



Jumelages institutionnels : les limites d'un apprentissage collectif

François Bafoil, Fabienne Beaumelou, Rachel Guyet, Gilles Lepasant, Édith Lhomel, Catherine Perron

L'assistance communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale se déroule principalement dans le cadre du programme PHARE¹. Loin d'adopter une posture statique, les promoteurs de ce programme ont constamment cherché, depuis son lancement en 1989, à ajuster ses orientations aux nouvelles réalités de la région, tout en poursuivant une réflexion sur ses objectifs. L'analyse critique des jumelages participe de cette démarche. Elle est d'autant plus importante que cette pratique instaurée dès 1998 est vouée à se poursuivre au-delà de l'adhésion des nouveaux États membres à travers les mesures de la « facilité de transition »².

En effet, le programme PHARE a été repensé à la suite de l'ouverture, fin 1997, des négociations d'adhésion avec cinq pays candidats³. Dans sa nouvelle architecture orientée vers la pré-adhésion⁴ et mise au point en 1998, la notion de

1. PHARE signifie Pologne Hongrie Aide à la reconstruction économique. Le programme s'est étendu à d'autres pays en gardant la même appellation. Pour plus de détails, voir Florence Deloche-Gaudez, « Le processus d'élargissement », *Cahiers français*, La Documentation française, 298, dossier *L'Europe en perspective*, septembre-octobre 2000.

2. Les nouveaux projets de jumelage seront alors gérés dans le cadre du « Système étendu de mise en œuvre décentralisée » (Extended Decentralisation Implementation System-EDIS).

3. L'Estonie, la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie.

4. Nouvelle dans la mesure où PHARE était au départ un programme traditionnel d'aide au développement – au sens le plus large du terme –, appuyant à la fois des réformes politiques visant à établir un État de droit et des réformes économiques destinées à instaurer une économie de marché.

« renforcement institutionnel » occupe une place centrale, non seulement parce que 30 % des fonds du programme PHARE sont consacrés à cette activité, mais surtout parce que c'est tout un pan de la « méthode communautaire » qui doit être transféré par son intermédiaire. Pour anticiper sur les difficultés des anciens pays communistes, tant à participer aux processus décisionnels communautaires qu'à utiliser les fonds mis à leur disposition, la Commission a décidé de cibler son aide sur la création et la réforme des institutions nécessaires au rapprochement entre l'UE et les pays en voie d'accession⁵. Celui-ci est censé s'opérer par le biais d'une coopération entre administrations ou organisations semi-publiques des États membres et des États candidats dans le cadre de projets relatifs aux priorités de l'acquis communautaire, notamment dans les domaines de l'environnement, des finances publiques, de la politique régionale, de la justice et des affaires intérieures, et de l'agriculture⁶. Ces priorités sont définies par la Commission au terme d'une analyse périodique des progrès effectués par les pays candidats, dans le cadre du Partenariat pour l'Adhésion (PpA).

La Commission européenne joue par conséquent un rôle important en amont du jumelage. Outre l'élaboration du cadre légal, financier et procédural dans lequel s'inscrit le programme, elle définit les priorités et objectifs de celui-ci en collaboration avec les pays candidats. En aval, elle se cantonne à un rôle de coordination et de conseil. Une fois les besoins identifiés, elle fait se rencontrer dans les Points de contact nationaux (PNC) les offres des pays membres et les demandes des pays candidats. Il appartient alors à ces derniers de choisir – sur concours – leurs partenaires. C'est à partir de la présentation d'un programme d'intervention s'inscrivant dans un appel d'offres public qu'est établi un contrat de jumelage (*Twinning*)⁷ au titre duquel les deux partenaires s'engagent à atteindre l'objectif qu'ils ont défini ensemble. Les jumelages s'articulent autour de projets spécifiques (mise en œuvre d'un système de taxe sur la valeur ajoutée, alignement des services de contrôle vétérinaire sur ceux des États membres...) dont il revient aux pays candidats de faciliter l'aboutissement en réunissant un certain nombre de conditions, telles que l'introduction de modifications dans les dispositions législatives, la formation et la préparation du personnel, ou encore la création d'agences de surveillance ou d'exécution.

5. Nous utiliserons le terme « pays en voie d'accession » ou « pays candidats » pour désigner les pays qui, au moment des jumelages étudiés ici, n'étaient pas encore membres de l'UE. Pour un bilan des activités du programme PHARE, voir Myriam Goinard, « Le programme communautaire PHARE : d'une assistance classique à un système d'apprentissage des mécanismes de l'UE », *Allemagne d'aujourd'hui*, 166, octobre-décembre 2003, p. 39-53.

6. Cf. Direction générale élargissement de la Commission européenne, *La pratique du jumelage (entre administrations publiques)*, octobre 2001, (document Pdf à télécharger sur le site www.europa.eu.int/comm/enlargement.pas/twinning sous le titre « Twinning in Action »).

7. « Les partenaires élaborent un programme de développement détaillé avant le début du projet. Il peut être adapté au fil de sa mise en œuvre, mais il doit prévoir des normes claires permettant de superviser étroitement sa progression vers le résultat final. » Cf. Direction générale élargissement de la Commission européenne, *Renforcement de la capacité institutionnelle dans le cadre des politiques de l'UE. Un manuel de référence pour les projets de jumelage*, version révisée 2004, p. 3.

L'épine dorsale des projets de jumelage demeure cependant le détachement sur une longue durée (douze à dix-huit mois) d'un expert de l'État membre – le Conseiller pré-adhésion (CPA) – entouré d'une équipe de spécialistes dont les prestations diverses se déroulent dans le cadre de missions de courte durée⁸. Les jumelages étant considérés comme les outils de l'europanisation – envisagée comme une entreprise de convergence, d'harmonisation et d'adaptation aux normes de l'UE – des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'intégration, ce sont ces experts qui vont permettre aux administrations publiques des pays candidats de faire l'apprentissage des « bonnes pratiques » des États membres. Cet apprentissage est perçu comme un processus d'accompagnement, d'imitation, de correction et, en fin de compte, d'adaptation. Un jumelage implique trois partenaires : le pays candidat, le pays membre – ou leurs régions respectives quand l'opération porte sur la région – et la Commission européenne qui, *via* sa délégation dans le pays candidat, intervient périodiquement pour s'assurer du bon déroulement de la procédure.

