



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Hajdini Drenusha

**L'administration publique au
Kosovo sous le programme SIGMA
de l'OCDE et de l'UE :
Analyse de quelques domaines
de réformes**

Cahier de l'IDHEAP 325/2023

Drenusha Hajdini

L'administration publique au Kosovo sous le programme SIGMA de l'OCDE et de l'UE

Analyse de quelques domaines de réformes

Cahier de l'IDHEAP 325/2023

Travail de mémoire

Rapporteur : Prof. Ioannis Papadopoulos

© 2023 IDHEAP, Lausanne

ISBN 978-2-940667-14-7

IDHEAP
Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne
Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne
Tél. +41 (0)21 692 68 00, Fax +41 (0)21 692 68 09
E-mail : idheap@unil.ch – www.unil.ch/idheap

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières.....	I
Liste des figures	V
Liste des tableaux	VI
Liste des abréviations.....	VII
Remerciements	IIX
Avant-propos	X
1 Introduction.....	1
2 Cadre contextuel.....	5
2.1 Bref retour sur la construction de l'État du Kosovo.....	5
2.1.1 De la guerre à l'indépendance, prédominance des forces internationales.....	5
2.1.1.1 Une faible structure institutionnelle avant la guerre	5
2.1.1.2 L'établissement des institutions par la communauté internationale.....	8
2.1.2 Focale sur le rôle de l'Union européenne au Kosovo.....	10
2.2 Tableau général de l'administration publique au Kosovo	13
2.2.1 Organisation structurelle de l'administration publique	14
2.2.2 Moteur des réformes, le programme SIGMA	16

2.2.2.1	Présentation du programme.....	16
2.2.2.2	Guide pour les stratégies gouvernementales.....	17
2.2.3	État des lieux : trois domaines de réforme sous la loupe	18
2.2.3.1	Évaluation du Cadre stratégique	18
2.2.3.2	Évaluation de la Gestion des ressources humaines	20
2.2.3.3	Évaluation de la Gestion des finances publiques	24
2.2.3.4	Justification de nos choix.....	25
3	Cadre théorique	27
3.1	L'étude des réformes de l'administration publique : retour sur un développement différencié selon les régions	27
3.1.1	Une littérature des réformes administratives au sein des pays occidentaux bien établie	27
3.1.2	Vers une consolidation des études des RAP au sein des pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est	29
3.1.3	L'émergence timide des études sur les réformes administratives au sein des Balkans	32
3.1.3.1	Les études de l'administration publique au Kosovo	32
3.2	La perspective transformative en tant qu'approche théorique.....	35

3.2.1	Présentation de l'approche	36
3.2.2	Application de l'approche au cas d'étude.....	37
3.2.2.1	Les pressions environnementales.....	37
3.2.2.2	Le contexte historique et institutionnel.....	38
3.2.2.3	Les caractéristiques politiques	40
3.3	Hypothèses.....	43
4	Démarche méthodologique	50
4.1	Étape exploratoire : Rapports officiels des organisations locales	50
4.1.1	Présentation et analyse des données	50
4.2	Étape analytique : Entretiens menés avec différents acteurs	52
4.2.1	Présentation des données	52
4.2.2	Grille d'entretien	56
4.2.3	Analyse des données.....	58
5	Restitution et analyse des résultats.....	60
5.1	Éléments de réponses limités des rapports	60
5.2	Pistes explicatives offertes par les entretiens	64
5.2.1	Autour du programme SIGMA et de sa réception....	64
5.2.2	Autour de l'appropriation d'enjeu des RAP	71
5.2.3	Autour des ressources et institutions locales	74
5.2.4	Autres résultats	76

IV CAHIER DE L'IDHEAP 325
TABLE DES MATIÈRES

5.2.4.1	Politisation qui n'a pas pu être testée.....	76
5.2.4.2	Variables qui n'ont pas été anticipées	79
5.3	Récapitulatif : quels mécanismes de causalité ?.....	81
6	Conclusion	86
	Bibliographie	91
	Annexes.....	98

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Récapitulatif de l'évaluation du Cadre stratégique selon les différents sous-principes composites.....	20
Figure 2 : Récapitulatif de l'évaluation de la Gestion des ressources humaines selon les différents sous-principes composites	23
Figure 3 : Récapitulatif de l'évaluation de la Gestion des finances publiques selon les différents sous-principes composites.....	24
Figure 4 : Illustration des interactions multiples au sein de la perspective transformative.....	42
Figure 5 : Construction de nos hypothèses selon deux types d'articles scientifiques.....	49
Figure 6 : Articulation de nos hypothèses avec la perspective transformative	49

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Récapitulatif des organisations de recherche dont les rapports ont été étudiés	52
Tableau 2 : Récapitulatif des entretiens qui ont été menés	56
Tableau 3 : Grille d'entretien	58
Tableau 4 : Récapitulatif de la pertinence des hypothèses	85

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ASA	Accord de stabilisation et d'association
BPRG	Balkans Policy Research Group
CS	Cadre stratégique
DMZP	Departamenti i menagjimit të zyrtarëve publikë (Département de la gestion des agents publics)
DRAP	Departamenti i reformës të administratës publike (Département de la réforme de l'administration publique)
EAE	Espace administratif européen
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
GFP	Gestion des finances publiques
GLPS	Group for Legal and Political Studies
GRH	Gestion des ressources humaines
IAP	Instrument d'aide de préadhésion
IKAP	Instituti i Kosovës për Administratë Publike (Institut du Kosovo pour l'administration publique)
KFOR	Kosovo Force
LDK	Lidhja Demokratike e Kosovës (Ligue démocratique du Kosovo)
MAP	Ministria e Administratës publike (Ministère de l'Administration publique)

MFPT	Ministria e financave, punës dhe transfereve (Ministère des Finances, du travail et des transferts)
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo
MPBAP	Ministria e Punëve të Brendshme dhe Administratës publike (Ministère de l'Intérieur et de l'administration publique)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PISG	Provisional Institutions of Self-Government
PDK	Partia Demokratike e Kosovës (Parti démocratique du Kosovo)
RAP	Réformes de l'administration publique
RSFY	République socialiste fédérative de Yougoslavie
SIGMA	Support for improvement in Government and Management
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës (Armée de libération du Kosovo)
USAID	United States Agency for International Development
VV	Vetëvendosje (Parti de l'Autodétermination)

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude aux personnes qui ont tenu un rôle clé dans la conduite de ce travail. Tout d'abord, au Professeur Ioannis Papadopoulos, Directeur du présent mémoire, qui a accepté de me suivre sur ce sujet, et surtout sur ce cas d'étude qui ne relevait pas directement de son domaine d'expertise. Le parfait équilibre qu'il a su adopter entre conseils et autonomie propre a créé un suivi des plus propices. Je lui suis profondément reconnaissante pour son engagement et sa disponibilité. Mes sincères remerciements ensuite à Monsieur Bashkim Iseni, Docteur en science politique, qui a accepté d'endosser le rôle d'expert pour ce mémoire. Ses connaissances pleinement reconnues sur la région étudiée font de lui l'une des personnes les plus à même à juger de la qualité de mon travail. Un remerciement tout particulier également aux différents acteurs locaux au Kosovo et aux responsables de l'OCDE pour le temps qu'ils ont consacré à nos échanges sur le sujet. Leurs précieux témoignages ont largement enrichi ce travail.

Parce que ce mémoire signe par la même occasion l'aboutissement de mes études universitaires, je me dois de souligner le soutien continu de ma famille et de mes amis. Mes parents, je reconnais pleinement vos sacrifices de vie et vous dédie, symboliquement, ce mémoire. Mes frères, je suis tout aussi fière de vos parcours respectifs que vous l'êtes du mien. Mes amies de longue date et mes amis rencontrés à l'Université, je suis si reconnaissante pour nos moments partagés. Merci pour votre aide sans fin, le soutien durant ce mémoire étant le dernier exemple en date.

AVANT-PROPOS

Ce travail traite des réformes de l'administration publique, un sujet bien connu des sciences administratives. Ayant suivi un master en Politique et management publics, investir une telle thématique a été un choix des plus classiques. Le cas d'étude choisi, le Kosovo, a résulté d'un engagement plus personnel. À cet égard, il m'a semblé nécessaire de brièvement revenir sur mon expérience avec cet objet de recherche.

Je suis née en Suisse de parents originaires du Kosovo. De par les études que j'ai suivies, l'histoire, les institutions ainsi que le système politique de la Suisse m'étaient bien connus. Je ne pouvais pas en dire autant pour le Kosovo avant ce travail. En effet, mon rattachement à ce pays était avant tout affectif. L'idée a donc été de saisir l'occasion d'approcher le Kosovo par une quête objective de connaissances. Se porter vers un tel choix a néanmoins entraîné un certain nombre de défis que je n'avais qu'insuffisamment anticipés et qui ont grandement marqué ma recherche. En effet, le Kosovo est un État dont la construction institutionnelle est récente et encore en consolidation. Cela s'est traduit de manière très pratique par des problèmes d'accès aux données, et ce à un stade purement descriptif du travail. Cela s'est également reflété par une littérature scientifique relativement émergente, et ce tout particulièrement pour une thématique aussi spécifique que les réformes administratives de ce pays. Sur le plan normatif, enfin, travailler sur le Kosovo a impliqué d'être confrontée au discours qui dépeint les institutions locales comme complètement défectueuses et politisées.

Défendre la pertinence de ma recherche et construire un travail qui réponde aux exigences scientifiques n'ont pas été des tâches aisées dans ce contexte et je dois reconnaître que la frustration a souvent pris le dessus. Néanmoins, voir aujourd'hui mon travail être publié me reconforte dans l'idée qu'il ne faudrait pas être découragé à investir ces cas d'étude difficiles d'accès. Ceux-ci méritent d'être traités et peuvent l'être avec tout autant de rigueur scientifique à condition de se rappeler certaines notions épistémologiques fondamentales : la transparence avec

laquelle il faut rendre compte des difficultés du terrain et l'humilité dont il faut faire preuve dans toute tentative de production du savoir. Ainsi, tout en gardant en tête la modeste nature de « mémoire » de ce travail, j'espère avoir su traiter au mieux du cas d'étude du Kosovo. À titre personnel, mon objectif d'en apprendre davantage sur les réformes administratives de cet État a été atteint.

1 INTRODUCTION

Utilisant des termes plus ou moins interchangeables, l'administration publique est communément décrite comme étant l'appareil sur lequel s'appuie un État pour mettre en œuvre ses politiques publiques. Bien que la dimension fonctionnelle de ce type de définitions soit avérée, il convient de rappeler que l'administration publique est liée de manière plus intime au concept d'État. Sans entrer dans les détails des théories de la bureaucratie moderne, nous pouvons mentionner l'apport fondamental de penseurs comme Woodrow Wilson et Max Weber. Ceux-ci théorisent en effet l'idée que l'administration publique, en raison de son caractère impersonnel et de son fondement sur la loi, est la forme de gouvernement la plus efficace pour les États modernes (Sager & Rosser, 2009). Lorsque nous traitons d'un sujet comme les réformes de l'administration publique au sein d'un État nouvellement créé comme le Kosovo¹, il est essentiel d'avoir en tête cette étroite relation entre l'État et sa bureaucratie.

Les réformes de l'administration publique (RAP) au Kosovo ont pris acte dès la fin de la guerre de 1998-1999. Sous l'effigie de la communauté internationale, l'administration publique a été l'un des nombreux domaines dans lequel il y a eu une volonté de reconstruire les institutions en faisant table rase du passé (Venner, 2016). En ce sens, l'Organisation des Nations Unies (ONU), sous la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) a posé les premiers jalons de la fonction publique du Kosovo à travers sa Résolution n°36/2001 « Sur la fonction publique du Kosovo »² (UNMIK, 2001b). Ce document définissait notamment les principes élémentaires qui devaient prévaloir

¹ Dans ce travail, nous faisons référence au Kosovo en tant qu'État bien que ce statut ne fasse pas l'unanimité au sein de la communauté internationale. Ce choix se justifie par des considérations scientifiques davantage que politiques. En effet, nous traitons de l'administration publique qui est une idée intimement liée au concept d'État. Ainsi, l'utilisation de ce terme ne traduit en rien les positions personnelles de l'auteure.

² Le titre des références ainsi que les citations qui sont mobilisées dans ce travail ont été originellement écrites en anglais. Nous les avons traduites en français dans une large mesure pour un confort dans la lecture. La traduction a été faite à l'aide du logiciel DeepL.

au sein de la fonction publique ou les règles de conduite qui devaient guider les agents publics. L'impulsion extérieure pour des réformes au sein de l'administration publique s'est poursuivie toute au long de la construction institutionnelle du Kosovo et ce même après l'indépendance en 2008. Un des grands tournants se situe en 2014, moment à partir duquel la Commission européenne définit les réformes de l'administration publique comme faisant partie intégrante du processus d'élargissement (European Commission, 2016). Dans cette optique, l'Union européenne (UE) renforce son programme « Support for improvement in Government and Management » (SIGMA) qu'elle partage avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ce programme a précisément pour but de guider les pays candidats à l'adhésion à l'UE dans la réforme de leur administration publique (OECD, 23, 1998), notamment en leur fournissant une assistance technique. Dans cette configuration, l'accent est mis sur six axes de réformes : (1) le Cadre stratégique de l'administration publique, (2) l'Élaboration et la Coordination des politiques publiques, (3) le Service public et la Gestion des ressources humaines, (4) la Redevabilité (« accountability »), (5) la Prestation de services et (6) la Gestion des finances publiques (OECD, 2017). Ayant pour but politique déclaré de rejoindre l'UE, le Kosovo aligne ses stratégies en matière de réformes administratives sur le programme SIGMA. Les réformes entreprises connaissent plus ou moins de succès. Le Cadre stratégique par exemple souffre de manquements et la Gestion des ressources humaines connaît un développement plutôt mitigé. La Gestion des finances publiques est par contre très bien évaluée par SIGMA. À travers ce travail, nous cherchons à étudier ces dernières vagues de réformes entreprises par le Kosovo sous l'effigie du programme SIGMA de l'UE et l'OCDE. Plus précisément, nous souhaitons répondre à la question de recherche suivante : *Comment expliquer l'échec des réformes au sein du Cadre stratégique et de la Gestion des ressources humaines par rapport au succès relatif au sein de la Gestion des finances publiques ?*

La littérature sur les RAP au Kosovo et plus largement au sein des Balkans occidentaux est encore très faible. Le programme SIGMA ne fait état que de très peu de mentions au sein des articles scientifiques. Nous estimons qu'il est essentiel d'investir davantage les réformes administratives entreprises dans cette région. Nous tentons d'y contribuer en utilisant une approche théorique qui a été développée pour étudier les réformes de l'administration publique au sein des démocraties bien établies. Ainsi, l'intérêt de notre recherche est le suivant : nous voulons apporter des pistes explicatives quant à l'état des lieux des réformes au sein du Cadre stratégique, de la Gestion des ressources humaines et de la Gestion des finances publiques au Kosovo en nous appuyant sur la perspective transformative. Deux types de données matérielles ont appuyé notre travail : les rapports de recherche produits par différentes organisations locales sur les RAP au Kosovo et les entretiens semi-directifs que nous avons menés avec des représentants du programme SIGMA de l'OCDE, des managers publics sur place et des experts locaux.

Notre travail suit la structure suivante. Dans un premier temps et avant tout développement ultérieur, nous posons le cadre contextuel. Ainsi, le Chapitre 1 offre un bref retour sur la construction de l'État du Kosovo en insistant particulièrement sur le rôle de l'ONU et de l'UE dans ce processus. Le Chapitre 2 se concentre sur un aspect de la construction de l'État qui nous intéresse particulièrement ici, l'administration publique. Nous présenterons la manière dont est organisé le système administratif au Kosovo et nous présenterons plus en détail le programme SIGMA de l'OCDE et de l'UE ainsi que les domaines de réformes que nous investissons. Une fois ces jalons contextuels posés, nous pourrons expliciter le cadre théorique de notre travail. Ainsi, dans le Chapitre 3, nous reviendrons sur la manière dont s'est développée la littérature sur les RAP au sein des Balkans occidentaux mais aussi au sein des autres pays européens. Nous démontrons la pertinence d'emprunter la perspective transformative pour étudier notre cas d'étude à travers le Chapitre 4 et nous émettrons nos hypothèses lors du Chapitre 5. Notre démarche méthodologique est constituée de deux étapes : une étape exploratoire

basée sur les rapports produits par différentes organisations de recherche locales explicitée au Chapitre 6 et une étape plus analytique consacrée aux entretiens au Chapitre 7. Finalement, nous présenterons et discuterons nos résultats. Là aussi, deux chapitres distincts ont été formulés. Le Chapitre 8 revient sur les résultats issus des rapports de recherche et le Chapitre 9 est dédié aux résultats tirés de nos entretiens. Nous concluons ce travail en mettant l'accent sur les pistes explicatives principales apportées par notre recherche tout en soulignant certaines limites notoires.

2 CADRE CONTEXTUEL

2.1 BREF RETOUR SUR LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT DU KOSOVO

Dans ce premier chapitre, il convient de revenir brièvement sur quelques épisodes au fondement de l'État du Kosovo. Ainsi, un retour chronologique sur le développement institutionnel du Kosovo, du déclin de la République socialiste fédérative de Yougoslavie à la période actuelle de postindépendance, est proposé. Tout au long de ce chapitre, nous insistons sur la prédominance des forces internationales dans l'élaboration progressive des institutions du Kosovo. Malgré l'implication d'acteurs internationaux multiples, les rôles de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union européenne seront principalement étudiés.

2.1.1 DE LA GUERRE À L'INDÉPENDANCE, PRÉDOMINANCE DES FORCES INTERNATIONALES

2.1.1.1 UNE FAIBLE STRUCTURE INSTITUTIONNELLE AVANT LA GUERRE

Sous l'ancienne République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY) en vigueur de 1963 à 1992, le Kosovo est rattaché à la République fédérée de Serbie, mais détient le statut de « province autonome ». Ce statut lui permet de détenir des droits politiques significatifs comme le droit à une Constitution et à un gouvernement tout en restant soumis au pouvoir central comme les autres républiques fédérées (Métais, 2006). Durant les années 70, ce statut permet au Kosovo de développer de manière importante ses propres institutions. L'aménagement du système éducatif et l'albanisation de l'administration locale sont des exemples en ce sens (Métais, 2006). Le début des années 80 est cependant marqué par des soulèvements populaires comme celui de 1981 qui dénonce la situation économique de la région et qui débouche sur un appel à une reconnaissance du Kosovo en tant que République fédérative à part entière (Iseni, 2008). Les conflits autour du statut du Kosovo vont

s'accentuer dans les décennies qui vont suivre au fur et à mesure du déclin de l'entité fédérée yougoslave.

La fin des années 80 et le début des années 90 sont marqués par un affaiblissement économique et politique de la RSFY et un regain nationaliste des différentes républiques composites (Métais, 2006). Tout particulièrement, les autorités serbes souhaitent renforcer leur pouvoir en se présentant comme le nouveau centre après la mort du maréchal Tito (Lukic, 1998). L'abolition de l'autonomie du Kosovo en 1989 est illustrative de cette nouvelle configuration politique que souhaite mettre en place le gouvernement dirigé par Slobodan Milosevic. Ce dernier justifie ce choix en présentant l'autonomie du Kosovo comme une source d'instabilité pour la région malgré l'opposition des autres entités fédérées à ce changement de statut qui était ancré dans la Constitution de 1974 de la RSFY (Métais, 2006). À ces problèmes internes, s'ajoute le contexte international marqué par la démocratisation de l'Europe de l'Est. La Slovénie et la Croatie proclament alors successivement leur indépendance en 1991, suivies par la Bosnie-Herzégovine en 1992. Ces processus politiques d'indépendance aboutissent au prix de guerres menées par les autorités serbes sur ces territoires qui refusent d'abandonner l'idée d'entité fédérée yougoslave. La sécession de ces pays marque néanmoins le démantèlement de la RSFY. Une nouvelle entité, la République fédérale de Yougoslavie (RFY) est alors constituée en 1992. Elle se compose de la République de Serbie et de la République du Monténégro (Lukic, 1998). Sous cette nouvelle entité et jusqu'à la fin de la guerre en 1999, le territoire du Kosovo est occupé militairement par les autorités serbes : « toutes les institutions – police, armée, justice, éducation, etc. – étaient dirigées et encadrées par des membres d'une communauté qui représentait moins de 15% de la population [locale] » (Métais, 2006 : 351). Les développements institutionnels des années 70 comme l'usage de l'albanais en tant que langue officielle sont alors proscrits. Garde (2001) déclare à ce propos « Le coup de force de 1989, complété par la nouvelle Constitution serbe de 1990, a donné naissance à un cinquième trait distinctif peu enviable, du Kosovo : il est la seule région d'Europe où

l'État a utilisé toutes ses forces, depuis huit ans, pour priver de leurs droits la majorité des habitants de ladite région, instituant un vrai régime d'apartheid » (p. 171).

Durant cette période de domination serbe, le pouvoir qui avait été mis en place par les Albanais du Kosovo durant le statut d'autonomie, continue à s'exercer. Se faisant, la Constitution de Kaçanik de 1990 et le gouvernement de 1992 dirigé par Ibrahim Rugova, personnage historique de l'histoire récente du Kosovo, s'inscrivent dans un fonctionnement institutionnel et démocratique en parallèle au pouvoir officiel des autorités de Belgrade (Métais, 2006). Cette stratégie est décrite comme une stratégie de résistance pacifique. Le but est d'apaiser les tensions afin d'éviter un affrontement armé et des pertes humaines considérables. Cette stratégie pacifiste repose également sur le pari de la sensibilité de la communauté internationale à la cause du Kosovo (Métais, 2006). Néanmoins, au fil des années, aucune solution internationale n'est trouvée et l'occupation serbe est de plus en plus répressive. Ce système parallèle de non-résistance s'affaiblit et la résistance militaire organisée sous l'Armée de libération du Kosovo (Ushtria Çlirimtare e Kosovës, UÇK) en 1994 gagne en soutien. Elle mène des opérations militaires de plus en plus importantes à partir de 1997 et déclenche la guerre au printemps de la même année (Métais, 2006). Le conflit est marqué par des expulsions massives des Albanais du Kosovo et la perpétration de crimes de guerre à l'encontre de la population (Human Rights Watch, 2000) qui ont été qualifiés « de nettoyage ethnique » (Garde 2001, Iseni 2008). Après l'échec des cessez-le-feu promulgués par la communauté internationale et sous la pression des États-Unis, les forces de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) interviennent militairement en bombardant les forces armées yougoslaves de Serbie (Garde, 2001). Le retrait de celles-ci du Kosovo en juin 1999 marque la fin de la guerre.

2.1.1.2 L'ÉTABLISSEMENT DES INSTITUTIONS PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Le Conseil de sécurité de l'ONU règle en 1999 le statut du Kosovo sous la Résolution 1244. Le territoire est placé sous administration provisoire de l'ONU, soit sous la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK). Celle-ci assure la sécurité du territoire à l'aide de la Kosovo Force (KFOR), une organisation militaire de l'OTAN pour le maintien de la paix. La MINUK se donne également pour but d'assurer « une autonomie substantielle et un gouvernement autonome au Kosovo dans l'attente d'un règlement définitif » et de « superviser le transfert d'autorité des institutions provisoires du Kosovo aux institutions établies dans le cadre d'un règlement politique dans une phase finale » (UN, 1999 : art. 10).

En pratique, cela se traduit par la détention de la MINUK de l'ensemble des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires avec le but de progressivement transférer ceux-ci aux autorités provisoires d'administration autonome du Kosovo (Provisional Institutions of Self-Government, PISG) (Métais, 2006). Plus concrètement, le cadre juridique « Cadre constitutionnel pour l'autonomie provisoire » établi dès 2001 par l'ONU fait office de « Constitution » pour le territoire du Kosovo (Doli et al. 2012). Les fondements du système politique sont établis au Chapitre 9 « Autorités provisoires d'administration autonome ». Le territoire se voit doté d'une Assemblée générale qui est la plus haute instance représentative. Elle se compose de 120 députés qui sont élus au scrutin proportionnel. Vingt sièges sont réservés aux communautés minoritaires. Le pouvoir exécutif provisoire est composé du Chef du gouvernement, incarné par le président ou la présidente, et du gouvernement, dirigé par le Premier ministre ou la Première ministre. Ibrahim Rugova, qui était à la tête du mouvement de résistance pacifique durant la période de l'ex-Yougoslavie, sera élu en tant que premier président. Le système judiciaire se développe également avec la création d'une Cour constitutionnelle. Il faut insister sur le fait que toutes ces fonctions sont exercées sous l'autorité des représentants spéciaux du Secrétariat général de l'ONU. De

plus, en cas de conflit avec l'Assemblée générale provisoire, l'autorité internationale prévaut (UNMIK, 2001a : Chap. 12 et Chap. 14). Outre ces questions politiques, les dispositions internationales prévoient également la reconstruction des infrastructures, le développement économique et le renforcement des droits de l'Homme (UN, 1999 : art. 11g).

