

L'adaptation de l'administration publique de la Lituanie à l'UE pendant la période de pré-adhésion

Anne-Sylvie Pigeonnier
Université du Luxembourg

Paper présenté à :

IPSA International Conference, Luxembourg, 18-20 March 2010
EU Enlargement and its Social and Political Consequences for the New Member States and
candidate countries

La Lituanie, ancienne République socialiste soviétique (RSS), a hérité au moment de son indépendance de structures administratives soviétiques, incompatibles avec les normes d'une gouvernance démocratique. La modernisation de son administration publique a constitué un élément essentiel de sa consolidation démocratique. Le passage d'une gouvernance soviétique à une gouvernance démocratique, la mise en place de structures administratives, conformes aux standards européens, sont devenus des critères non négociables du processus d'élargissement à l'Est de l'Union Européenne (UE). Dans ce contexte, la réforme de l'administration publique lituanienne fut soumise à une politique de conditionnalité et à un jeu d'interactions entre acteurs internes et externes.

Les Etats baltes avaient déjà eu une expérience de service public avant de devenir indépendants. Ils avaient été pendant cent vingt ans des provinces de l'Empire russe : les Baltes étaient administrés par le service public impérial, et par cet intermédiaire externe, étaient entrés en contact direct avec une administration centrale professionnalisée. Au lendemain de la Première Guerre Mondiale, les élites baltes, désireuses de construire un Etat et un service public modernes, s'inspirèrent des pratiques administratives d'Europe de l'Ouest, notamment des pratiques allemandes. La courte expérience d'indépendance de l'Entre-Deux-Guerres fut la seule période pendant laquelle la Lituanie développa son propre

service public : certains spécialistes lituaniens de l'administration publique comme Vytautas A. Graiciunas, Pranas Lesauskas et Pranas Raulinaitis étaient connus de la communauté internationale. L'occupation soviétique mit un terme au développement des administrations baltes et les coupa des évolutions des administrations ouest-européennes (Jaisaitis 1999 : 300 ; Vanagunas 1999 : 215-216).

Pendant cinquante ans, les RSS baltes firent l'expérience de l'administration soviétique, qui reposait sur le système de la *nomenklatura*. Le concept soviétique d'administration publique était complètement étranger aux traditions de service public développées en Europe de l'Ouest, essentiellement parce que le système de la *nomenklatura* constituait un instrument de contrôle de la vie politique plutôt qu'un dispositif administratif au service du public. Le Parti Communiste contrôlait les administrations des RSS en nommant aux postes clé des membres sélectionnés, participant ainsi à la dé-professionnalisation et à la politisation des administrations (Vanagunas 1999 : 217-218). L'héritage soviétique est double. Sur le plan quantitatif, l'administration publique lituanienne s'est retrouvée en 1991 en situation de sureffectif. Sur le plan qualitatif, les normes et la culture administratives soviétiques ancrées dans les pratiques des fonctionnaires étaient incompatibles avec une gouvernance démocratique. Dans le contexte soviétique, le problème quantitatif s'expliquait de deux manières : d'une part, l'économie planifiée et centralisée nécessitait une bureaucratie importante pour appliquer les plans ; d'autre part, la constitution soviétique garantissant le droit à un emploi, l'Etat était l'employeur ultime. Sur le plan qualitatif, l'administration soviétique lituanienne, coupée des lois économiques du secteur privé, se caractérisait par un manque de professionnalisme, de productivité et des salaires bas. Un style de gestion autocratique, un manque d'intérêt pour l'efficacité, l'absence de neutralité politique, une corruption officielle et la pratique du secret figuraient parmi les normes de la culture administrative soviétique (Vanagunas 1999 : 224-227). Le système de la *nomenklatura* a donc été une régression pour les Etats baltes et leur a légué surtout des dysfonctionnements.

Dans le contexte de l'élargissement de l'UE, ces dysfonctionnements ont constitué un décalage important (*high misfit*) entre les administrations baltes et les critères européens. La question de recherche de cette présentation sera d'évaluer le rôle de l'UE dans le processus des réformes de l'administration publique lituanienne pendant la période de pré-adhésion, de savoir comment et dans quelle mesure les structures administratives de la Lituanie ont été (ou pas) européanisées. Nous partirons de l'hypothèse que la conditionnalité administrative

exercée par l'UE a joué un rôle important, mais non essentiel, dans la réforme de l'administration publique lituanienne : en pointant au travers de ses rapports réguliers les insuffisances des réformes engagées, la Commission européenne a certes contraint les autorités lituaniennes à modifier la législation sur l'administration et la fonction publiques. Mais, étant donné l'absence d'un modèle administratif précis retenu par l'UE, la marge de manœuvre et d'initiatives des acteurs lituaniens est restée large et des contacts horizontaux avec des acteurs européens, par l'intermédiaire de programmes comme SIGMA et PHARE, ont aussi contribué à l'eupéanisation de l'administration publique lituanienne.

Prenant en considération la dichotomie entre les structures du pouvoir exécutif au sens strict (président, gouvernement et ministères) et les divers organismes non-politiques de l'administration publique, nous traiterons uniquement de ces-derniers. Nous excluons la question de l'adaptation à l'UE des structures du pouvoir exécutif dans les pays d'Europe Centrale et Orientale, telle qu'elle a déjà été présentée dans la littérature (Evans/Evans 2001). Nous rattachons notre présentation à la question de l'eupéanisation des structures administratives des pays candidats à l'UE, c'est-à-dire à la mise en place d'une capacité administrative horizontale, exigée par le Conseil européen de Madrid en 1995 (Dimitrova 2005). En adaptant leurs structures administratives, les pays candidats devaient démontrer d'une part qu'ils seraient capables de transférer, puis d'appliquer l'acquis communautaire (capacité administrative sectorielle), d'autre part qu'ils seraient capables de fonctionner dans le système de gouvernance multi-scalaire de l'UE. Dans le cadre de notre étude, nous adopterons une approche minimaliste du concept d'eupéanisation : nous limiterons l'intervention de facteurs et acteurs externes aux seules institutions de l'UE¹ et aux experts européens des pays membres.

L'impact de l'UE dans les pays candidats d'Europe Centrale et Orientale a été depuis la fin des années 1990 l'objet de nombreuses recherches et réflexions conceptuelles : il est

¹ Nous prendrons en considération l'OCDE en raison de SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*), qui est une initiative jointe de l'OCDE et de l'UE. Mais, nous excluons de notre étude la Banque mondiale. Cette-dernière est bien intervenue dans le domaine des réformes administratives de pays post-communistes (en Russie), mais aucun rapport n'a été produit sur la Lituanie. Nous excluons l'OTAN en raison de sa dimension nord-atlantiste et l'OSCE, qui est intervenue en Lituanie surtout pour l'observation des élections. Le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, s'est concentré sur la gouvernance démocratique à une échelle infra-nationale. Le Conseil de l'Europe est intervenu tardivement sur le thème de l'administration publique en Europe (recommandation R 2000 6 sur le statut des fonctionnaires en Europe, recommandation 1617 2003 sur la réforme du service publique en Europe). La Commission de Venise a publié des rapports d'évaluation sur les réformes administratives de deux pays d'Europe Centrale et Orientale : la Bulgarie et la Roumanie (pour l'administration locale).

désormais admis qu'il existe des mécanismes d'eupéanisation propres aux pays candidats (Grabbe 2003 : 312-317), une « *Eastern-style Europeanization* » (Goetz 2001 : 1036) ou encore une « *Europeanization in the East* » (Börzel 2006 : 106). Les processus d'eupéanisation à l'Ouest et à l'Est ont le même point de départ : selon le modèle développé par Caporaso, Cowles et Risse (2001), puis complété par Börzel et Risse (2003), un « *misfit* » entre les exigences de l'UE et les structures domestiques engendre des changements internes répondant aux pressions européennes. Moins les structures domestiques sont compatibles avec les critères de l'UE, plus la pression sur les structures domestiques est forte. Contrairement aux Etats membres, les pays candidats d'Europe Centrale et Orientale n'avaient pas les moyens institutionnels de co-déterminer les décisions de l'UE qui les touchaient (mouvement ascendant, « *uploading* »), mais devaient en revanche répondre aux exigences européennes de manière rapide et rigoureuse (mouvement descendant « *downloading* ») (Börzel 2006 : 106-107). La plupart des auteurs décrivent cette asymétrie (Dimitrova 2005 : 71) ou ce processus à sens unique descendant (Héritier 2005 : 207) comme la principale caractéristique de l'eupéanisation à l'est.

Dans le cadre de cette recherche, une approche néo-institutionnaliste rationnelle du concept d'eupéanisation permettra d'étudier les réponses / réactions des acteurs domestiques aux nouvelles opportunités ouvertes par la réforme des structures administratives en fonction des exigences européennes. Selon cette approche, le gouvernement lituanien aurait mesuré les coûts et les bénéfices des différentes options à choisir. Afin de comprendre les choix des acteurs lituaniens, il est important de prendre en considération, à l'échelle nationale, l'existence ou non d'un consensus (*veto players*), le coût domestique des réformes administratives, et à l'échelle européenne, la précision des critères administratifs et surtout la crédibilité (punition/récompense) de la conditionnalité administrative (Dimitrova 2005 : 72-79). La Lituanie, ayant été exclue du groupe de Luxembourg en 1997, la sanction (retard de l'ouverture des négociations) était crédible, ce qui pouvait renforcer la conditionnalité administrative et compenser l'absence d'un modèle administratif précis à suivre. La probabilité d'une réforme administrative conforme aux exigences de l'UE était forte en Lituanie, en raison du large consensus des partis politiques en faveur d'une adhésion à l'UE et de la faible légitimité des structures administratives héritées de l'époque soviétique. On complétera cette étude par une approche sociologique du concept d'eupéanisation, afin de prendre en considération les processus d'appropriation et d'apprentissage social. Les contacts horizontaux, par l'intermédiaire de programmes binationaux et européens, ont aussi joué un

rôle dans la préparation d'une législation administrative. Surtout, ces processus d'apprentissage, la poursuite et le renouvellement des contacts horizontaux ont été essentiels pour la consolidation des réformes administratives lituaniennes, dans la période post-adhésion, quand le principe de conditionnalité s'est affaibli (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005 : conclusion p. 210-229).