L'étude des jumelages permet d'examiner la capacité de l'UE à adapter ses outils d'assistance au terrain concerné⁹. Son *Manuel de référence* à ce sujet s'emploie ainsi à tirer les leçons des critiques faites au programme PHARE : imprécision des objectifs, difficultés à évaluer les progrès accomplis, recours à des consultants privés extérieurs qui interviennent sur de courtes périodes mais se font payer très cher, etc. Cependant, il importe également de s'interroger sur la place faite aux pays candidats dans le dispositif d'assistance de l'Union. Un des principaux griefs formulés par ces pays est en effet le caractère très directif du programme, qui opère une véritable « mise sous tutelle » des gouvernements, les privant de tout pouvoir de décision autonome¹⁰. Plus généralement, l'analyse des modalités d'interaction entre les différents protagonistes, mais aussi le bilan des résultats obtenus conduisent à s'interroger sur la méthode d'élargissement de l'Union – et ses limites – ainsi que sur les conditions de transfert de son acquis (règles, expériences et savoir-faire) à des pays que quarante années de pratiques communistes, notamment dans le domaine de l'administration, ont éloigné des standards occidentaux.

En effet, le système d'action des jumelages fait apparaître toute une série de dysfonctionnements qui rappellent ceux que James March et Herbert Simon ont mis au jour dans leur analyse des phénomènes de disjonctions entre les attentes et les résultats et, plus généralement, entre les questions posées et les réponses obtenues¹¹.

8. *Ibid.*, p. 3.

9. Les auteurs de cet article se fondent sur leurs expériences de Conseiller pré-adhésion ou d'experts pour des missions de court et moyen terme, durant la période 2001-2004, dans les pays aujourd'hui membres de l'UE comme la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie – ou appelés à le devenir comme la Roumanie.

10. Voir M. Goinard, « Le programme communautaire PHARE : d'une assistance classique à un système d'apprentissage des mécanismes de l'UE », art. cité, p. 48-49.

11. James G. March, Herbert A. Simon, *Les organisations : problèmes psychosociologiques* (1958), traduit de l'anglais par J.-C. Rouchy et G. Prunier, Paris, Dunod, 1999.

Parmi les déterminants principaux de ces disjonctions, le sociologue et l'économiste américains soulignent l'importance de la variable temporelle, et la fréquence du cas de figure qui voit l'attention portée à une question décliner à mesure que la réponse se fait attendre. En effet, d'autres problèmes viennent à se poser qui réclament une solution encore plus urgente et provoquent le report, parfois *sine die*, de la première solution attendue. Ainsi l'analyse des processus décisionnels conduit-elle à la définition du modèle dit « de la poubelle » (*garbage can model*), selon lequel, à mesure que le temps passe, les choix s'orientent au plus pressé, dans un constant rejet (« à la poubelle ») des réponses devenues entre-temps obsolètes. Le *garbage can model* érige ainsi en pivot de l'analyse la temporalité des occasions d'entrée et de sortie (ou, si l'on préfère, de questions et de réponses) dans un système d'action marqué par des combinaisons variées où les solutions trouvées le sont en fonction du moment de l'intervention, et non suivant un raisonnement logique mettant en jeu des attributions de causalité.

Cette référence au *garbage can model* ne signifie pas qu'aucun apprentissage n'aurait lieu au cours de ces jumelages et que leur efficacité serait nulle. Mais elle permet de souligner deux points essentiels. D'une part, les jumelages constituent un système d'action local dans lequel les intérêts des trois partenaires mentionnés plus haut sont parfois déconnectés les uns des autres, parce que ces derniers ne se sont pas entendus au préalable sur les conditions d'une collaboration efficace. D'autre part, du fait des différences – et parfois des incompatibilités – entre les traditions d'intervention des institutions partenaires, du trop peu d'attention accordée aux paramètres locaux, du rythme auquel se succèdent les problèmes à résoudre, enfin, du décalage temporel entre les réponses et les questions évoqué plus haut, l'efficacité des jumelages demeure bel et bien limitée. Parce qu'ils révèlent l'absence et d'une culture du résultat et de critères de performance clairement identifiés, les jumelages soulèvent, *in fine*, des problèmes relatifs à la nature même des administrations publiques et conduisent à envisager la possibilité de leur préférer des agences plus innovantes. Le défi de l'innovation organisationnelle apparaît ainsi au sein d'un nouveau jeu d'incitations entre acteurs publics et privés.

Inventaire des dysfonctionnements

Dans un rapport rédigé en 2001 à la demande de la Commission, le consortium OMAS, chargé du suivi et de l'évaluation des services au niveau européen, a relevé plusieurs difficultés susceptibles de compromettre la réussite des jumelages¹².

12. Consortium OMAS, *Assessment of the European Union Phare Programmes, Ad Hoc Report on the Twinning Instrument*, 24 octobre 2001.