En mars 2004, dans un contexte de regain de nationalisme et malgré la supervision de la MINUK, de violents affrontements éclatent au Kosovo entre la communauté albanaise et la communauté serbe (Iseni, 2008). Ces événements poussent la communauté internationale à régler la question du statut du Kosovo laissée en suspens à la fin du conflit (Papadimitriou & Petrov, 2012). Des discussions sont lancées entre les responsables politiques du Kosovo et ceux de la Serbie dès 2005, sans pour autant qu'une solution soit trouvée. En 2007, le médiateur pour l'ONU au Kosovo, Martti Ahtisaari, établit le Plan Ahtisaari où il est proposé de faire du Kosovo un État indépendant sous supervision internationale temporaire. Cette supervision a pour but de veiller à l'adoption d'un ensemble de règles « visant à transformer le Kosovo en une démocratie pluraliste bien gouvernée, fondée sur une économie de marché ouverte » (Capussela, 2015 : 104). Fortement soutenues par les États-Unis et s'engageant pour le Plan Ahtisaari, les institutions provisoires kosovares déclarent l'indépendance du Kosovo en 2008³ (Capussela, 2015). Avec l'indépendance du Kosovo, la MINUK perd peu à peu sa raison d'être. Elle est encore présente aujourd'hui sur le territoire, mais ses activités se concentrent sur la promotion de la stabilité et le respect des droits fondamentaux. Visoka & Bolton écrivent que depuis l'indépendance du Kosovo « La MINUK est passée d'une autorité de gouvernance directe à un organe d'observation » et que « tout contact est limité à des questions techniques de bas niveau » (Visoka & Bolton, 2011 : 198-199). La KFOR est toujours déployée pour assurer la sécurité (NATO, 2022).

³ Dans un avis consultatif publié en 2010, la Cour internationale de justice juge la déclaration d'indépendance du Kosovo comme ne violant pas le droit international (Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010, p. 403).

Les experts qui ont étudié cette période insistent sur le rôle fondateur de l'ONU dans l'établissement du système politique et économique du Kosovo : « La communauté internationale a apporté au Kosovo non seulement de l'argent et des soldats de la paix, mais aussi des politiques et, surtout, des institutions. La MINUK a été la mission de consolidation de la paix la plus ambitieuse jamais déployée par l'ONU, qui a assumé pour la première fois la responsabilité de gouverner un État » (Capussela, 2015 : 12). Venner (2016) explique encore qu'il ne s'agissait pas simplement de réformer les institutions existantes au Kosovo, mais de faire « table rase du passé » et de construire de nouvelles institutions sur ce qui était considéré comme les « meilleures pratiques » par la communauté internationale (Venner, 2016 : 31 & 6). L'engagement des acteurs internationaux au Kosovo mérite d'autant plus d'attention qu'il semble sans précédent : « Après le conflit de 1999, le Kosovo a reçu de la communauté internationale 50 fois plus de troupes de maintien de la paix et 25 fois plus de fonds que l'Afghanistan après la guerre de 2001 par habitant. Et en 2011, le Kosovo recevait toujours entre quatre et dix fois plus d'aide par habitant que n'importe lequel de ses voisins (...) Depuis 1999, l'UE et ses États membres ont fourni à eux seuls plus de 4 milliards d'euros d'aide à ses 1,8 million de citoyens, ce qui représente de loin la plus importante contribution annuelle par habitant jamais accordée à un pays tiers. » (Capussela, 2015 : 12). Nous allons précisément nous intéresser au rôle de l'UE à présent.

2.1.2 FOCALÉ SUR LE RÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE AU KOSOVO

Le statut du Kosovo en tant qu'État indépendant ne fait pas l'unanimité au sein de la communauté internationale. De nombreux États membres de l'ONU ne reconnaissent pas son indépendance, dont deux membres permanents du Conseil de sécurité, la Russie et la Chine, et cinq membres de l'UE, la Chypre, la Grèce, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne (Capussela, 2015). Les États-Unis ont toujours été un soutien majeur pour le statut du Kosovo en tant qu'État indépendant (Capussela, 2015). Dans cette configuration, l'UE adopte une position de neutralité : elle se réfère au Kosovo en s'alignant à la Résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité

des Nations Unies, ce qui lui permet de collaborer avec les autorités kosovares tout omettant une prise de position sur le statut du territoire (Capussela, 2015).

L'UE a été impliquée sur la question du Kosovo dès l'établissement de la MINUK. L'article 14 de la Résolution 1224 énonçait : « [Le Conseil de sécurité de l'ONU] se félicite des travaux en cours au sein de l'Union européenne et d'autres organisations internationales pour élaborer une approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région touchée par la crise du Kosovo, y compris la mise en œuvre d'un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est avec une large participation internationale afin de favoriser la promotion de la démocratie, de la prospérité économique, de la stabilité et de la coopération régionale » (UN, 1999 : art. 14). Le Kosovo était ainsi en situation de « tutelle internationale en voie d'eupéanisation » (Rupnik, 2002 : 86). L'intérêt de l'UE pour le territoire du Kosovo se justifie plus largement par sa politique extérieure dans les Balkans. Dans son article « Les Balkans, une question européenne », Rupnik (2011) déclare à ce propos : « Quelle crédibilité aurait-elle [l'UE] à gérer les crises au Moyen-Orient, en Afrique ou en Asie si elle était incapable de régler les problèmes dans son propre jardin ? » (p. 30). L'implication de l'UE dans les Balkans et au Kosovo représente néanmoins un défi sans précédent : « Pour la première fois, l'Union européenne, un projet pensé dans le but d'atténuer la souveraineté des États, s'est impliquée dans la formation de nouveaux États-nations qui aspirent également à devenir membres de l'Union. » (Rupnik, 2011 : 24).

Après l'indépendance du Kosovo, l'UE est présentée comme l'héritière de la MINUK (Capussela, 2015). Son rôle dans le développement des institutions étatiques prend particulièrement forme en 2008, avec l'European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX). L'EULEX est une mission civile lancée dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE. Elle s'inscrit dans le cadre légal de la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations Unies et remplace les prérogatives de la MINUK (Visoka & Bolton, 2011). Cette

mission a pour but d'assister le Kosovo en matière d'État de droit, notamment en matière de justice et police. Officiellement, elle énonce « soutenir les institutions compétentes en matière d'État de droit au Kosovo sur la voie de l'efficacité, la durabilité, la multiethnicité et la responsabilité accrue, sans ingérence politique et dans le plein respect des normes internationales en matière de droits de l'homme et des meilleures pratiques européennes » (EULEX, 2022). Concrètement, l'EULEX s'est vu doter de compétences exécutives importantes en matière de justice et police, notamment dans la répression et la prévention des crimes, la justice civile et le contrôle des foules et des émeutes. Ces compétences devaient s'exercer dans le cas où les autorités kosovares seraient dans l'incapacité d'agir malgré les conseils et la surveillance promulgués par l'EULEX (Capussela, 2015). En juin 2018, les compétences exécutives de l'EULEX ont été restreintes avec le transfert des questions judiciaires aux autorités kosovares. Les activités d'assistance de l'EULEX en matière d'application de la législation kosovare s'étendent jusqu'en juin 2023 (EULEX, 2021). L'UE joue également le rôle capital de médiateur entre le Kosovo et la Serbie depuis 2011. En effet, elle vise à faciliter le dialogue entre les deux pays sur des questions problématiques de frontières et de territoire. Le but est de normaliser les relations entre les deux pays pour assurer la sécurité dans la région (European Commission, 2022).

Depuis son indépendance, le Kosovo aspire officiellement à une intégration à l'UE. Il est reconnu en ce sens en tant que candidat potentiel signataire de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) qui vise notamment à faciliter l'adhésion des Balkans occidentaux⁴ (European Union Office in Kosovo/European Union Special Representative, 2021). Il est également au bénéfice de l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP) qui est un soutien technique et financier de l'UE aux candidats et

⁴ « Néologisme géographique correspondant à la Bosnie-Herzégovine, à la Serbie, au Monténégro, au Kosovo, à la Macédoine et à l'Albanie » (« Les Balkans occidentaux et la faillite du processus d'élargissement européen. », Jean-Arnault Dérens, *Politique étrangère*, 2015/1 (Printemps), pp. 173 à 186, <https://doi.org/10.3917/pe.151.0173>).

potentiellement candidats de l'UE (European Union Office in Kosovo/European Union Special Representative, 2021). Bien que l'administration publique soit une prérogative des États membres, l'UE a développé un programme conjoint avec l'OCDE pour orienter les réformes de l'administration publique au sein des pays d'Europe centrale et orientale puis des Balkans occidentaux. Ce programme est le programme SIGMA que nous analysons dans cette étude et qui sera présenté plus en détail dans le deuxième chapitre. Les progrès menés dans le domaine de l'administration publique sont donc également pris en compte pour définir le fonds d'aide alloué à ces pays : « L'instrument IAP III vise à aider les bénéficiaires à adopter et à mettre en œuvre les réformes politiques, institutionnelles, juridiques, administratives, sociales et économiques dont ils ont besoin pour se conformer aux valeurs de l'Union et s'aligner progressivement sur les règles, normes, politiques et pratiques de l'Union en vue de son adhésion, contribuant ainsi à leur stabilité, leur sécurité et leur prospérité » (European Commission, 2022). Ainsi, la perspective d'adhésion à l'UE permet à cette dernière d'exercer une certaine influence au Kosovo (Troncotă, 2018). Celle-ci est utilisée comme un levier pour le renforcement de l'État de droit, le développement économique et les réformes de l'administration publique notamment.

2.2 TABLEAU GÉNÉRAL DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU KOSOVO

Dans ce second chapitre, il s'agit de présenter l'administration publique du Kosovo et de voir où elle se situe en matière de réformes. Après avoir décrit l'organisation structurelle, le programme SIGMA de l'OCDE et de l'UE sera introduit. Nous démontrerons la manière dont ce programme s'est développé, mais aussi comment il est pris en compte par les autorités gouvernementales dans l'élaboration de leurs stratégies sur les RAP. Sur cette base, trois domaines de réformes, le Cadre stratégique, la Gestion des ressources humaines et la Gestion des finances publiques seront investis plus en détail dans ce travail. Nous présenterons l'état des lieux

de celles-ci ainsi que les motivations qui nous ont poussée à étudier ces trois domaines en particulier.

2.2.1 ORGANISATION STRUCTURELLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Jusqu'aux élections anticipées de 2021, sur lesquelles nous reviendrons plus loin dans notre propos, l'administration publique disposait de son propre ministère. Depuis ce changement politique, le Ministère de l'Administration publique (Ministria e Administratës publike, MAP) a été intégré au Ministère de l'Intérieur (Ministria e Punëve të Brendshme, MPB) afin de former un seul ministère, le Ministère de l'Intérieur et de l'administration publique (Ministria e Punëve të Brendshme dhe Administratës publike, MPBAP). La structure de cette nouvelle configuration ne peut néanmoins être présentée ici : l'organigramme de ce nouveau ministère n'est pas publié sur le site officiel du gouvernement et n'a pas été encore produit selon les interlocuteurs locaux avec qui nous avons mené nos entretiens. Ces derniers précisent également que l'organisation interne n'a pas fondamentalement changé malgré la fusion des deux ministères. Nous nous basons donc sur l'ancienne configuration où l'administration publique disposait de son propre ministère pour décrire l'organisation de l'administration publique.⁵

Au niveau structurel, le MAP dispose de six départements (MAP, 2020) :

- le Service juridique (Departamenti Ligjor)
- le Département des organisations non gouvernementales (Departamenti për Organizata Joqeveritare)
- le Département de la gestion de la réforme de l'administration publique et de l'intégration européenne⁶ (Departamenti për Reformën e Administratës Publike dhe Integrimin Evropiane)

⁵ L'organigramme officiel du Ministère de l'Administration publique se trouve en annexes (Annexe I) (MAP, 2020).

⁶ Cette division départementale souligne l'étroite proximité qui est perçue par les autorités kosovares entre les réformes de l'administration publique et le processus d'intégration à l'UE.

- le Département de la gestion des agents publics (Departamenti i Administrimit të Shërbimit Civil)
- le Département des normes et politiques d'ingénierie et de gestion des édifices gouvernementaux (Departamenti për Standarde dhe Politika të Inxhinieringut dhe Menaxhimit të Ndërtesave Qeveritare)
- la Direction des Finances et des Services généraux (Departamenti i financave dhe shërbimeve të përgjithshme)

Dans ce travail, deux départements du MAP nous intéressent tout particulièrement : celui lié à la réforme de l'administration publique et celui lié à la gestion des agents publics. Le Département de la réforme de l'administration publique et de l'intégration européenne (ci-après, Département de la réforme de l'administration publique) (Departamenti për reformës të administratës publike, DRAP) détient un rôle central. En effet, il s'occupe notamment de l'élaboration et de la mise en œuvre des documents stratégiques de planification des RAP. Il coordonne également la mise en œuvre de l'aide étrangère et la mise en œuvre des recommandations de la Commission européenne (MAP, 2020). Le Département de la gestion des agents publics (Departamenti i menagjimit të zyrtarëve publikë, DMZP) est notamment chargé des procédures de sélection et d'emploi du personnel et gère les informations sur les ressources humaines du MAP (MAP, 2020).

D'autres acteurs étatiques sont impliqués aux côtés du MAP. L'Institut du Kosovo pour l'administration publique (Instituti i Kosovës për Administratë Publike, IKAP) est une institution gouvernementale qui offre des formations aux agents publics et un acteur dont l'implication pour les RAP est pleinement reconnue (MAP, 2020). D'autres ministères collaborent également de manière étroite dans les RAP comme le Ministère des Finances, du travail et des transferts (Ministria e financave, punës dhe transfereve, MFPT) et le Cabinet du Premier ministre qui assiste le MAP dans l'implémentation des stratégies de réformes.

2.2.2 MOTEUR DES RÉFORMES, LE PROGRAMME SIGMA

2.2.2.1 PRÉSENTATION DU PROGRAMME

SIGMA est un programme développé conjointement par l'OCDE et l'UE. Il vise à soutenir les réformes de l'administration publique dans les pays candidats à l'adhésion de l'Union européenne (OECD, 27, 1999). Plus concrètement, SIGMA « permet d'offrir aux pays bénéficiaires la possibilité d'accéder à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, aux informations comparées et aux connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique » (OECD, 23, 1998).

À la fin des années 90, SIGMA a développé divers principes d'administration publique qui cherchent à concrétiser un « Espace administratif européen » (EAE) (OECD, 23, 1998). Ces principes ont guidé les réformes des pays d'Europe centrale et orientale dans le contexte du sixième élargissement de l'UE aux PECO⁷. Ils se composent de la fiabilité et la prévisibilité, l'ouverture et la transparence, la responsabilité et l'efficacité (OECD, 1999). Plus récemment, en 2014, sous la volonté de la Commission européenne (CE) de renforcer les réformes de l'administration publique dans la stratégie d'élargissement de l'UE, l'accent a été mis sur six axes clés : 1) le Cadre stratégique de l'administration publique, 2) l'Élaboration et la Coordination des politiques publiques, 3) le Service public et la Gestion des ressources humaines, 4) la Redevabilité (« accountability »), 5) la Prestation de services et 6) la Gestion des finances publiques (OECD, 2017).

Comme la sphère administrative ne relève pas des compétences de l'UE (European Commission, 2018), la conditionnalité de l'UE se limite à une assistance technique (Muhhina, 2018). L'adoption des réformes de l'administration publique joue néanmoins un rôle crucial dans

⁷ Abréviation désignant les Pays de l'Europe centrale et orientale, soit la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et par extension, la Croatie (<https://www.glossaire-international.com/pages/tous-les-termes/p-e-c-o.html>).

l'avancement des négociations du processus d'adhésion à l'UE : « Dans quelle mesure les pays candidats ou potentiellement candidats appliquent en pratique ces principes renseigne sur la capacité de leur administration publique à mettre en œuvre efficacement l'acquis, conformément aux critères définis par le Conseil européen de Copenhague (1993) et de Madrid (1995) » (OECD, 2017 : 7). Dans cette optique, SIGMA élabore un monitoring des pays candidats et potentiellement candidats afin d'évaluer les progrès réalisés par leur administration publique au cours du temps. Ces rapports sont produits à intervalles réguliers de quatre ans. Les résultats du programme SIGMA sont repris dans les rapports émanant de la CE quant à l'avancement général du processus de négociation avec le Kosovo. Comme déjà mentionné, l'UE évalue également l'avancement des RAP pour décider du fond alloué dans le cadre de l'IAP.

2.2.2.2 GUIDE POUR LES STRATÉGIES GOUVERNEMENTALES

Concernant les réformes de l'administration publique, le gouvernement du Kosovo en fait une de ses priorités de mandat (MPBAP, 2022). La troisième phase des RAP vient d'être achevée. Cette phase s'est étendue de 2015 à 2020 et a principalement résulté de la conditionnalité qui a été introduite par l'UE à partir de 2014 : dès cette période, les réformes de l'administration publique font partie intégrante du processus d'élargissement (European Commission, 2016). Les lois notables qui ont été adoptées durant cette troisième phase de réformes sont la Loi sur les agents publics (Ligji për Zyrtarët Publik), la Loi sur la rémunération dans la fonction publique (Ligji për Pagat), la Loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique et des agences indépendantes (Ligji për Organizimin dhe Funkcionimin e administratës shtetërore dhe të Agjencive të Pavarura). La stratégie globale était composée de quatre stratégies thématiques : la Stratégie pour l'amélioration de la planification et la coordination des politiques publiques (Strategjia për Përmirësimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave) (2017-2021), la Stratégie pour une meilleure régulation (Strategjia dhe Planin e Veprimit për Rregullim më të mirë) (2017-2021), la Stratégie pour la modernisation de l'administration publique

(Strategjisë për Modernizimin e Administratës Publike) (2015-2020) et la Stratégie pour la réforme de la gestion des finances publiques (Strategjia për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike) (2016-2020).

En mai 2022, les autorités politiques du Kosovo ont publié le plan de la nouvelle Stratégie des réformes de l'administration publique 2022-2026. La Stratégie en termes de gestion des finances publiques fait l'objet d'une stratégie à part. Les principes du programme SIGMA sont à nouveau mentionnés : « Ces deux stratégies couvrent les principes d'administration publique développés par l'OCDE/SIGMA qui servent également de critères d'évaluation des réformes de l'administration publique au Kosovo et dans tous les pays des Balkans occidentaux. » (MPBAP, 2022). Nous allons présenter les principes du programme SIGMA et l'évaluation qui en résulte pour différents domaines de réformes au Kosovo.

2.2.3 ÉTAT DES LIEUX : TROIS DOMAINES DE RÉFORME SOUS LA LOUPE

2.2.3.1 ÉVALUATION DU CADRE STRATÉGIQUE

Le programme SIGMA définit quatre sous-principes pour l'axe de réformes « Cadre stratégique »⁸:

- 1) Le gouvernement a élaboré et promulgué un programme efficace de réforme de l'administration publique qui répond aux principaux défis.
- 2) La réforme de l'administration publique est mise en œuvre de manière ciblée ; des objectifs en matière de résultats de la réforme sont fixés et régulièrement contrôlés.

⁸ La méthodologie sur laquelle se base le programme SIGMA est constituée d'un nombre extrêmement important d'indicateurs. A titre illustratif, les indicateurs utilisés pour le premier sous-principe « un programme efficace de réformes » de l'axe de réforme « Cadre stratégique » ont été mis en annexes (Annexe 2). Pour une vision complète de la méthodologie employée par SIGMA, il faut se référer au document « Methodological Framework for the Principles of Public Administration » duquel est également tirée l'annexe référée. Il est disponible sur le site du programme SIGMA à l'adresse suivante : <https://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.html>

- 3) La viabilité financière de la réforme de l'administration publique est assurée.
- 4) La réforme de l'administration publique dispose de structures de gestion et de coordination solides et fonctionnelles, tant au niveau politique qu'administratif, pour piloter le processus de conception et de mise en œuvre de la réforme.

Au niveau du Cadre stratégique, un enjeu pratique est tout d'abord relevé ; les stratégies mettant en œuvre les Réformes de l'administration publique (RAP) sont arrivées à échéance (2020 pour la Stratégie pour la réforme de la gestion des finances publiques et pour la Stratégie pour la modernisation de l'administration publique, 2021 pour la Stratégie pour l'amélioration de la planification et la coordination des politiques publiques et pour la Stratégie pour une meilleure régulation) et n'ont pas encore été reconduites⁹. Le retard dans l'élaboration de stratégies contribue à diminuer fortement la note du Kosovo pour le Cadre stratégique. SIGMA note : « la valeur moyenne de l'indicateur dans ce domaine a diminué, passant de 2,5 en 2017 à 1 en 2021 [ndlr : sur une échelle de 5]. Cela est principalement dû à l'expiration de la Stratégie de réforme de la gestion des finances publiques qui n'a pas été prolongée par le gouvernement ou remplacée par un nouveau plan de réforme, ce qui signifie que le Cadre stratégique de la RAP est incomplet » (OECD, 2021 : 13). SIGMA juge encore que pour cet axe de réformes, le nombre de stratégies devrait être réduit afin de faciliter la mise en œuvre et la coordination des politiques. SIGMA insiste également sur le fait que chaque stratégie doit être accompagnée d'un plan d'action annuel, ce qui n'a pas été le cas pour le domaine de la planification et de la coordination des politiques pour l'année 2021 notamment. L'évaluation par le gouvernement du suivi des objectifs est ensuite jugée comme « incohérente » : ceci est tributaire d'un manquement dans les indicateurs de performance en place. SIGMA note ensuite qu'il y a un problème dans

⁹ Le rapport de monitoring de l'OCDE a été établi en novembre 2021, la nouvelle stratégie gouvernementale du Kosovo en termes de RAP que nous avons précédemment mentionné a été rendue publique en mai 2022.

la coordination au niveau administratif : « L'attribution de la responsabilité managériale des activités de réforme est incomplète » (OECD, 2021 : 14). Enfin, SIGMA analyse la viabilité financière des RAP. Deux problèmes sont soulevés à cet égard : tout d'abord, SIGMA n'a pas pu évaluer la qualité de l'évaluation des coûts étant donné que les documents de planification sont incomplets. Ensuite, de manière générale, il est constaté que l'implémentation des réformes dépend fortement du soutien financier des donateurs.

La figure suivante produite par le rapport de monitoring de l'OCDE résume l'évaluation de l'axe de réforme « Cadre stratégique » :

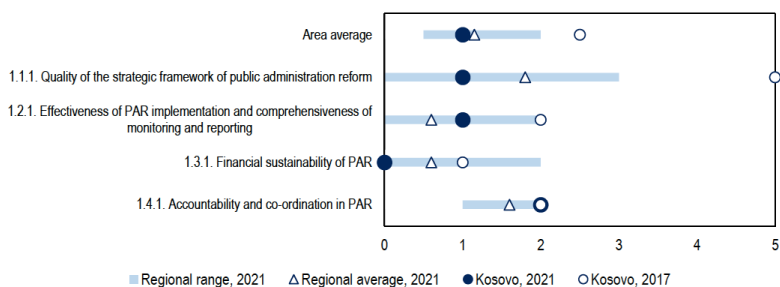


Figure 1 : Récapitulatif de l'évaluation 1 du Cadre stratégique selon les différents sous-principes composites (OECD, 2021 : 13)

2.2.3.2 ÉVALUATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le programme SIGMA définit sept sous-principes pour évaluer l'axe de réformes « Service public et Gestion des ressources humaines ». Nous nous sommes spécifiquement intéressés aux sous-principes relevant de manière directe de la Gestion des ressources humaines, à savoir :

- 1) Les cadres politiques et juridiques d'un service public professionnel et cohérent sont établis et appliqués dans la pratique ; le cadre institutionnel permet des pratiques de gestion des ressources humaines cohérentes et efficaces dans l'ensemble du service public.
- 2) Le recrutement des fonctionnaires est fondé sur le mérite et l'égalité de traitement dans toutes ses phases ; les critères de rétrogradation et de licenciement des fonctionnaires sont explicites.
- 3) L'influence politique directe ou indirecte sur les postes de direction dans la fonction publique est empêchée.
- 4) Le système de rémunération des fonctionnaires est basé sur la classification des emplois ; il est équitable et transparent.
- 5) Le développement professionnel des fonctionnaires est assuré ; cela inclut une formation régulière, une évaluation équitable des performances et une mobilité et une promotion basées sur des critères objectifs et transparents et sur le mérite.

Pour la Gestion des ressources humaines, SIGMA fait le constat principal suivant : il y a de fortes avancées d'un point de vue législatif mais de sérieux problèmes de mise en œuvre sont constatés. Ainsi, les derniers développements législatifs sont notables avec notamment la Loi sur les agents publics qui prévoit d'unifier la fonction publique autour de critères méritocratiques, pour ce qui touche au recrutement tout particulièrement. Néanmoins, le potentiel réformateur de cette loi reste en suspens étant donné que des problèmes d'implémentation existent. Il y a en effet des problèmes de constitutionnalité au regard de certains aspects de la loi (empiétement sur les prérogatives des agences constitutionnellement indépendantes notamment) et une faible dotation en ressources du Ministère de l'Intérieur et de l'administration publique pour mettre en œuvre cette loi. La Loi sur les agents publics contribue également à réduire l'influence politique dans la désignation des hauts fonctionnaires

publics mais n'a pas encore pu être évaluée en pratique. La loi sur la rémunération dans la fonction publique est une autre avancée législative majeure, mais cette dernière rencontre également des problèmes constitutionnels (différence de traitement dans la rémunération pour une même fonction publique par exemple). Son application est par conséquent suspendue. Pour cette loi également, un problème au niveau des ressources est relevé. SIGMA note « La rédaction de la nouvelle loi sur les salaires vient seulement de commencer et est entravée par le manque de données fiables sur les salaires à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique. » (OECD, 2021 : 68). Le rapport de monitoring de 2021 note également qu'il y a également un problème au niveau de la réparation des compétences entre les institutions, notamment entre l'IKAP et le Département de la gestion des agents publics du Ministère de l'Intérieur et de l'administration publique. Ce manquement dans la coordination des acteurs institutionnels est souligné comme suit dans l'évaluation de SIGMA : « Le DMZP n'offre pas un soutien et des conseils suffisants aux institutions en matière de promotion, de mobilité et d'évaluation des performances fondées sur le mérite, sous la forme de formations, de matériel méthodologique, de diffusion de données et de consultations » (OECD, 2021 : 68).

