

structurels se font rarement à un salaire net supérieur à 2 000 zlotys<sup>48</sup>, soit à peine 650 euros nets, alors qu'il est attendu des candidats qu'outre un diplôme sanctionnant quatre années d'étude en droit, économie, administration ou finances, ils puissent s'exprimer couramment en anglais. Ces derniers peuvent espérer voir leurs compétences y être davantage reconnues que dans les administrations publiques, auxquelles font encore défaut à ce jour un statut de la fonction publique et la règle des concours. On retrouverait dans ce cas de figure ce que nous avons relevé plus haut dans le cas sud-européen : l'émergence d'entités administratives performantes, dotées de personnels jeunes et formés, à côté d'administrations publiques vieilles et routinières. De ce fait, les agences privées pourraient favoriser l'ajustement administratif, et même forcer à la modernisation des administrations dans un sens davantage concurrentiel.

On ne peut conclure ce rapide examen des transformations administratives et des mutations des modes de gouvernement sans mentionner une dernière caractéristique du processus d'européanisation : la visibilité et l'urgence à consommer les fonds structurels. La visibilité des opérations financières de l'Union européenne est le gage, pour les citoyens auxquels beaucoup a été demandé jusqu'à présent en matière d'adaptation, que les efforts consentis ne l'ont pas été en vains. Mais la rapidité avec laquelle les fonds doivent être engagés porte assurément en elle le risque d'allocations mal ciblées et, au pire, de détournements massifs des fonds publics. En termes d'efficacité, ces deux exigences sont donc contradictoires. D'autant qu'à l'heure actuelle, ce ne sont pas les grands projets consommateurs de fonds qui dominent, mais bien au contraire une multitude de petits, à l'instar de ce qui s'était passé en Grèce durant les premières années de l'entrée dans la Communauté. Dans ces conditions, la question du contrôle se pose avec acuité. Quoi qu'il en soit, les administrations sont aujourd'hui tenues de consommer rapidement les fonds. D'abord parce que la période de programmation est particulièrement courte, trois ans à peine (mi-2004 – 2006) là où les membres actuels bénéficient de sept années. Ensuite et surtout parce que si elles ne consomment pas, les administrations se condamnent, selon une logique bureaucratique classique, à ne pas bénéficier des mêmes sommes ultérieurement. Elles risquent surtout de jeter un discrédit profond sur l'ensemble de la politique régionale. Ce que d'aucuns attendent ouvertement au sein de l'Europe des 15 pour mettre en question tout l'édifice et « renationaliser » les politiques. Contrôle social et contrôle de la Commission devraient donc tenter de limiter les dérapages qu'une telle manne financière ne manquera pas de provoquer et qu'une privatisation trop rapide des formes de l'intervention publique pourrait renforcer. Dans la mesure où le contrôle public et social devrait prendre une place croissante dans la nouvelle configuration, le renforcement des processus de délégation inhérents aux dynamiques de gestion décentralisée devrait s'accompagner d'un renforcement de la rationalisation et du contrôle des règles. On peut également envisager qu'une telle dynamique soit de nature à renforcer la société civile organisée, *via* la possibilité donnée aux associations d'assurer un meilleur contrôle des interventions publiques. Mais pour que les fonds structurels participent ainsi au renforcement de la société civile, il faudrait ne pas cantonner ces associations à la seule sphère de l'environnement où elles sont déjà actives, et élargir leurs interventions aux domaines où elles sont indispensables : l'emploi rural, la pêche, la rénovation urbaine.

---

<sup>48</sup> Le salaire moyen dans l'industrie est de 1 700 zlotys.

## CONCLUSION

L'examen des mutations administratives et des transformations des modes de gouvernement en Grèce, au Portugal et en Pologne suggère donc que, sous l'effet de la contrainte européenne, une triple dynamique s'opère : une dynamique de délégation ou de privatisation *via* la création d'agences, de bureaux ou d'instituts, une dynamique de (re)centralisation politisée, et une dynamique d'innovation politique, institutionnelle et sociale. Cette triple dynamique ne doit pas seulement être comprise dans les termes de la subsidiarité et de la décentralisation, mais bien plutôt comme un enchevêtrement de comportements, d'acteurs, d'institutions, de rationalités et de référents différents. L'émergence d'instances administratives privées ou déléguées en charge de la gestion des fonds publics, voire de la définition de politiques économiques et sociales, ne donne pas lieu à un nouveau niveau d'intervention qui viendrait fonctionner entre l'Etat central et les régions. Tous nos cas mettent en évidence une étroite imbrication entre le « niveau » privatisé et le « niveau » public, central ou régional, à travers les mécanismes traditionnels de conception et de mise en œuvre de toute action publique, mais aussi à travers les relations politiques ou les réseaux de clientèle.