Certains traits caractéristiques du postcommunisme (États centralisés faibles, administrations déstructurées, peu compétentes et fortement politisées) sont identifiés comme étant à l'origine des dysfonctionnements les plus évidents. C'est le cas notamment pour ce qui est de l'appropriation des expériences et des expertises délivrées dans le cadre des jumelages. Soulignant les difficultés rencontrées à ce sujet par les administrations des pays candidats d'Europe centrale et orientale dans le cadre de la politique de décentralisation mise en œuvre à partir de 1998, les évaluateurs dénoncent en effet le manque de continuité dans l'action administrative, en raison notamment de la pratique répandue du *spoils system* lors de chaque renouvellement des équipes. Ce reproche est bel et bien fondé¹³, mais il est difficile de prétendre imposer aux États candidats l'obligation de maintenir en poste les agents qu'ils souhaitent renvoyer, même s'ils ont été formés par la Commission sur des budgets publics. On touche ici à ce que l'État considère comme relevant exclusivement de sa souveraineté. Par ailleurs, l'UE est incapable, en l'occurrence, de montrer l'exemple en matière de « bonne administration », alors même qu'elle exige de ses partenaires candidats qu'ils mettent en place les « bons outils » de gestion et de contrôle. Dans ces conditions, on peut comprendre que les instances politiques des pays concernés continuent de tenir leurs administrations sous tutelle, contribuant ainsi à perpétuer les liens de clientélisme au lieu de s'engager dans la voie du respect de la règle et de la non-politisation de l'administration¹⁴.

Le deuxième problème, lui, est plus facile à résoudre. Il tient au formalisme dont font preuve les élites politiques des pays candidats dans leur façon de mener à bien la reprise de l'acquis communautaire. Trop souvent, les réformes législatives que cette dernière aurait dû entraîner n'ont pas eu lieu. Les lois et règlements se sont ainsi superposés, accentuant d'autant l'impression de désordre et d'incertitude.

Le troisième problème résulte de l'impréparation des administrations régionales en matière d'énonciation des programmes de politique publiques. Il n'est guère besoin de s'étendre ici sur ce point, qui renvoie à un aspect des transitions post-communistes largement commenté par ailleurs. C'est à partir de ce constat que la Commission européenne a décidé en 2001 de confier la programmation des Fonds structurels aux échelons centraux des ministères et non aux régions¹⁵. Rappelons seulement que ces programmes, établis au niveau central et non à l'échelle d'une seule région, sont souvent imprécis, trop généraux et par conséquent trop ambigus parce que ne prenant en compte ni la réalité du contexte local ni les ressources

13. Cf. François Bafail, Édith 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*, 1 033, mars 2003, p. 28-38.

14. Cf. Antoaneta Dimitrova, « Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement », *West European Politics*, 25 (4), octobre 2002, p. 171-190.

15. Cf. François Bafail, Béatrice Hibou, « Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'europanisation. Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est », *Les Études du CERI*, 102, décembre 2003.

disponibles ni la capacité d'apprentissage et d'intervention du partenaire. Dans la mesure où elle entend faire valoir sa singularité, chaque région a alors beau jeu de dénoncer l'inadéquation des priorités d'intervention établies pour l'ensemble du territoire et qu'il lui est demandé d'appliquer à son échelon, compte tenu de ses besoins réels.

Enfin, le dernier problème provient de l'incapacité des États membres à fournir des ressources humaines suffisamment qualifiées et adaptées aux défis de la reprise de l'acquis et partant du jumelage. Au-delà des défaillances constatées du côté des États postcommunistes se pose donc également la question des capacités d'intervention de l'UE et de ses États membres (statut de l'expertise et profil du spécialiste envoyé) et des usages qui en sont faits (savoirs mobilisés, types de transferts effectués et possibilité de capitalisation du savoir-faire). Selon le consortium OMAS, ce n'est qu'en s'appuyant sur les expériences passées que les États membres pourront accroître l'efficacité de leur soutien aux pays candidats. C'est précisément sur ce point que l'on voudrait s'attarder quelque peu en insistant sur la capacité potentielle des nouveaux États membres à innover en matière institutionnelle et donc à dépasser la simple problématique de l'apprentissage, appréhendé sous l'angle de la reproduction, quand bien même celle-ci se révélerait adaptée. En effet, les pays candidats ne sont pas les seuls responsables des désajustements observés. Le profil des experts envoyés par les États membres ainsi que le fonctionnement de la Commission doivent également être remis en cause¹⁶. C'est précisément dans la conjonction de ces différents facteurs que réside, selon nous, le principal obstacle à la réussite des jumelages.

Identifier les responsabilités

L'étape de la conception d'un projet de jumelage mérite d'être examinée séquence par séquence. En effet, cette phase préliminaire fait apparaître toute une série de dysfonctionnements symptomatiques, qui sont autant de facteurs explicatifs des insatisfactions ultérieures. Or, s'il est utile de relever en amont les désajustements afin d'y remédier par la suite, il est tout aussi important de définir le type d'ajustements nécessaires entre les différents acteurs qui seraient en mesure, à l'avenir, d'assurer aux jumelages une plus grande efficacité. L'objectif est ici d'identifier ce qui relève de l'inadéquation entre méthodes communautaires, le profil des experts et les réalités locales centre-européennes, et de cerner la nature et l'origine des blocages du côté des pays candidats. En particulier, on observe fréquemment un décalage considérable entre les objectifs affichés par le candidat et les besoins qui sont les

16. Voir le dossier *Les réformes de la coopération à l'Est : quel impact ?*, coordonné par Elsa Tulmets, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 34 (3), septembre 2003 et, plus particulièrement, Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain », p. 37-64.

siens à la lecture des fiches projet préliminaires que chaque État candidat est tenu de remettre à la Commission pour bénéficier de l'assistance attendue. Par manque de savoir-faire, les demandes formulées par les pays candidats sont souvent exorbitantes. Or ce sont pourtant elles que l'État membre de l'UE, partenaire du jumelage, s'engage théoriquement à satisfaire.