La figure suivante produite par le rapport de monitoring de l'OCDE résume l'évaluation de l'axe de réforme « Gestion des ressources humaines » :

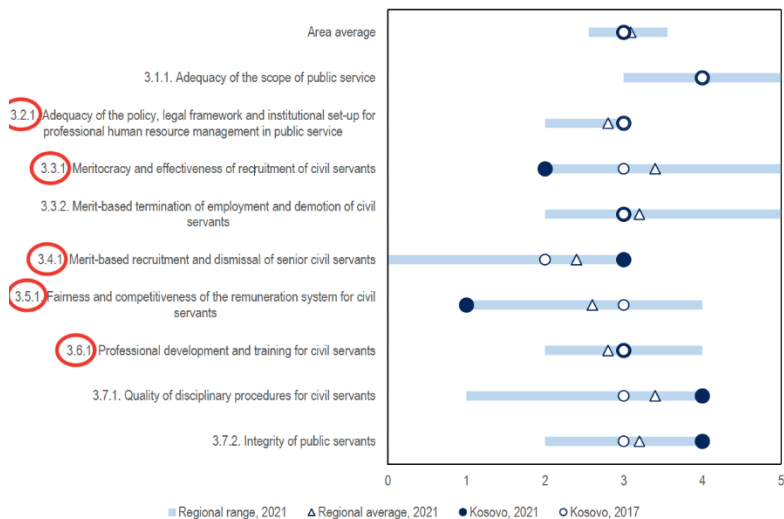


Figure 2 : Récapitulatif de l'évaluation de la Gestion des ressources humaines selon les différents sous-principes composites (OECD, 2021 : 66)

2.2.3.3 ÉVALUATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Le programme SIGMA définit seize sous-principes pour évaluer l'axe de réformes « Gestion des finances publiques » recouvrant la gestion budgétaire, l'audit de contrôle interne, les marchés publics et l'audit externe.

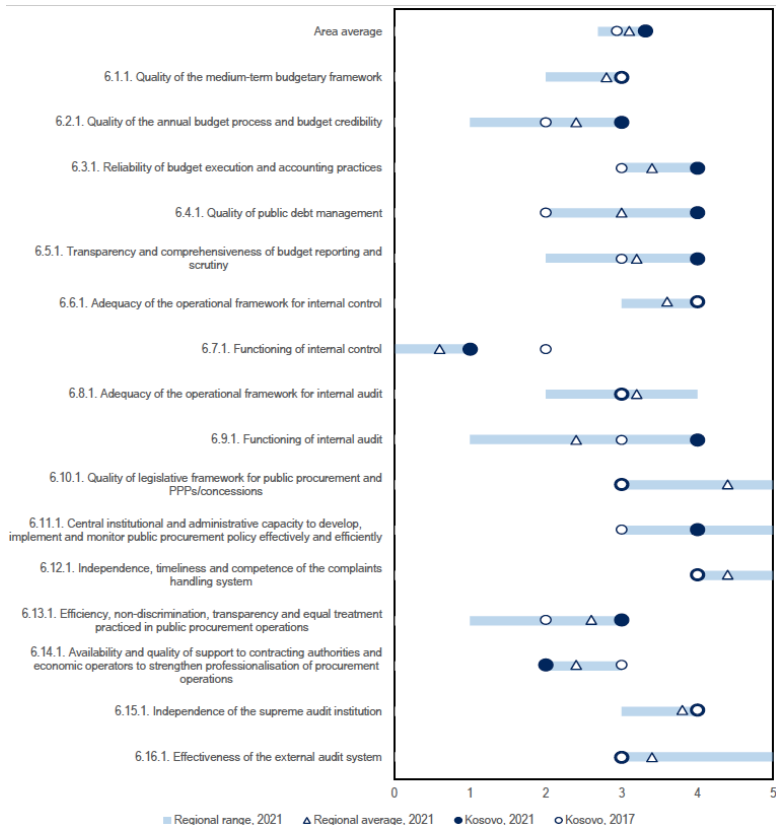


Figure 3 : Récapitulatif de l'évaluation de la Gestion des finances publiques selon les différents sous-principes composites (OECD, 2021 : 128)

La Gestion des finances publiques est l'axe de réforme pour laquelle le Kosovo a la note moyenne la plus élevée, à savoir une note de 3.3 sur 5. Le rapport de monitoring de SIGMA note : « La trajectoire globale du Kosovo est ascendante (...) La moyenne est la plus élevée de la région [ndlr : des Balkans occidentaux] et est plus élevée qu'en 2017 en raison des améliorations apportées à la gestion des dépenses publiques » (OECD, 2021 : 131). Ce développement positif a d'ailleurs également été constaté par le gouvernement du Kosovo : « L'état de l'avancement [des réformes dans la Gestion des finances publiques] a été satisfaisant en 2019, avec la mise en œuvre de 38 des 49 activités prévues. En d'autres termes, 78 % des activités ont été mises en œuvre, tandis que 22 % ont été bloquées » (MFPT 2020 cité in GLPS, 2021 : 121). Les points forts se situent notamment dans le respect des règles budgétaires, la qualité de la gestion de la dette publique, la transparence et l'exhaustivité des rapports sur les états financiers. Les sources d'amélioration se situent dans la mise en œuvre effective du contrôle interne des finances publiques. Les recommandations de l'Office national de l'audit pourraient par exemple être davantage implémentées.

2.2.3.4 JUSTIFICATION DE NOS CHOIX

Les réformes que nous avons décidé d'étudier de manière plus approfondie sont donc : l'axe de réforme sur le Cadre stratégique (CS), l'axe de réforme sur la Gestion des ressources humaines (GRH) et l'axe de réforme sur la Gestion des finances publiques (GFP). Les critères qui justifient le choix de ces domaines de réformes sont au nombre de trois.

Le premier critère est d'ordre pratique puisqu'il repose sur la disponibilité de l'information. En effet, pour le Cadre stratégique par exemple, il a été possible de s'appuyer sur les lois qui ont été produites par le gouvernement mais également sur les stratégies et les plans d'action qu'il a développés. Pour la Gestion des ressources humaines, il existe quelques travaux scientifiques sur le sujet. Les rapports de différentes organisations que nous présenterons dans la suite de ce travail ont eux aussi investi en partie ce domaine de réformes. Pour les autres axes de réformes, comme

L'axe sur la Coordination des politiques publiques, il a été plus difficile de trouver des sources sur lesquelles s'appuyer.

Le deuxième critère ainsi que le troisième sont d'ordre qualitatif. Tout d'abord, nous pensons que le CS, la GRH ainsi que la GFP offrent un aperçu assez complet des divers enjeux que comprend le terme d'administration publique. La deuxième partie d'un ouvrage de référence, le *Handbook of Public Administration* détient d'ailleurs le titre suivant : « Épreuves pour l'administration publique : l'argent, les gens, les politiques » (Hildreth et al., 2021 : 173). Ensuite, nous pensons qu'investir ces trois domaines de réformes nous offre un panorama en termes de « réussite » et « d'échec » des réformes administratives au Kosovo. Il convient tout de suite de préciser que le programme SIGMA n'utilise pas ces termes dans son rapport de monitoring. Nous nous appuyons sur son évaluation pour qualifier comme telles les différents axes de réformes. En effet, le premier axe CS a obtenu la note moyenne de 1 sur 5. La GRH a obtenu une note moyenne relativement bonne mais a connu une évolution critique par rapport à l'année de référence de 2017 avec de problèmes importants de mise en œuvre. Comme nous l'avons vu, la GFP a connu les meilleures performances, aussi bien en comparaison régionale qu'au niveau temporel depuis l'année de référence 2017. Ainsi, lorsque nous nous référons aux termes de « réussite » et « d'échec » pour ces réformes, c'est dans l'optique d'évaluer « le degré avec lequel le système a évolué vers un certain état souhaité ou idéal » (Pollitt & Bouckaert 2017 : 135), soit ici vers l'alignement aux principes fixés par l'OCDE et l'UE. Bien qu'aucun des six axes de réformes de l'administration publique au Kosovo ne satisfasse complètement les critères du programme SIGMA, nous qualifions la « Cadre stratégique » comme étant un échec, la « Gestion des ressources humaines » comme un échec relatif et la « Gestion des finances publiques » comme un succès relatif.

3 CADRE THÉORIQUE

3.1 L'ÉTUDE DES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : RETOUR SUR UN DÉVELOPPEMENT DIFFÉRENCIÉ SELON LES RÉGIONS

La littérature sur les réformes de l'administration publique au Kosovo est en phase d'émergence. Cela s'explique en partie par le fait que les réformes elles-mêmes sont encore récentes. Adopter un regard plus global sur la manière dont la littérature scientifique sur les RAP s'est développée dans les autres régions en Europe nous permet de saisir d'autres logiques derrière cet état des faits. Dans ce troisième chapitre, nous présentons le contexte dans lequel ont émergé les réformes administratives au sein des pays occidentaux puis au sein des pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est ainsi que le type d'études qui ont été produites à cet égard. Nous pourrions ainsi inscrire les études sur les réformes administratives au sein des Balkans occidentaux dans cette littérature plus large. Cela nous permettra également de voir dans quelles directions ces études évoluent. Dans ce cadre, nous présenterons de manière plus détaillée les travaux émergents que nous avons trouvés quant aux RAP au Kosovo.

3.1.1 UNE LITTÉRATURE DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES AU SEIN DES PAYS OCCIDENTAUX BIEN ÉTABLIE

Nous avons introduit ce travail en insistant sur le lien étroit entre le concept d'État et l'administration publique. L'intérêt pour les réformes de l'administration au sein des pays occidentaux s'est précisément développé en parallèle des transformations sociopolitiques qui adressent de nouvelles injonctions à l'État (Pollitt & Bouckaert, 2017). À travers leur ouvrage *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Pollitt & Bouckaert (2017), deux auteurs de référence en la matière, analysent l'évolution des RAP dans cette perspective. Ainsi, durant les années 50 et 60, les réformes administratives étaient considérées comme relevant d'un domaine purement légal et technique. Elles étaient de plus

traitées à une échelle strictement nationale. L'instabilité économique des années 70 et 80 donne lieu à des injonctions pour plus d'efficacité dans les services publics. Durant les années 90, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication met sous pression la conception traditionnelle de l'État avec l'émergence de nouveaux concepts tels que « l'e-gouvernance » ou la « gouvernance participative ». Durant cette même période, l'intérêt croissant des citoyens pour les enjeux liés à la mondialisation est un autre défi auquel doit répondre l'État, en se positionnant notamment sur l'arène de la compétitivité internationale. Dans chacun de ces contextes, les RAP sont présentées comme « l'une des réponses politiquement les plus populaires à une série de ces défis » (Pollitt & Bouckaert, 2017 : 8). Dans ce sens, Ladner et al. (2013) déclarent également : « (...) aujourd'hui, le travail de l'administration dépasse de plus en plus la simple exécution des décisions politiques. L'administration joue un rôle étendu dans la préparation et la prise des décisions » (préface).

Les études scientifiques sur les RAP dans les pays occidentaux s'alignent précisément sur ce développement : les travaux ont cherché à rendre compte des modèles globaux de réformes qui ont été proposés pour adresser ces différents défis (Pollitt & Bouckaert, 2017). La Nouvelle gestion publique (NGP) peut être citée à titre illustratif. C'est l'un des modèles de réforme les plus influents (Christensen & Læg Reid, 2007) qui est apparu au début des années 90. Il prône le transfert de certains outils issus du secteur privé dans la gestion publique afin de gagner en efficacité. Ainsi, l'orientation vers les résultats, la décentralisation, la rémunération à la performance et la conception des citoyens en tant que « clients » sont des idées qui vont dans ce sens. Ce modèle a pu être érigé comme étant une mode managériale à suivre (Pollitt & Bouckaert, 2017) notamment en raison du rôle prépondérant de certaines organisations internationales dans la diffusion des idées. Ainsi, l'OCDE est considérée comme un acteur central à cet égard : « L'OCDE est souvent citée comme producteur, certificateur et porteur d'arguments et de doctrines dans les

réformes administratives et réglementaires » (Christensen & Læg Reid, 2007 : 69).

Une proportion importante des études sur les RAP s'inscrit dans une approche comparative. Ces études démontrent comment les États occidentaux subissent des prescriptions communes pour l'adoption d'une série de réformes et comment ces dernières se traduisent par des trajectoires différenciées selon des caractéristiques politico-administratives et culturelles propres aux différents pays (Trein, 2020). Cette focale a permis de mettre en avant l'importance des caractéristiques internes telles que le système politique, la culture administrative et la nature des institutions dans l'adoption des RAP. Ainsi, bien qu'il puisse exister une certaine convergence des idées en termes de réformes de l'administration publique selon le modèle en vigueur, l'implémentation de ces idées répond à une configuration institutionnelle nationale (Trein, 2020). Pour reprendre notre exemple sur la NGP, bien que celle-ci ait été présentée dans les années 90 comme le modèle devant guider les RAP, il y a eu une réception différenciée et des pratiques diverses au sein des pays occidentaux.

Le développement des études des modèles promulgués au niveau international et la réception de ces modèles au sein de différents pays occidentaux ont été très importants. Tout particulièrement, l'approche globale et comparative produite permet aujourd'hui de qualifier le régime politico-administratif de ces différents pays ainsi que de les classer dans différentes traditions selon la manière dont ils réceptionnent les réformes.

3.1.2 VERS UNE CONSOLIDATION DES ÉTUDES DES RAP AU SEIN DES PAYS DE L'EUROPE CENTRALE ET DE L'EUROPE DE L'EST

Le contexte qui a amené aux réformes de l'administration publique des pays de l'Europe centrale et des pays de l'Europe de l'Est diffère de celui qui a été présenté pour les pays d'Europe occidentale (Bouckaert et al., 2011). En effet, après la sortie de ces pays d'un régime communiste, les réformes administratives ont essentiellement été mises au service d'une consolidation du système démocratique et d'une transformation des

structures économiques pour un rapprochement avec les structures libérales de l'Europe occidentale (Bouckaert et al., 2011 ; Meyer-Sahling, 2017). Le développement de la littérature sur les RAP des PECO sera présenté en résumant l'article de Meyer-Sahling « Bureaucracies in Central and Eastern Europe and the Western Balkans » (2017), qui est parmi l'un des seuls articles à restituer une vue d'ensemble de la recherche sur ce sujet.

Dans le papier de Meyer-Sahling (2017), une remarque prévaut dès l'introduction : contrairement aux études des RAP au sein des pays occidentaux, très peu de travaux ont adopté une approche comparative et une vision globale des réformes des PECO. En ce sens, les travaux ont tendance à investir un domaine de réformes spécifique dans un pays donné. L'accent a, par exemple, été mis sur les écarts qui existent entre l'adoption et l'implémentation des lois liées à la fonction publique ainsi que sur le niveau de politisation des agents publics (Meyer-Sahling, 2017). Les réformes liées aux agences exécutives, qui sont particulièrement nombreuses dans la région, la gestion basée sur la performance ainsi que la gestion des finances publiques sont d'autres domaines qui ont été sujets à des études.

La littérature a également tenté d'étudier des caractéristiques communes qui permettent d'expliquer les différentes trajectoires prises par les RAP dans l'Europe post-communiste. Tout d'abord, il y a une série d'études qui se focalise sur l'héritage communiste. Ce dernier se matérialise par la persistance de la politisation de la fonction publique et la faiblesse des institutions formelles qui font obstacle aux réformes (Verheijen, 2001 cité dans Meyer-Sahling, 2017). Le fonctionnement et la configuration des partis politiques sont d'autres facteurs explicatifs particulièrement étudiés. Meyer-Sahling (2017) explique qu'après la période de transition, les partis politiques nouvellement créés manquent de ressources organisationnelles. Ces derniers sont donc incités à adopter une stratégie où des emplois dans le secteur public sont promis en échange de votes. Il explique également que l'appartenance partisane interfère dans la nomination des hauts fonctionnaires afin qu'un contrôle politique puisse

être exercé. Cette situation résulte d'un manque de confiance et est particulièrement importante dans les systèmes politiques où deux blocs de partis s'affrontent (Meyer-Sahling & Veen, 2012 cité dans Meyer-Sahling, 2017). Finalement, le troisième facteur explicatif qui a été mis en avant est le rôle joué par la perspective d'une adhésion potentielle à l'UE. Les études ont ainsi montré que la conditionnalité de l'Union est un moteur central pour les RAP mais que son efficacité varie selon le pouvoir de négociation du pays en question (Dimitrova, 2005 et Camyar, 2010, cités in Meyer-Sahling, 2017).

Un pan de la recherche commence également à investir l'impact de phénomènes sociopolitiques et économiques globaux. C'est le cas notamment de papiers qui étudient les RAP sous l'angle des crises économiques et financières (Kickert et al., 2015, cité in Meyer-Sahling, 2017). Ce constat est particulièrement important au regard des défis globaux mentionnés dans la partie relative aux administrations publiques occidentales : les États des PECO sont également confrontés à ces défis et ces défis exercent également une pression sur les RAP.

Meyer-Sahling conclut sa revue de littérature en rappelant qu'il n'y a pas de consensus quant à un modèle de réformes au sein de l'Europe postcommuniste : « Il est désormais généralement admis que l'administration publique dans la région se caractérise par sa diversité et l'absence d'un modèle unique d'administration publique postcommuniste » (Meyer-Sahling, 2017 : 126). Il n'est donc pas possible de classer les RAP de l'Europe orientale dans l'un des modèles occidentaux existants. Il n'existe pas non plus un modèle propre aux PECO. Comme démontré, des traits communs caractérisent cependant les administrations publiques de la région comme « une instabilité institutionnelle persistante, l'informalité et la personnalisation des institutions, un décalage entre les règles formelles et les pratiques administratives, et une politisation généralisée de la politique du personnel et des décisions administratives » (p. 126).

3.1.3 L'ÉMERGENCE TIMIDE DES ÉTUDES SUR LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES AU SEIN DES BALKANS

Il n'existe aucune étude offrant une approche comparative et globale des réformes de l'administration publique au sein des Balkans occidentaux (Meyer-Sahling, 2017). Les études sur les RAP de la région sont encore moins importantes que celles sur les RAP des PECO. La littérature se compose essentiellement d'études qui se sont consacrées à un domaine de réformes spécifique dans un pays donné. Le seul constat général qui peut être émis est le suivant : certaines des caractéristiques précédemment décrites pour les PECO telles que la politisation de la fonction publique, la configuration des partis politiques et la perspective d'une adhésion potentielle à l'UE prévalent également dans l'explication des RAP au sein des Balkans occidentaux (Meyer-Sahling, 2017). Cela s'explique par des similitudes dans le développement de ces États, soit le passé socialiste/communiste des deux régions, mais aussi et surtout la période de transition vers des structures politiques et économiques qui se rapprochent de l'Europe occidentale (Meyer-Sahling, 2017).

3.1.3.1 LES ÉTUDES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU KOSOVO

Après cette présentation globale de la littérature sur les RAP, nous allons nous concentrer sur les études qui ont été menées sur l'administration publique au Kosovo. Nous nous sommes basés sur une recherche par mots-clés¹⁰ au sein des grandes revues de sciences administratives¹¹. Nous avons ainsi pu trouver quatre articles scientifiques et un ouvrage traitant spécifiquement de l'administration publique au Kosovo. L'idée générale de ces sources sera présentée ci-dessous. Ces travaux seront repris de manière plus précise plus loin dans ce travail, lorsque nous élaborerons notre approche théorique et lorsqu'il s'agira d'émettre nos hypothèses.

¹⁰ La combinaison de mots-clés suivante a été recherchée : « Kosovo » et « public administration » / « bureaucracy » / « public management » avec et sans les termes « reform » ou « reforms »

¹¹ Référencées sur le site suivant : <https://www.scimagojr.com/journalrank.php?category=3321>

Le papier de Korenica et al. (2011) « The Past and Present : A Note on the Civil Service of Kosovo : Discussing its Design, Independence and Management » est, selon nos recherches, le premier article scientifique consacré à l'administration publique au Kosovo. Plus précisément, les auteurs investissent l'étude de la fonction publique. Comme le sous-entend le titre, cet article a une valeur descriptive : les auteurs cherchent à présenter les grands traits qui caractérisent la fonction publique récente du Kosovo, comme l'évolution du système de nomination, de recrutement et de promotion des agents publics. Ces mêmes auteurs ont produit une année plus tard un article qui se concentre plus spécifiquement sur la politisation de la fonction publique après l'indépendance du Kosovo (Doli et al., 2012). Ici, l'apport explicatif est plus important : les auteurs étudient comment le type de régime juridique en vigueur offre plus ou moins de pouvoir aux instances exécutives pour interférer dans la nomination, le licenciement et la promotion des agents publics. Ils démontrent ainsi comment les changements juridiques qui ont été adoptés après l'indépendance ont renforcé la politisation de la fonction publique alors que la législation en vigueur pour la fonction publique durant la période de la MINUK (cf. « 2.1.1.2. L'établissement des institutions par la communauté internationale ») était plus stricte au regard des critères méritocratiques. Dans son ouvrage *Donors, Technical Assistance and Public Administration in Kosovo*, Venner (2016) dresse notamment un tableau de la fonction publique et de la gestion des finances publiques. Un des intérêts de son étude réside dans les liens qu'elle établit entre l'état actuel des réformes dans ces deux domaines et l'influence cruciale des organisations internationales dans la période de reconstruction. La fonction publique du Kosovo a été à nouveau investie par Tadić & Elbasani en 2018 avec une focale sur les problèmes de patronage définis comme étant « la distribution par les dirigeants politiques d'avantages – emplois et ressources publics – en échange d'une loyauté personnelle et politique » (Tadić & Elbasani, 2018 : 189). Plus spécifiquement, les auteures se demandent pourquoi des relations de patronage continuent à s'exercer au sein du recrutement des agents publics alors que les injonctions internationales pour une fonction publique professionnelle et

méritocratique sont particulièrement importantes. Leur papier met en avant le fait que les acteurs locaux développent des stratégies de résistance, en adoptant notamment les règles à un niveau formel, mais en négligeant leur mise en œuvre : « La bureaucratie émergente du Kosovo présente les caractéristiques typiques d'un système hybride : elle reproduit sur le papier les normes wébériennes promues au niveau international et fonctionne en pratique selon les principes dominants du favoritisme politique. » (cité in Elbasani, 2018 : 159). L'étude la plus récente présentée ici est celle de Halili & Kukovič (2022). Ces auteurs investissent un domaine de réformes de l'administration publique relativement récent : la mise en œuvre de l'idée de « simplification administrative » (*administrative simplification*). Ce concept fait référence à la volonté de simplifier l'accès pour les citoyens aux prestations publiques en réduisant, par exemple, les obstacles techniques. Halili & Kukovič (2018) étudient le cadre institutionnel et structurel de l'administration publique kosovare qui permet d'accueillir ou non ce nouveau concept.

Cette configuration de la littérature sur les RAP au Kosovo permet, tout d'abord, de souligner que la recherche dans ce domaine est encore récente et que les études sont peu nombreuses. Ensuite, nous relevons que l'intérêt des travaux s'est particulièrement porté sur la fonction publique et les problèmes de politisation / de patronage (définis différemment selon les auteurs) qui la caractérisent. Enfin, le cadre juridique, le cadre institutionnel et structurel ainsi que les interactions avec les forces internationales sont des facteurs qui ont été identifiés comme pouvant influencer les réformes administratives.

Notre travail s'inscrit dans la lignée de ces études puisqu'il se consacre à l'étude de l'administration publique au Kosovo. Cependant, nous souhaitons adopter une approche plus globale en investissant un nombre de domaines plus importants de réformes. Nous souhaitons également offrir des pistes explicatives plus systématiques pour qualifier la trajectoire des RAP au Kosovo. En ce sens, la question de recherche à laquelle nous tentons de répondre est la suivante : *Comment expliquer*

l'échec des réformes au sein du Cadre stratégique et de la Gestion des ressources humaines par rapport au succès relatif au sein de la Gestion des finances publiques ? Nous pensons que l'intérêt d'une telle recherche se situe à deux niveaux. À un niveau méso, nous investissons une nouvelle série de réformes administratives au Kosovo qui n'ont pas été précédemment étudiées, soit les réformes sous les principes du programme SIGMA. Pour cela, nous allons notamment voir si les facteurs explicatifs identifiés par les précédentes études se donnent également à voir pour les réformes actuelles. À un niveau macro, nous pensons que cette étude contribue à l'étude des réformes administratives au sein des Balkans occidentaux en se rapprochant des travaux qui ont été menés sur les RAP au sein des démocraties bien établies. En effet, nous cherchons à mettre en avant une série de facteurs politiques, culturels et externes qui conditionnent la trajectoire des réformes administratives au Kosovo. Nous nous appuyons d'ailleurs sur la perspective transformative, une approche théorique développée pour étudier les RAP au sein des démocraties consolidées.

3.2 LA PERSPECTIVE TRANSFORMATIVE EN TANT QU'APPROCHE THÉORIQUE

Le choix d'une approche théorique représente le fil rouge d'une recherche. Comme nous l'avons présenté, la littérature sur les RAP a été essentiellement développée pour les pays occidentaux. Nous avons donc dû emprunter une des approches théoriques qui a été utilisée pour décrire les réformes administratives dans ce type de pays. Ainsi, dans ce quatrième chapitre, nous allons démontrer la pertinence de la perspective transformative pour étudier les RAP au Kosovo. Chacune des composantes de cette approche, soit les pressions environnementales, le contexte historique et institutionnel ainsi que les caractéristiques politiques seront détaillées puis articulées avec notre cas d'étude.