L'analyse des interactions entre acteurs nationaux et européens nécessite de croiser des sources provenant des deux échelles de décision : nous avons porté notre attention sur la législation adoptée par le *Seimas* concernant l'administration et la fonction publique, ainsi que les rapports d'évaluation de la Commission européenne. Les rapports d'évaluation des experts SIGMA sont complémentaires des documents produits par la Commission ; les procès-verbaux du *Seimas* permettent d'identifier les éventuels *veto players* et les différents points de blocage liés aux réformes administratives. Cette étude sur l'adaptation de l'administration lituanienne a été menée à partir d'une recherche documentaire et en raison de la nature des sources et du sujet, une approche qualitative a été retenue pour l'analyse des documents. Une des prolongations de cette recherche (qui constitue pour l'instant une limite) sera de mener des entretiens avec des experts et/ou fonctionnaires lituaniens, afin de mieux reconstituer et évaluer les contacts horizontaux entre acteurs lituaniens et européens. Afin de tester nos variables indépendantes (conditionnalité administrative et apprentissage par des contacts horizontaux) sur notre variable dépendante (adoption d'une législation conforme aux critères européens) nous avons retenu le *Transformation model* : ce modèle permet en effet de mettre en valeur les interactions entre le niveau européen et le niveau national d'une part, et d'évaluer les résultats obtenus avant/après la conditionnalité administrative de l'UE d'autre part. Nous partirons d'un temps 0, à savoir la loi sur la *Law on Officials*, adoptée par le *Seimas* en 1995 pour aboutir à un temps 1 en 2002, quand la loi de 1999 sur le service public est amendée. Entre ce laps de temps, nous porterons notre attention sur les interactions entre les recommandations de la Commission européenne et les réponses apportées par les acteurs lituaniens, ainsi que les liens horizontaux qui se sont développés entre les acteurs lituaniens et les experts d'Europe de l'Ouest et du Nord. En conclusion, nous essaierons d'évaluer le degré d'eupéanisation et de convergence atteint par l'administration publique de la Lituanie.

1. 1995 : une première tentative de réforme de l'administration centrale

1. 1. Le contexte de la réforme de 1995

Comme la plupart des constitutions d'Europe de l'Ouest, la Constitution lituanienne de 1992 n'accorde pas une importance majeure au thème de l'administration publique. L'article 5 affirme que « les institutions du pouvoir servent le peuple ». Tout citoyen a le droit d'obtenir des institutions de l'Etat toute information disponible le concernant (art. 25). Tous les individus sont égaux devant la loi, les tribunaux et les autres institutions de l'Etat ou leurs fonctionnaires (art. 29). Tous les citoyens ont le droit dans des conditions égales d'occuper un emploi dans l'administration de la République de Lituanie. Tout citoyen peut critiquer les activités des institutions et des fonctionnaires de l'Etat et tenter un recours contre leurs décisions (art.33). La Constitution n'établit pas de restrictions spécifiques pour les fonctionnaires et employés publics concernant les conflits d'intérêts publics et privés ; elle évoque ce problème uniquement pour les membres du gouvernement (art. 99).

Entre l'indépendance (1991) et la candidature de la Lituanie à l'UE (1995), l'élite politique lituanienne n'a engagé aucune réforme concrète de l'administration publique. La transition démocratique s'est faite en Lituanie dans un paysage politique extrêmement polarisé entre le mouvement pro-indépendance *Sajudis* mené par Vytautas Landsbergis et les ex-communistes du LDDP (*Lietuvos demokratine darbo partija*, Parti Démocratique du Travail de Lituanie) menés par Algirdas Brazauskas. Le LDDP remporte les élections parlementaires d'octobre 1992. Algirdas Brazauskas, élu président de la République en janvier 1993, nomme Adolfas Slezevicius (LDDP) Premier ministre (10.03.1993-8.02.1996). Le nouveau gouvernement devant faire face à une multitude de problèmes urgents, l'approche lituanienne des réformes de l'administration publique est au départ improvisée, fragmentée, voire chaotique. Un centre de formation en administration publique est créé en juin 1993, avant qu'une stratégie de réforme n'ait été définie. En juin 1994, un ministère de la réforme de l'administration publique et des autorités locales est instauré, mais il ne réussit pas à coordonner et à centraliser les réformes administratives (SIGMA 2003 :10). Finalement, chaque ministère fonde son propre centre de formation (public ou privé) en parallèle au centre de formation en administration publique.

La signature le 12 juin 1995 d'un accord d'association avec l'Union européenne confirme la perspective d'une adhésion de la Lituanie à l'UE, qui dépose officiellement sa candidature le 8 décembre 1995. Or, la question de la réforme de l'administration centrale dans les pays post-communistes candidats est impliquée de manière indirecte dans les critères de Copenhague en juin 1993, et de manière directe dans le document final du Conseil européen de Madrid de décembre 1995. Le Conseil européen de Copenhague précise que l'adhésion d'un nouveau pays est soumise à trois conditions préalables : la mise en place d'« institutions stables garantissant l'état de droit, la démocratie, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection », « une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union », et la capacité « d'assumer les obligations [d'adhésion], et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ». Les critères politiques et la reprise de l'acquis communautaire supposent une administration centrale efficace et stable. Selon les conclusions du Conseil européen de Madrid, les pays candidats doivent désormais créer les conditions de leur intégration à l'UE par « l'adaptation de leurs structures administratives ». De cette formule naît la conditionnalité administrative, conditionnalité liée à la conditionnalité démocratique (assurer la stabilité de l'administration centrale, notamment en cas de changement ou de vacance du pouvoir), mais surtout à la capacité à appliquer l'acquis communautaire grâce à des structures administratives et juridiques appropriées. Il est d'autant plus important que les administrations centrales des pays candidats deviennent stables et performantes, que l'UE ne dispose pas d'administration à l'échelle nationale et sub-nationale. Entre 1993 et 1995, la plupart des pays candidats ou futurs candidats ont commencé à réformer leur service public ou à mettre en place des organes chargés d'effectuer ses réformes. Les pays ont cherché à anticiper les exigences européennes, mais la pression exercée par l'UE sur les réformes administratives restent encore faible et abstraite, et ce d'autant plus que l'UE ne propose pas un modèle administratif particulier (Dimitrova 2005 : 80). Lors des élargissements de 1973, 1981, 1986 et 1995, l'UE n'avait pas évalué les systèmes administratifs des pays candidats.

1. 2. Le contenu de la réforme (tableaux 1)

Le 4 avril 1995, le *Seimas* adopte une loi établissant un système de service public : la *Law on the Officials* (4 chapitres, 30 articles, 7 pages). La loi se donne pour objectif de définir le concept de service public, la procédure de recrutement, les droits et obligations des

employés publics (art. 1) Elle régleme le statut des fonctionnaires employés par l'Etat à l'échelle nationale et locale. Elle divise les fonctionnaires en deux catégories : « A » et « B ». Les employés d'Etat de catégorie « A » sont les employés nommés par le *Seimas*, le Président, le Gouvernement et les autres employés, qui assistent les hommes politiques. Le service des employés « A » est en lien direct avec la durée de la fonction de leur employeur. Les fonctionnaires d'Etat de catégorie « B » sont les employés nommés par le *Seimas*, le Président, le Gouvernement, par les ministères et autres institutions gouvernementales, et les employés inscrits sur le registre des fonctions. Le service des fonctionnaires « B » ne dépend pas de la durée de la fonction des institutions qui les emploient (art. 6). La loi opère une distinction similaire pour les fonctionnaires à l'échelle locale. Les conditions fondamentales pour obtenir un emploi dans la fonction publique lituanienne sont : être citoyen lituanien, avoir une bonne maîtrise de la langue de l'Etat, et remplir les qualifications nécessaires au poste. Les interdictions ou problèmes éthiques sont très brièvement mentionnés : sont exclues de la fonction publique des personnes qui ont commis « de graves crimes » ou des « crimes contre le service public » (art. 9). Les employés de catégorie « A » signent tous un contrat à durée déterminée. Les fonctionnaires de catégorie « B » doivent participer à un concours ou passer des examens qui garantissent leur qualification (art. 11). La loi définit les devoirs (art. 14, treize devoirs) et les droits des agents publics (art. 15, trois droits). Parmi les interdictions (art. 16, sept interdictions), on peut mentionner l'interdiction de faire grève. Les agents de catégorie « A » sont évalués par leurs supérieurs, les fonctionnaires de catégorie « B » sont évalués annuellement, selon une procédure interne, et tous les trois ans. La durée de temps de travail, la rémunération, les retraites des agents publics sont définies par la législation du travail et par les lois lituaniennes (art. 21 et 22, art. 25). La loi de 1995 fut partiellement appliquée notamment en raison de son manque de clarté. Officiellement, elle resta en vigueur de 1995 à 1999 et concernait environ 20 000 fonctionnaires.