Certes, la déconnexion entre les administrations centrales et les représentants locaux a sa part de responsabilité dans la difficulté à établir un diagnostic pertinent, mais d'autres éléments entrent aussi en ligne de compte, notamment ceux relatifs à l'apprentissage et à l'appropriation dans un contexte économique et social inédit (celui de la sortie du communisme) de cadres d'analyse prédéfinis par l'UE dans un contexte tout à fait différent, et qui ne renvoient pas nécessairement à une réalité saisissable sur le terrain. Ainsi certains leitmotivs européens – la formation tout au long de la vie mise en avant au titre de l'Agenda de Lisbonne, par exemple – apparaissent-ils totalement dépourvus de sens aux yeux des administrations ministérielles ou régionales du fait d'une connaissance insuffisante des réalités sociales de leur propre pays. Les systèmes communistes étaient, on le sait, des systèmes opaques à eux-mêmes ; les dirigeants, mais aussi l'ensemble des représentants de l'État, avaient perdu la faculté de jauger l'état réel de l'économie et de la société, faute de catégories d'analyse et de débat public¹⁷. On peut citer, à titre d'exemple, la définition imprécise et le dénombrement largement aléatoire des handicapés, qui a conduit à des mesures inadaptées. Il en va de même pour le principe d'égal accès de tous aux biens publics ou pour la nécessité de croiser les interventions liées à la compétitivité et à la création d'emploi. Ainsi, outre la question de l'apprentissage, conçu comme appropriation d'instruments en même temps que d'un cadre d'action, se pose celle, beaucoup plus délicate, de la communication elle-même, dans des contextes où les vécus historiques et sociaux diffèrent radicalement.

Or, sur ce point essentiel, alors même que le succès des mesures préconisées dépend dans une large mesure de la qualité du diagnostic initial, la Commission européenne se révèle incapable de proposer une méthode appropriée. À l'heure des évaluations finales, le rappel de ces attentes liminaires non satisfaites, parce que conçues sans tenir compte de la réalité des situations régionales, alimente donc ressentiments et frustrations diverses. Tout se passe comme si les indicateurs de performance n'avaient d'autre valeur que déclaratoire, sans jamais accéder au rang de véritables critères de gestion et d'évaluation des interventions.

17. Claus Offe parle ainsi d'« incapacité du système socialiste à l'auto-observation » (*Unfähigkeit des realsozialistischen Systems zur Selbstbeobachtung*) et de l'opacité des règles relatives aux interactions entre l'administration et ses clients. Cf. C. Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts, Erkundungen der politischen Transformationen im neuen Osten*, Francfort-sur-le-Main, Campus Verlag, 1994, p. 11-12.

Pourtant, l'expertise des États membres est largement dévolue à la mise au point de ces indicateurs, dont les candidats sont tenus de faire état dans les différents documents de programmation soumis à la Commission. Un programme opérationnel établi dans le cadre des Fonds structurels doit ainsi comporter plusieurs éléments : d'abord, un diagnostic de la situation et une définition de la stratégie adoptée ; ensuite, la mention des priorités qui feront l'objet de mesures d'application, cofinancées sur une base pluriannuelle ; enfin, une liste des bénéficiaires des fonds. Faute d'avoir identifié correctement les objectifs et les ressources locales, mais aussi faute d'avoir défini des critères de performance, les responsables du jumelage se condamnent à ne pas pouvoir coopérer avec les partenaires locaux appelés à être les porteurs de projets. Contraints de mettre en œuvre des mesures à la conception desquelles ils n'auront pas été associés, ces derniers – qui peuvent être des collectivités locales ou des acteurs privés – ne font évidemment rien pour fournir l'information manquante. On observe alors de nombreux dysfonctionnements qui tiennent à l'écart entre les propositions formulées dans les programmes et les aspirations locales. Dans ces conditions, on comprend que le Conseiller pré-adhésion et son équipe puissent être sous-utilisés, d'autant que les États candidats et la délégation de l'UE chargée de contrôler le programme se préoccupent d'abord et avant tout de ce que celui-ci soit réalisé selon les termes initialement définis et dans les délais impartis. On comprend aussi que la priorité soit accordée à la consommation des fonds du jumelage plutôt qu'à la qualité des interventions. Faute d'accord sur un programme correctement établi entre les partenaires centraux et les régions appelées à mettre en œuvre les mesures proposées et faute de critères d'évaluation communément tenus pour pertinents, les résultats ne font pas l'objet d'une évaluation adéquate, ce qui mécontente à la fois les bénéficiaires locaux et le Conseiller pré-adhésion, qui se retrouve souvent en porte-à-faux.

La question de la coordination

Ce décalage entre les attentes locales et les programmes établis au niveau central met en lumière l'importance des facteurs temporels et communicationnels. En effet, il arrive souvent que les experts soient invités à intervenir alors même que les partenaires locaux ne sont pas prêts pour l'intervention proposée. Or la durée de la mission doit impérativement être définie à l'avance avec les partenaires, sans quoi cette mission risque de se révéler à la fois dispendieuse et inutile. Quant à la demande à laquelle l'expert est censé répondre, elle doit, d'une part, avoir été identifiée au préalable, d'autre part, avoir une consistance réelle indépendamment du programme. En un mot, la définition de la mission et des méthodes d'intervention de l'expert doit être élaborée en commun.

Loin d'aller de soi, ces préalables réclament un engagement ferme de la part de l'ensemble des parties. Dans le même ordre d'idées, afin d'éviter la répétition

d'interventions similaires, il importe de coordonner et d'évaluer systématiquement les missions menées par les experts des différentes composantes d'un projet. Autant de prescriptions apparemment triviales mais très fréquemment mises à mal dans la pratique. Et si la coordination est souvent défailante dans le cadre d'un seul et même projet, que dire de l'ajustement des projets participant d'un même programme ! L'aide aux régions fournie dans le cadre du programme PHARE repose en effet sur les mêmes principes, en dépit des spécificités locales. En Pologne, par exemple, du fait de la division administrative du pays en seize régions, seize programmes (ou peu s'en faut) ont vu le jour, chacun doté d'un Conseiller pré-adhésion¹⁸. La responsabilité du suivi de ces jumelages a été répartie entre différentes équipes. On aurait donc pu s'attendre à ce qu'une réelle concertation s'instaure entre ces dernières. Or ce qui est exigé des États candidats n'est que trop rarement appliqué par les commanditaires eux-mêmes. Dans le cas de la Pologne, les experts des différents États membres ne se sont rencontrés qu'une seule fois, sans que cette rencontre ouvre la voie à aucune coordination ultérieure. Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que les actions entreprises au titre des différents jumelages se soient continuellement chevauchées et qu'à l'inverse aucune solution à certains problèmes locaux n'ait pu être dégagée.