3.2.1 PRÉSENTATION DE L'APPROCHE

L'approche théorique qui s'adapte le mieux à notre sens aux réformes de l'administration publique (RAP) au Kosovo est la perspective transformative. En effet, cette perspective « s'applique en particulier aux vastes réformes englobant des systèmes politico-administratifs entiers qui peuvent inclure des caractéristiques intersectorielles et multiniveaux (...) » (Christensen & Læg Reid, 2016 : 28 cité in Walle & Groeneveld 2016). Après la fin du conflit de 1998-1999, la fonction publique au Kosovo a fait l'objet d'une reconstruction profonde menée par la communauté internationale, notamment sous l'effigie de la MINUK (Tadić & Elbasani, 2018). C'est un point que nous avons longuement illustré dans notre partie contextuelle. Aujourd'hui, les réformes du système administratif sont menées sous le programme SIGMA, qui lui aussi touche à un large éventail de domaines comme la gestion des ressources humaines, la fourniture de services publics, la redevabilité ou encore la gestion des finances publiques. Le but d'un tel programme est précisément de transformer l'administration publique des pays candidats et potentiellement candidats ; les élites politico-administratives du Kosovo doivent réformer l'administration publique et la faire correspondre aux grands principes qui régissent l'administration publique des pays de l'UE. Ainsi, ces larges programmes de réformes guidés par les principes de l'administration publique de l'OCDE et l'UE nous permettent d'inscrire l'étude des RAP au Kosovo dans une perspective transformative. La présentation qui suit de s'appuie pour l'essentiel sur les travaux de Christensen et Læg Reid (2001 et 2016) qui sont parmi les principaux tenants de cette approche théorique.

3.2.2 APPLICATION DE L'APPROCHE AU CAS D'ÉTUDE

La ligne directrice de la perspective transformative se résume comme suit : « la dynamique organisationnelle et institutionnelle peut être comprise et interprétée au mieux comme un mélange complexe de pressions environnementales, de contexte institutionnel historique et de caractéristiques politiques » (Christensen & Lægreid, 2001 cité in Christensen & Lægreid, 2016 : 28).

3.2.2.1 LES PRESSIONS ENVIRONNEMENTALES

Les pressions environnementales peuvent être de type et d'intensité différents. Dans notre cas, les RAP menées au Kosovo sont le résultat d'une adaptation isomorphique de type coercitif et normatif. L'adaptation isomorphique est un concept théorique proposé par les penseurs DiMaggio et Powell en 1983. Ce concept explique que les organisations répondent de manière similaire aux pressions pour le changement auxquelles elles font face, ce qui rend ces organisations structurellement de plus en plus semblables et homogènes (« isomorphiques »). Les mécanismes qui poussent à cette convergence peuvent être coercitifs (normes et standards en vigueur), normatifs (socialisation des élites politico-administratives) ou mimétiques (adaptation peu coûteuse). Les auteurs notent ainsi que les changements au sein des organisations ne sont pas forcément le résultat d'un développement rationnel et contrôlé des élites administratives et qu'elles ne se traduisent pas nécessairement par une amélioration de l'efficacité organisationnelle (DiMaggio & Powell, 1983).

Plus concrètement et pour reprendre notre cas d'étude, le programme SIGMA, de par les principes d'administration publique et les axes de réformes qu'il établit (cf. « 2.2.2. Moteur des réformes : le programme SIGMA »), pousse à ce que les pays récepteurs de ce programme se rapprochent de ce qui est en vigueur au sein des pays de l'UE. En d'autres termes, il est nécessaire que l'administration publique au Kosovo ressemble aux administrations publiques européennes, du moins sur certains grands principes définis comme tels. En ce sens, la pression est

institutionnelle. Le caractère coercitif réside dans le fait que l'OCDE définit les normes attendues en matière de réformes. L'influence de l'OCDE dans la diffusion d'idées et de croyances en matière de bonnes pratiques au sein du secteur public est d'ailleurs largement reconnue (Saussois, 2006). Les rapports de monitoring produits par l'OCDE sur la base d'indicateurs très précis quant aux progrès réalisés en matière de réformes administratives ainsi que l'appui de l'UE sur ces rapports pour qualifier ses relations avec le Kosovo dans sa politique de voisinage et d'élargissement renforcent ce caractère coercitif. Ces deux acteurs évaluent à quel point les réformes administratives ont évolué vers les normes attendues. Le caractère normatif de la pression de l'environnement externe se comprend au regard de l'aide technique qui est offerte : le programme SIGMA prévoit que les élites politico-administratives locales puissent accéder à un réseau d'experts en matière d'administration publique de l'OCDE et l'UE. Le contact direct avec ces personnes contribue à une socialisation professionnelle commune.

3.2.2.2 LE CONTEXTE HISTORIQUE ET INSTITUTIONNEL

Le contexte historique et institutionnel correspond aux caractéristiques culturelles et aux traditions historiques à l'origine du processus institutionnel d'un pays (Christensen & Lægreid, 2016). Deux concepts sont centraux ici : la « dépendance au sentier » et le « test de compatibilité culturelle ». Le premier concept explique que la trajectoire prise par une réforme est tributaire des caractéristiques culturelles et des traditions historiques nationales précédemment citées : elles déterminent le « chemin » à suivre (Krasner, 1988 ; March & Olsen, 1989 cités in Christensen & Lægreid, 2016). En ce sens, il y a une dynamique interne qui s'exerce puisque les réformes, peu importe leur émergence, doivent s'adapter au contexte national. De plus, ce processus d'adaptation se fait de manière progressive et sur un temps long (Krasner, 1988 ; March & Olsen, 1989 cités in Christensen & Lægreid, 2016). Le deuxième concept peut se résumer comme suit : « Plus la cohérence entre les valeurs qui sous-tendent les réformes et les normes et valeurs informelles du système administratif existant est grande, plus les réformes ont de chances d'être

mises en œuvre avec succès» (Brunsson & Olsen, 1993 cités in Christensen & Læg Reid, 2016 : 30). Ici, la réussite ou l'échec de ce test repose sur les élites politico-administratives qui ont la charge de faire évoluer les normes locales pour accueillir le changement extérieur, mais qui doivent également faire en sorte que les réformes ne soient pas trop éloignées des références historiques.

Pour notre cas d'étude, nous avons vu que deux épisodes historiques caractérisent la construction institutionnelle du Kosovo : la période de l'ex-Yougoslavie et la période sous administration onusienne (cf. « 1. Bref retour sur la construction de l'État du Kosovo »). L'influence de ces deux périodes sur l'administration publique a été couverte par les études que nous avons mentionnées dans notre revue de littérature. L'héritage socialiste de l'ex-Yougoslavie au Kosovo est décrit globalement par Venner de la manière suivante : « En tant que province de la Yougoslavie socialiste, la société et l'économie du Kosovo ont été influencées par un style d'administration fondé sur une centralisation extrême et un contrôle hiérarchique, l'absence d'organisations indépendantes de la société civile et des politiques économiques comprenant le contrôle des prix des denrées alimentaires, des services publics à des prix inférieurs aux coûts, un recrutement important d'entreprises publiques et des pensions généreuses pour les employés. » (Venner, 2016 : 6). Plus spécifiquement, Meyer-Sahling met l'accent sur un problème continu qui existe au sein des administrations publiques postcommunistes des PECO et qui se donne à voir au Kosovo également : le patronage (Meyer-Sahling, 2017). Au Kosovo, cela se traduit par un clientélisme « dans lequel les partis politiques kosovars en place offrent des postes dans la fonction publique en échange de votes et de soutien politique » (Korenica et al., 2011 : 354). Hormis ces caractéristiques qui ont été relevées, les auteurs semblent s'accorder pour dire que l'héritage yougoslave a peu influencé la fonction publique au Kosovo (Korenica et al., 2011 ; Venner, 2016 ; Jackson, 2018). Deux raisons sont invoquées : tout d'abord, l'exclusion jusqu'en 1974 des fonctionnaires albanais du Kosovo dans l'administration officielle yougoslave puis leur exclusion après 1991 durant l'occupation

serbe (Korenica et al., 2011). La deuxième raison, la plus fondamentale, est la volonté de la communauté internationale de faire table rase des institutions passées et de construire de nouvelles institutions alignées sur le système démocratique-libéral (Venner, 2016). En ce sens, le développement de la fonction publique du Kosovo a été façonné dès 1999 et pour l'essentiel par la MINUK (Korenica et al., 2011). Ainsi, nous considérons que les réformes qui sont induites aujourd'hui dans l'administration publique au Kosovo sont fortement tributaires de cette période de construction institutionnelle sous la MINUK, sans omettre la perpétuation possible de certaines caractéristiques comme le patronage.

3.2.2.3 LES CARACTÉRISTIQUES POLITIQUES

Enfin, les caractéristiques politiques font référence aux caractéristiques classiques d'un système politique telles que l'organisation du gouvernement, les relations entre le Parlement et le gouvernement, le type d'élections, le fonctionnement judiciaire et tout ce qui façonne les processus décisionnels au sein d'un État. Le type de relation entretenue par le système politique et le système administratif fait également partie des caractéristiques politiques. Les auteurs expliquent que les élites s'appuient sur ces arrangements constitutionnels et ces structures politico-administratives pour mener à bien les réformes administratives. Cette visée instrumentale aura plus ou moins de succès selon que ces caractéristiques politiques sont organisées autour de l'idée de hiérarchie et de contrôle ou l'idée de conflits et de négociations (March & Olsen, 1983 cités in Christensen & Laegreid, 2016).

Le Kosovo est une république avec un régime démocratique parlementaire. La Constitution du Kosovo reprend les idées qui ont été promulguées par le « Cadre constitutionnel pour l'autonomie provisoire », établi dès 2001 par l'ONU. Ainsi, l'Assemblée générale exerce le pouvoir législatif et se compose de 120 députés élus au scrutin proportionnel pour un mandat de quatre ans. Le pouvoir exécutif est composé du Chef du gouvernement, incarné par le président ou la présidente, et du gouvernement, dirigé par le Premier ministre

(Constitution of the Republic of Kosovo, 2008). Au niveau du jeu politique, les partis politiques sont encore en transition vers un fonctionnement démocratique et une logique de programme (Capussela, 2015). Deux groupes politiques ont dominé l'échiquier politique depuis 2008 : la Ligue démocratique du Kosovo (Lidhja Demokratike e Kosovës, LDK) et le Parti démocratique du Kosovo (Partia Demokratike e Kosovës, PDK). Le premier est issu du mouvement de résistance pacifique durant la période d'occupation et représente une fraction intellectuelle urbaine alors que le second est issu de la résistance armée de la guerre et représente une fraction plus rurale (Capussela, 2015). Des tendances au patronage que nous avons précédemment mentionnées influent le système politico-administratif. Le renforcement d'un nouveau parti, le parti de l'Autodétermination (Vetëvendosje, VV), qui selon son programme politique se bat contre la corruption et est fondé sur des valeurs de méritocratie et de justice sociale, est un changement majeur dans le paysage politique kosovar. VV est arrivé en tête des dernières élections législatives anticipées de 2021 et domine actuellement le gouvernement. Son renforcement politique est un signal fort vers le développement « d'un système politique plus ouvert et compétitif » (Capussela, 2015 : 170).

Après ce tableau expliquant et illustrant les différentes composantes de la perspective transformative, il faut expliquer comment celles-ci interagissent avec les RAP. À cet égard, il est essentiel de relever que la perspective transformative ne résulte pas « d'une simple question de combinaison et de mélange » entre la pression environnementale, le contexte historique et institutionnel et les caractéristiques politiques (Christensen & Lægroid, 2016). L'interaction est en effet plus complexe et dynamique. Deux composantes peuvent être co-dépendantes et c'est leur combinaison qui déterminera la trajectoire des réformes. Les auteurs donnent l'exemple de leaders politiques qui sélectionnent seulement certains domaines de l'ensemble des réformes promulguées par l'environnement extérieur estimant que ce sont les seules qui ont des chances d'aboutir au regard du contexte culturel national. Il y a également

un processus d'influences mutuelles qui s'opère : les réformes sont contraintes par l'environnement externe, les caractéristiques culturelles et les structures politiques mais les réformes peuvent également modifier chacune de ces trois composantes. Ainsi, « la traduction transforme à la fois ce qui est traduit et ceux qui traduisent » (Christensen et Lægreid, 2016 : 32). Nous avons tenté d'illustrer ces différentes interactions par le schéma qui suit :

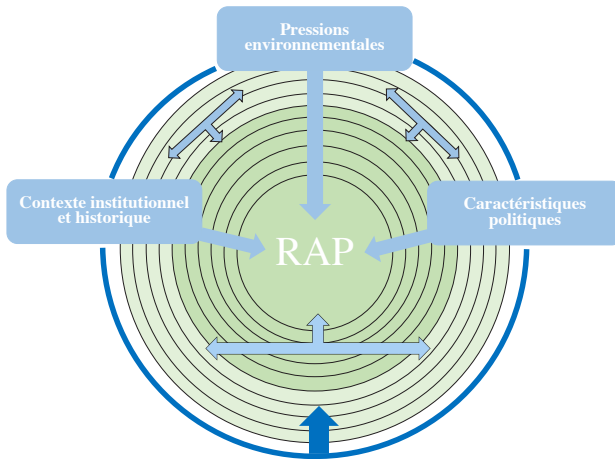


Figure 4 : Illustration des interactions multiples au sein de la perspective transformative (Production propre)

Les RAP sont influencées par chacune des composantes de la perspective transformative mais également par l'interaction de deux composantes (flèches bleu clair). L'interaction des trois composantes peut également influencer les RAP (flèche bleu foncé). Simultanément, les RAP irradient également chacune des trois composantes (cercles en vert).

Il convient encore de noter que la perspective transformative permet aux auteurs d'énoncer deux constats essentiels : les acteurs n'ont pas une maîtrise et une compréhension totale du processus de réformes administratives mais les acteurs ont une certaine marge de manœuvre pour influencer ce processus qui n'est pas complètement déterminé par l'extérieur (Christensen et Lægreid, 2016).

3.3 HYPOTHÈSES

Sur la base de la littérature précédemment présentée et sur la base de la perspective transformative, nous émettons les hypothèses ci-dessous dans ce cinquième chapitre. Notons qu'en raison de la faible quantité d'études liée aux réformes administratives au Kosovo, nous avons également dû nous appuyer sur une série d'articles qui ont travaillé sur des sujets annexes à notre thématique. Ces derniers, souvent en lien avec la mise en place de réformes dans d'autres secteurs de l'État, mettent en avant des pistes explicatives qui pourraient également être mobilisées pour la trajectoire des RAP au Kosovo. Pour plus de clarté, nous schématisons à la fin de ce chapitre la manière dont nous avons construit nos hypothèses.

Le programme SIGMA est une pression externe de l'environnement selon la théorie transformative. L'adoption des RAP basées sur les standards occidentaux est présentée comme une étape essentielle dans les négociations du processus d'adhésion à l'UE. Le Kosovo, ayant pour volonté politique de se rapprocher de l'UE, doit adopter les principes du programme SIGMA. Du côté de la littérature scientifique, Beysoylu (2018) a notamment relevé que la question principale qui guide les acteurs kosovars dans la mise en œuvre des réformes émanant de l'UE était de savoir si les concessions faites sont équivalentes aux récompenses de l'UE. Elbasani (2011) qui a étudié les réformes administratives en Albanie note que « la faible association entre le suivi des progrès et les récompenses [de l'UE] ont laissé une grande marge de manœuvre aux acteurs au pouvoir pour se contenter de respecter les prescriptions de l'UE du bout des lèvres » (p. 3). Comme les réformes au sein de CS et au sein de la GRH rencontrent des difficultés, il s'agit de voir si cela est dû au fait que les acteurs ne perçoivent pas les RAP comme étant un domaine où les bénéfices seraient importants au regard du rapprochement avec l'UE. À cet égard, nous pouvons formuler la première hypothèse suivante : *(H1) Les RAP sous le programme SIGMA ne font pas l'objet d'une appropriation d'enjeu par les dirigeants politiques dans l'agenda relatif à l'UE.*

Il est intéressant ensuite de se pencher sur l'aspect coercitif de cette pression externe. Le pouvoir de contrainte du programme SIGMA a été défini comme faible. En effet, l'OCDE et l'UE se limitent à une conditionnalité technique et financière : elles offrent des ressources afin d'assister les pays dans la mise en œuvre des réformes administratives. En termes de contrôle, l'OCDE et l'UE se limitent à des rapports de monitorings annuels quant à l'évolution de la mise en œuvre des réformes. L'article de Tadić & Korenica et al. (2011) précédemment présenté met précisément en avant le manque de contrôle comme une des raisons de la persistance du patronage dans la fonction publique au Kosovo : « Les incohérences des règles de recrutement promues au niveau international et le manque de contrôle de la part des autorités compétentes ont fourni des outils institutionnels facilement disponibles aux agences patronales locales pour infiltrer leurs copains dans l'administration de l'État » (p. 187). Plusieurs études défendent l'idée que le pouvoir de contrainte de l'UE devrait être plus important. Après avoir étudié les réformes de la gestion publique demandées par l'UE en Turquie, Demir (2018) note que « l'impact de l'UE sur les réformes est limité par l'application d'outils de conditionnalité basés sur l'assistance lorsqu'il est nécessaire d'exercer une pression sur les autorités nationales » (p. 159). Beha & Hajrullahu (2020) insistent également sur une implication plus importante de l'UE : « l'UE devrait adopter une approche plus proactive et axée sur les résultats à l'égard des institutions du Kosovo » (p. 119). Ainsi, nous nous questionnons sur le pouvoir de contrainte du programme SIGMA par cette deuxième hypothèse : (H2) *Le programme SIGMA ne contraint pas de manière suffisante la mise en œuvre des RAP au Kosovo.*

Une attention doit également être portée à l'égard de la réception des RAP de la part des acteurs locaux. Qehaja & Prezelj (2017) ont étudié le processus de développement des politiques publiques dans le domaine de la sécurité publique après l'indépendance de 2008. Ils ont notamment conclu que les modèles prônés par les acteurs internationaux ne prenaient pas suffisamment en compte les spécificités propres du pays. Il y a ainsi eu une méfiance qui s'est développée au sein des acteurs locaux qui a nui

à l'appropriation locale. Ce constat est reconduit par Phillipps (2018) pour le même domaine de politiques publiques : « L'appropriation locale de la conception, de la gestion et de la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité est incohérente ou ignorée par les organisations internationales, ce qui entraîne un mécontentement local vis-à-vis de la présence internationale et des documents de politique de sécurité internationale qui ne sont pas ancrés dans le contexte local » (p.282). Il s'agit donc de voir si les acteurs relèvent un manque de prise en compte du contexte local dans les réformes sous le programme SIGMA : *(H3) Il y a une méfiance des acteurs locaux envers le programme SIGMA en raison d'une inadéquation entre les réformes et le contexte local.*

La méfiance des acteurs peut également résulter d'une confusion au sein des RAP. Les chercheurs scientifiques s'accordent à dire que le manque de clarté dans les objectifs à atteindre et le manque d'unité au sein des acteurs internationaux impliqués dans les réformes de la fonction publique kosovare sous la MINUK ont été les principales raisons de l'échec des réformes menées au sein de la fonction publique (Venner, 2016 ; Tadić & Elbasani, 2018). Troncotă (2018), qui a étudié l'échec dans la mise en œuvre de l'Accord de Bruxelles entre Belgrade et Pristina, s'attarde notamment sur « l'ambiguïté volontaire » (p. 219) du discours de l'UE et démontre que celle-ci favorise la résistance politique des acteurs locaux. Il s'agit de voir ici si ces problèmes d'incohérences se retrouvent dans le programme SIGMA. La quatrième hypothèse est : *(H4) : Le programme SIGMA s'inscrit dans un cadre peu clair, en matière d'objectifs à atteindre et vis-à-vis des autres acteurs internationaux impliqués dans le processus des RAP au Kosovo.*

En poursuivant notre focale sur les acteurs locaux, nous pouvons nous attarder sur leurs ressources. Venner (2016) souligne qu'il y a eu une « kosovarisation » (p. 158) tardive de la fonction publique sous la MINUK car celle-ci accordait peu d'attention au développement des capacités du personnel local par le contrôle et la formation. Par conséquent, les institutions locales n'ont pas disposé des ressources nécessaires pour s'approprier les réformes durant la période de transition.

Meyer-Sahling (2016) voit également la faiblesse des ressources locales comme une piste explicative possible de l'échec de la mise en œuvre de certaines réformes administratives par les Balkans occidentaux. Nous pouvons prétendre à la cinquième hypothèse suivante : *(H5) Les acteurs locaux n'ont pas les ressources suffisantes pour mettre en œuvre les réformes au sein du Cadre stratégique et de la Gestion des ressources humaines du programme SIGMA.*

Le cadre structurel et institutionnel doit également faire l'objet d'une étude. Dans l'article de Halili & Kukovič (2022), les retards de la mise en œuvre des procédures de simplification administrative au Kosovo sont étudiés. Les auteurs mettent l'accent sur la fragmentation du cadre institutionnel pour expliquer ce manquement. En effet, l'absence d'assignation à une institution spécifique de la gestion et de la coordination des réformes liées à la fourniture de prestations publiques retarde l'ensemble du processus de réformes. Il s'agit donc de voir si le manque d'institutions coordinatrices est un argument qui se vérifie pour les réformes administratives dans le Cadre stratégique et la Gestion des ressources humaines. La sixième hypothèse est donc : *(H6) Le cadre institutionnel et structurel au sein du Cadre stratégique et au sein de la Gestion des ressources humaines entrave les réformes.*

Le cadre juridique a également été souligné comme ayant une valeur explicative pour les réformes. En effet, Doli et al. (2012) ont étudié le degré de discrétion politique permise par les législations qui ont régi la fonction publique au Kosovo au cours du temps. Ils ont notamment conclu que la législation de 2010 « accorde aux institutions exécutives un niveau significatif de discrétion politique dans la nomination, le licenciement et la promotion des fonctionnaires » (p. 716). Cette loi ayant été réformée depuis, il s'agit d'évaluer si la nouvelle législation offre encore un degré de discrétion politique aussi important. La septième hypothèse est formulée comme suit : *(H7) La législation en matière de nomination, de licenciement et de promotion des fonctionnaires offre un degré important de discrétion politique aux dirigeants politiques.*

De manière plus générale, nous pouvons nous intéresser à une certaine caractéristique culturelle qui semble exister au sein de la fonction publique kosovare. Il faut rappeler les résultats de Tadić & Elbasani (2018) à cet égard : « La bureaucratie émergente du Kosovo présente les caractéristiques typiques d'un système hybride : elle reproduit sur papier les normes internationales et fonctionne selon les principes du favoritisme politique dans la pratique » (Elbasani, 2018 : 159). Dans l'évaluation faite par SIGMA (cf. Section 2.2.3 « État des lieux : trois domaines de réformes sous la loupe »), il est justement souligné que le Kosovo a su adopter un nombre de lois considérables qui sont efficaces pour les RAP. C'est leur mise en œuvre qui est plus problématique. La huitième hypothèse se présente donc comme suit : *(H8) La culture hybride qui régit le système politico-administratif kosovar nuit à la mise en œuvre des RAP du programme SIGMA.*

De manière générale encore, il n'est pas possible de passer outre le caractère politisé de la fonction publique kosovare. En passant en revue la composante relative au contexte historico-institutionnel de la perspective transformative, nous avons évoqué que le système politico-administratif au Kosovo était caractérisé par un patronage. Ici, nous avons choisi de nous appuyer sur une définition large du patronage : « Les nominations par favoritisme [sont définies comme] une forme de politisation de l'administration publique caractérisée par le pouvoir des acteurs politiques à nommer discrétionnairement des personnes de confiance à des postes non électifs dans le secteur public. » (Panizza et al., 2021). Comme déjà mentionné, plusieurs études ont mis en avant cet aspect. Ainsi, Venner (2016) montre que la MINUK a échoué à remplacer la fonction publique dans la période post-conflit : « le retour incontrôlé sur les lieux de travail [des fonctionnaires] antérieurs a conforté les idées préexistantes selon lesquelles l'emploi dans le secteur public est un droit, une forme de protection sociale ou un instrument d'influence politique » (p. 156). Les travaux de Tadić & Elbasani (2018) font également le constat suivant : « les incohérences juridiques inscrites dans la législation promulguée par la communauté internationale ont permis aux acteurs

locaux de mettre en place des stratégies formelles et informelles pour recruter des amis politiques dans le système de fonction publique nouvellement créé » (p. 158). Le développement de la fonction publique sous la MINUK a donc renforcé l'héritage culturel quant au patronage au sein de l'administration publique au Kosovo, créant une dépendance au sentier. Vries (2017) rappelle classiquement que « Les personnes au pouvoir, quel que soit le type de régime, hésiteront toujours à renoncer à ce pouvoir et seront, quel que soit le type de régime, attentives à leurs propres intérêts » (p. 29). Il s'agit donc de voir si les dirigeants politiques / partis politiques actuels continuent à tirer profit de ces canaux clientélistes. La neuvième hypothèse est : *(H9) Les dirigeants politiques / partis politiques résistent à la mise en œuvre de la réforme du système de patronage dont ils sont les principaux bénéficiaires.*

Nous n'avons pas été en mesure de trouver des hypothèses qui pourraient expliquer le succès relatif de la Gestion des finances publiques. Venner (2016) est la seule à traiter de cet axe de réformes. Elle souligne en ce sens les apports positifs de la période sous la MINUK : les différents donateurs internationaux ont été en accord sur les objectifs à atteindre et les ressources à mobiliser. Il y a également eu une attention particulière et précoce dans le développement des capacités du personnel local, notamment par la formation. Enfin, l'auteure met également l'accent sur des aspects plus organisationnels : les institutions qui composent la Gestion des finances publiques sont relativement plus petites et isolées du reste de l'administration publique. Nous constatons que les trois facteurs mobilisés font écho respectivement à nos hypothèses 4, 5 et 6. Nous avons donc décidé de considérer l'axe de réforme de la Gestion des finances publiques comme un cas de contrôle : le succès relatif de la GFP pourrait s'expliquer par l'absence des facteurs négatifs formulés dans nos différentes hypothèses.