Tableau n°1a : Le développement du service public en Lituanie pendant la période de pré-adhésion

Eléments du <i>career-based system</i> (C)	Law on Officials 1995	Law on Public Service 1999	Law on Public Service 2002	Eléments du <i>position-based system</i> (P)
Recrutement seulement en début de carrière	P	P	P	Recrutement en cours de carrière possible
Formation spécifique pour une carrière spécifique	C	C	C	Compétences spécifiques pour le poste requis
Formation initiale pour les débutants	P	C	C	Pas de formation initiale
Période d'essai (stage)	P	C	P	Pas de période d'essai
Procédures de recrutement fixes	C	C	C	Recrutement comme dans le secteur privé
Rémunération selon le statut	P	C	C	Rémunération différenciée
Progression de la rémunération selon l'ancienneté	P	C	C	Pas de progression automatique de la rémunération
Rémunération non basée sur la performance	C	C	P	Rémunération basée sur la performance
Système de promotion statutaire	P	C	C	Pas de système de promotion spécifique
Poste de titulaire	P	C	C	Recrutement sur une base contractuelle
Formation continue obligatoire	P	C	C	Pas de formation obligatoire
Système de retraite spécifique	P	C	P	Pas de système de retraite spécifique
Service public réglementé par la loi	P	C	C	Pas de régulation du service public par la loi
Bilan	10 P 3 C	1 P 12 C	4 P 9C	Bilan

Tableau 1b Le développement du service public lituanien pendant la période de pré-adhésion

Service public	Law on Officials 1995	Law on Public Service 1999	Law on Public Service 2002
Etendue du service public	Tous les employés publics	Tous les employés publics	Seulement les employés ayant des pouvoirs publics
Positions selon des échelons	Non	Oui	Oui
Recrutement	A tous les postes	A tous les postes	A tous les postes
Poste de titulaire	Non	Oui	Oui
Contrat de travail	Oui	Non	Non
Formation initiale obligatoire	Non	Oui	Oui
Période d'essai	Non	Oui	Non
Rémunération	Résolution du gouvernement	Statutaire	Statutaire
Ancienneté	Non	Oui	Oui
Sanctions disciplinaires	Non	Oui	Oui
Retraite spécifique	Non	Oui	Non

Source : Tableaux adaptés de Adomonis 2009

1. 3. Evaluation de l'administration lituanienne par la Commission européenne

A partir de 1997, la conditionnalité administrative de l'UE devient effective avec la parution des rapports réguliers de la Commission européenne. De manière générale, l'évaluation des critères administratifs occupe peu d'espace. Sur les sept rapports rédigés par la Commission, trois rapports évoquent de manière plus détaillée la réforme du service public lituanien : le rapport de 1997 y consacre deux pages et demi (environ 97 lignes conclusions incluses) sur 150 pages, le rapport de 2002 un page et demi (environ 71 lignes) sur 176 pages, le rapport de 2003 un page et demi (environ 68 lignes) sur 69 pages.² De 1997 à 1999, la question des structures administratives est évoquée dans deux parties distinctes des rapports : dans la partie 1. « Critères politiques », sous-partie 1.1. « Démocratie et primauté du droit », paragraphe sur le pouvoir exécutif et dans la partie 4. « Capacités Administratives à appliquer l'Acquis », sous-partie 4.1. « Structures administratives ». Un résumé et des recommandations sont formulés dans l'évaluation générale de la partie 4. et/ou dans la conclusion du rapport. Cette division entraîne des répétitions, voire des contradictions dans l'évaluation des réformes administratives. De 2000 à 2002, en raison de la suppression du chapitre 4 sur la capacité administrative à appliquer l'acquis, la réforme du service public est classée dans la partie 1. sur les critères politiques de l'adhésion, sous-partie 1.1. « Démocratie et Etat de droit », paragraphe sur le pouvoir exécutif. Une ou deux phrases résumant la situation sont incluses dans l'évaluation générale des critères politiques. Cette nouvelle organisation limite les répétitions, mais n'est pas sans conséquence : la Commission ne respecte pas la plupart du temps la dichotomie entre le pouvoir exécutif au sens strict et les institutions non politiques de l'administration publique. Elle a tendance à évaluer le fonctionnement administratif du pouvoir exécutif plutôt que l'ensemble de l'administration publique.³ La structure du rapport de 2003 est complètement différente des rapports précédents : la Commission inclut dans le chapitre nommé « Engagements et exigences découlant des négociations d'adhésion » une sous-partie 1.1. Administration publique.

Le rapport de la Commission de 1997 fait un état des lieux du service public lituanien et une brève évaluation de la *Law on the Officials*. La Commission souligne surtout la définition insuffisante des devoirs des fonctionnaires: « Bien que les fonctionnaires

² Les rapports de 1998, 1999, 2000 et 2001 consacrent entre 20 et 35 lignes aux réformes administratives, ce qui représente moins d'une page.

³ Sur le peu d'espace consacré aux réformes administratives, la Commission évalue (assez longuement) les structures mises en place par le pouvoir exécutif pour gérer les affaires européennes.

bénéficient d'une loi définissant leurs droits et obligations, il existe encore à l'heure actuelle un déséquilibre entre les premiers qui ont effectivement été étendus et les secondes qui restent encore largement formelles. » (Commission 1997 : 14). On peut s'étonner de cette remarque dans la mesure où la *Law on the Officials* reconnaît seulement trois droits accordés aux fonctionnaires (art. 15) contre treize obligations (Art.14) et sept interdictions (art. 16). La Commission inclut en fait les garanties sociales (chapitre 23) dans les droits des fonctionnaires. Dans la partie évaluant la capacité à administrer l'acquis, la Commission établit un bilan critique de l'administration lituanienne. Parmi les points négatifs, elle relève :

- la confusion entre le politique et l'administratif, qui se traduit par des pressions des partis politiques pour les nominations à des postes clés,
- les salaires bas, qui entraînent un manque de motivation du personnel et une « fuite des cerveaux » vers le secteur privé,
- le manque d'expérience du personnel et sa jeunesse aux échelons les plus bas,
- l'héritage du passé qui bloque les réformes au niveau inférieur de l'administration,
- la situation de sureffectif (18 000 fonctionnaires),
- le manque de confiance du public envers la fonction publique,
- la corruption à tous les échelons (Commission 1997 : 114-116).

La Commission se réjouit cependant de « l'engagement du gouvernement à prévoir une réforme qui soit compatible avec l'adhésion à l'Union européenne » (Commission 1997 : 115). L'évaluation de la partie 4 et la conclusion générale constatent l'incapacité administrative de la Lituanie à mettre en œuvre l'acquis communautaire et concluent sur la nécessité d'accomplir des « efforts majeurs et accrus » (Commission 1997 : 126). Dès le premier rapport de 1997, il apparaît clairement que la *Law on the Officials* ne peut en aucun cas combler le *misfit* entre l'administration lituanienne héritée du système soviétique et les attentes de l'UE.

2. 1999 : le tournant dans la réforme de l'administration lituanienne

2. 1. Le contexte de la réforme

Dans les années 1990, la capacité de réforme a été relativement faible en Lituanie. Vitalis Nakrosis attribue la faiblesse des réformes administratives à la forte politisation héritée de la transition autour du LDDP (ex-communistes) et des conservateurs de *Tevynes Sajunga/Lietuvos Konservatai* (TS/LK, Union de la Patrie/Conservateurs de Lituanie, ex-

Sajudis). Cette polarisation a eu pour conséquence que les partisans des deux camps ont occupé alternativement les postes de fonctionnaires politiques suite à chaque changement de majorités parlementaires (Nakrosis 2002 : 82). En 1996, le parti TS/LK remporte les élections parlementaires contre le LDDP et Gediminas Vagnorius devient le nouveau Premier ministre. Suite aux élections de 1996, 30 % du personnel employé dans la fonction publique a démissionné ou a été transféré (SIGMA 2002 : 3 , 7). En outre, les partis politiques lituaniens n'ont pas eu de plans clairs pour la modernisation de l'administration centrale et ont accordé peu de place dans leur campagne électorale aux réformes administratives, à l'exception de celle de l'Union des Libéraux de Lituanie (LLS *Lietuvos liberalu sajunga*) de Rolandas Paksas en 2000 (Nakrosis 2002 : 82). En 1997, le gouvernement commence à travailler sur un projet de réformes administratives. La loi sur la compatibilité des intérêts publics et privés, qui régleme nte le comportement éthique des fonctionnaires et des hommes politiques, est adoptée en juillet 1997. Entre 1997 et 1999, le gouvernement lituanien a préparé quatre variantes différentes pour la loi sur l'administration publique et pour la loi sur la fonction publique. Les projets de loi sur le service public sont devenus l'objet de nombreuses discussions et négociations, notamment parce qu'ils introduisent des concepts jusque là inconnus et difficiles à assimiler (SIGMA 2002 :1 ; SIGMA 2003 : 18). Selon Dimitrova, le manque de consensus sur les réformes administratives serait imputable, dans le cas lituanien, à des désaccords dans l'interprétation du modèle weberien plutôt qu'à un choix alternatif (Dimitrova 2002 : 183-184). Les débats parlementaires de la loi sur le service public montrent en effet que les désaccords des députés ne portent pas tant sur le contenu du texte adopté ⁴, que sur le rythme final d'adoption trop rapide imposé par le calendrier européen. La question du tempo de cette réforme dépasse les clivages politiques : les députés du LDDP et un député de TS/LK (Jurgis Razma) proposent même de reporter l'adoption de la loi en septembre.⁵

La pression verticale de l'UE devient en 1997 plus forte, en raison de l'exclusion de la Lituanie du groupe de Luxembourg. Malgré tout, le gouvernement lituanien n'accélère pas la

⁴ Le 8 juillet 1999, 59 députés ont voté pour la loi sur le service public (une voix contre, 20 abstentions, 61 députés absents). Les points de désaccords entre les députés concernaient la question des salaires et des retraites.