En faisant le choix de ne pas trancher entre « public » et « privé » pour l'octroi des prérogatives de gestion et de contrôle des politiques économiques et sociales, les pays du Sud et de l'Est s'écartent simultanément des deux modèles qui prétendent pourtant à l'universalité de leur efficacité. Le premier est le modèle français du « service public » qui n'attire apparemment pas plus, aujourd'hui, les nouveaux entrants qu'hier les pays du Sud. Pourquoi ? Assurément parce que la tradition étatiste et technocratique leur fait défaut, mais aussi parce que cette conception des services publics « à la française » n'a pas fait la preuve de son efficacité à un moment où les impératifs de décentralisation et de subsidiarité réclamaient une plus grande flexibilité des institutions. Mais le second, celui qu'on nomme le modèle « anglo-saxon », bien que valorisé dans les discours, n'en est pas moins éloigné des pratiques étudiées pour les mêmes raisons de traditions sociales et politiques différentes. Les soubassements sociaux qui portent les transformations étatiques ne peuvent être réduits aux « fondamentaux » des modèles mis en exergue par les tenants de l'une ou l'autre conception du politique. Les exemples grecs, portugais et polonais que nous avons décrits suggèrent bien au contraire la limite des analyses en termes de modèle : on assiste en réalité à des emprunts partiels et sans cesse remodelés, à la formation de constructions hybrides, et donc à des configurations qui n'en sont pas moins européennes que ce qui est donné à voir ailleurs, en France ou au Royaume-Uni par exemple, ou plutôt que les caricatures qui en sont faites.

L'eupéanisation n'est donc pas l'imposition d'un modèle uniforme qui viendrait s'imposer d'en haut à tous les membres, et particulièrement aux « nouveaux » membres, aux « petits » membres, aux membres « périphériques » ou aux membres « pauvres et peu développés ». C'est au contraire un cadre au sein duquel les décisions prises peuvent être analysées comme autant d'ajustements particuliers, en fonction des trajectoires propres à chaque pays. Plus encore, l'eupéanisation peut être interprétée comme une instance régulatrice parmi d'autres, reposant sur un ensemble de mesures normatives et prescriptives dont l'interprétation est laissée aux Etats membres. L'eupéanisation n'est donc pas la liquidation des particularités nationales, mais bien

plutôt la possibilité donnée de revaloriser les ressources historiques et nationales, au sein de régulations à la fois très contraignantes mais aussi suffisamment nombreuses, non homogènes et même divergentes, pour qu'elles permettent des innovations et des arrangements nouveaux des modes de gouvernement. Autrement dit, pour qu'elles autorisent une multiplicité de trajectoires européennes.

## Sigles et abréviations

DIDAYEP ou DIDAGEP :	<i>Diefthinsi Diachiriseos Agoron Georgikon Proionton</i> , Direction de la gestion des marchés des produits agricoles
FEOGA :	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
GPPA :	<i>Gabinete de Planificação e das Politicas agroalimentarias</i> , Cabinet de planification et des politiques agroalimentaires
IFADAP :	<i>Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas</i> , Institut de financement et d'appui au développement de l'agriculture et de la pêche
INGA :	<i>Instituto Nacional de Garantia Agricola</i> , Institut national de garantie agricole
NUTS :	<i>Nomenclature of territorial units for statistics</i>
OPEKEPE :	<i>Organismos Pliromon kai Elegchou Koinotikon Enisxiseon Prosanatolismou kai Egiiseion</i> , Organisation de distribution des subventions agricoles européennes
PAC :	Politique agricole commune
PARP :	Agence polonaise du développement de l'entrepreneuriat
PASOK :	Mouvement socialiste panhellénique
PEDIP :	<i>Programa Especifico de Desenvolvimento para a Industria Portuguesa</i> , Programme spécifique de développement de l'industrie portugaise
SDN :	Société des nations
SOP :	Sectorial Operational Programs, programmes opérationnels sectoriels
UE :	Union européenne