Nous avons schématisé comme suit la manière dont nous avons construit nos hypothèses. Nous nous sommes appuyés sur deux types de littérature et nous avons tenté autant que possible d'illustrer les différentes composantes de la perspective.

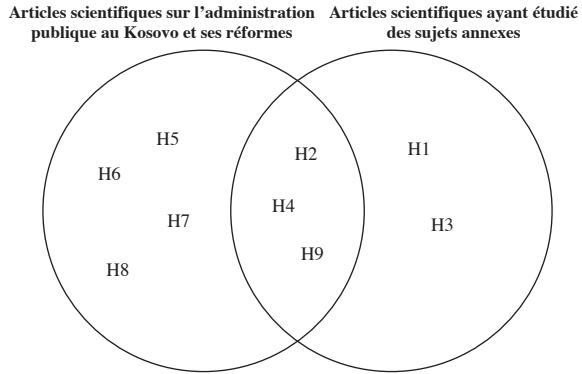


Figure 5 : Construction de nos hypothèses selon deux types d'articles scientifiques (Production propre)

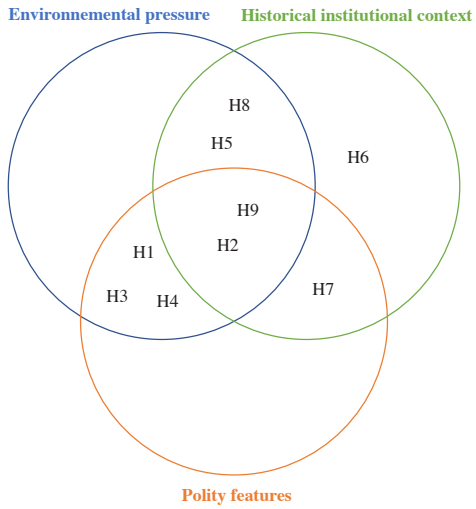


Figure 6 : Articulation de nos hypothèses avec la perspective transformative (Production propre)

4 DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Dans ce chapitre, nous rendons compte des travaux réalisés en présentant la manière dont nous avons récolté nos données et la manière dont nous les avons analysées. Comme il sera expliqué, notre démarche méthodologique est constituée de deux étapes distinctes, avec une étape exploratoire et une étape analytique.

4.1 ÉTAPE EXPLORATOIRE : RAPPORTS OFFICIELS DES ORGANISATIONS LOCALES

4.1.1 PRÉSENTATION ET ANALYSE DES DONNÉES

Lors d'une première étape exploratoire, nous avons voulu mettre en avant les travaux qui ont été produits par les différentes organisations locales représentant la société civile et les instituts de recherche sur place. Cette démarche a été motivée par deux points. Tout d'abord, comme il a été démontré, la littérature scientifique a encore très peu investi les réformes récentes de l'administration publique au Kosovo. Ainsi, d'un point de vue pratique, les rapports de ces organismes offrent une première image essentielle et unique de l'état des RAP. Ensuite, ces organismes jouent un rôle central au sein des Balkans occidentaux : ce sont des centres de production de connaissances pionnières. En effet, après le régime socialiste yougoslave, la plupart des nouveaux gouvernements n'avaient pas les ressources nécessaires pour institutionnaliser des organismes de recherche publics (Galushko & Djordjevic 2018). Ce sont donc les ONG axées sur la recherche et les instituts de recherche indépendants qui, soutenus financièrement par la communauté internationale, ont fourni l'expertise nécessaire au sein de la société (Galushko & Djordjevic 2018). Au Kosovo plus spécifiquement, ces organismes de recherche et leur expertise sont largement reconnus au point où ils sont considérés comme formant une « communauté épistémique » (Phillipps, 2018). Ainsi, il apparaît pertinent de s'appuyer sur ce type de travaux pour étudier les RAP au Kosovo.

Nous avons pu trouver quatre rapports qui ont étudié les RAP au Kosovo. Trois émanent d'instituts de recherche (Balkan Policy Research Group, GAP Institute, Group for Legal and Political Studies) et un qui émane d'une organisation représentant la société civile (Lëvizja FOL). Ces rapports ont été publiés en ligne sur la page respective de ces organismes. Ils ont été trouvés à l'aide d'une recherche par mots-clés sur internet.

Ces rapports traitent des réformes administratives dans leur globalité. Sur la base de notre question de recherche, nous avons analysé ces rapports en mettant l'accent sur les causes pouvant expliquer la dégradation des performances de l'axe de réforme du Cadre stratégique et de l'axe de réforme de la Gestion des ressources humaines ainsi que la relative réussite de l'axe de réforme de la Gestion des finances publiques. Nous avons analysé ces données comme suit : tout d'abord, nous avons restitué sous différentes catégories les principaux facteurs explicatifs concernant les axes de réformes qui émanent de ces rapports, puis nous avons émis un commentaire général quant à l'apport de ces travaux.

Nom de l'organisation	Type d'organisation	Année de fondation	Rapport
Balkans Policy Research Group (BPRG)	Think tank, non-partisan	2013	Public Administration Reform in Kosovo: Constant Struggle to Make It, 2020, 76 pp.
Cap Institute	Think tank	2007	Non-merit Based Recruitment in Public Institutions, 2020, 28 pp.
Group for Legal and Political Studies (GLPS)	Institut de recherche indépendant spécialisé dans les politiques publiques, non-partisan	2012	National PAR Monitor - Kosovo 2019/2020, 2021, 142 pp.
Lëvizja FOL	Organisation non-gouvernementale	2009	The Public Administration Reforms in the State of Stagnation, 2021, 32 pp.

Tableau 1 : Récapitulatif des organisations de recherche dont les rapports ont été étudiés

4.2 ÉTAPE ANALYTIQUE : ENTRETIENS MENÉS AVEC DIFFÉRENTS ACTEURS

4.2.1 PRÉSENTATION DES DONNÉES

La deuxième étape de notre travail est constituée d'entretiens semi-directifs que nous avons pu mener avec des acteurs sur le terrain. Nous souhaitons avoir la perspective de quatre groupes d'acteurs : les responsables du programme SIGMA de l'OCDE, les agents publics locaux en charge de la mise en œuvre des réformes, les experts scientifiques ayant étudié les RAP au Kosovo et les organisations représentant la société civile mentionnées dans notre partie exploratoire. En choisissant ces quatre groupes d'acteurs, il était important de pouvoir

bénéficier du témoignage d'une pluralité d'acteurs qui varie des connaissances pointues des experts aux managers confrontés aux problèmes pratiques en passant par les organisations d'avantage orientées vers la société civile. Il était également important de rendre compte à la fois de la perspective de l'OCDE et celle du Kosovo.

L'ensemble des entretiens que nous avons pu obtenir ont été menés durant la fin du mois de juin et le début du mois de juillet 2022. Ils ont eu lieu à distance sur la plateforme de vidéoconférence Zoom. Ce choix a été fait pour des considérations pratiques : il aurait été difficile de se déplacer à Londres, à Paris et à Prishtina, lieu de travail respectif de nos interviewés. Les entretiens ont été enregistrés avec l'accord préalable des participants.

Pour les responsables du programme SIGMA, nous avons contacté trois *senior policy advisors*, spécialistes respectivement du Cadre stratégique, de la Gestion des ressources humaines et de la Gestion des finances publiques. Le contact a été établi par mail à l'aide des informations obtenues sur la page officielle du programme SIGMA de l'OCDE. Nous avons eu une réponse positive de l'ensemble des acteurs pour un entretien. Cependant, l'entretien avec le spécialiste de la Gestion des ressources humaines n'a pas pu être mené car ce dernier n'était pas disponible durant la période à laquelle nos entretiens ont été effectués. Les deux entretiens avec les experts de l'OCDE ont été menés en anglais. Leur durée a varié de 40 à 45 minutes.

Pour les managers publics locaux, les informations de contact n'étaient pas disponibles en ligne. Nous avons donc directement pris contact par mail avec le secrétaire général ou la secrétaire générale en charge respectivement du MPBAP et du MFPT. Ces personnes nous ont orientés vers des responsables des départements en charge de la mise en œuvre des RAP, respectivement le Département des réformes de l'administration publique du MPBAP et le Département pour l'intégration européenne et le Coordination des politiques du MFPT. Nous avons également pu mener un entretien avec un représentant de l'IKAP. Le contact de ce représentant nous a été donné par l'un de nos interviewés. Ces entretiens ont été menés

en albanais et ont duré en moyenne 1 heure 40 minutes. Nous avons également contacté à plusieurs reprises une personne responsable du Département de la gestion des agents publics du MPBAP, après suggestion de l'un de nos interviewés. Malgré nos relances, nous n'avons pas obtenu de réponse de ce département.

Il y a eu deux prises de contact différentes pour les experts. Le premier expert est un docteur en administration publique et chercheur. Ce dernier est régulièrement mandaté en tant qu'expert indépendant par l'OCDE et le gouvernement du Kosovo pour l'évaluation des RAP. Le contact avec ce dernier a été établi via LinkedIn en raison de l'absence d'adresse mail en ligne. Nos échanges ont par la suite eu lieu exclusivement par email. Le second expert est également détenteur d'un doctorat en administration publique et a précédemment occupé un haut poste au sein du Service juridique de l'ancien Ministère de l'Administration publique du Kosovo. Il est actuellement chercheur senior pour un institut de recherche. Nous avons été dirigés vers cet expert par l'auteur d'un des articles scientifiques présentés dans notre revue de littérature avec qui nous voulions initialement mener un entretien. Les interviews avec ces deux experts ont été menés en albanais et ont duré en moyenne 1 heure et 15 minutes.

Les organisations représentant la société civile ont été contactées en albanais via leur adresse mail générique disponible sur leur page en ligne. Nous avons contacté Balkan Policy Research Group, Institute GAP et Lëvizja FOL. Nous n'avons reçu aucune réponse de ces organisations représentant la société civile malgré une relance. Nous avons tenté une troisième prise de contact via l'adresse mail des directeurs et directrices de ces organisations. Seule la directrice de Lëvizja FOL nous a répondu en nous communiquant que l'organisation manquait de temps pour un entretien mais que des réponses pouvaient être fournies par écrit. Nous avons transmis nos questions par mail à cette dernière mais nous avons décidé de ne pas retenir ses réponses pour notre analyse. En effet, celles-ci étaient dans l'ensemble assez générales et il était difficile de les comparer avec les entretiens. Nous n'avons donc pas pu échanger avec les organisations représentant la société civile.

Un tableau récapitulatif de nos entretiens est proposé ci-dessous. Il a été décidé de ne pas rendre public le nom de nos interviewés. En effet, nous n'avons pas voulu que les propos qui ont été tenus par nos interviews créent un préjudice pour leur position, notamment lorsque des questions comme la politisation étaient soulevées ou lorsque des remarques étaient adressées à l'encontre du programme SIGMA.

Responsables du programme SIGMA	Fonction	Prise de contact	Date de l'entretien	Durée de l'entretien	Lieu de l'entretien
1.	Senior policy advisor pour le Cadre stratégique	Mail, adresse officielle disponible en ligne	29.06.2022	40min.	En ligne, via la plateforme Zoom
2.	Senior policy advisor pour la Gestion des finances publiques	Mail, adresse officielle disponible en ligne	04.07.2022	45min.	

Managers publics	Fonction	Prise de contact	Date de l'entretien	Durée de l'entretien	Lieu de l'entretien
1.	Représentant du Département des Réformes de l'administration publique	Contact donné par la Secrétaire du Ministère de l'Intérieur et de l'administration publique	22.06.2022	1h25	En ligne, via la plateforme Zoom
2.	Représentant du Département pour l'Intégration européenne et la Coordination des politiques	Contact donné par le Secrétaire du Ministère des Finances, du travail et des transferts	27.06.2022	1h40	
3.	Représentant de l'IKAP	Contact donné par l'un de nos interviewés	24.06.2022	1h40	

Experts locaux	Fonction	Prise de contact	Date de l'entretien	Durée de l'entretien	Lieu de l'entretien
1.	Expert indépendant (SIGMA + Kosovo)	LinkedIn puis adresse email privée	21.06.2022	1h20	En ligne, via la plateforme Zoom
2.	Chercheur au sein d'un institut de recherche	Contact donné par un autre chercheur contacté initialement	23.06.2022	1h10	

Tableau 2 : Récapitulatif des entretiens qui ont été menés

4.2.2 GRILLE D'ENTRETIEN

Nous avons élaboré la grille d'entretien suivante pour mener nos interviews. Les questions ont été séparées sous différentes sections. L'accent a été mis sur la section « Human resources management » ou la section « Public finance management » selon le domaine de spécialisation de la personne interviewée. Par exemple, aucune question relative à la section « Human Resources Management » n'a été posée au représentant du Département pour l'intégration européenne et le Coordination des politiques du MFPT. Les sections « Strategic framework », « Overall Process » et « Kosovo features » ont été couvertes par tous nos entretiens. Les questions en rouge sous chaque section sont les questions les plus importantes qui ont été posées en premier. Les questions en noir étaient des questions « réserves » dans le cas où nous disposions de temps supplémentaire ou si nous souhaitions relancer nos interviewés. Chaque question fait référence à l'une de nos hypothèses hormis les questions relatives à la Gestion des finances publiques étant donné que ce dernier représente notre cas de contrôle.

STRATEGIC FRAMEWORK	QUESTION	PERSONAL NOTES	CONCEPTS BEING STUDIED
	1) Generally speaking, how would you describe the implementation of PAR in Kosovo the last few years?		Political relevance of PAR in Kosovo / Issue ownership [H1]
	2) How the SIGMA program is perceived by the political-administrative authorities in Kosovo?		
	3) What level of priority does the SIGMA program have for Kosovo's EU accession process?		
	4) The main strategic plans of PAR in Kosovo (e.g. Public Finance Management Reform Strategy in 2020) have expired. How would you explain that these have not yet been renewed?	Strategy for the Modernization of Public Administration in 2021 / Strategy for the Improvement of Policy Planning and Coord. in 2021	
	5) In the latest monitoring report, SIGMA points out that the coordination of PAR at the administrative level is not functional. How could Kosovo improve on this issue?	Halili & Kuković (2022): lack of assignment to a specific institution of the management and coordination of service delivery reforms	Institutional features [H6]
	6) How would you assess the annual monitoring reports produced by Kosovo regarding the fulfilment of reform objectives?		

PUBLIC FINANCE MANAGEMENT	QUESTION	PERSONAL NOTES	CONCEPTS BEING STUDIED
	13) Generally speaking, how would you explain that Kosovo's performance in the Public financial management is one of the highest in the Western Balkans?		
	14) How does public finance differ from the rest of public administration?	Institutional isolation from the rest of public administration (Venner, 2016)	
	15) How has UNMIK contributed to the development of Public Financial Management in Kosovo?		
	16) How to improve the implementation rate of the recommendations made by the National Audit Office?		

OVERALL PROCESS	QUESTION	PERSONAL NOTES	CONCEPTS BEING STUDIED
	17) Apart from the OECD and the EU, which are the other international actors involved in the SIGMA project?	Role of foreign embassies?	Environmental pressure [H4]
	18) What do you think about the clarity of the rules and objectives promoted by the SIGMA program?	Inconsistency providing freedom for political leaders?	
	19) How the population perceives the administrative reforms in Kosovo?		Local involvement [H3]
	20) How does SIGMA work with local authorities and NGOs?		
	21) How should SIGMA's controls on implementation evolve?	Monitoring reports sufficient?	Environmental pressure [H2]
KOSOVO FEATURES	QUESTION	PERSONAL NOTES	CONCEPTS BEING STUDIED
	22) How would you describe the administrative culture in Kosovo?	Ineffective implementation of formal rules (Meyer-Sahling, 2016)	Cultural features [H8]
	23) How would you describe the interplay between the political parties in Kosovo?		Political features [H9]
	24) How could the establishment of the "Vetëvendosje" party in government influence the PAR in Kosovo?	Largest political party in Kosovo (58 seats in the 2021 Kosovan parliamentary election) / One party program's axe: meritocracy	

Tableau 3 : Grille d'entretien

4.2.3 ANALYSE DES DONNÉES

Nous avons analysé nos entretiens comme suit : chaque réponse donnée par nos interviewés a été rattachée à l'une de nos hypothèses. Nous avons mis l'accent sur les éléments qui étaient mentionnés à plusieurs reprises. Nous avons ensuite regroupé nos hypothèses sous quatre grandes catégories : « Autour du programme SIGMA et de sa réception », « Autour de l'appropriation d'enjeu des RAP », « Autour des ressources et institutions locales » et « Autres résultats ». Nous avons tenté d'illustrer ces parties autant que possible par des citations. Nous avons également

tenté de faire référence aux rapports produits par les différentes organisations de recherche étudiés dans notre partie exploratoire. Lorsqu'il était nécessaire, nous avons apporté un regard critique sur les questions qui tentaient de rendre compte de nos hypothèses ou sur la formulation même de nos hypothèses.

5 RESTITUTION ET ANALYSE DES RÉSULTATS

5.1 ÉLÉMENTS DE REPONSES LIMITEES DES RAPPORTS

Cette section synthétise les facteurs explicatifs qui ont été mis en avant par les organisations locales pour expliquer l'état des réformes de l'administration publique au Kosovo. Selon nos précédents critères, nous avons mis l'accent sur les causes pouvant expliquer la dégradation des performances de l'axe de réforme du Cadre stratégique et de l'axe de réforme de la Gestion des ressources humaines et la relative réussite de l'axe de réforme de la Gestion des finances publiques.

Manque de volonté politique et d'appropriation d'enjeu

Le manque de volonté politique est le facteur principal soulevé par le BPRG pour expliquer les RAP au Kosovo que le think tank caractérisent de « Lutte constante pour y parvenir » (BPRG, 2020). De manière générale, le processus de réforme de l'administration publique a toujours été guidé par les forces extérieures, principalement l'UE. Le BPRG explique : « La perspective européenne du Kosovo est un moteur important de la réforme. L'absence d'une perspective codifiée de l'UE avant l'ASA a contribué au manque de volonté du côté politique de s'engager dans les RAP » (BPRG, 2020 : 74). Ainsi, au niveau local, les réformes sont davantage justifiées pour répondre aux donateurs extérieurs que par la croyance réelle d'un besoin d'amélioration de l'administration publique. FOL Lëvizja mentionne la fusion récente de l'ancien Ministère de l'Administration publique avec le Ministère de l'intérieur pour illustrer le manque d'intérêt politique pour les RAP (FOL, 2021).

Ce facteur explicatif est particulièrement révélateur pour l'axe relevant du Cadre stratégique. Un paquet législatif a par exemple été adopté en 2019, marquant une étape importante dans le processus des RAP. Cependant, certains aspects de ces lois, notamment la Loi sur les agents publics et la Loi sur la rémunération dans la fonction publique, ont été jugés anticonstitutionnels, ce qui a bloqué la mise en œuvre de celles-ci. Bien

que les modifications nécessaires pour rétablir la constitutionnalité de ces lois, et donc par extension leur implémentation, aient été identifiées, il y a eu un manque de volonté politique d'agir en ce sens. Le BPRG déclare : « L'adoption de l'ensemble des lois sur la RAP avait le potentiel de changer radicalement le fonctionnement de l'administration publique mais la phase de transition s'avère plus compliquée que prévu car aucune d'entre elles n'est encore pleinement mise en œuvre. Le véritable test de la volonté politique en faveur de la réforme de l'administration publique viendra de la conclusion des réglementations et des actions nécessaires pour passer du mode de fonctionnement actuel à celui prévu par les nouvelles lois, ce qui, jusqu'à présent, n'a pas été sans heurts. » (BPRG, 2020 : 36).

Instabilité politique

Le système politique du Kosovo a connu ces dernières années une instabilité politique importante, notamment au niveau de la composition du Gouvernement. Le Mouvement FOL explique : « Le bilan extrêmement médiocre de la mise en œuvre des réformes de l'administration publique en 2019 par le gouvernement du Kosovo est en grande partie le résultat de l'instabilité politique découlant de la démission du Premier ministre Haradinaj en juillet 2019 et des élections parlementaires anticipées qui ont eu lieu en octobre et ont négocié la révision de certains des objectifs de la même année. Ces deux événements ont pratiquement paralysé le processus décisionnel du gouvernement. » (FOL, 2021 : 22).

Politisation de l'administration publique

La politisation qui caractérise les liens entre le système politique et le système administratif est un enjeu majeur qui explique le blocage de certaines réformes de l'administration publique au Kosovo. Cette piste explicative est particulièrement mobilisée quand il s'agit de discuter de la Gestion des ressources humaines. En effet, il existe un clientélisme qui est encore très présent dans le recrutement des agents publics et qui nuit à l'évaluation et à la redevabilité de la fonction publique. Il est jugé urgent

de mettre en œuvre les critères méritocratiques prévus par la Loi sur les agents publics et ceux prévus par la Loi sur la rémunération de la fonction publique. Le rapport du Group for Legal and Political Studies appuie également cette analyse (GLPS, 2021). Le GAP Institute identifie dans un de ses rapports (2020) que les interférences politiques concernent principalement les postes de hauts fonctionnaires de l'administration. L'institut note d'ailleurs que l'assistance technique émanant de la Grande-Bretagne afin d'établir un concours public ouvert n'est presque jamais prise en compte (GAP, 2020) par les autorités responsables locales. L'idée de ce projet est qu'une société de recrutement externe évalue les candidats pour des postes de hauts fonctionnaires en parallèle des commissions de recrutement locales. À la fin, cette société externe émet des recommandations pour la nomination de ces postes. La non-prise en compte de ces recommandations menace la poursuite de ce genre d'assistance selon GAP Institute.

Manque de compétences et de ressources

Au niveau du Cadre stratégique, il est souvent reproché aux stratégies d'être trop ambitieuses, dispersées voire en chevauchement les unes avec les autres. Celles-ci souffrent également d'un manque de suivi : les évaluations d'impact qui sont trop rares et ne permettent par conséquent pas d'établir une gouvernance axée sur les résultats. Il y a eu une insuffisance en termes de compétences techniques à cet égard. Les recommandations du BPRG mettent l'accent sur la coordination entre les stratégies. Il est également jugé primordial d'augmenter les ressources afin de collecter et analyser des données plus systématiquement. Les ressources humaines devraient également être renforcées et les capacités financières mieux évaluées.

Structures institutionnelles en construction

Les structures institutionnelles du Kosovo sont encore en construction du point de vue de l'histoire nationale récente du pays. Elles sont tout d'abord caractérisées comme étant largement tributaires des forces extérieures. Ainsi, les premiers échelons de l'administration publique du

Kosovo se sont construits sous la MINUK après la guerre de 1998-1999. Le BPRG explique que cette configuration a amorcé le manque d'input local en ce qui concerne l'administration publique. Le BPRG note également une certaine réserve quant à la dépendance encore actuelle du Kosovo aux incitations extérieures : « La rotation et les contrats à court terme du personnel international et des assistants techniques peuvent entraîner un manque de mémoire institutionnelle et de durabilité des réformes » (BPRG, 2020 : 74). Les structures institutionnelles du Kosovo ont également été fondées dans l'urgence face à la nécessité de reconstruction post-conflit. Le BPRG explique que ce contexte a particulièrement influencé le recrutement des agents publics « Les capacités et les qualifications du personnel étaient toujours secondaires lors des périodes de recrutement, la priorité étant simplement d'obtenir suffisamment de personnes pour mettre l'institution en marche. » (BPRG, 2020 : 18). Le secteur public était également instrumentalisé en tant que créateur d'emplois afin de relancer l'économie après le conflit, contribuant à une administration publique excessive, toujours critique aujourd'hui (BPRG, 2020).

Il convient de noter un certain nombre de choses que nous pouvons tirer de ces rapports. Tout d'abord, ceux-ci sont une première source essentielle pour se familiariser avec l'échec ou le relatif succès dans le processus de RAP au Kosovo. Il est constaté que ce sont principalement des facteurs qui ont trait aux caractéristiques politiques qui sont mobilisées (volonté politique, stabilité politique, politisation). Des enjeux sont également relevés au regard de l'environnement extérieur (pressions des organisations internationales), des ressources (techniques et financières) et des structures institutionnelles. L'identification de ces enjeux est une première étape essentielle. Il convient cependant d'émettre une note critique vis-à-vis de ces rapports. Hormis le manque d'appropriation d'enjeu et les problèmes relatifs aux structures institutionnelles, les pistes explicatives retenues sont souvent énoncées de manière très générale. Il est par exemple difficile de comprendre pourquoi il y a des problèmes dans la récolte de données ou pourquoi le projet

d'assistance britannique dans le recrutement échoue. De plus, ces rapports ne sont que très peu rattachés aux axes de réformes spécifiques. Nous n'avons pas trouvé de piste explicative pour comprendre la relative bonne performance de l'axe de réforme de la Gestion des finances publiques par exemple. Tout en reconnaissant le précieux apport de ces recherches dans un contexte où les connaissances en matière de RAP au Kosovo sont très limitées, il est possible de souligner un manquement dans l'identification des facteurs à l'origine des problèmes soulevés. Nous reviendrons sur ces résultats de cette première partie exploratoire en tentant de les compléter par l'analyse de nos entretiens.