La complexité des procédures européennes exige en effet une étroite collaboration entre tous les acteurs du jumelage pour permettre la diffusion de l'information et la formation des administrateurs de l'État candidat. Pourtant, dans la pratique, la mise en commun des expériences s'est révélée trop limitée pour que l'on puisse en extraire des indications pertinentes susceptibles de donner lieu à des réajustements opportuns. En l'absence de toute synergie entre les différents projets et de toute coordination avec les interlocuteurs locaux – collectivités locales ou acteurs privés –, une telle déperdition d'énergie, d'information et de moyens ne peut que retarder encore l'appropriation d'outils complexes. Ces projets visant avant tout la diffusion des « bonnes pratiques » de l'UE, les lacunes patentes de la coordination entre représentants des États membres revêtent un caractère particulièrement problématique. Elles entament la crédibilité et la légitimité de leurs interventions et alimentent les préjugés déjà largement répandus dans les pays candidats au sujet de la « bureaucratie bruxelloise » et de ses travers. Ce qui est d'autant plus dommageable que, jusqu'à présent, l'harmonisation entre pays membres et pays candidats a très largement fonctionné par mimétisme, l'UE exerçant en général son influence moins à travers sa capacité à imposer des règles que par le caractère attractif de ses pratiques.

18. En réalité, seules onze régions ont bénéficié d'un jumelage, puisque les cinq autres – principalement les Voïvodies de l'Est ainsi que la Silésie – en avaient déjà bénéficié dans le cadre des programmes précédents. Sur les onze contrats de jumelage, la France en a gagné deux (dont celui de la région de Varsovie), l'Espagne, trois, l'Allemagne, trois et la Grande-Bretagne, trois. On constate la même dissémination des bénéficiaires en Roumanie en 2002 et en 2003.

En un mot, reprocher à longueur de temps aux États candidats de ne pas arriver à faire ce que les experts des États membres sont eux-mêmes incapables de faire ne rime pas à grand-chose. C'est pourtant un cas de figure tout à fait répandu, dans la mesure où l'une des critiques les plus fréquemment formulées à l'encontre des programmes des Fonds structurels concerne précisément l'absence de coordination entre les différentes mesures adoptées au niveau central, d'une part ; entre ces mesures et celles mises en œuvre à l'échelle régionale, d'autre part (notamment pour ce qui a trait à l'identification des priorités censément valides pour l'ensemble des régions). Or une telle coordination est bel et bien nécessaire si l'on entend concentrer les crédits sur des mesures de soutien à la compétitivité et à l'emploi exigeant des coopérations locales, qu'il s'agisse de l'aide aux PME ou de la restructuration des exploitations agricoles. Encore faudrait-il que les conseillers eux-mêmes donnent l'exemple sur ce point¹⁹.

Un idéal-type improbable

Revenons donc au Conseiller pré-adhésion dont dépend pour l'essentiel la réussite ou l'échec d'un jumelage. À quelles exigences doit-il satisfaire ? Les attributs (notamment formels) requis pour pouvoir exercer cette fonction sont-ils en adéquation avec les réalités de la mission sur le terrain ? L'intervention d'un tel acteur dans un contexte étranger auquel sa formation ne l'a guère préparé invite à reconsidérer l'importance qu'il convient d'attribuer aux « qualifications » formelles des uns et des autres par rapport à des éléments moins aisément objectivables comme l'intelligence de la situation et les qualités de communication et d'adaptation. L'adéquation du profil du CPA à la nature réelle de sa mission est ici d'autant plus importante que la légitimité même des jumelages dépend largement du fait que les acteurs communautaires soient reconnus comme compétents par les acteurs des pays candidats.

Le CPA, est-il précisé dans le *Manuel de référence pour les projets de jumelage*, doit être issu d'une administration d'un État membre, posséder une compétence dans le domaine considéré tant au niveau théorique que pratique, maîtriser parfaitement l'anglais, voire la langue du pays d'accueil, avoir déjà fait l'expérience de l'expatriation et pouvoir s'adapter très rapidement aux exigences d'une tâche complexe. Il a pour mission de coordonner le projet sur place, d'organiser les interventions et les formations nécessaires à sa réalisation et de gérer le budget. En

19. Ce reproche vaut également pour la discipline budgétaire et le taux de consommation des fonds. Sur ce point, la France ne constitue pas un exemple, puisque, encore en 2002, elle se situait aux toutes dernières places de l'UE15 avec un taux de consommation avoisinant les 15 %. Devant la menace bien réelle de perdre près d'un milliard à compter de 2003, les autorités gouvernementales sont parvenues à redresser la barre dans les régions classées Objectif 1 (Territoires d'outre-mer, Corse et Hainaut) et Objectif 2. Dans ces deux cas, le cap des 50 % a été franchi et les prévisions pour la période 2000-2006 tablent sur un taux global de 55 % (Objectif 1 + Objectif 2).

pratique, la seule condition *sine qua non* est le statut de fonctionnaire, qui, à lui seul, n'est pas un gage de qualité. En effet, ni sa culture ni ses états de service ne prédisposent généralement un fonctionnaire à faire face efficacement aux exigences spécifiques aux régions de l'Objectif 1²⁰.