⁵ Les députés (Burbiene LDDP, Andriukaitis Lietuvos LSDP *Lietuvos socialdemokratu partija*/ Parti des sociaux-démocrates de Lituanie) se plaignent du principe de «devoirs à la maison en retard », imposé par le calendrier européen et qui ne favorise pas l'adoption de bonnes lois. Plusieurs députés relèvent les erreurs techniques présentes dans le projet. Le conservateur Jurgis Razma menace même de devenir « eurosceptique », si on continue d'adopter hâtivement des lois promises à l'UE, quand certaines dates approchent. Débats parlementaires du 1.07.1999.

préparation d'une nouvelle loi sur la fonction publique⁶ : l'exclusion de la Lituanie du groupe de Luxembourg étant due à des raisons économiques, l'attention du gouvernement s'est portée sur le respect des critères économiques plutôt que sur les critères administratifs. Dans son rapport de 1998, la Commission européenne maintient la pression en remarquant que « le *Seimas* n'a pas encore approuvé une nouvelle loi sur la fonction publique visant à assurer l'indépendance des fonctionnaires et à améliorer la compétence et l'efficacité de l'administration publique. » (Commission 1998 : 8). Le gouvernement lituanien doit faire adopter la législation sur le service public avant la publication du rapport 1999 de la Commission. Parallèlement à la dimension temporelle, la conditionnalité administrative s'intensifie à partir de 1997, mais aussi se complexifie, se précise (Dimitrova 2005 : 76). Aucun document de la Commission ne les mentionne directement, mais la notion d'espace administratif européen et des principes européens d'administration publique font leur apparition dans des documents SIGMA (SIGMA 1998 doc. n°23; SIGMA 1999 doc. n°27). Les experts SIGMA identifient les normes auxquelles les pays candidats à l'UE sont censés se conformer en vue d'aligner leur administration publique sur celles des Etats membres de l'UE. Il n'y a certes pas d'acquis communautaire dans la gestion des affaires publiques : les traités de Rome ou de Maastricht ne fixent aucune norme, n'imposent aucun modèle administratif. Cependant, il existe un « acquis communautaire informel » (SIGMA 1999 : 17). En 1999, le secrétariat SIGMA répertorie et définit les grands principes européens d'administration publique⁷ :

⁶ Certains députés (Savimis LCS *Lietuvos centro sąjunga* / Union du centre de Lituanie, Papovas LDDP) critiquent le fait que pendant un an, le gouvernement lituanien n'ait pas travaillé sur le projet de loi pour la réforme de la fonction publique et qu'il ait fini ce projet dans l'urgence. Savimis reconnaît aussi que la plupart des députés n'a pas prêté beaucoup d'attention à cette loi en raison de la charge de travail. Débats parlementaires du 1.07.1999.

⁷ A. Dimitrova estime qu'en dépit des efforts des experts SIGMA pour développer des principes administratifs européens, la capacité administrative horizontale requise par l'UE est resté un concept vague. Elle met en doute le fait que les principes définis par les experts SIGMA soient partagés et surtout appliqués de la même manière dans les Etats membres de l'UE. (Dimitrova 2002 : 178, 181-182)

Tableau 2 : Les grands principes européens d'administration publique

Principes	Définition et principes secondaires
Fiabilité et prévisibilité	<ul style="list-style-type: none"> - neutralité/non-discrimination - compétence juridique / responsabilité des fonctionnaires - pouvoir discrétionnaire de l'administration - proportionnalité de l'action administrative par rapport à l'objectif fixé par la loi - équité procédurale (notification des actes administratifs aux intéressés) - diligence (fixation de délais pour procédures administratives) - professionnalisme et intégrité professionnelle (impartialité et indépendance professionnelle)
Ouverture et transparence	L'administration doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle extérieur (ouverture) et en cas d'investigations, l'administration doit être parfaitement « visible » à des fins de supervision (transparence).
Responsabilité	Une personne ou une autorité doit expliquer et justifier de ses actes vis-à-vis d'une autre personne ou d'une autorité. Toute instance administrative doit répondre de ses actes devant d'autres autorités administratives, législatives ou judiciaires.
Efficienc e et efficacité	<p>L'efficienc e est une valeur spécifiquement liée à la gestion, qui consiste à dégager un bon rapport entre les ressources employées et les résultats obtenus.</p> <p>L'efficacité consiste à faire en sorte que l'administration publique atteigne les objectifs et règle les problèmes d'intérêts publics que le législateur et le gouvernement lui ont assignés.</p>

Source : Tableau élaboré à partir de : SIGMA 1999 : 8-15.

Selon les experts SIGMA, les principes évoqués ci-dessus se retrouvent dans le droit administratif de tous les pays d'Europe de l'Ouest, bien que les Etats membres de l'UE aient des traditions juridiques et administratives différentes et constituent la base d'un espace administratif européen⁸. Les experts SIGMA ne montrent pas de préférence pour une fonction publique large ou restreinte⁹, mais rappellent les conditions nécessaires à l'établissement d'une fonction publique moderne dans un Etat démocratique : séparation entre sphères privée et publique, entre politique et administration, système de responsabilité individuelle des fonctionnaires, niveau suffisant de protection de l'emploi, de rémunération, définition claire des droits et devoirs, recrutement et promotion au mérite. La mise en place de ces conditions nécessitent une réglementation spécifique à la fonction publique (SIGMA 1999 : 22-23).

⁸ Les experts SIGMA définissent cette notion de la manière suivante : « Les contacts suivis entre les fonctionnaires des Etats membres et la Commission, l'obligation d'élaborer et de mettre en oeuvre l'*acquis communautaire* à des niveaux de fiabilité équivalents dans toute l'Union, l'émergence d'un système de justice administrative à l'échelle de l'Europe et l'existence de valeurs et de principes de base communs aux administrations publiques ont engendré une convergence entre les administrations nationales. C'est ce qu'on qualifie d'« espace administratif européen ». (SIGMA 1999 : 15)

⁹ Selon le concept d'une fonction publique large, tout agent de l'Etat est considéré comme un rouage de la machine étatique et a le statut de fonctionnaire (Espagne, France, Pays-Bas, Suède). Selon le concept d'une fonction publique restreinte, sont fonctionnaires seuls les agents investis de l'autorité publique et des compétences légales pour exercer des prérogatives étatiques et/ou proposer des politiques publiques (Allemagne, Autriche, Royaume-Uni, Luxembourg). Le Danemark et l'Italie sont passés d'une fonction publique large à une fonction publique restreinte.

Parallèlement aux pressions verticales, des liens horizontaux se sont développés entre les acteurs lituaniens et les acteurs externes : plusieurs programmes bilatéraux, européens et/ou internationaux sont mis en place à partir de 1996 pour aider les Lituaniens à réformer leur administration publique (tableau 3). Cependant, ni le gouvernement lituanien, ni les institutions européennes n'ont coordonné ces programmes, qui de fait, sont devenus concurrents, plutôt que complémentaires. En effet, les programmes se sont superposés dans le temps¹⁰, ont adopté les mêmes objectifs (assistance à la rédaction de la législation, à la mise en place du *Lithuanian Institut of Public Administration* et à la formation des fonctionnaires), et les mêmes méthodes (séminaires, conférences, voyages d'études etc.).¹¹ Cette avalanche de conseils et d'experts venant de pays aux traditions administratives différentes (pays scandinaves, Canada, Royaume-Uni, Allemagne etc.) ont renforcé l'impression de désordre dans l'approche des réformes administratives. En dépit de la diversité des acteurs externes, les acteurs lituaniens ont choisi d'adapter les modèles franco-espagnol et allemand à leur fonction publique en raison de leur système de carrière. Ils ont justifié ce choix par l'instabilité gouvernementale et la nécessité de créer une fonction publique stable (Evans 1999 : 3-4 ; SIGMA 2002 : 3). On peut supposer que le *misfit* entre une administration centralisée héritée du régime soviétique et un modèle traditionnel (avec une logique weberienne) leur semblait moins difficile à surmonter. En outre, la Commission européenne se réfère implicitement au modèle classique, notamment pour la fonction publique (Fournier, dans : SIGMA 1998 : 120 ; Dimitrova 2005 : 179), et les experts SIGMA ont explicitement déconseillé aux pays post-communistes d'appliquer les méthodes de la nouvelle gestion publique (Hesse, dans : SIGMA 1998 : 187).

¹⁰ Les experts canadiens ont relevé des problèmes logistiques : les Britanniques avaient organisé un séminaire de management à Londres la même semaine que leur atelier, et avec les mêmes fonctionnaires senior (Evans 1999).

¹¹ Il est difficile de reconstituer avec précision les liens horizontaux entre les fonctionnaires lituaniens et les experts externes qui sont intervenus en Lituanie. Aucun état des lieux n'a été fait dans la littérature scientifique. Peu de documents sont encore disponibles sur Internet.