5.2 PISTES EXPLICATIVES OFFERTES PAR LES ENTRETIENS

5.2.1 AUTOUR DU PROGRAMME SIGMA ET DE SA RECEPTION

Notre deuxième hypothèse prétendait que le programme SIGMA, et notamment les rapports de monitoring qui sont issus de ce dernier, n'exerçait pas une influence suffisante pour contraindre le Kosovo à s'engager de manière plus poussée dans le processus des RAP. Nos entretiens affirment que le programme SIGMA n'est pas contraignant mais cela se justifie par le fait que ce programme n'a précisément pas pour prétention à l'être. En effet, les interlocuteurs expliquent que la nature du programme est d'offrir un cadre général renseignant sur la direction à prendre en termes de réformes au sein de l'administration publique. Les deux représentants de l'OCDE insistent bien sur ce point : le programme SIGMA ne prétend pas imposer des choix politiques.

« L'OCDE ne s'engage pas à exercer un pouvoir de contrainte, elle est destinée à être un guide, à suivre les progrès et à fournir des indicateurs au gouvernement quant à l'évolution des choses. (...) Nous ne pouvons rien imposer, ce n'est pas l'idée. Il est évident qu'il serait utile, dans certaines circonstances, d'être ferme en termes de recommandations, mais c'est un choix politique que de décider où vous souhaitez investir les ressources, quelles sont les priorités de travail pour le gouvernement. »
(Représentant 1 de l'OCDE)

Dans la formulation de notre hypothèse, nous nous sommes appuyés sur des articles qui mettaient l'accent sur le faible pouvoir de contrainte de l'UE pour mener à bien des réformes au Kosovo ou dans d'autres pays. Nos entretiens démontrent qu'il y a une vraie distinction qui est faite entre le programme SIGMA, qui est un instrument technique au service du gouvernement du Kosovo, et l'UE. Nous pouvons soulever ici une erreur dans la formulation de notre hypothèse : la notion de contrainte est absente du programme technique SIGMA car celle-ci s'exerce au sein d'une instance politique, à savoir la Commission européenne, par le biais de sa politique en matière d'élargissement et de voisinage.

« [Le programme SIGMA] n'est pas contraignant dans le sens où on [sous-entendu, l'OCDE] produit des cadres pour les pays en termes de réformes. Il peut y avoir des recommandations mais il n'y a pas de contrainte car c'est aux pays d'implémenter les réformes. On ne peut pas les forcer à faire cela. Le pouvoir de contrainte réside au sein de l'UE : en raison de la perspective d'adhésion de ces pays à l'UE, il y a une pression politique qui s'exerce de manière diplomatique. Les résultats de SIGMA sont utilisés dans le chapitre d'adhésion. » (Représentant 2 de l'OCDE)

En ce sens, les trois représentants administratifs et les deux experts locaux interrogés relèvent l'importance de la mise en place des RAP pour le processus de négociation avec l'UE, surtout depuis que les RAP ont été introduites comme objectif à part entière de l'élargissement. Bien que nous n'ayons pas posé directement la question sur le pouvoir de contrainte de l'UE, les acteurs locaux interrogés ont relevé à plusieurs reprises l'aide financière apportée à travers l'IAP III. Le pouvoir coercitif de l'UE semble ainsi se révéler principalement à travers cet outil.

« Il faut avouer que l'appui budgétaire a aussi joué son rôle : sans mise en œuvre des réformes, les fonds ne pouvaient être obtenus. Alors, le MFPT a fait en sorte de mettre en œuvre les réformes et a pu recevoir ensuite d'importants fonds. » (Manager politique du MFPT)

À cet égard, le représentant du Département des RAP au Kosovo souligne la contribution majeure des réformes entreprises par le MFPT pour obtenir ces fonds. Nous n'avons pas explicitement posé de question relative à l'IAP III pour juger de son caractère coercitif. Cependant, ce propos nous laisse penser que même à travers cet outil, le pouvoir de contrainte de l'UE ne serait pas extrêmement fort. En effet, cette aide financière est allouée de manière globale, soit sur la base de l'ensemble des progrès entrepris par les pays dans les domaines où des réformes sont nécessaires. Nous pouvons même penser que si un montant était explicitement alloué pour les RAP, le succès important des réformes entreprises dans la GFP suffirait à obtenir des fonds et n'inciterait pas à des réformes dans les autres domaines plus problématiques de l'administration publique au Kosovo.

Notre troisième hypothèse s'inscrit également dans la thématique globale de la réception des acteurs locaux du programme SIGMA. En effet, nous prétendions que l'OCDE ne prenait pas suffisamment en compte les besoins du contexte local dans l'élaboration de son programme et dans les recommandations qu'elle émettait. Cette hypothèse a été clairement infirmée par nos entretiens.

« En 2014, lorsque les nouveaux principes SIGMA ont été élaborés, nous au sein du ministère [l'auteur fait référence à son activité professionnelle au sein de l'ancien Ministère d'administration publique], pendant des mois, nous avons pensé que ces principes avaient été élaborés spécifiquement pour le Kosovo tellement ils étaient adaptés à notre situation. » (Expert local 2)

Là encore, nous comprenons que la marge de manœuvre laissée par la nature même du programme SIGMA permet une forte adaptation au contexte local :

« Nous fournissons des recommandations générales, mais nous ne voulons pas être des décideurs politiques ; nous fournissons des conseils mais les pays doivent adresser les enjeux dans leur propre contexte. C'est dangereux que de faire des recommandations plus spécifiques car cela

pourrait ne pas être adapté au contexte spécifique du Kosovo. Nous définissons les objectifs, mais il existe une multitude de moyens pour les atteindre : cela dépend de ce qui fonctionne sur place. » (Représentant 2 de l'OCDE)

Nous soulevons cependant une petite réserve vis-à-vis de l'adéquation entre les recommandations de l'OCDE et le contexte local. Le représentant du Département de l'intégration européenne et de la Coordination des politiques du MFPT faisait la remarque suivante lorsque nous lui avons demandé son avis quant aux points que perd la Gestion des finances publiques en matière de contrôle et d'audit interne :

« Ce qui est demandé par SIGMA, c'est un contrôle des finances selon l'idée de l'inspecteur. Chez nous, le contrôle est davantage basé sur une idée de conseil et de contrôle soft. Dans la région des Balkans, il n'y a jamais eu une auto-évaluation qui a été faite à des fins d'amélioration propre. Le contrôle s'est toujours fait depuis l'extérieur, il y a toujours eu une évaluation externe. C'est donc difficile à mettre en place mais je suis sûr qu'il y aura des améliorations sur ce point également ». (Manager public du MFPT, 2022)

Par rapport à la perspective transformative, cette citation illustre la capacité des élites à différencier ce qui est contraint par l'environnement externe et la comptabilité d'une telle demande avec le contexte institutionnel et historique. Nous notons cependant qu'il s'agissait de la seule remarque en ce sens. Ainsi, de manière générale, il est possible que le programme SIGMA offre une grande adaptation au contexte local. Ceci est une composante essentielle pour une mise en œuvre réussie des réformes. En ce sens, nous souhaitons mentionner un contre-exemple pour appuyer notre propos. Le rapport de GAP Institute étudié dans notre partie exploratoire soulève que l'assistance technique mise en place par l'ambassade britannique pour contribuer à un recrutement méritocratique de hauts fonctionnaires kosovars a été un échec. Les dires rapportés de l'un de nos experts pourraient laisser penser que l'échec d'un tel projet

résulte précisément d'une inadéquation entre les méthodes employées par ce projet étranger et la volonté locale :

« Le problème de ce projet, selon moi, est qu'il ne s'inscrit pas dans une volonté d'aider nos institutions locales. Ici [la société de recrutement étrangère], en émettant des évaluations quant aux meilleurs candidats pour le poste, fait concurrence à nos institutions indépendantes qui elles aussi émettent des évaluations de leur côté. (...) Ce genre d'évaluations passives n'est pas la bonne solution ; il faudrait soit que ces sociétés de recrutement soient les seules à évaluer le processus de recrutement, soit que ces sociétés aident de manière proactive nos institutions en renseignant sur les bonnes manières de faire. Il ne faut pas de doubles évaluations qui entrent en concurrence et il ne faut pas attendre que nos institutions se trompent pour les corriger. » (Expert local 2).

Cet exemple renforce l'idée sur laquelle était basée notre hypothèse : les projets internationaux qui entrent en contradiction avec le contexte ou la volonté locale sont plus à même d'échouer. Le programme SIGMA ne s'inscrit pas dans cette optique puisqu'il offre une marge de manœuvre suffisante aux acteurs locaux pour l'adoption des principes qui sous-tendent les RAP.

Notre quatrième hypothèse faisait référence à la confusion qui a pu exister lors de la première vague de réformes de l'administration publique au Kosovo. En effet, la multitude d'acteurs impliqués sous la période de la MINUK a créé une certaine confusion et les objectifs à atteindre n'étaient pas clairs. Nous émettions l'hypothèse que le programme SIGMA s'inscrivait également dans un cadre confus. Nos entretiens permettent de réfuter de manière très claire la confusion qui découlerait de l'implication d'une multitude d'acteurs. Les managers locaux tout comme les représentants de l'OCDE mettent l'accent sur l'effort qui est entrepris pour éviter que des programmes se chevauchent :

« Il y a toujours un enjeu en termes de coordination lorsque plusieurs acteurs sont impliqués dans un même processus. Au Kosovo, nous n'avons constaté aucun problème de coordination dans notre domaine de

travail. Le bureau de l'UE à Prishtina est très attentif à ce que les activités de SIGMA complètent celles du FMI dans le domaine de la gestion publique. (...) Il nous a été spécifiquement demandé de nous concentrer sur un domaine complémentaire au travail et au budget du FMI. » (Représentant 1 de l'OCDE).

Concernant les objectifs à atteindre, l'ensemble des acteurs locaux interrogés soulignent la clarté et la pertinence des indicateurs de SIGMA.

« L'évaluation du programme SIGMA ne manque pas de clarté. Les choses sont soit mises en œuvre, soit elles ne le sont pas. Les objectifs sont soit atteints, soit ils ne le sont pas. Il ne peut pas y avoir de tromperie avec SIGMA » (Manager public du MFPT, 2022).

Cependant, il y a une réserve qui est émise lorsqu'il s'agit de comprendre la méthodologie complexe et très poussée qui est utilisée dans les évaluations du programme SIGMA. Ce manque de compréhension nuit à la récolte des données. En effet, lorsqu'il est demandé à l'un de nos experts « Que pensez-vous de la clarté des règles et des objectifs promus par le programme SIGMA ? », l'accent est mis sur ce point :

« En tant qu'expert engagé auprès de SIGMA, j'ai pris part à un nombre important d'activités où il s'agissait d'implémenter les principes de SIGMA. Je peux dire que ces principes sont compris sur le plan global par le staff managérial. Néanmoins, l'évaluation de SIGMA quant à l'atteinte des objectifs en matière de réformes au regard de ces principes repose sur un nombre extrêmement important d'indicateurs et de sous-indicateurs, parfois très techniques. La documentation et les informations qui sont demandées pour établir ces évaluations sont relativement volumineuses. Des structures institutionnelles importantes et bien établies sont nécessaires pour fournir de telles données. (...) Dans de nombreux cas, il y a eu un manquement dans la récolte de données par le staff managérial. Cela a pénalisé à plusieurs reprises l'évaluation qui était rendue par SIGMA. Le staff ne comprend souvent pas l'importance de fournir toutes ces données techniques. » (Expert local 1)

La position du manager représentant le Département des RAP appuie encore plus cette position. À cette même question, il répondait comme suit :

« C'est un bon point. Il y a beaucoup d'aspects techniques dans les objectifs tout comme dans les principes de SIGMA. Pour le Kosovo, cela a été d'autant plus difficile. Pourquoi ? Car, dans d'autres pays, comme la Serbie, la Croatie ou la Slovénie, il y a eu une tradition en termes de gouvernance, ce qui n'est pas le cas pour le Kosovo. Sous l'ancienne République de l'Ex-Yougoslavie, elle a eu une forme d'autonomie mais avec peu de droits, sans idée réelle d'autogouvernance. Dans les années 2000, la MINUK a fixé tous les aspects relatifs à l'autorité politique et le droit. (...) Il y a eu une volonté d'adopter une série d'idées quant à la gouvernance durant cette période de la MINUK. Après 2008, il y a eu le passage des institutions internationales à une multitude d'institutions locales qui ont commencé à fonctionner d'elles-mêmes. Ainsi, le manque d'expérience est l'élément crucial : dans d'autres pays, lorsque le programme SIGMA a émané, il y avait déjà une culture et une tradition au sein du gouvernement. Au Kosovo, au vu de son histoire récente, nous nous en sommes bien sorti. Il y a évidemment des manquements en termes de capacités de ressources humaines pour comprendre ces mécanismes mais l'engagement des experts locaux pour aider à mettre en œuvre le programme SIGMA a beaucoup aidé. Donc oui, les indicateurs de SIGMA sont très développés (...), il a fallu une formation des agents publics. Il faut continuer sur la formation des agents publics pour comprendre [ces principes] mais dans l'ensemble, ils sont clairs. » (Manager public du MPBAP)

Cette réponse est particulièrement intéressante dans la mesure où elle fait un parallèle avec le contexte institutionnel et historique que nous avons mobilisé à l'aide de la perspective transformative. Ici, notre interviewé insiste sur le rôle central qu'a joué la MINUK pour l'établissement des principales autorités politiques du Kosovo et sur le fait que les institutions sont encore récentes et ne disposent pas de l'expérience suffisante pour accueillir pleinement les principes et les objectifs de SIGMA. Notre

interviewé fait partie de l'élite politico-administrative en charge de faire évoluer les normes locales pour accueillir le changement extérieur. En ce sens, il met l'accent sur la nécessité de former les agents publics.

Les rapports des organisations de recherche locales précédemment analysés avaient également soulevé un problème dans la récolte de données. Avec notre travail, nous fournissons des explications quant à cet état des faits : il y a une difficulté à fournir les données demandées car les informations et la documentation demandées par SIGMA sont très importantes et complexes. Le staff sur place a dû mal à saisir ce qui est demandé et pourquoi. De plus, le staff ne dispose pas encore d'une forte expérience en la matière.

5.2.2 AUTOUR DE L'APPROPRIATION D'ENJEU DES RAP

Un point crucial soulevé par nos hypothèses concerne l'appropriation par les acteurs locaux de l'enjeu des RAP. Ceci s'illustre très explicitement par notre première hypothèse qui postule que les réformes menées sous le programme SIGMA ne sont pas perçues par les acteurs locaux comme étant un domaine où les bénéfices sont importants au regard du rapprochement avec l'UE. Il y aurait par conséquent une faible appropriation d'enjeu. Les échanges que nous avons pu avoir avec les différents acteurs permettent de rejeter cette hypothèse. En effet, tous les acteurs locaux, les managers comme les experts, relèvent de manière consensuelle l'importance d'entreprendre des réformes au sein de l'administration publique pour le rapprochement avec l'UE. Il y a donc une appropriation de cet enjeu par le Kosovo dans son agenda politique relatif à l'UE. Plus intéressant encore, nos échanges nous ont permis de relever le constat suivant : les autorités politico-administratives ne semblent entrevoir les RAP que sous le prisme de l'UE. Les experts interrogés et un des représentants de l'OCDE relèvent en effet qu'il manque une vision des réformes ; les RAP sont inscrites dans l'agenda relatif à l'UE mais elles ne semblent pas faire l'objet d'une appropriation au-delà de la question de l'UE.

« Il y a un problème qui a toujours existé et qui concerne la vision des réformes. Les réformes doivent provenir du leadership politique, c'est la responsabilité des politiques. Les managers mettent en œuvre, mais ne doivent pas décider. Ils peuvent fournir des informations, émettre des recommandations mais les décisions pour les réformes se font au niveau politique. Et ça, c'est quelque chose qui a toujours manqué chez nous [ndlr : le Kosovo]. Ce sont les managers ou les consultants externes qui ont toujours poussé pour les réformes et les politiques ont accepté. Il n'y a pas eu de vision quant à la direction des réformes. Il n'y a pas eu d'intérêt des politiciens pour les RAP. Ils s'intéressent à des aspects spécifiques, comme le recrutement, mais il n'y a pas de vision réelle. »
(Expert local 2)

Ce manque de vision s'illustre dans un cas très concret comme le manque de programme de formation et d'évaluation de carrière au sein des différents ministères :

« Le problème qui existe au niveau macro est qu'il n'y a pas de modèle de planification de carrière (...) Si on prend par exemple le Ministère de l'Économie, il n'y a pas de planification de la formation du staff. (...) Nous ne pouvons pas définir des objectifs spécifiques à leur place. Le staff est forcément défaillant ainsi. » (Manager public de l'IKAP)

Ces citations vont dans le sens de notre huitième hypothèse quant au concept de culture-hybride qui a été identifié par les travaux d'Elbasani (2018). À la question « Quel est le degré de priorité des RAP dans l'agenda politique du Kosovo ? », un des responsables de l'OCDE et un des experts locaux donnaient les réponses respectives suivantes :

« De manière générale, le degré de priorité n'est pas assez clair. Il y a beaucoup de stratégies et le focus se situe davantage sur la multiplication des stratégies plutôt que sur la réelle vision qui devrait exister derrière ces stratégies. (...) Les développements entrepris par le gouvernement pour une stratégie nationale sont une bonne chose pour l'unification [l'interviewé fait référence ici à la dernière stratégie des RAP rendue publique par les autorités du Kosovo en mai 2022 où une stratégie pour

l'ensemble des RAP a été proposée]. (...) Cela pourrait aider les stratégies à se maintenir dans le temps. Souvent, ces stratégies sont élaborées parce que l'UE le demande et non pas parce que cela est une priorité du gouvernement. Peut-être qu'il y aura donc un changement avec cette unification. » (Représentant 2 de l'OCDE)

« Il y a une culture chez nous qui veut que si quelque chose ne fonctionne pas, le gouvernement aura tendance à réagir en changeant les lois. S'il y a un problème de mise en œuvre de la stratégie, on cherchera à changer de stratégie. (...) Tout le focus se porte là-dessus au lieu de se porter sur la mise en œuvre. La loi sur les agents publics aurait par exemple pu être mise en œuvre sans problèmes. On peut changer le système autant qu'on veut mais il y aura toujours des problèmes de mise en œuvre. » (Expert local 1)

La réelle vision qui existe à contrario dans la Gestion des finances publiques, notre cas de contrôle, est frappante et s'illustre particulièrement par la citation suivante :

« La raison d'être première des stratégies est de servir les citoyens et le gouvernement qui les développe. Dans la Gestion des finances publiques, le but premier n'est pas d'obtenir des fonds, car cela arrive souvent que des stratégies soient développées à cette fin unique et qu'elles ne soient pas mises en œuvre par après. [La raison d'être première] est d'avoir la meilleure gestion possible des finances publiques. Dans cette optique, la première stratégie [ndlr : de la réforme de la Gestion des finances publiques] a été basée sur des données des organisations internationales [ndlr : définies plus loin dans l'entretien comme SIGMA, le FMI, et l'USAID, l'Agence des États-Unis pour le développement international entre autres] et sur les données d'institutions locales comme l'Audit national et certains rapports des organisations de la société civile car notre but est de fixer les meilleurs objectifs stratégiques. Tous les acteurs sont pris en compte. Ceci explique pourquoi nous sommes les meilleurs de la région des Balkans occidentaux, selon l'évaluation de la CE et de SIGMA. Il y a eu une réelle volonté d'améliorer le système et pas

seulement d'obtenir des fonds. Et cela, même si les fonds jouent un rôle important pour le succès des RAP » (Manager public du MFPT).

Le manque de volonté politique était un des principaux facteurs explicatifs qui avait été soulevé par notre partie exploratoire basée sur les rapports de différentes organisations de recherche. Ici, nous obtenons ce même résultat quant au manque d'appropriation. Nos entretiens permettent d'illustrer de manière encore plus concrète ce qui est entendu par les termes « de manque de vision et de volonté politique ».

5.2.3 AUTOUR DES RESSOURCES ET INSTITUTIONS LOCALES

Les ressources locales ainsi que la structure des institutions locales étaient saisies par nos hypothèses cinq et six et nos questions cinq, six et huit.

Concernant les ressources, il s'agissait de savoir si les acteurs locaux relevaient une faiblesse dans leurs capacités à mettre en œuvre les RAP. Le manque de ressources a déjà été souligné précédemment dans les résultats, notamment lorsque nous avons discuté de la difficulté à récolter des données. Le manque de ressources est encore souligné par la déclaration suivante :

« Une des raisons de l'échec de la mise en œuvre des RAP est le manque de capacités au niveau des ressources humaines. (...) Au Kosovo, on ne cherche pas à renforcer ces ressources car jusqu'à présent, il y a eu un faible intérêt des autorités politiques pour les réformes de l'administration publique. (...) Il y a par exemple une grande différence entre les ressources qui sont dédiées au Ministère de l'Intérieur et de l'administration publique et au Ministère des Finances, du travail et des transferts. Pourquoi ? Car le niveau politique a un intérêt à avoir un bon staff pour la gestion du budget. Il n'y a pas eu autant d'intérêt politique pour le Ministère de l'Intérieur et de l'administration publique. Ce manque d'intérêt se traduit aussi dans la distribution des ministères : jusqu'à cette année, ce ministère [ndlr : l'ancien Ministère de l'Administration publique] a été donné à chaque fois au ministre issu des minorités. (...) » (Expert local 1)

Ici, le problème au niveau des ressources ne comprend pas seulement de la difficulté à comprendre la méthodologie parfois technique du programme SIGMA et le manque d'expérience du staff managérial. Il y a également un manque de volonté politique, à comprendre selon ce que nous avons précédemment défini comme tel, à investir davantage pour ce domaine. Cette citation illustre encore davantage l'interdépendance des différents facteurs explicatifs qui peuvent être identifiés à l'aide de la perspective transformative.

Concernant les institutions, nous prétendons, tel que cela avait été soulevé par la littérature, que le manque d'assignation à une institution spécifique des RAP ainsi que le manque de collaboration entre les institutions nuisaient à la mise en œuvre des réformes. Cette hypothèse se vérifie par les entretiens que nous avons eus. Tout particulièrement, un problème frappant dans la coordination entre les différentes institutions a été soulevé. Un de nos experts décrivait la collaboration dans la mise en œuvre en disant que « *les institutions se percevaient comme des îlots, il y a une appropriation là où il devrait y avoir une collaboration* » (Expert local 2). Ce manque de collaboration s'illustre particulièrement dans la révision de la loi sur les agents publics et de la loi sur la rémunération dans la fonction publique (pour rappel, des problèmes de constitutionnalité ont été soulevés pour ces deux lois). Le Département des RAP, qui est censé être l'institution coordinatrice des réformes, ne semble pas au courant de la direction prise par les modifications de ces lois.

« Le DRP ne prend part ni dans les discussions autour des changements de la loi sur les agents publics ni dans ceux sur la loi sur la rémunération dans la fonction publique. Nous [ndlr : le DRP] aurions dû y être, mais nous ne participons pas à ces discussions. Ainsi, tant que ces lois ne sont pas mises en consultation publique, nous ne savons pas les changements qui sont entrepris. Je ne sais pas quelles sont les raisons [ndlr : après que nous l'avons relancé sur les raisons de leur absence au sein de ces discussions]. Les discussions sont menées par un groupe de travail émanant du secrétaire général du ministère. Ces groupes de travail

regroupent plusieurs acteurs concernés et ils sont dirigés par le Service juridique pour la loi sur la rémunération dans la fonction publique et par le Département de la gestion des agents publics pour la loi sur les agents publics ». (Manager public du MPB)

Ce manque de transparence s'illustre de manière encore plus précise dans les discussions autour d'un changement crucial que souhaitent apporter les autorités politiques dans la gestion de carrière des fonctionnaires de position intermédiaire au Kosovo. Lorsque nous posons une question relative aux modifications apportées à la loi sur les agents publics, l'un de nos experts met en avant un manque de transparence :

« Il y a une volonté de changement profond. Le principe de la loi des agents publics [ndlr : loi telle qu'elle a été développée en 2019] a pour principe le système de carrière avec un concours interne pour les postes. Le nouveau gouvernement veut détruire ce système et réinstaurer un système de position avec un concours externe. C'est quelque chose de dangereux, quelque chose que nous avons avant 2010 et qui a été changé expressément pour éviter les influences politiques. (...) Selon une information interne, ce système prévoirait un mandat de quatre ans. (...) [ndlr : Après une relance de notre part pour savoir où nous pouvions obtenir plus d'informations à ce sujet, notre expert donne la réponse suivante]. Le problème est que même moi qui offre une expertise pour ces questions, je ne suis pas au courant de ces discussions. Il y a un manque de transparence et il y a des changements toutes les semaines sur la question ». (Expert local 2)

5.2.4 AUTRES RESULTATS

5.2.4.1 POLITISATION QUI N'A PAS PU ETRE TESTEE

Nous avons eu pour ambition de rendre compte de la politisation de l'administration publique au Kosovo à l'aide de nos hypothèses sept et neuf. Néanmoins, ces hypothèses n'ont pas pu être testées à travers nos entretiens. Différents problèmes expliquent ce constat.