La résolution des problèmes propres aux administrations des États candidats n'exige pas tant de fidèles serviteurs de la règle dans toute sa généralité que des individus dynamiques, investis auprès des collectivités locales et réellement présents sur le terrain. Comme l'explique ce CPA français : « Tout est affaire de conviction. Les administrations devraient expliquer davantage les enjeux stratégiques de la coopération. C'est un devoir national de partir mais notre système ne nous y prépare pas, notamment au niveau des langues. Il faudrait en faire quasiment un enjeu de carrière, voire une obligation. Être expert, c'est une mission, non une profession ».

Or il n'existe aucune méthode d'évaluation des compétences dans les administrations pourvoyeuses de conseillers. Pour prendre un exemple particulièrement frappant, rares sont les CPA réellement à l'aise en anglais. Quant à leur maîtrise de la langue locale, elle est le plus souvent inexistante. Il en va de même pour ce qui est de la connaissance de l'histoire, de la culture et surtout des pratiques administratives du pays dans lequel ils sont appelés à intervenir. Cette méconnaissance est souvent à l'origine d'incompréhensions réciproques et rédhibitoires : le représentant de l'État membre tient ses partenaires locaux pour des incompetents, et ceux-ci lui reprochent en retour son arrogance. Le jumelage qui en résulte, s'il existe sur le papier, n'a guère de chance de produire les effets attendus.

Entre intérêts bien compris et effets pervers

Dans ces conditions, on pourrait s'attendre à ce que les différents partenaires remettent en question le jumelage et en dénoncent les travers maintes fois constatés dans la pratique. Sans doute est-ce à ce prix qu'un réajustement pourrait intervenir. Or rien de tel ne se produit. Tout se passe comme si chacun trouvait avantage à ne pas mentionner les difficultés rencontrées pour mieux convaincre tous les observateurs du succès de l'entreprise.

Le problème de l'évaluation des interventions des acteurs externes se pose alors avec d'autant plus d'acuité, et ce aussi bien quant au contrôle de l'utilisation des fonds engagés que quant aux effets de l'intervention proprement dits (apprentissage ou non, diffusion des « bonnes pratiques », *in fine*, harmonisation structurelle). Mais les indicateurs retenus sont-ils valides ? Les critères formels ne prédominent-ils pas pour la seule raison qu'ils sont plus faciles à manier ? Un contrôle exclusivement

20. Même si plusieurs régions françaises sont ou ont été placées en Objectif 1.

centré sur l'application des règles est-il en mesure d'apprécier l'instabilité du contexte très particulier – celui de la transition postcommuniste – dans lequel les jumelages sont appelés à se dérouler ? Pour ne prendre qu'un exemple, la délégation locale de la Commission examine soigneusement la conformité des interventions aux prescriptions inscrites dans le contrat de jumelage. Mais ce contrôle est purement bureaucratique et ne concerne pas la performance sur le terrain. Les formations sont énumérées, les individus formés recensés, mais la qualité de la formation importe peu. Ce travers affecte d'autant plus la délégation qu'elle vit, depuis la chute de la Commission Santer, dans la hantise de nouvelles affaires de corruption ou de mauvais usage des fonds communautaires Placée directement sous le contrôle de Bruxelles, elle fait preuve d'un zèle bureaucratique accru qu'elle impose alors aux différents partenaires.

Le Conseiller – comme du reste tous les experts – est par conséquent obligé de consacrer une bonne part de son temps à répondre aux demandes de rapports qui s'accumulent. Il est à prévoir que cette paperasserie ne sera lue que par la personne qui, à Bruxelles, sera chargée d'écrire un rapport de contrôle dont les conclusions, du seul fait du temps écoulé, seront très probablement déconnectées des besoins initiaux. Mais le Conseiller peut aussi décider de considérer cette paperasse pour ce qu'elle est, c'est-à-dire bien peu de choses au regard des urgences du terrain et de la nécessité de l'apprentissage. Fort de cette conviction, il peut toujours tenter de convaincre son partenaire local de faire la sourde oreille aux exigences bruxelloises et de se soucier avant tout de l'efficacité de l'intervention. Toujours est-il que des fonctionnaires habitués au respect de la hiérarchie – qui tire son pouvoir de la chose écrite – et rompus à la rédaction des rapports administratifs ne seront guère prédisposés à faire ce choix. En définitive, ils seront jugés – et savent qu'ils seront jugés – selon ce qu'ils auront dit avoir fait conformément aux prescriptions initiales, et non en fonction des satisfactions ou des déceptions exprimées sur le terrain. Le pendant de cette absence de critères d'évaluation qualitatifs et de la conception particulièrement étroite de la « performance » qui lui est associée est que ces fonctionnaires, en France notamment, se voient rarement récompensés dans leur carrière pour leur activité à l'étranger. Rien ne les incite donc à essayer d'accroître la puissance ou le prestige de leur pays d'origine, ou du moins de leurs administrations de rattachement. L'effet pervers tient sans doute au statut même des fonctionnaires, qui les protège des aléas auxquels les acteurs locaux, eux, se trouvent exposés, et parfois de leur fait.

Quant au partenaire local, il a tout intérêt, dans un premier temps, à afficher sa satisfaction car il tient en la personne du Conseiller la victime expiatoire des échecs qui ne manqueront pas de se déclarer tôt ou tard. Qu'un département voisin vienne à se plaindre d'être mal conseillé ou de recevoir une aide insuffisante, il en sera tenu pour responsable. Dans l'hypothèse où l'impréparation des administrations à la

gestion du projet de jumelage serait avérée, il apparaît comme le bouc émissaire idéal. Si les acteurs des collectivités locales se plaignent de ne pas le rencontrer assez souvent, les instances de contrôle de la Commission avoueront elles-mêmes qu'il passe le plus clair de son temps à rédiger des rapports. Quant aux porteurs de projets, ils peuvent toujours critiquer l'excessive complexité des cadres imposés par la Commission, le Conseiller n'a aucun pouvoir en la matière.