Tableau 3 : Les programmes internationaux d'assistance technique à la réforme de l'administration lituanienne (1996-2004)

Type de programmes	Projet	Pays participant	Durée
Programmes internationaux	Programme du PNUD	Finlande	Juillet 1996-juillet 1998
Programmes bilatéraux	Projets Danemark/Lituanie - Continuous professional Training - Training for EU information center's employees - Decision Making Procedures - Team Europe – Lithuania - Administration of local authorities in the Republic of Lithuania	Danemark (ministère des affaires étrangères, Ecole d'administration publique)	1997-2003
	Projet IPSPELL Improving Public Sector Performance in Estonia, Latvia and Lithuania	Grande-Bretagne (Projet financé par le département du développement international de Grande Bretagne et mis en application par des institutions britanniques et scandinaves)	2001
	Lithuania/Canada Public Administration Reform project	Canada (projet financé par le Canadian International Development Agency et mis en place par l'Institut of Public Administration of Canada)	missions d'investigation de l'IPAC hiver 1997/98 projet juillet 1999-2004
Programmes européens	Programmes PHARE - Aide à la rédaction d'une nouvelle loi sur le service publique - programme de formation aux affaires de l'UE - Establishment of the LIPA - Projet SEIL, Preparation of EU legal training and training of trainers	Allemagne Karl Duisberg Gesellschaft et l'institut de politiques européennes de Bonn	1997- 1999
	Twinning projects - Strengthening Public Administration Services	Danemark, Finlande	2000-2002
	- Improvement of public service management	France, Belgique, Danemark	2003-2005

Sources : Tableau élaboré à partir de : Adomonis 2009 ; PNUD Lituanie 2004 : 11 ; site web de LIPA.

2. 2. Le contenu de la réforme (Tableaux 1)

L'année 1999 marque un tournant dans la réforme de l'administration lituanienne. En janvier 1999, le *Lithuanian Institut of Public Administration* (LIPA) est créé et placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Le *Seimas* adopte la loi sur l'administration publique le 17 juin 1999, et la loi sur le service public le 8 juillet 1999. La loi sur l'administration publique (5 chapitres, 40 articles, environ 10 pages) définit les principes de l'administration publique, régleme nte les procédures administratives (art. 2) et les relations entre les citoyens et l'administration. Les activités de l'administration publique doivent reposer sur les principes suivants : la suprématie de la loi, l'impartialité, la proportionnalité, l'interdiction de l'abus d'autorité, la co-opération inter-institutionnelle, le principe de subsidiarité (art. 4). Le chapitre III fixe des règles pour le déroulement des procédures administratives et répond ainsi aux principes administratifs européens de fiabilité et prévisibilité (cf. tableau 2) : début de la procédure (art. 18), enregistrement des plaintes (art. 19 et 20), demande d'information de la part de l'administration (art. 22) et de l'administré (art. 27), suspension de la procédure (art. 23), le contenu des documents écrits, l'accès du public aux documents administratifs (art. 33). La loi établit toute une série de limites dans le temps pour l'examen des plaintes (trente jours, art. 28), le transfert du dossier à une autre autorité compétente (cinq jours, art.19), pour la prise de décision (dix jours, art. 31) et l'application de mesures administratives, ce qui répond au principe de diligence. Pour éviter tout conflit d'intérêt, les fonctionnaires ne peuvent pas intervenir dans les cas où un membre de leur famille ou une connaissance est impliqué (art. 21), conformément au principe d'impartialité (cf. tableau 2). En cas d'erreur de procédure, d'actes illégaux ou d'omission, l'administration publique doit dédommager l'administré (art. 39), conformément au principe de responsabilité (cf. tableau 2).

Dans la loi sur le service public (13 chapitres, 79 articles, environ 30 pages), l'article 2 établit une fonction publique large et donne toute une série de définitions¹², concernant la classification des employés publics. Conformément aux recommandations des experts SIGMA, les principes de base de la fonction publique sont : l'état de droit, l'égalité des chances, la neutralité politique, la transparence et le système de carrière (art. 3). Les *public servants* sont divisés en deux groupes : les fonctionnaires (fonctionnaires de carrière,

¹² Dans les débats parlementaires du 1.07.1999, Andrius Kubilius (TS/LK), président du comité des affaires européennes et vice-président du comité pour le droit et la justice, explique qu'il y a eu beaucoup de travail sur l'article 2, qui comporte vingt-deux définitions, dont dix statuts de fonctionnaires. Cependant, le député Andriukaitis (LSDP) remarque que les définitions ne sont pas claires à la première lecture.

fonctionnaires politiques, gestionnaires publics et fonctionnaires remplaçants) et les employés publics (art. 6). Il y a quatre catégories de postes : A (niveau bac +5), B (niveau universitaire), C (éducation secondaire), D (pas d'éducation secondaire). Les postes sont divisés en 30 échelons (art. 7). Les conditions nécessaires pour être recruté dans la fonction publique sont : la citoyenneté lituanienne, une bonne maîtrise du lituanien, un âge compris entre 18 ans et l'âge de la retraite (non précisé), le niveau d'éducation requis, le service militaire accompli (art. 9). La méthode de recrutement des fonctionnaires de carrière se fait selon les principes de compétition ouverte et du mérite : les candidats sont sélectionnés, puis ont un poste d'interne ou doivent accomplir une période d'essai. Pour les postes inférieurs à l'échelon 20, la sélection des candidats passe par un concours public (art. 14). Les droits et les devoirs des fonctionnaires (art. 20 et 21) sont listés de manière plus précise qu'en 1995. Le droit de grève est rétabli (sauf pour les chefs de services). Le système de promotion repose sur des concours externes (les personnes en deçà de l'échelon 20) ou internes (les personnes au-dessus de l'échelon 20) (art. 23)¹³. Une évaluation annuelle des fonctionnaires doit être effectuée par le supérieur hiérarchique et par une commission dans le cas d'une évaluation excellente ou mauvaise (art. 25). Un fonctionnaire évalué négativement trois années consécutives est licencié (art. 29). La rémunération d'un fonctionnaire est composée de son salaire de base¹⁴, d'un bonus d'ancienneté, et d'un traitement pour les heures supplémentaires. La formation des fonctionnaires comprend une formation initiale, une formation continue, une formation pour les fonctionnaires seniors (art. 36). Elle est financée à partir du budget de l'Etat ou des municipalités, qui doivent provisionner entre 1 et 5 % des sommes prévues pour la rémunération des fonctionnaires (art. 37). Le chapitre VIII décrit les récompenses (mot d'appréciation, cadeau personnel ou bonus pour performance, art. 46 et 47)¹⁵ ou les sanctions disciplinaires (allant de l'avertissement verbal au licenciement) à appliquer selon les cas de mauvaise conduite (art. 39 à 47). Le chapitre IX concerne les conditions de travail (horaires, congés, absences) et les droits sociaux garantis aux fonctionnaires (sécurité sociale, retraite

¹³ Le député démocrate-chrétien Beinortas (LKDP *Lietuvos krikscionu demokratu partija*/ Parti des démocrates-chrétiens de Lituanie) critique le recours à un concours interne au dessus de l'échelon 20. Selon lui, ce système ne favorise pas le renouvellement des personnes occupant des postes supérieurs (dont certaines sont corrompues). Il propose d'introduire des concours ouverts au moins pendant quelques années. Débats parlementaires du 1.07.1999.

¹⁴ Les salaires trop bas, la disparité entre les salaires au sein même de la fonction publique restent pour certains députés (Savimis, LCS, Beinortas LKDP, Andriukaitis LSDP) des questions non résolues. Débats parlementaires du 1.07.1999.

¹⁵ La question des bonus est réglée de manière contradictoire dans la loi et devient une source de malentendus. D'une part, l'auteur principal de la loi Vidmantas Adomomis précise que le bonus pour performance a été supprimé, alors qu'il figure parmi les récompenses. D'autre part, Beinortas (LKDP) critique qu'il n'y ait pas de bonus pour performance et seulement un bonus pour l'ancienneté. Débats parlementaires du 1.07.1999.

spécifique)¹⁶. Un registre des fonctionnaires doit être établi et mis à jour (art. 61). Les derniers chapitres règlent les problèmes liés à la période de transition et la mise en application de la nouvelle loi.¹⁷

2. 3. Evaluation de la législation de 1999 par la Commission européenne

Dans son rapport de 1999, la Commission accorde peu de place à la nouvelle législation lituanienne et ne prend pas de position ferme. La loi sur le service public « assure l'impartialité lors de la nomination des fonctionnaires, renforce le principe de carrière dans la fonction publique et assure l'autonomie des fonctionnaires par rapport au pouvoir politique. » (Commission 1999 : 61) Cependant, « des efforts complémentaires seront nécessaires pour assurer la bonne mise en oeuvre de cette loi » (Commission 1999 : 11). La Commission conclut son rapport en affirmant que la nouvelle législation constitue « une évolution positive » (Commission 1999 : 78). Dans le rapport de 2000, la Commission constate que « la Lituanie a progressé dans la mise en oeuvre de la législation sur l'administration de l'Etat et la fonction publique ». Le gouvernement rationalise l'administration publique et commence à mettre en oeuvre la stratégie nationale de formation des fonctionnaires. Selon la Commission, « la fonction publique lituanienne a atteint, en principe, un bon niveau d'indépendance », mais la rémunération des fonctionnaires, les possibilités de formation complémentaire et la coordination interdépartementale doivent être améliorées (Commission 2000 : 17). Le rapport régulier de 2001 est plus négatif. La Commission commence et conclut en affirmant que « la Lituanie a progressé de manière limitée dans l'application de la loi sur l'administration publique et de la loi sur la fonction publique. » (Commission 2001 : 17, 25). Après avoir listé le peu qui a été fait et rappelé que des « efforts soutenus seront nécessaires », la Commission liste de manière plus incisive ce qui reste à faire (Commission 2001 : 17). Ces évaluations soulèvent la question du suivi des réformes administratives lituaniennes : la Commission a adopté une posture attentiste, s'est contentée de « réagir » aux réformes, sans anticiper la lenteur de leur mise en application dans le contexte politique lituanien.