Tout d'abord, notre septième hypothèse faisait référence au concept de « discrétion politique formelle », soit le fait que les lois qui régissent la fonction publique au Kosovo offrent plus ou moins de marge de manœuvre aux dirigeants politiques pour exercer une influence dans des questions comme la nomination, le licenciement ou la promotion (Doli et al., 2012). Nous avons tenté de capturer ce concept à travers les questions suivantes : « How would you describe the relationship between politicians and civil servants in the public administration in Kosovo? » et « How would you assess the current recruitment procedures of civil servants in place in Kosovo? ». Nous nous sommes très vite rendu compte que ces questions étaient trop larges pour qu'une référence explicite à l'aspect formel que nous avions en tête soit faite. Au-delà de la mauvaise formulation de nos questions qui ne font pas de référence explicite à la loi sur les agents publics, nous pensons que cette hypothèse n'est pas pertinente au regard du contexte politique qui entoure cette loi. En effet, la loi sur les agents publics est actuellement en révision. Il ne fait donc pas sens d'étudier celle qui a prévalu jusqu'ici puisque des changements vont être apportés. Ainsi, nous arrivons à la conclusion que pour saisir le concept de discrétion politique formelle, il serait plus intéressant d'employer la même démarche que celle développée par les auteurs Doli et al. (2012), soit une analyse de contenu de la loi. Celle-ci pourrait de plus être faite en comparant la loi sur les agents publics qui sera révisée et celle qui prévalait jusqu'alors. Au vu de l'étendue du concept, c'est une question qui pourrait faire l'objet d'une étude à part entière.

Ensuite, par le biais d'autres questions, nos interviewés ont fait référence à plusieurs reprises à ce qui pourrait être défini comme une politisation de l'administration publique. Tout particulièrement, le changement autour du système de carrière des fonctionnaires de position intermédiaire au Kosovo, qui semble être discuté au sein du gouvernement, a été mentionné de manière spontanée par nos experts et certains des managers publics locaux. Ces derniers partagent quasi tous l'avis qu'un changement de système serait plus enclin aux influences politiques que le système qui prévaut actuellement. Nous avons voulu développer davantage cette

question. Néanmoins, il semblerait que ces discussions soient encore au stade préliminaire. Ainsi, aucune source officielle n'atteste de ces discussions au moment de l'écriture de cette étude. De plus, malgré nos multiples prises de contact, nous n'avons reçu aucune réponse du Département de la gestion des agents publics, principale unité administrative concernée par la question.

Finalement, nous tentions d'étudier la politisation également à travers notre neuvième hypothèse : *les dirigeants politiques / partis politiques résistent à la mise en œuvre de la réforme du système de patronage dont ils sont les principaux bénéficiaires*. Nous avons ainsi posé les questions suivantes : « How would you describe the interplay between the political parties in Kosovo? » et « How could the establishment of the "Vetëvendosje" party in government influence the PAR in Kosovo? ». Cependant, après quelques entretiens, nous avons abandonné celles-ci pour les raisons suivantes : la première question énoncée donnait très souvent lieu à des réponses en termes de préférences partisans et à la deuxième question, nous obtenions très souvent une même réponse, à savoir qu'il est encore trop tôt pour établir un bilan du nouveau parti au gouvernement quant aux RAP.

Ainsi, nous ne pouvons pas émettre des constats considérables vis-à-vis de la politisation. La seule citation que nous trouvons pertinente à mentionner est la réponse donnée par le représentant du MFPT qui confirme que pour la Gestion des finances publiques, notre cas de contrôle, il n'existe pas d'interférences politiques.

« Il y a eu des cas où nous avons travaillé sans ministre et sans Premier ministre, et cela pendant 5-6 mois. La Gestion des finances publiques a été développée de telle manière qu'elle n'est pas politisée. Notre travail a continué. Au contraire, il y a une reconnaissance politique. Quand on venait nous présenter un ministre, on nous disait « Si un de mes conseillers politiques vous fait pression, vous venez me le dire et il finit dehors. » (Manager public du MFPT)

5.2.4.2 VARIABLES QUI N'ONT PAS ÉTÉ ANTICIPÉES

Avec cette partie, nous souhaitons mettre l'accent sur deux points qui n'ont pas été anticipés par nos hypothèses et qui pourraient avoir un pouvoir explicatif dans l'état actuel des RAP au Kosovo.

Tout d'abord, nous avons omis d'étudier le contexte dans lequel s'inscrivent les réformes étudiées. En effet, les années 2020 et 2021 ont été marquées par la pandémie de Covid-19 qui, comme dans beaucoup de pays, a accaparé l'attention et une grande partie des ressources du gouvernement. De manière plus spécifique, le Kosovo a également traversé une période de crise politique durant cette même période : il y a eu une présidence par intérim durant la fin de l'année 2020 et des élections anticipées en 2021 avec un renouveau complet du gouvernement durant la même période. Ceci a créé une grande incertitude qui a paralysé la poursuite des RAP :

« Les changements institutionnels de ces dernières années ont rendu difficile la mise en œuvre des réformes telles qu'elles ont été prévues. Cela a été très clair avec le Ministère de l'Intérieur [ndlr : nouvellement, le Ministère de l'Intérieur et de l'administration publique] où il y a eu une réorganisation complète. Les changements au sein du gouvernement ont créé de grandes incertitudes. Par exemple, dans les différents segments des ressources humaines, il a été difficile de faire avancer certaines réformes parce que les personnes qui étaient responsables de celles-ci étaient tout simplement incertaines quant à leur propre avenir et à celui de leur unité » (Représentant 1 de l'OCDE).

Dans la mesure où cette crise sanitaire et cette crise politique étaient mentionnées par la quasi-totalité de nos interviewés, nous concluons que nous n'avons pas pris en compte de manière adéquate ces événements dans notre réflexion autour des RAP menées durant cette période. Les rapports de recherche des organisations locales soulevaient d'ailleurs l'instabilité politique dans l'explication de la difficulté des RAP au Kosovo.

Le deuxième point que nous n'avons pas anticipé dans nos hypothèses et qui pourrait avoir un pouvoir explicatif concerne l'évaluation produite par le programme SIGMA. Bien que la totalité des acteurs relève de manière consensuelle la pertinence ainsi que la grande légitimité dont bénéficient les rapports de monitoring de l'OCDE, des remarques ont été faites quant à certains problèmes de mesures. L'un de nos interviewés met notamment l'accent sur la difficulté de rendre compte de la politisation :

« Les rapports de monitoring de SIGMA sont les plus avancés lorsqu'il s'agit d'évaluer les RAP. Il y a néanmoins quelques sources d'amélioration possibles au sein de ces évaluations. Cela concerne particulièrement les segments pour lesquels il est difficile d'évaluer la mise en œuvre de la loi ou des documents stratégiques. La Gestion des ressources humaines peut être mentionnée par exemple. L'évaluation de celle-ci se fait sur la base des documents attestant la tenue d'un recrutement, l'ouverture d'un concours et la nomination au poste. Cette méthodologie évalue le système et la mise en œuvre sur des aspects formels. Cependant, ces critères formels ne peuvent pas attester qu'un candidat ait réellement été engagé sur des principes méritocratiques. (...) Nous savons que le niveau politique peut exercer une influence tout en fournissant une preuve qu'un concours a été tenu par exemple. L'évaluation de SIGMA se base donc beaucoup sur la documentation formelle, mais il est difficile d'évaluer la mise en œuvre concrète. »
(Expert local 1)

Lorsque nous demandions pourquoi les stratégies pour les RAP n'ont pas été reconduites, un des managers publics pointe également l'évaluation de SIGMA :

« Il y a eu une volonté d'harmoniser les RAP : toutes les stratégies doivent commencer à la même année et avoir la même durée de vie. C'est donc faux de penser que le Kosovo a fonctionné sans stratégie durant l'année 2021. Il y a eu un plan transitoire pour l'année 2021 avec l'accord du ministère au vu de cette harmonisation. Néanmoins, la méthodologie SIGMA ne permet pas de prendre en compte des stratégies qui n'ont pas

été approuvées par le Gouvernement. Ainsi, même s'ils mentionnent ce plan transitoire dans leur rapport, le Kosovo perd des points en la matière pour le Cadre stratégique. » (Manager public du MFPT)

Ce point nous permet d'attirer l'attention sur la difficulté d'évaluer les résultats. Dans ce travail, nous avons pris comme point de départ l'évaluation émise par SIGMA à partir de laquelle nous avons décidé de qualifier un domaine de réformes comme étant un échec, un échec relatif ou un succès relatif. Pollitt & Bouckaert, deux auteurs de référence que nous citons depuis le début dans ce travail, consacrent tout un chapitre à cet enjeu de la mesure des résultats dans leur ouvrage *Public Management Reform : A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (2017). Ils relèvent notamment que « tout exercice de mesure des résultats d'un gouvernement, qu'il s'agisse de l'ensemble, d'un secteur ou d'un service particulier, implique inévitablement une série de choix, dont la plupart ont un certain contenu aussi bien politique que technique (Pollitt, 2013b cité in Pollitt & Bouckaert, 2017 : 133). En ce sens, ils appellent à une certaine prudence dans l'usage des indicateurs : « il faut voir comment ils ont été construits, par qui et à quelles fins » (Pollitt & Bouckaert, 2017 : 128). Notre travail connaît une limite en ce sens puisque nous nous sommes basées sur les évaluations rendues par SIGMA sans un retour réflexif sur ces dernières. Nous ne prétendons en effet pas analyser la méthodologie à partir de laquelle sont construits les rapports de monitoring produits par le programme SIGMA.

5.3 RECAPITULATIF : QUELS MECANISMES DE CAUSALITE ?

L'analyse de nos entretiens nous permet de relever plusieurs mécanismes de causalité. Le principal concerne l'appropriation d'enjeu dont font l'objet les RAP au Kosovo. Les acteurs locaux lient de manière très forte les réformes administratives au processus de rapprochement avec l'UE. En ce sens, elles jouissent d'une forte légitimité au regard de l'agenda extérieur. Néanmoins, celles-ci ne sont perçues qu'à travers le prisme de l'UE. Les RAP ne font ainsi pas l'objet d'une appropriation locale au-delà

de la question européenne. Les termes suivants utilisés par nos interviewés illustrent cette faible considération locale pour les réformes en question : « manque de leadership politique », « manque de vision politique », « absence de planification ». À l'inverse, lorsqu'il est fait mention de la Gestion de finances publiques, notre cas de contrôle, des termes comme « réelle volonté d'améliorer le système » étaient dominants. Cet état des faits correspond au concept de culture hybride qui a été relevé par Elbasani (2018) : les réformes sont souvent traitées à un niveau formel par l'adoption de stratégies et de lois dans l'optique de satisfaire aux exigences européennes mais elles souffrent d'un manque de mise en œuvre concrète. L'absence d'appropriation locale est donc un sérieux obstacle qui nuit à la conduite des réformes jusqu'au stade de mise en œuvre. Ce manque d'appropriation peut se lire au regard du contexte historico-institutionnel du Kosovo. En effet, nous avons démontré comment la construction étatique du Kosovo dans son ensemble était fortement tributaire de l'intervention extérieure. Dans cette optique, les acteurs locaux perçoivent le processus de réforme de l'administration publique comme une exigence émanant de l'UE qu'il faut satisfaire. Il y a donc une interaction très forte entre les composantes « Pressions environnementales » et « Contexte institutionnel et historique » issues de notre perspective théorique qui influencent la définition et la réception des RAP. Cela se traduit par une marge de manœuvre des élites locales ; ils appréhendent les réformes en se limitant au respect des exigences formelles. Dans la présentation de la perspective transformative, nous soulignons en ce sens que *les acteurs n'ont pas une maîtrise et une compréhension totale du processus de réformes administratives mais les acteurs ont une certaine marge de manœuvre pour influencer ce processus qui n'est pas complètement déterminé par l'extérieur* (cf. « 3.2.2. Application de l'approche au cas d'étude »).

Le deuxième mécanisme de causalité qui ressort de notre travail a trait aux ressources locales et aux structures institutionnelles. Le manque d'expérience et de formation au niveau du staff managérial par exemple, se matérialise par un manque de compréhension de la technicité de

l'évaluation du programme SIGMA et donc par une mauvaise récolte de données, ce qui péjore l'évaluation qui est émise par l'OCDE. De plus, les ressources financières à disposition sont jugées insuffisantes. Ce point est directement tributaire du manque d'intérêt des élites politico-administratives pour ce domaine de réformes. Nous voyons ainsi que le manque d'appropriation précédemment identifié se combine avec ce deuxième mécanisme de causalité. Toujours au niveau des ressources et structures, le manque de collaboration entre les différentes entités administratives impliquées dans le processus de réformes nuit à une mise en œuvre coordonnée et transparente des RAP. Pour rappel, la direction prise par les discussions autour des modifications de la loi sur les agents publics ou la loi sur la rémunération dans la fonction publique n'est pas connue par le Département des RAP, qui est pourtant censé être l'institution coordinatrice des réformes. Ce problème lié aux ressources et aux structures ne semble pas prévaloir dans la Gestion des finances publiques. Venner (2016) relevait d'ailleurs le constat suivant lorsqu'elle analysait le succès au sein de ce domaine de réformes : « Il est possible d'affirmer que la petite taille de certaines institutions de la gestion des finances publiques et leur isolement relatif par rapport à l'ensemble de l'administration publique ont également contribué aux bons résultats. » (p. 121).

Finally, our interviews also corroborated the weak power of constraint of the SIGMA program. In fact, the OECD has no means of pressure proper to influence the scope of administrative reforms which are undertaken in Kosovo or in the other countries following the SIGMA program. The control is exercised at a global level and through the instances of the EU in charge of evaluating the advancement of the ensemble of reform domains of the candidate or potential candidate to the Union. Thus, for the domain of public administration, the European authorities are based, certainly, on the evaluation issued by SIGMA but they are not the responsible of the program which directly constrains the reforming countries. We think even that it would not make sense to revise this aspect of the program. First of all, because it would

difficilement justifiable sur le plan politique qu'un programme ait un pouvoir de contrainte aussi important dans un domaine comme l'administration publique qui reste une prérogative des États-membres. Ensuite, parce que la nature du programme de SIGMA offre un potentiel d'efficacité : c'est un outil qui oriente les réformes de l'administration publique par les grandes lignes directrices qu'il énonce tout en permettant au gouvernement local d'adapter ces lignes directrices au contexte local. Notre hypothèse 3 démontrait à quel point l'adéquation entre les réformes promulguées et le contexte local était gage de légitimité et contribuait par conséquent à l'aboutissement des réformes.

D'autres mécanismes causaux sont en œuvre comme le contexte de crise politique dans lequel ont évolué les réformes ces dernières années et que nous n'avions pas anticipé par nos hypothèses. Le niveau de politisation différencié qu'il y aurait au sein du Cadre stratégique et de la Gestion des ressources humaines par rapport à la Gestion des finances publiques aurait également un pouvoir explicatif non-négligeable. Cet aspect n'a néanmoins pas pu être couvert par nos entretiens.

Afin d'offrir plus de clarté, le tableau suivant a été établi pour synthétiser la pertinence de nos hypothèses :

Hypothèse	Vérfiée	Rejetée
H1		✘
	<i>Remarque : Notre hypothèse est rejetée dans sa formulation initiale : les RAP au Kosovo ne souffrent pas d'un manque d'appropriation d'enjeu vis-à-vis de l'UE. Elle reste néanmoins pertinente dans la mesure où elle nous permet de rediriger notre focale : les RAP ne sont perçues qu'à travers le prisme de l'UE et souffrent plutôt d'un manque d'appropriation d'enjeu au niveau local.</i>	
H2	✓	
	<i>Remarque : Notre hypothèse est vérifiée : le programme SIGMA ne dispose pas d'un pouvoir de contrainte important. Néanmoins, cela s'explique par le fait que le pouvoir de contrainte s'exerce au sein de la Commission européenne, qui s'appuie sur l'évaluation du programme SIGMA. Le faible niveau de contrainte se justifie également par la volonté de laisser une certaine marge de manœuvre au gouvernement local. Il ne fait ainsi pas sens de réviser cette caractéristique du programme.</i>	
H3		✘
H4		✘
H5	✓	
H6	✓	
H7	<i>Remarque: Il n'a pas été possible de tester cette hypothèse à travers nos entretiens.</i>	
H8	✓	
H9	<i>Remarque: Il n'a pas été possible de tester cette hypothèse à travers nos entretiens.</i>	

Tableau 4 : Récapitulatif de la pertinence des hypothèses

6 CONCLUSION

À travers ce travail, nous avons investi les réformes de l'administration publique au Kosovo sous le programme SIGMA de l'OCDE et l'UE. Notre but était d'offrir des pistes explicatives quant à l'échec de l'axe de réforme « Cadre stratégique », l'échec relatif de l'axe « Gestion des ressources humaines » et le relatif succès de l'axe « Gestion des finances publiques ». Les études scientifiques portant sur les réformes administratives au Kosovo, et plus largement celles sur les bureaucraties au sein des Balkans occidentaux, sont encore peu nombreuses. Notre choix de mobiliser la perspective transformative, développée pour étudier les RAP au sein des démocraties occidentales, s'inscrit dans une volonté de contribuer à ces lacunes de la recherche. Ainsi, les réformes administratives au sein de cette région méritent non seulement plus d'attention mais elles peuvent être étudiées à l'aide des outils classiques qui ont été développés par la théorie générale.

Les principaux résultats suivants ont pu être mis en avant par notre recherche. Tout d'abord, au niveau du programme SIGMA et de sa réception, nous avons pu constater que le programme développé par l'OCDE et l'UE a une visée instrumentale davantage que coercitive. Elle cherche à rendre compte aux gouvernements des pays candidats et potentiellement candidats où ils se situent en matière de réformes. L'évaluation qui est produite ne cherche pas à dénoncer l'état des faits mais à fournir aux élites locales une base à partir de laquelle ils peuvent rediriger leurs actions. En ce sens, le programme SIGMA offre une grande marge de manœuvre pour que les réformes s'adaptent au contexte local. Ce constat est essentiel puisque plusieurs travaux que nous avons mobilisés mettaient en avant l'inadéquation entre la pression externe et le contexte local pour justifier l'échec des réformes. Ensuite, nous nous sommes intéressés à l'appropriation par les élites locales de la question des réformes administratives. Cette partie contient un potentiel explicatif central quant à l'état des RAP au Kosovo. Il a été démontré que les réformes ne sont perçues qu'à travers le prisme de l'UE. Il n'y a pas une

compréhension fine au niveau local quant à l'importance de mener de telles réformes dans l'administration publique. Celles-ci sont faites parce qu'elles s'inscrivent dans le programme SIGMA et parce qu'elles sont demandées par l'UE. Notre cas de contrôle renforce ce constat : au sein de la Gestion des finances publiques, les acteurs ont une réelle volonté de travailler pour améliorer les finances de l'État et adoptent une approche orientée vers les citoyens. Nous avons clairement retrouvé ici les aspects de culture hybride identifiés par de précédents travaux. La partie des résultats consacrée aux ressources et institutions locales offre d'autres facteurs explicatifs importants. Il y a un manque au niveau des ressources locales pour comprendre et saisir pleinement la méthodologie très technique qui est utilisée par SIGMA. Le manque de coordination et de transparence au sein des acteurs institutionnels est également source d'échec. Enfin, il faut souligner que l'environnement général dans lequel se sont inscrites les dernières réformes, notamment la crise politique, n'a pas été propice à la poursuite des réformes.

Notre recherche doit être considérée comme un premier document de travail. Les réformes administratives au Kosovo sous le programme SIGMA ayant été que très peu étudiées, il n'est pas possible de promulguer des recommandations. Nous nous contentons donc d'énoncer certaines idées sur lesquelles il pourrait être intéressant d'étudier davantage. Le programme SIGMA a été développé afin que les pays candidats et potentiellement candidats à l'UE adoptent un certain nombre de principes de bonne gouvernance. Étant donné que la gestion publique reste une prérogative des États-membres, il est difficile pour l'UE d'exercer une pression importante dans ce domaine de réformes. De plus, comme nous l'avons précédemment souligné, une pression plus importante ne serait pas souhaitable car la plus-value du programme SIGMA réside dans le fait qu'il constitue un outil offrant la marge de manœuvre nécessaire pour adapter les réformes promulguées au contexte local. Ainsi, le caractère coercitif du programme est limité. Pour cette raison, nous pensons qu'il serait plus intéressant d'étudier le potentiel réformateur offert par la dimension normative du programme. En effet, la

caractéristique principale du programme SIGMA est d'offrir une aide technique : les élites politico-administratives locales ont accès à un réseau d'experts en matière d'administration publique de l'OCDE et l'UE. Cela se matérialise notamment par la possibilité de participer à des cycles de conférences. Ce type de contacts directs avec les experts occidentaux cherche à socialiser les acteurs locaux à l'enjeu des réformes. Dans notre partie théorique, nous expliquions en effet que la socialisation des élites politico-administratives était un mécanisme qui pousse à la convergence. Il serait ainsi pertinent d'étudier si les activités actuellement offertes sont suffisamment « socialisantes » pour contribuer à l'appropriation de l'enjeu des RAP au-delà de la question de l'UE. Le besoin d'étudier ces questions est d'autant plus nécessaire pour le cas du Kosovo. La mobilisation de la perspective transformative nous a en effet permis de souligner que l'une des caractéristiques historico-institutionnelles essentielles du Kosovo était la prédominance de l'intervention extérieure dans le processus de construction étatique. Ce fait implique que la présence des experts occidentaux dans le processus de réformes de l'administration publique au Kosovo doit être particulièrement active, engagée et régulière. En même temps, l'appropriation locale de l'enjeu des RAP ne peut se faire que par les acteurs kosovars, toute intervention doit donc inclure l'ensemble des acteurs locaux qui restent les principaux responsables de la bonne conduite des réformes. Pour donner un exemple illustratif, l'organisation de journées d'accompagnement sur place pour répondre à certains besoins identifiés par nos interviewés, comme la difficulté à comprendre la méthodologie de l'évaluation SIGMA, est un exemple d'activité proactive, mais qui reste orientée vers et au service du staff managérial local. Du côté des institutions kosovares aussi, des questions devraient être davantage étudiées. Nous avons souligné qu'un réel problème de transparence et de coordination existe au sein des institutions impliquées dans le processus de réforme de l'administration publique. Il faudrait se pencher sur les raisons d'une telle configuration, en se focalisant notamment sur les interactions entre les groupes de travail issus respectivement du Département des réformes de l'administration publique et du Département de la gestion des agents publics. Enfin, nous

pensons qu'il ne faut pas sous-estimer le facteur temporel : nous sommes à un moment décisif vis-à-vis des RAP au Kosovo. En effet, une nouvelle stratégie vient d'être publiée par le gouvernement pour les années 2022-2026. Comme il a été souligné par différents acteurs, cette stratégie est plus concise et semble offrir plus d'uniformité. L'absence de stratégies était d'ailleurs une des grandes raisons de l'évaluation négative du Cadre stratégique par SIGMA. Il sera donc intéressant d'étudier les futurs développements en ce sens. Il s'agira également de suivre de près la nouvelle configuration politique avec le renforcement du parti de VV au gouvernement. Fondé sur des valeurs tournées vers l'anticorruption et la méritocratie, il serait utile d'analyser comment ces valeurs se traduisent vis-à-vis du patronage.

Il existe un nombre important de limites dans notre travail qu'il faut encore souligner. La première limite fait référence à un certain nombre de choix que nous avons faits et qui simplifient grandement l'image des RAP au Kosovo. Nous nous sommes en effet concentrés sur un seul acteur (ou un duo d'acteurs) avec le programme SIGMA de l'OCDE et l'UE. Néanmoins, de par les caractéristiques historico-institutionnelles propres au Kosovo, un nombre important d'organisations internationales comme la Banque mondiale, le FMI ou encore l'USAID interviennent dans le domaine de l'administration publique. De plus, au sein même du programme SIGMA, nous avons fait le choix d'investir trois domaines de réformes parmi les six qui composent l'ensemble du programme. Une vue d'ensemble complète fait ainsi défaut. La seconde limite a trait au fait que nous nous sommes appuyés sur un certain nombre de données sans nous prononcer davantage sur leur nature. Nous nous sommes par exemple basés sur la méthodologie de SIGMA sans étudier les indicateurs qui composent cette dernière. De par les remarques de certains acteurs locaux, nous savons que cette méthodologie pourrait ne pas rendre pleinement compte de certains aspects des réformes. De plus, nous n'avons pas étudié davantage les principes qui sont véhiculés par le programme SIGMA. Notre étude ne se prononce donc pas sur l'efficacité des normes en matière de gestion publique qui sont promues par l'UE et l'OCDE. Enfin,

la dernière limite fait référence à la nature même de notre recherche : nous avons investi des domaines de réformes relativement larges dans l'idée d'offrir une perspective globale. Ainsi, nous ne disposons pas d'une vue plus détaillée quant aux problèmes spécifiques rattachés à chacun des axes de réformes.