Pourtant, il y a bel et bien un apprentissage, ne serait-ce qu'à travers la reprise de l'acquis communautaire, qui est loin de se réduire à une formalité. Si certains pans de la législation antérieure demeurent, la majorité des lois et règlements ont été remplacés par un ensemble de normes que les acteurs doivent s'approprier d'une manière ou d'une autre. À cet égard, l'apprentissage se définit autant par la remise en cause des postures héritées de l'ancien régime que par l'adoption de nouveaux cadres d'action publique. Peu à peu, les comportements s'ajustent et cet ajustement se généralise, comme le veut la « méthode communautaire ». Et il ne s'agit pas que de surmonter les obstacles qui ne manqueront pas de surgir à mesure que le processus se déroule. La notion de « transfert » qui renvoie à un « transvasement » des savoirs et des expériences du plus vers le moins est également impropre ici²¹. Dans le cas des jumelages, c'est davantage d'une ouverture et d'une acceptation de la complexité qu'il s'agit, qualités qu'il conviendrait d'encourager de part et d'autre. Dans cette perspective, l'apprentissage apparaît alors comme un ajustement collectif à des séries de phénomènes disjoints débouchant sur des réseaux de « réponses » non nécessairement reliées entre elles.

Reste à savoir si les administrations publiques sont en mesure de jouer le rôle que cette nouvelle configuration exige d'elles. Certes, l'inexistence d'une fonction publique est préjudiciable au respect de la règle et laisse libre cours aux allégeances partisans et aux rapports de patronage, voire à la corruption pure et simple. La réforme du service public demeure donc un enjeu crucial pour l'ensemble des pays postcommunistes. Cette réforme devrait déboucher sur l'élaboration d'un statut de fonctionnaire et la définition d'un mode de recrutement approprié, seul moyen de garantir la continuité de l'action publique et de limiter les effets du *spoils system*. Il est vrai également que l'adoption de l'acquis communautaire et la mise en place des Fonds structurels exige le recrutement d'un personnel plus nombreux, mieux formé et mieux rémunéré. Mais ces préconditions ne suffiront pas. Il importe également que se diffuse dans l'administration publique une culture de la responsabilité (*accountability*). Cela passe par la généralisation de l'usage de

21. Même dans le cas de la RDA, qui offre sans doute l'exemple le plus net d'un « transfert institutionnel » quasi intégral de la RFA vers les nouveaux Länder, les processus d'hybridation et autres dynamiques d'appropriation n'ont pas manqué. Voir Roland Czada, Gerhard Lehmbuch, *Transformationspfade in Ostdeutschland, Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik*, Francfort-sur-le-Main, Campus Verlag, 1998.

critères de performance adéquats tant dans les pays candidats que dans les États membres, suivant un processus cumulatif qui verrait l'« apprentissage » produire également des effets de rétroaction bénéfiques au sein de ces derniers.

Compte tenu du caractère inédit du défi que constitue la gestion des Fonds structurels en Europe centrale et orientale et du fait de la présence à la tête des administrations de ces pays d'individus formés pour la plupart sous l'ancien régime, il n'est pas certain que cette bureaucratie soit à la hauteur de la tâche. Notre conclusion rejoint donc celle des autres études rassemblées dans le présent dossier : c'est peut-être dans la constitution d'agences qui disposeraient d'une délégation de service public garantissant leur autonomie et la clarté de leur fonctionnement interne que réside le secret de la « bonne » gestion attendue. C'est en tout cas de ce sujet que devraient débattre les différents protagonistes. De telles agences seraient en mesure de leur fournir les incitations nécessaires à l'utilisation optimale des ressources – trop souvent gaspillées – de la Commission. Plutôt que d'essayer simplement de réformer les administrations existantes, dont la lourdeur et l'immuabilité sont dénoncées à longueur de rapports, ne conviendrait-il pas d'œuvrer à la mise en place d'institutions efficaces selon un modèle différent de celui qui verrait le renforcement de la dépendance de l'administration à l'égard du pouvoir politique ? Il serait alors opportun de se pencher sur les expériences effectuées en Irlande et en Écosse, et exportées avec un certain succès en Grèce et au Portugal. Sans vouloir y voir un modèle uniformément applicable, le surcroît de flexibilité ainsi obtenu serait sans doute à même de promouvoir une culture de la coopération en réseaux. Certes, le risque est que ces agences opèrent dans l'attribution des fonds des choix arbitraires qui entraîneraient de nouvelles inégalités. Mais leur statut semi-public et l'imposition d'un cahier des charges devraient pouvoir limiter la tendance au ciblage des bénéficiaires qu'une privatisation pure et simple ne manquerait pas de provoquer. De telles agences seraient mieux armées pour instaurer entre l'Union et les citoyens de nouveaux rapports fondés sur davantage d'efficacité, de clarté, et, somme toute, de responsabilité. ■

François Bafail est sociologue, directeur de recherche au CNRS. E-mail : bafail@ceri-sciences-po.org

Fabienne Beaumelou est actuellement expert FSE en Slovénie. E-mail : fabienne.beaumelou@ess.gov.si

Rachel Guyet est chargée des relations internationales au 1^{er} cycle est-européen de Sciences Po à Dijon. E-mail : rachel.guyet@sciences-po.fr

Gilles Lepesant est géographe, chargé de recherches au CNRS, TIDE (Territorialité et identité dans le domaine européen, Bordeaux). E-mail : Gilles.Lepesant@free.fr

Édith Lhomel est rédactrice au *Courrier des Pays de l'Est* (la Documentation française).
E-mail : edith.lhomel@df.gouv.fr

Catherine Perron est politologue, actuellement en post-doc. au CNRS et rattachée au CERI ; elle est également co-rédactrice en chef de *Critique internationale*. E-mail : perron@ceri-sciences-po.org