¹⁶ La question des retraites fut un des points d'achoppement au sein de la majorité parlementaire. Alors que certains députés conservateurs sont en faveur d'une retraite spécifique pour les fonctionnaires, le député démocrate-chrétien Beinortas estime qu'il faut légiférer séparément la question des retraites. Débats parlementaires du 1.07.1999.

¹⁷ Une partie de la loi devait être applicable au 1^{er} janvier 2000. Chaque institution avait six mois pour classer les fonctionnaires dans les trente échelons et les quatre catégories. Deux ans étaient prévus pour l'adoption de la législation secondaire. Selon Adomomis, en quatre ans maximum, tous les fonctionnaires rentreraient dans le cadre de cette loi. Cette longue transition fut un argument des opposants à une adoption rapide de la loi de 1999.

La mise en application des lois de 1999 a été effectivement problématique et incomplète. Le gouvernement lituanien a adopté seulement quelques résolutions pour l'application de la loi sur l'administration publique. La plupart des institutions lituaniennes ont réorganisé leurs procédures internes et amélioré le service au public, mais aucun contrôle au niveau central n'a été mis en place (Nakrosis 2002 : 80). La loi sur le service publique de 1999 n'a été appliquée qu'au niveau des recrutements des fonctionnaires (SIGMA 2003: 13). Les réformes de 1999 ont été adoptées à un moment politique inopportun : le gouvernement lituanien a connu au cours de l'année 1999 une crise politique majeure¹⁸, et à l'automne 2000, les conservateurs (TS/LK) ont perdu leur majorité parlementaire. A partir de l'année 2000, le paysage politique lituanien se dépolairise et se complexifie. Le LDDP et le LSDP (*Lietuvos socialdemokratu partija*) forment une coalition sociale-démocrate et remportent les élections parlementaires avec 31.1% des voix. Le nouveau parti Libéral de Rolandas Paksas (LLS, *Lietuvos Liberalu Sajunga*) a remporté 17.3% des voix et le parti social-libéral (NSS, *Naujoji Sajunga Socialliberalai*) 19.6% des voix. D'octobre 2000 à juin 2001, Rolandas Paksas (coalition LLS/NSS) occupe le poste de Premier ministre. Il est remplacé en juillet 2001 par Algirdas Brazauskas (coalition sociale-démocrate/NSS). Dans les deux cas de figure, les deux gouvernements ont montré de la mauvaise volonté à mettre en application la loi sur la fonction publique préparée par les conservateurs (Adomonis 2009).

3. 2002 : l'approfondissement de la réforme de l'administration

3. 1. Le contexte de la réforme

Les années 2000 et 2001 ont été marquées en Lituanie par un ralentissement des réformes administratives, notamment en raison de l'instabilité gouvernementale. En 2000, le ministère de la réforme de l'administration publique est démantelé et sa juridiction transférée au ministère de l'intérieur. A partir de juillet 2001, le gouvernement de Brazauskas prépare une nouvelle réforme du service public. Pendant les discussions pour amender la loi sur le service public, certains députés revendiquent l'abolition de LIPA : la faction libérale de Rolandas Paksas, s'appuyant sur les principes de libre entreprise et d'économie de marché, défend l'idée de centres privés pour la formation des fonctionnaires. Les autres factions

¹⁸ En 1999, pas moins de cinq premiers ministres se succèdent à la tête du gouvernement lituanien : Gediminas Vagnorius (1996- 3.5.1999), Irena Degutiene 4.5.1999-9.6.1999 et 28.10.99-4.11.99, Rolandas Paksas 27.10.99-20.6.99, Andrius Kubilius 5.11.99-26.10.99).

parlementaires rejettent cette idée après un intense lobbying du gouvernement, des fonctionnaires lituaniens et de la Commission européenne (SIGMA 2002 : 12)¹⁹. Il y a eu d'autres sujets de discorde concernant le système des salaires, les bonus et l'évaluation des fonctionnaires. En dépit de l'instabilité politique, le consensus sur l'idée européenne parmi les partis politiques finit par débloquer la situation sur les réformes administratives.²⁰ Une des particularités du contexte lituanien est le difficile classement des partis sur l'échiquier politique selon une traditionnelle ligne gauche/droite. En 1995, le LDDP établit un système de l'emploi. En 1999, les conservateurs choisissent un concept large de la fonction publique, un système de carrière et une retraite spécifique pour les fonctionnaires. En 2002, la coalition sociale-démocrate/NSS introduit en 2002 une fonction publique restreinte et plus d'éléments du système de l'emploi, notamment une rémunération basée sur la performance.

Les pressions verticales des institutions européennes s'intensifient à partir de 2000. Le Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999 se conclut sur la décision d'ouvrir les négociations avec la Lituanie, la Lettonie, la Slovaquie, la Bulgarie, la Roumanie et Malte. Le Conseil confirme le principe de différenciation, selon lequel les candidats à l'adhésion (groupe d'Helsinki) conservent la faculté de rattraper ceux qui avaient entamé les négociations plus tôt (groupe du Luxembourg). Les conclusions du Conseil européen de Laeken en décembre 2001 sont certes positives pour la Lituanie : le Conseil approuve le rapport 2001 de la Commission qui estime que si le rythme actuel des négociations et des réformes est maintenu, tous les candidats (exceptions faites de la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie) pourront être prêts pour l'adhésion à la fin de l'année 2002. Cependant, la pression sur la capacité de réforme sur les pays candidats reste forte en raison du peu de temps restant et des enjeux importants liés à la participation des pays candidats à la Convention européenne, présidée par V. Giscard d'Estaing : cette participation constitue un test décisif pour les pouvoirs exécutifs des pays candidats quant à leur capacité à se mouvoir de manière ascendante dans le mode de gouvernance européen. En outre, les conclusions du Conseil Européen de Laeken rappellent clairement : « Les pays candidats doivent poursuivre énergiquement leurs efforts, en particulier pour amener leurs capacités administratives et judiciaires au niveau requis. » Or, le rapport 2001 de la Commission était très mitigé sur les réformes administratives en Lituanie.

¹⁹ Les députés libéraux ne reviennent pas sur cette question lors de la discussion finale sur la loi. Eligijus Masiulis (LLS) regrette qu'il n'y ait pas eu de consensus politique sur la révision de la loi « marquée avec un sigle de l'UE » et invite la majorité parlementaire à ne pas abuser du contexte de l'intégration européenne pour faire adopter la loi amendée.

²⁰ La révision de la loi de 1999 est adoptée avec 46 voix pour, 17 contre, 14 abstentions (64 absents).

L'organisation des contacts horizontaux entre acteurs lituaniens et européens devient à partir de 2000 un peu plus cohérente, notamment grâce à la mise en place de deux projets successifs de jumelages dans le cadre de PHARE (tableau 3). Contrairement aux projets précédents, les jumelages se fixent des objectifs précis et sur le long terme. Le cadrage, la sélection, l'application et le contrôle des jumelages sont établis dans une relation triangulaire entre Commission, Etats membres et Etats candidats. La Commission fixe le cadre légal, financier et procédural. La sélection finale des pays formateurs revient au pays candidat, même si la Commission organise des rencontres bilatérales entre les Etats. L'idée derrière cette méthode est de créer un « marché » des projets de jumelage, qui permette aux pays candidats de choisir le modèle administratif le plus approprié à leurs besoins (Papadimitriou 2002). Il est intéressant de noter que les acteurs lituaniens ont choisi pour le jumelage 2000-2002 des partenaires scandinaves : le Danemark et la Finlande. Deux raisons peuvent expliquer ce choix : l'existence de programmes binationaux dans le domaine de l'administration publique (tableau 3) et la volonté des acteurs lituaniens de se rattacher à la sphère scandinave. On peut supposer que le modèle administratif du Danemark, qui est passé dans les années 1990 d'une fonction publique large à une fonction publique restreinte, a influencé les acteurs lituaniens pour la révision de la loi sur le service public.

4. 2. Le contenu de la réforme (tableaux 1)

Le *Seimas* amende la loi sur le service public, le 23 avril 2002. Dans les faits, il s'agit d'une nouvelle rédaction de la loi de 1999. Un des changements importants de 2002 a été d'introduire plus d'éléments du système de l'emploi et un concept restreint de la fonction publique. Ainsi, l'article 2 réduit le nombre de définitions liées à la fonction publique. L'article 3 élargit les principes de la fonction publique (apparaît le concept de loyauté) et surtout établit des principes d'éthique pour les fonctionnaires : le respect de l'individu et de l'Etat, la justice, le désintéressement, la bienséance (incorruptibilité), l'impartialité, les responsabilités, la publicité, l'exemplarité. L'article 6 modifie la division des postes dans la fonction publique, qui passent au nombre de quatre : fonctionnaires de carrière, fonctionnaires politiques, chefs des institutions, fonctionnaires remplaçants. Les catégories sont réduites au nombre de trois : A (niveau universitaire), B (études supérieures non universitaires), C (éducations secondaires). Les échelons sont limités à 20 (art.7). Les conditions de recrutement (art.9) dans la fonction publique restent à peu près les mêmes (l'âge maximum d'entrée est fixé à 62 ans et six mois, la mention du service militaire est supprimée), mais les méthodes de