BIBLIOGRAPHIE

- Balkans Policy Research Group. (2020, August). *Public Administration Reform in Kosovo: Constant Struggle to Make it*. <https://balkansgroup.org/en/public-administration-reform-in-kosovo-constant-struggle-to-make-it/>
- Beha, A., & Hajrullahu, A. (2020). Soft Competitive Authoritarianism and Negative Stability in Kosovo: Statebuilding from UNMIK to EULEX and Beyond. *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(1), 103-122. <https://doi.org/10.1080/14683857.2019.1709686>
- Berisha, L. A., & Pula, E. (2021, June). *National PAR Monitor Kosovo (2019-2020)*. Group for Legal and Political Studies. <https://www.legalpoliticalstudies.org/national-par-monitor-kosovo-2019-2020/>
- Beysoylu, C. (2018). Implementing Brussels Agreements: The EU's Facilitating Strategy and Contrasting Local Perceptions of Peace in Kosovo. *Southeast European and Black Sea Studies*, 18(2), 203-218. <https://doi.org/10.1080/14683857.2018.1474549>
- Bouckaert, G., Nakrošis, V., & Nemeč, J. (2011). Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4(1). <https://doi.org/10.2478/v10110-011-0001-9>
- Capussela, A. L. (2015). *State-building in Kosovo: Democracy, Corruption and the EU in the Balkans*. I.B. Tauris.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2016). A Transformative Perspective. In *Theory and Practice of Public Sector Reform*. Routledge.
- Constitution of the Republic of Kosovo (2008).
- Demir, F. (2018). Post-NPM and Re-centralisation: Current Themes in Europe and Turkey. *Journal of Contemporary European Studies*, 26(2), 149-164. <https://doi.org/10.1080/14782804.2017.1352494>

- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Doli, D., Korenica, F., & Rogova, A. (2012). La fonction publique au Kosovo depuis l'indépendance: Un message de politisation. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 78(4), 715-741. <https://doi.org/10.3917/risa.784.0715>
- Elbasani, A. (2011). EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading: The Limits of Europeanization in Challenging Contexts. SSRN Scholarly Paper No 1956888. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1956888>
- Elbasani, A. (2018). State-building or State-capture? Institutional Exports, Local Reception and Hybridity of Reforms in Post-war Kosovo. *Southeast European and Black Sea Studies*, 18(2), 149-164. <https://doi.org/10.1080/14683857.2018.1475901>
- European Commission. (2016). Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. "2014 annual report on financial assistance for enlargement : report from the Commission to the European Parliament, the Council, and the European Economic and Social Committee", Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2876/886212>
- European Commission. (2018). Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Palarix, E., Thijs, N., Hammerschmid, G., "A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28", Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/13319>
- European Commission. (2022). Overview – Instrument for Pre-accession Assistance. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en
- European Union Office in Kosovo/European Union Special Representative. (2021). "The European Union and Kosovo. An Overview of relations between the EU and Kosovo". European

- External Action Service. https://www.eeas.europa.eu/kosovo/eu-and-kosovo_en?s=321
- European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX). (2022). <https://eulex-kosovo.eu/?page=2,16>
- FOL Lëvizja. (2021, March 30). *The Public Administration Reforms in the State of Stagnation*. <https://levizjafol.org/en/the-public-administration-reforms-in-the-state-of-stagnation/>
- Galushko, V., & Djordjevic, M. (2018). Think Tanks and ‘Policy Hybrids’ in the Western Balkans and Post-soviet Space. *Policy and Society*, 37(2), 206-221. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1487184>
- GAP Institute for Advanced Studies. (2020, November 5). *Non-merit Based Recruitment in Public Institutions*. <https://www.institutigap.org/news/2715>
- Garde, P. (2001). *Fin de siècle dans les Balkans*. Odile Jacob.
- Halili, R., & Kukovič, S. (2022). Organizational and Structural Approaches on Administrative Simplification: The Case of Kosovo. *Administrative Sciences*, 12(1), 18. <https://doi.org/10.3390/admsci12010018>
- Hildreth, W. B., Miller, G. J., & Lindquist, E. A. (2021). *Handbook of Public Administration* (Fourth edition). Routledge.
- Human Rights Watch. (2000, February). *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign*, 12(1D). <https://www.hrw.org/reports/2000/nato/index.htm#TopOfPage>
- Iseni, B. (2008). *La question nationale en Europe du Sud-est. Genèse, émergence et développement de l'identité nationale albanaise au Kosovo et en Macédoine*. Peter Lang SA.
- Jackson, D. (2018). Explaining Municipal Governance in Kosovo : Local Agency, Credibility and Party Patronage. *Southeast European and Black Sea Studies*, 18(2), 165-184. <https://doi.org/10.1080/14683857.2018.1474543>
- Korenica, F., Doli, D., & Rogova, A. (2011). The Past and Present: A Note on the Civil Service of Kosovo: Discussing its Design,

- Independence, and Management. *International Journal of Public Administration*, 34(6), 341-358.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2011.564255>
- Ladner, A., Chappelet, J-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N., Varone, F., (2013). *Manuel d'administration publique suisse*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Lukic, R. (1998). La République fédérale de Yougoslavie à la dérive? *Esprit* (1940-), 240 (2), 149-162.
<http://www.jstor.org/stable/24276590>
- Métais, S. (2006). *Histoire des Albanais : Des Illyriens à l'indépendance du Kosovo*. Fayard.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2012). *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*. OECD. <https://doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en>
- Meyer-Sahling, J.-H. (2016). *Glass Half Full? Or Half Empty? Civil Service Professionalization in the Western Balkans Between Successful Rule Adoption and Ineffective Implementation*. 22. <https://www.nottingham.ac.uk/research/groups/nicep/documents/working-papers/2016-12-meyer-sahling.pdf>
- Meyer-Sahling, J.-H. (2017). *Bureaucracies in Central and Eastern Europe and the Western Balkans*. Routledge Handbooks Online. <https://doi.org/10.4324/9781315687681.ch9>
- Ministria e Administratës Publike (MAP). (2020) Republika e Kosovës. <https://mpb.rks-gov.net/ap/>
- Ministria e Punëve të Brendshme dhe Administratës Publike (MPBAP). (2022). Republika e Kosovës. <https://mpb.rks-gov.net/>
- Muhhina, K. (2018). Administrative Reform Assistance and Democracy Promotion: Exploring the Democratic Substance of the EU's Public Administration Reform Principles for the Neighbourhood Countries. *Democratization*, 25(4), 673-691.
<https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1417391>
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2022). NATO's role in Kosovo. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48818.htm?selectedLocale=en

- OECD. (1998). « Préparation des administrations publiques à l'espace administratif européen », *Documents SIGMA*, No. 23, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6140lx7l-fr>
- OECD. (1999). « Principes européens d'administration publique », *Documents SIGMA*, No. 27, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60zsw8bx-fr>
- OECD. (2017). "The Principles of Public Administration", *Publications SIGMA*, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm>
- OECD. (2021). "Monitoring Report: Kosovo. The Principles of Public Administration" *Publications SIGMA*, OECD Publishing. <https://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Kosovo.pdf>
- Panizza, F., Peters, B. G., & Ramos Larraburu, C. (2021). Patronage and Public Administration. In F. Panizza, B. G. Peters, & C. Ramos Larraburu, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1392>
- Papadimitriou, D., & Petrov, P. (2012). Whose Rule, Whose Law? Contested Statehood, External Leverage and the European Union's Rule of Law Mission in Kosovo*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50(5), 746-763. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02257.x>
- Phillipps, J. (2018). The Role of Epistemic Communities: Local Think Tanks, International Practitioners and Security Sector Reform in Kosovo. *Southeast European and Black Sea Studies*, 18(2), 281-299. <https://doi.org/10.1080/14683857.2018.1474553>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Qehaja, F., & Prezelj, I. (2017). Issues of Local Ownership in Kosovo's Security Sector. *Southeast European and Black Sea Studies*, 17(3), 403-419. <https://doi.org/10.1080/14683857.2017.1324279>

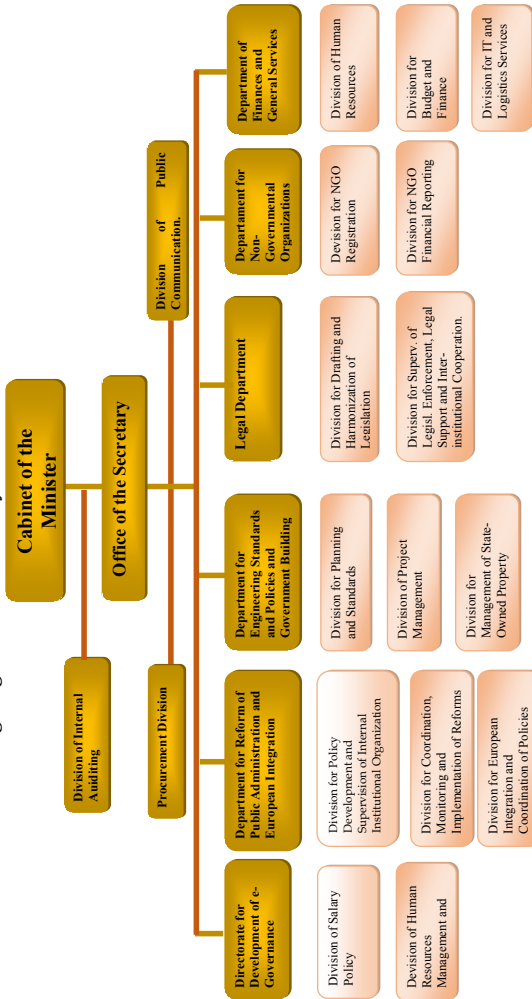
- Rupnik, J. (2002). L'avenir des protectorats internationaux sur les Balkans : Présentation du Rapport de suivi de la Commission internationale indépendante sur le Kosovo. *Critique internationale*, 16, 85-92. <https://doi.org/10.3917/cii.016.0085>
- Rupnik, J. (2011). The Balkans as a European question. In J. Rupnik (Ed.), *The Western Balkans and the EU: 'The Hour of Europe'*, pp. 17-30. European Union Institute for Security Studies (EUISS). <http://www.jstor.org/stable/resrep07053.4>
- Sager, F., & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136-1147. <https://doi.org/10.1111/J.1540-6210.2009.02071.X>
- Saussois, J.-M. (2006). « L'action diffusionniste de l'OCDE dans sa propagation du discours sur les nouvelles pratiques en matière de management public ». In : Dreyfus F. & Eymeri J.-M., *Science politique de l'administration*. Paris : Economica, pp. 187-200.
- Tadić, K., & Elbasani, A. (2018). State-building and Patronage Networks : How Political Parties Embezzled the Bureaucracy in Post-war Kosovo. *Southeast European and Black Sea Studies*, 18(2), 185-202. <https://doi.org/10.1080/14683857.2018.1474551>
- Trein, P. (2020). Administration publique et comparée (Cours). Université de Lausanne, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Suisse.
- Troncotă, M. (2018). 'The Association that Dissociates' – Narratives of Local Political Resistance in Kosovo and the Delayed Implementation of the Brussels Agreement. *Southeast European and Black Sea Studies*, 18(2), 219-238. <https://doi.org/10.1080/14683857.2018.1474585>
- United Nations (UN). (1999). Security Council Resolution 1244/1999. [https://undocs.org/S/RES/1244\(1999\)](https://undocs.org/S/RES/1244(1999))
- UNMIK. (2001). On Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo, No. 2001/9. https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E2001regs/RE2001_09.pdf

- UNMIK. (2001). On the Kosovo Civil Service. Regulation No. 2001/36. <http://www.unmikonline.org/regulations/2001/RE%202001-36.pdf>
- Venner, M. (2016). *Donors, Technical Assistance and Public Administration in Kosovo*. Manchester University Press.
- Visoka, G., & Bolton, G. (2011). The Complex Nature and Implications of International Engagement after Kosovo's Independence. *Civil Wars*, 13(2), 189-214. <https://doi.org/10.1080/13698249.2011.576158>
- Vries, M. S. de. (2017). Public Administration Reforms in the EEU. In Kovac, P., & Beleisis, M. (Éds.), *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post-Accession Convergence and Divergence*, pp. 26-33. Mykolas Romeris University. <https://repository.uibn.ru.nl/handle/2066/182899>
- Walle, S. V. de, & Groeneveld, S. (Éds.). (2016). *Theory and Practice of Public Sector Reform*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315714141>

ANNEXES

Annexe 1

Organogram of the Ministry of Public Administration



Annexe 2

Methodological Framework for the Principles of Public Administration
Strategic Framework of Public Administration Reform

STRATEGIC FRAMEWORK OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

Principle 1: The government has developed and enacted an effective public administration reform agenda which addresses key challenges.

Indicator 1.1.1: Quality of the strategic framework of public administration reform						
This indicator measures the quality of the strategy for public administration reform (PAR) and related planning documents (i.e. to what extent the information provided is comprehensive, consistent and complete), including the relevance of planned reforms.						
A separate indicator (1.1.3) measures financial sustainability and cost estimates in detail.						
Sub-indicators	Maximum points					
1. Coverage and scope of PAR planning documents	5					
2. Prioritisation of PAR in key horizontal planning documents	2					
3. Coherence of PAR planning documents	4					
4. Presence of minimum content of PAR planning documents	7					
5. Reform orientation of PAR planning documents (%)	3					
6. Quality of consultations related to PAR planning documents	2					
Total points	0-3	4-7	8-11	12-15	16-19	20-23
Final indicator value	0	1	2	3	4	5

Full description of each sub-indicator	
Sub-indicator 1	Coverage and scope of PAR planning documents
Methodology	<p>Expert review of the documentation to identify all existing and approved PAR planning documents and to verify to what extent they cover the five substance areas of <i>The Principles of Public Administration</i> (see the list below in point allocation).</p> <p>To be considered “covered”, each area must be a clearly identifiable part of the planning documents (e.g. a separate strategy, a chapter or sub-chapter or similar section) that: 1) analyses the existing situation; 2) sets objectives; and 3) identifies specific reform activities.</p>
Point allocation	<p>For each area that meets the criteria above, 1 point is allocated (5 points in total):</p> <ul style="list-style-type: none"> • policy development and co-ordination • public service and human resource management • accountability • service delivery • public financial management, including public procurement

Methodological Framework for the Principles of Public Administration
Strategic Framework of Public Administration Reform

Sub-indicator 2	Prioritisation of PAR in key horizontal planning documents
Methodology	<p>Expert review of central planning documents of the government, to verify to what extent PAR is identified as a priority. Assessors review the following key documents:</p> <ul style="list-style-type: none"> • the government work programme • the national development plan (or Economic Reform Programme or other similar planning documents) • the national programme for European integration (EI) <p>The analysis will identify whether these planning documents include PAR areas among the issues addressed (objectives, measures or activities). It is not sufficient to highlight PAR as a priority in the introduction or other overview chapters. To be considered "covered", the document must include substantive sections or areas dealing with PAR.</p> <p>Assessors select three horizontal planning documents and review each of the documents separately to assess the level of prioritisation of PAR. PAR is considered a priority if the government has focused on the topic and set out specific measures or activities that address at least four of the other five substance areas of PAR (see the list in sub-indicator 1).</p>
Point allocation	<p>Points are awarded depending on the number of key planning documents that include PAR among their priorities and measures/activities:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 points = all three key planning documents address PAR as a priority. • 1 point = two out of three key planning documents address PAR as a priority. • 0 points = fewer than two key planning documents address PAR as a priority.
Sub-indicator 3	Coherence of PAR planning documents
Methodology	<p>Expert review of PAR planning documents to assess two forms of coherence:</p> <ul style="list-style-type: none"> • between different PAR planning documents (when there is only one PAR planning document, there must be coherence between chapters); • between PAR planning documents and the government's legislative plans (government work plan and/or legislative plan). <p>Different PAR planning documents (or chapters if there is only one strategy) are considered incoherent if at least two clear cases of any of the following problems are identified:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Their objectives and measures are directly contradictory; • Clear differences in ambition levels (such as different target values) are indicated; • Different deadlines are stipulated for completing the same measure or activity; • Different institutions have been designated as responsible for the same task. <p>Only PAR planning documents with overlapping periods of implementation will be reviewed and compared.</p> <p>PAR planning documents are considered not to be coherent with the legislative plan if more than one law specified in the PAR planning documents is not included in the government's legislative plan. The assessment is done by comparing the plans made for the ongoing calendar year.</p>

Methodological Framework for the Principles of Public Administration
Strategic Framework of Public Administration Reform

Point allocation	<p>Two points are awarded for each of the two criteria for coherence which are met (total of 4 points):</p> <ul style="list-style-type: none"> • PAR planning documents are coherent, with no more than one inconsistency identified; • PAR planning documents are coherent with the legislative plans of the government, with no more than one law omitted.
Sub-indicator 4	Presence of minimum content of PAR planning documents
Methodology	<p>Expert review of PAR documents to verify to what extent they include systematic information on the criteria listed below in point allocation.</p> <p>If the country has more than one PAR-related planning document, of different scopes (for example, a separate strategy for the public financial management [PFM] area), then all these planning documents must include the criteria defined below.</p> <p>If the country has one or two PAR planning documents covering the PAR areas, but other (specific or <i>ad hoc</i>) policy papers have the same scope, it is not necessary to analyse the other policy documents against the criteria listed below.</p>
Point allocation	<p>PAR planning documents must include systematic information on each of the following criteria, with 1 point awarded for each (total of 7 points):</p> <ul style="list-style-type: none"> • situation analysis, including identification of existing problems • policy objectives • outcome-level indicators for all policy objectives of the strategy • target values for 90% or more of the outcome-level indicators, at least for the end of the period planned • activities linked to specific institutions, with clear deadlines for completion • estimates for resource needs, with costing information provided for at least 75% of planned activities • monitoring, reporting and evaluation requirements specifying institutional responsibilities and frequency of reports
Sub-indicator 5	Reform orientation of PAR planning documents (%)
Methodology	<p>Expert review of PAR documents (action plans) to analyse the extent to which the activities planned will involve reforming the system of public administration and changing the behaviour of the stakeholders involved.</p> <p>The analysis will distinguish regular, ongoing and/or process-oriented activities (e.g. annual reports, continuous monitoring, continuation of existing training programmes, etc.) from reform-oriented activities that would create changes in the existing legal or institutional system and directly lead to changes in expected practices.</p> <p>To reduce the risk of subjective judgements in assigning activities to these two categories, this assessment is carried out by two assessors in parallel. If their assessments differ, they will discuss the activities one by one and jointly agree on a final list.</p>

Methodological Framework for the Principles of Public Administration
Strategic Framework of Public Administration Reform

Point allocation	<ul style="list-style-type: none"> • 3 points = more than 90% of activities are reform-oriented. • 2 points = 75%-90% of activities are reform-oriented. • 1 point = 60%-74.99% of activities are reform-oriented. • 0 points = less than 60% of activities are reform-oriented.
Sub-indicator 6	Quality of consultations related to PAR planning documents
Methodology	<p>Expert review of PAR documents, in particular public consultation reports, composition of working groups and minutes (if available) for the process of drawing up PAR planning documents (strategies, action plans and amendments). If the country has more than one PAR-related planning document, with different scopes (e.g. a separate strategy for the PFM area), then all these planning documents must include the criteria defined below. If the country has one or two PAR planning documents covering the PAR areas but there are also other (specific or <i>ad hoc</i>) policy papers within the same scope, it is not necessary to analyse the other policy documents against the criteria listed below.</p> <p>Assessors will analyse any new plan (strategy, action plan) or any amendment to a PAR area planning document that was approved during the last full calendar year or later. If no new plans or amendments to planning documents were approved in the assessment period, assessors will analyse the most recent planning document or amendments approved prior to the assessment period.</p> <p>For the purposes of point allocation (see below), non-state actors include:</p> <ul style="list-style-type: none"> • civil society organisations • business associations • unions of municipalities • trade unions
Point allocation	<p>PAR documents must meet the following criteria, with 1 point awarded for each:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PAR planning documents are disclosed for public consultations for a minimum of two weeks; • A minimum of two representatives of non-state actors (listed above under methodology) are involved in meetings of working groups (or the equivalent) to draw up new PAR planning documents or amendments to them.

Definitions of key terms and official data classifications used (if applicable)

Public administration reform: activities intended to improve the governance mechanisms (policies, rules, procedures, systems, organisational structures, personnel, etc.) initiated by the government, often in interaction with state and civil society actors. SIGMA's *Principles of Public Administration* define six areas: 1) strategic framework of public administration reform; 2) policy development and co-ordination; 3) public service and human resource management; 4) accountability; 5) service delivery; and 6) public financial management.

Reform-oriented activities: activities explicitly intended to implement particular public sector reforms, as opposed to regular, ongoing government activities related to general service delivery, financial management, human resource management, reporting, etc.

Public consultation: process through which the government actively seeks the opinions of interested and affected groups for a policy or legislative initiative. A two-way flow of information, this may occur at any stage of policy development, from problem identification to evaluation of existing regulation.

Methodological Framework for the Principles of Public Administration
Strategic Framework of Public Administration Reform

Key standards of public consultation are defined in the UK Government's Code of Practice on Consultation⁴.

Known limits and bias of data

Sub-indicator 1: Coverage and scope of PAR planning documents

Sub-indicator 2: Prioritisation of PAR in key horizontal planning documents

Sub-indicator 3: Coherence of PAR planning documents

Sub-indicator 4: Presence of minimum content of PAR planning documents

Sub-indicator 5: Reform orientation of PAR planning documents

Methodology adopted for these indicators does not provide a comprehensive assessment of the quality of strategic documents. The assessment focuses on the existence of key elements of the strategic planning cycle in the relevant policy documents and the general consistency and coherence of the policies established in those documents.

Sub-indicator 6: Quality of consultations related to PAR planning documents

The actual impact and role of external stakeholders is not assessed, as the assessment is limited to the existence of formal guarantees of their involvement.

Data validation and quality assurance by SIGMA

Documentation provided by the national authorities is validated by international and local experts through interviews in the country and cross-checking with other credible sources of data. The administration also subsequently checks the factual accuracy of SIGMA's assessment. In addition, sub-indicator 5 the assessment is conducted by two experts, to mitigate the risk of biased assessment. The quality of data on consultations on PAR strategies, sub-indicator 6, is additionally verified through interviews with selected non-governmental stakeholders during the assessment process.

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteur.e.s, titres et date
311	ZAWODNIK Béatrice Gouvernance pour la Cité de la musique de Genève : analyse et propositions, 2020
312	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2019 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2019 des finances cantonales et communales, 2020
313	IMSENG Hélène Pratique du sport et promotion de la santé au CHUV, étude exploratoire basée sur la perception des acteurs, 2020
314	KEUFFER Nicolas L'autonomie communale en Suisse: conceptualisation, classifications empiriques et facteurs explicatifs, 2020
315	GUARATO Pietro , Carbon Capture, Utilization and Storage in Switzerland. Volume 1 - The Technological and Scientific Framework, 2021
316	GUARATO Pietro , Carbon Capture, Utilization and Storage in Switzerland Volume 2 - The Institutional and Legal Framework, 2021
317	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2020 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2020 des finances cantonales et communales, 2021
318	LAUWERIER Ewoud, GATTO Laura, BRUNNER Dunia, NAHRATH Stéphane, BUNDI Pirmin Comparing European and Swiss Strategies for the Regulation of Plastics Commissioned by the Federal Office for the Environment (FOEN), 2021
319	LADNER Andreas, HAUS Alexander Aufgabenerbringung der Gemeinden in der Schweiz: Organisation, Zuständigkeiten und Auswirkungen, 2021
320	Frédéric STEINBRÜCHEL Frédéric Analyse des conventions de subventionnement dans le domaine de la musique classique en Ville de Genève, 2022
321	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2021 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2021 des finances cantonales et communales, 2022
322	LADNER Andreas Kantonale Wahlen und Parteien-systeme, 2022
323	VANNAY Claude-Alain La conduite du changement dans le contexte de la transformation numérique et de l'agilité au sein du département fédéral des affaires étrangères, 2022
324	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2022 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2022 des finances cantonales et communales, 2023

L’IDHEAP en un coup d’œil

Champ

L’IDHEAP est, en Suisse, le seul centre d’enseignement, de recherche et d’expertise intégralement dédié au secteur public. Différentes disciplines des sciences humaines et sociales -adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic- y sont représentées, garantissant ainsi une approche pluridisciplinaire. Mentionnons le droit, l’économie, le management et la science politique.

L’IDHEAP est un observateur indépendant et un fournisseur de conseils reconnu par les administrations, les responsables politiques et la Confédération. L’Institut est accrédité par la Confédération et au niveau international (*European Association for Public Administration Accreditation-EAPAA*). Fondé en 1981, il est intégré depuis 2014 dans la faculté de droit, de sciences criminelles et d’administration publique de l’Université de Lausanne.

Vision

À l’interface entre théorie et pratique de l’administration publique, l’IDHEAP est le pôle national d’excellence contribuant à l’analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l’Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Missions

- 1. Enseignement universitaire : former les él·e·s et cadres actuels et futurs du secteur public**
 - Doctorat en administration publique
 - *Master of Advanced Studies in Public Administration* (MPA)
 - *Master of Arts in Public Management and Policy* (Master PMP)
 - *Diploma of Advanced Studies* (DAS) en administration publique
 - Certificat exécutif en management et action publique (CEMAP)
 - *Certificate of Advanced Studies* en administration publique (CAS) dans différents domaines
 - Séminaire pour spécialistes et cadres (SSC)

- 2. Recherche : ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique**
 - Projets de recherche fondamentale ou appliquée
 - Publications scientifiques
 - Direction de thèses de doctorat en administration publique
 - Conférences et colloques scientifiques

- 3. Expertise et conseil : apporter des solutions innovantes**
 - Mandats au profit du secteur public et parapublic
 - Mandats en Suisse et à l'étranger

- 4. Services à la cité : participer aux discussions sur les enjeux de société**
 - Interventions dans les médias
 - Articles et conférences de vulgarisation
 - Renseignements ponctuels offerts aux administrations publiques

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) est un programme conjointement dirigé par l'OCDE et l'UE qui a pour but de guider les pays candidats et potentiels candidats à l'UE dans les réformes de leur administration publique (RAP). Ayant pour ambition déclarée de se rapprocher de l'UE, le Kosovo aligne ses RAP précisément sur SIGMA. Ce travail investit ainsi les facteurs qui expliquent l'état des lieux différencié des réformes au sein du Cadre stratégique, de la Gestion des ressources humaines et de la Gestion des finances publiques. Le parti pris théorique est celui de démontrer la pertinence de la perspective transformative, une approche issue de l'étude des réformes administratives au sein des pays occidentaux, pour analyser le cas d'étude du Kosovo.

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) is a programme jointly conducted by the OECD and the EU to help candidate and potential candidate countries reform their public administration. Kosovo's stated ambition is to join the EU and its reforms are closely aligned with SIGMA. This study investigates the factors that explain the differentiated state of reforms within the Strategic Framework, Human Resource Management and Public Financial Management. The theoretical aim is to demonstrate the relevance of the transformative perspective, an approach developed from the study of administrative reforms in Western countries, in analysing the Kosovo case study.