Annexes

Les Fonds structurels

Dénomination	Objet
FSE (Fonds social européen)	<p>Le plus ancien des fonds, créé dès 1957. Il intervient essentiellement dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et la valorisation des ressources humaines. Pour la période 2000-2006, ses interventions sont systématisées selon 3 catégories :</p> <ul style="list-style-type: none">■ aide aux personnes : formation professionnelle, aide à l'emploi, insertion et lutte contre l'exclusion sociale ;■ aide aux structures et aux systèmes : modernisation des dispositifs de formation et des services d'aide à l'emploi ;■ mesures d'accompagnement : sensibilisation, fourniture de services. <p>Certains thèmes, tels que le développement de la société de l'information, les initiatives locales pour l'emploi, l'égalité des chances entre hommes et femmes, sont transversaux et prioritaires.</p>
FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole)	<p>Créé au début des années 1960, il est composé de deux grandes sections : « Garantie » et « Orientation ». Il soutient le développement rural ainsi que la modernisation et la diversification des filières, des structures et des infrastructures agricoles.</p> <p>Seule la section « Orientation » est un Fonds structurel. La section « Garantie » relève de la PAC.</p>
FEDER (Fonds européen de développement régional)	<p>Créé en 1975, c'est aujourd'hui le fonds le plus important. Il contribue à aider les régions les plus pauvres en retard de développement, celles en reconversion économique et celles ayant des difficultés structurelles. Il finance des investissements productifs, notamment en direction des PME-PMI, des infrastructures concourant au développement local des zones industrielles rurales ou urbaines, des investissements liés à la protection de l'environnement, des actions de recherche et de développement.</p>
IFOP (Instrument financier d'orientation de la pêche)	<p>Dernier outil à avoir vu le jour en 1993, lorsque la façade maritime de l'UE s'est étendue à la suite de l'adhésion de la Suède et de la Finlande. Il finance les mesures d'accompagnement de la politique commune de la pêche. Il est destiné aux zones en crise dépendantes du secteur économique de la pêche ou de l'aquaculture, à la transformation et à la commercialisation des produits.</p>

Les objectifs

Objectifs	Critères d'éligibilité	Fonds	Financements pour la période de programmation 2000-2006 Dotation globale : 195 milliards d'euros
Objectif 1	Il vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE. Il concerne également les zones ultra-périphériques et les zones à faible densité de population ¹	FEDER FSE FEOGA « O » IFOP	Représente les 2/3 des actions des Fonds structurels. Près de 20 % de la population totale de l'Union est concernée par cet objectif. Il reçoit 67,9 % de la dotation globale des Fonds structurels, soit 135,9 milliards d'euros.
Objectif 2	Il contribue à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle autres que celles éligibles à l'Objectif 1, soit globalement les zones en mutation économique, les zones rurales en déclin, les zones en crise dépendantes de la pêche et les quartiers urbains en difficulté (il existe une liste de ces zones).	FEDER FSE	Au maximum 18 % de la population de l'Union sont couverts par cet objectif. Il reçoit 11,5 % de la dotation globale, soit 22,5 milliards d'euros.
Objectif 3	Il rassemble toutes les actions en faveur du développement des ressources humaines hors des régions éligibles à l'Objectif 1. Il constitue le cadre de référence de l'ensemble des mesures prises sur la base du nouveau titre sur l'emploi du traité d'Amsterdam et de la stratégie européenne pour l'emploi.	FSE	Il reçoit 12,3 % de la dotation globale, soit 24,05 milliards d'euros.

Source : Dispositions générales sur les Fonds structurels (www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/160014.htm)



1. Voir sur le site de la revue (www.ceri-sciences-po.org) la carte des zones classées en Objectif 1, extraite du Troisième Rapport sur la Cohésion de l'UE.



Initiatives communautaires compléments des actions nationales

Objectifs	Critères d'éligibilité	Fonds	Financements pour la période de programmation 2000-2006 Dotation globale : 195 milliards d'euros
INTERREG III	Il stimule la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.	FEDER	L'ensemble de ces initiatives reçoit 5,35 % de la dotation globale, soit 10,43 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 0,65 % de la dotation globale, soit 1,27 milliards d'euros, aux actions innovatrices (études, projets pilotes, échanges d'expérience) et aux mesures d'assistance technique (études, système informatique, système de gestion et de suivi d'évaluation).
LEADER +	Il vise à promouvoir le développement rural.	FEOGA « O »	
EQUAL	Il prévoit le développement de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail.	FSE	
URBAN II	Il favorise la revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise.	FEDER	

Source : Dispositions générales sur les Fonds structurels (www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/160014.htm)

Conseil de Copenhague (décembre 2002).

Répartition des Fonds de cohésion et des Fonds structurels dans les États membres pour la période 2004-2006 (en millions d'euros, prix 1999)

	Fonds de cohésion		Fonds structurels				Programmes d'initiative communautaire		Total
	Répartition indicative en % du total	Objectif 1	Objectif 2	Objectif 3	IFOP	INTERREG	EQUAL		
Chypre	0,43-0,84	0	24,9	19,5	3,0	3,8	1,6	52,8	
Estonie	2,88-4,39	328,6	0	0	0	9,4	3,6	341,6	
Hongrie	11,58-14,61	1 765,4	0	0	0	60,9	26,8	1 853,1	
Lettonie	5,07-7,08	554,2	0	0	0	13,5	7,1	574,8	
Lituanie	6,15-8,17	792,1	0	0	0	19,9	10,5	822,5	
Malte	0,16-0,36	55,9	0	0	0	2,1	1,1	59,1	
Pologne	45,65-52,72	7 320,7	0	0	0	196,1	118,5	7 635,3	
République tchèque	9,76-12,28	1286,4	63,3	52,2	0	60,9	28,4	1 491,2	
Slovénie	1,72-2,73	210,1	0	0	0	21,0	5,7	236,8	
Slovaquie	5,71-7,72	920,9	33,0	39,9	0	36,8	19,7	1 050,3	
Total	7 590,5	13 234,3	121,2	111,6	3,0	424,4	223,0	14 117,5	

Source : Inforegio panorama, 9, mars 2003, p. 5.