recrutement et de promotion changent de manière significative. Le recrutement des fonctionnaires de carrière se fait avec concours (examen écrit, entretien oral) ou sans concours (entretien oral) (art. 11). La période d'essai pour les fonctionnaires de carrière est supprimée. Les méthodes d'évaluation (par le supérieur et par une commission) restent quasiment les mêmes (art.22), cependant un fonctionnaire de carrière peut être promu sans concours, dans le cas où la commission l'aurait évalué positivement (art.18).²¹ La rémunération du fonctionnaire se compose toujours du salaire de base²², des bonus et des traitements supplémentaires, mais les possibilités de bonus sont élargies (l'ancienneté, la catégorie de qualification, le rang officiel, le rang diplomatique). La totalité des bonus et des traitements supplémentaires ne doit pas dépasser 70 % du salaire de base (art. 23). En fait, le nouveau système de bonus permet une rémunération complémentaire basée sur les performances.²³ Les récompenses et les sanctions prévues pour les fonctionnaires sont simplifiées, le bonus pour performance est remplacé par une somme forfaitaire (art. 27). Les garanties sociales (conditions de travail, congés, sécurité sociale) restent à peu près les mêmes, mais les fonctionnaires ne bénéficient plus d'une retraite spécifique (art.40). Le type de formation est réduit à deux : la formation initiale et continue. Il est fait mention de la nécessité de développer des programmes en particulier sur les domaines affectés par l'intégration européenne et la gestion des ressources humaines (art. 44). Dans le dernier chapitre, la gestion du service public est attribuée au gouvernement et au ministère de l'intérieur (art. 48) et la création d'une agence pour la gestion du service public est prévue (art. 49). La loi décrit très précisément ce que doit contenir le registre des fonctionnaires (art. 50), ce qui n'était pas le cas en 1999.

²¹ Les députés libéraux (Rimselis LLS) et conservateurs (Kubilius TS/LK) critiquent l'objectivité du système d'évaluation : les fonctionnaires sont évalués et promus par le supérieur hiérarchique et par une commission, composée par le chef de l'institution. Selon Kubilius, cette méthode évaluerait le « loyalisme » et non le professionnalisme : il propose de déléguer l'évaluation des fonctionnaires à des entreprises privées. Débats parlementaires du 9.04.2002.

²² Les députés libéraux (Masiulis LLS), conservateurs (Kubilius, Razma, TS/LK) se plaignent de l'opacité du système des salaires. Masiulis critique le fait que le coefficient du salaire de base des fonctionnaires soit calculé à partir du salaire minimum mensuel, approuvé par le gouvernement. Ce système favoriserait les manipulations par le gouvernement. Le coefficient des salaires des fonctionnaires devrait être défini par le *Seimas* (art. 24). Débats parlementaires du 9.04.2002.

²³ Les députés libéraux (Masiulis LLS), conservateurs (Kubilius, Razma, TS/LK) et démocrates-chrétiens (Graziulis LKDP) remettent en cause le nouveau système des bonus. Ils critiquent le fait que les bonus puissent atteindre jusqu'à 100% du salaire de base, ce qui a été modifié dans la version finale de la loi. Ils assimilent les « bonus de qualification » à des « bonus de performance », car le niveau de qualification est défini par le supérieur hiérarchique. Graziulis se plaint des « privilèges » accordés à des fonctionnaires, Kubilius parle d'un « retour en arrière vers l'ordre soviétique ». Le député social-démocrate Bernatonis justifie le nouveau système de salaire et des bonus, en invoquant la nécessité de lutter contre la fuite des jeunes cerveaux vers le secteur privé ou à l'Ouest. Le député LDDP Bradauskas ajoute à cet argument que l'Etat lituanien a besoin de spécialistes pour ne pas rester à la traîne des autres Etats européens. Débats parlementaires du 9.04.2002.

3. 3. L'évaluation de la réforme de 2002 par la Commission

Les rapports de la Commission de 2002 et de 2003 sur la réforme de l'administration publique lituanienne contrastent de manière quantitative et qualitative avec les rapports précédents : les évaluations sont plus longues et plus précises. Le rapport de 2002 fait une évaluation positive des réformes lituaniennes. Concernant l'application de la réforme de l'administration publique, l'expression « certains progrès » a été remplacée par des « progrès considérables » (Commission 2002 : 21). La loi amendée en avril et la législation secondaire adoptée en juillet 2002 représentent « une avancée significative » ou encore un « important pas en avant ». Le rapport relève des améliorations : l'évaluation annuelle des fonctionnaires, un système de rémunération plus transparent, la formation systématique des fonctionnaires, le renforcement de LIPA etc. L'évaluation se termine de manière plus nuancée par quelques avertissements concernant l'application du processus de réforme à tous les secteurs de l'administration. On retrouve certaines critiques déjà formulées dans les rapports précédents sur l'amélioration de la coordination interministérielle, la garantie de conditions de travail appropriées, l'attrait de la carrière de fonctionnaires en termes financiers ainsi que la formation interne (Commission 2002 : 21-22).

Le rapport de la Commission de 2003 établit un bilan nuancé des réformes administratives lituaniennes et répond ainsi à l'état des lieux fait dans le rapport de 1997. On peut noter la plus grande place accordée au thème « administration publique » qui constitue un paragraphe à part entière classé dans la partie « Engagements et exigences découlant des négociations d'adhésion ». Le bilan est plus mitigé que le rapport de 2002. Le rapport souligne que le cadre juridique de la fonction publique est bien en place. Les points positifs relevés par la Commission en 2003 sont à la fois « une correction » des points négatifs du rapport de 1997 et une vérification du respect des principes européens administratifs. Les réformes ont permis : la stabilité et le professionnalisme accrus de la fonction publique, le renforcement des principes de l'État de droit, de neutralité politique, d'égalité et de transparence, la distinction nette entre les postes politiques et les postes administratifs, un meilleur système de recrutement²⁴, de promotion, de formation et de rémunération. La

²⁴ Le rapport SIGMA 2002 s'interrogeait sur les changements apportés au recrutement des fonctionnaires remplaçants, désormais nommés sans concours pour une période de trois ans. Ces modifications simplifiaient certes les procédures de recrutement, mais risquaient de diminuer l'objectivité d'un recrutement basé sur le mérite (SIGMA 2002 :7). Le rapport SIGMA 2003 note la mise en place avec succès d'une procédure de recrutement standard. Mais, il souligne la disparition de la période d'essai (stage) et affirme que cette mesure

création d'une Direction de la fonction publique sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur devrait contribuer à garantir la mise en œuvre de la réforme. Selon la Commission, « des efforts résolus et des ressources restent toutefois nécessaires pour consolider le système administratif, encore fragile. » La Commission critique « le large pouvoir discrétionnaire des directeurs dans l'interprétation des critères de rémunération » des fonctionnaires, les salaires trop bas qui favorisent la petite corruption et le passage des fonctionnaires qualifiés dans le secteur privé. Le rapport souligne aussi la nécessité d'améliorer la qualité de l'administration locale. Alors qu'en 1997, la Commission s'était inquiétée de la situation de sur-effectif de l'administration lituanienne, elle affirme en 2003 que la plupart des ministères souffrent d'une pénurie d'effectifs et qu'il faudra recruter du personnel qualifié et des fonctionnaires locaux, en vue de la mise en oeuvre de l'acquis et de la gestion des Fonds structurels (Commission 2003 : 13-14).²⁵ Dans sa conclusion finale, la Commission considère le processus des réformes comme inachevé:

« En ce qui concerne les capacités administratives et judiciaires globales, les conditions suffisantes sont réunies en vue de la mise en oeuvre de l'acquis par l'administration et le système judiciaire lituaniens, mais des améliorations supplémentaires sont souhaitables. » (Commission 2003 : 62).

Cette conclusion en demi-teinte donne l'impression d'une européanisation incomplète de l'administration publique lituanienne. La plupart des pays candidats ont reçu dans le rapport final de la Commission quasiment la même évaluation de leurs capacités administratives.

Conclusion

Les réformes de l'administration publique lituanienne commencées en 1995 ont abouti à la mise en place d'une fonction publique restreinte et mixte. Entre 1999 et 2002, les Lituaniens ont choisi de passer d'une conception large de la fonction publique large à une conception restreinte. La fonction publique lituanienne repose sur un système de carrière, mais certains éléments propres au système de l'emploi ont été introduits en 2002. Les Lituaniens se sont inspirés de plusieurs modèles européens (britannique, scandinaves), mais au final, la fonction publique lituanienne ressemble au modèle franco-espagnol et au modèle

pourrait diminuer la qualité du système de recrutement (SIGMA 2003 : 10). Dans les deux cas, la Commission européenne n'a pas souhaité reprendre ces critiques.

²⁵ Le rapport SIGMA 2003 évalue les effectifs de la fonction publique lituanienne à 24 000 employés (SIGMA 2003 : 3), effectifs donc en hausse depuis 1997 (18 000 employés).

allemand. Au moment de l'adhésion de la Lituanie à l'UE, il existe bien une convergence entre la législation lituanienne et les grands principes européens d'une administration publique.

Notre hypothèse de départ était que la conditionnalité administrative exercée par l'UE a joué un rôle important, mais non essentiel, dans la réforme de l'administration publique lituanienne. En raison de l'absence d'un modèle précis d'administration publique européenne, la marge de manœuvre des Lituaniens est restée large et l'eupéanisation de l'administration publique lituanienne s'est faite aussi par des contacts horizontaux. Notre hypothèse de travail semble être en partie confirmée par les nombreuses interactions verticales et horizontales entre acteurs lituaniens et européens (cf. schéma1). Cependant, il ne faut pas sous-estimer l'impact des pressions verticales exercées par l'UE. Il convient de nuancer l'idée que l'UE ne présente aucun modèle européen d'administration : les rapports de la Commission se réfèrent implicitement à un modèle classique d'administration publique. Les experts SIGMA ont défini clairement des grands principes européens d'administration publique et déconseillé les méthodes de nouvelle gestion publique. Sur le plan du timing, les dates de l'adoption de la loi sur le service public en 1999 et de sa révision en 2002 montrent que les acteurs lituaniens ont bien compris les enjeux du calendrier européen et que les pressions européennes ont mis un terme aux discussions internes sur les réformes administratives. En dépit de l'instabilité gouvernementale et de la modification du paysage politique lituanien, les réformes administratives ont abouti à temps et conformément aux principes européens.

Après l'adhésion à l'UE, les gouvernements lituaniens ont adopté un programme exhaustif et cohérent de réformes administratives (*2010 Strategy for Administrative Reform*), dont les objectifs principaux étaient l'amélioration de l'image de la fonction publique et le renforcement des capacités administratives du service public (Adomonis 2009). Dans son document rédigé pour SIGMA en mars 2009, le politologue Jan-Hinrik Meyer-Sahling établit une typologie des ex-pays candidats en se basant sur le critère durabilité des réformes du service public (SIGMA 2009, Doc. n° 44). Le service public lituanien apparaît comme le plus convergent avec les grands principes administratifs européens. Les pays baltes sont les seuls à avoir poursuivi leur réforme administrative tout en se conformant aux principes administratifs de l'UE.²⁶

²⁶ Mayer-Sahling souligne que les résultats de ses recherches s'arrêtent fin 2008 et ne prennent donc pas en compte les effets de la crise financière et économique actuelle.

Tableau n° 4: Fit with European Principles of Administration: Comparison across Countries

Current Fit and post-accession pathways	High fit	Medium to high fit	Medium Fit	Medium to low fit	Low fit
Constructive continuation of reform	Lithuania	Latvia, Estonia			
Constructive reform reversal			Hungary Slovenia		
Destructive reform reversal				Slovakia Poland	Czech Republic

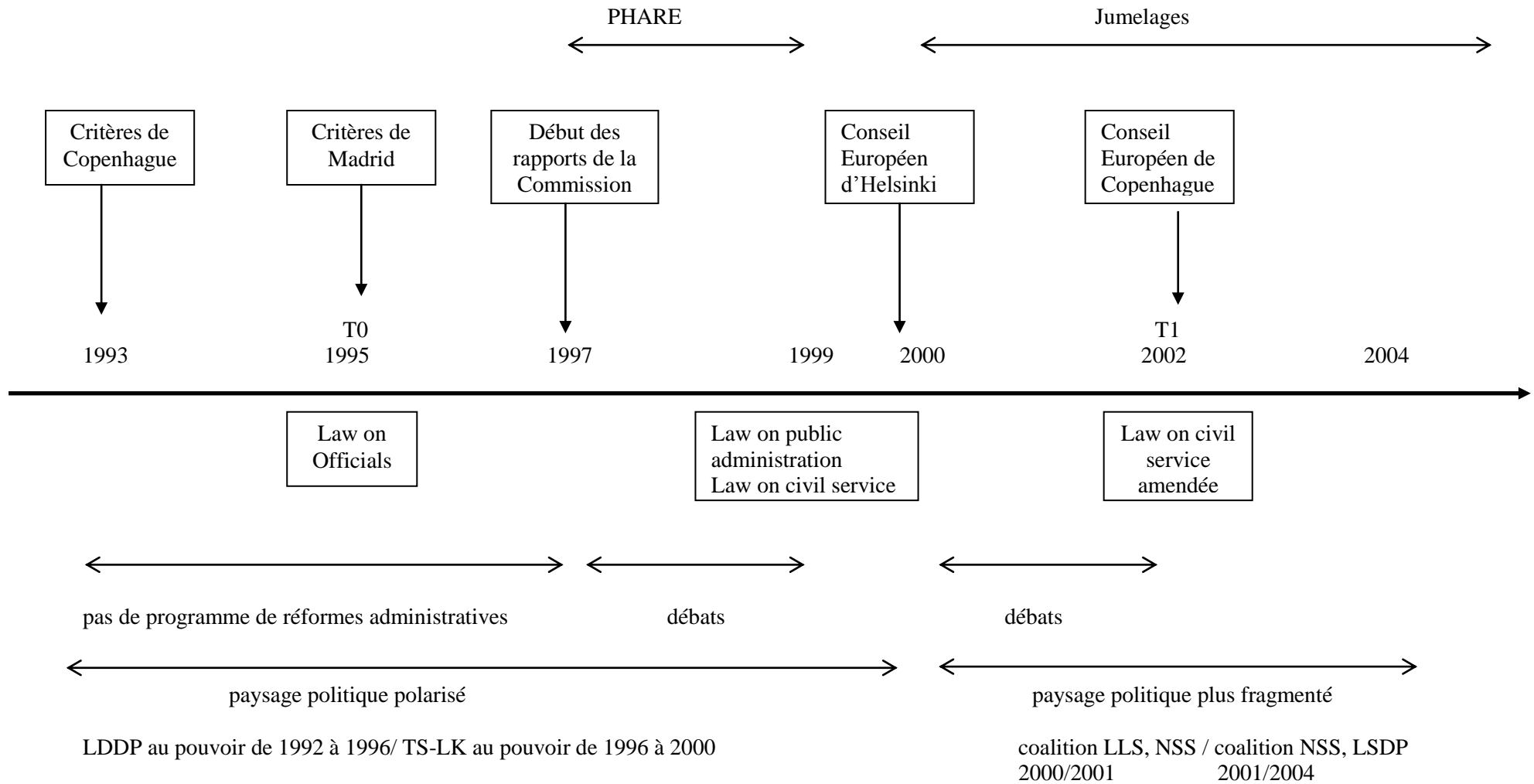
Source : (Meyer-Sahling 2009 : 71)

Le cas lituanien semble pour l'instant démentir certaines hypothèses selon lesquelles la conditionnalité de l'UE cessant, les ex-pays candidats auraient tendance à stopper et même revenir sur les réformes accomplies pendant la période de pré-adhésion. Si la conditionnalité verticale a cessé en 2004, il n'en est pas de même des contacts horizontaux : les Litvaniens ont en effet participé à de nombreux programmes bilatéraux avec les pays de l'ex-URSS, des programmes européens, mais cette fois en tant que pays formateur et non en tant que pays bénéficiaire. Dans le cadre des projets européens, les Litvaniens occupent certes une position de partenaire junior aux côtés des anciens membres de l'UE²⁷, mais le nombre élevé des projets binationaux²⁸ montre que l'expertise administrative des Litvaniens est de plus en plus demandée. La participation de la Litvanie à de nouveaux projets, après l'adhésion et en tant que pays formateur, a sans doute indirectement renforcé la consolidation des réformes de l'administration litvanienne, en contribuant à la socialisation internationale des fonctionnaires et experts litvaniens. Il reste cependant d'importants défis à relever pour l'administration litvanienne : renforcer avec moins de ressources la capacité administrative de ses fonctionnaires, notamment en vue de la préparation de la présidence de l'UE en 2013 (Adomonis 2009).

²⁷ Projet CARDS pour le soutien à l'institut d'administration publique du Kosovo en 2005, projet CARDS pour la mise en œuvre de la réforme du service public albanais en 2005, projet TACIS Formation des fonctionnaires d'Azerbaïdjan en 2006, projet PHARE en Roumanie 2006 (cf. www.livadis.lt).

²⁸ On peut dénombrer treize projets développés par la République de Litvanie dans les pays suivants : cinq projets en Ukraine entre 2001 et 2006, deux projets en Moldavie entre 2005 et 2007, un projet en Arménie en 2004, un projet en Géorgie en 2004, un projet au Kazakhstan en 2005, un projet en Azerbaïdjan en 2005, un projet transfrontalier avec la Biélorussie en 2005, un projet au Kirghizistan en 2006-2007 (cf. www.livadis.lt).

Schéma n°1 : La réforme de l'administration publique lituanienne : Interactions entre acteurs nationaux et européens



ABBREVIATIONS des principaux partis politiques lituaniens (entre 1993 et 2004)

LCS	Lietuvos centro sąjunga / Union du centre de Lituanie
LDDP	Lietuvos demokratine darbo partija /Parti démocratique du travail de Lituanie
LKDP	Lietuvos krikščionu demokrata partija/ Parti des démocrates-chrétiens de Lituanie
LLS	Lietuvos liberalu sąjunga/ Union des libéraux de Lituanie
LSDP	Lietuvos socialdemokrata partija/ Parti des sociaux-démocrates de Lituanie
NSS	Naujoji Sąjunga-Socialliberalai/ Union nouvelle -les sociaux-libéraux
TS/LK	Tevynes sąjunga/Lietuvos Konservatai / Union de la Patrie/Conservateurs de Lituanie

BIBLIOGRAPHIE

Sources principales

Législation lituanienne

Constitution de la République de Lituanie, 1992
Law on Officials, 4 avril 1995, n° I-836.
Law on Public Administration, 17 juin 1999, n° VIII-1234.
Law on Public Service, 8 juillet 1999, n° VIII – 1316.
Law on Public service, 23 avril 2002, n° IX-855.

Débats parlementaires du 1.07.1999, Séance du matin. Loi sur le service public.

Documents des institutions européennes

Commission européenne, Rapports réguliers sur les progrès accomplis par la Lituanie sur la voie de l'adhésion, 1997-2003.

Conseil européen, Conclusions du Conseil européen de Copenhague, 21 et 22 juin 1993
Conseil européen, Conclusions du Conseil européen de Madrid, 15 et 16 décembre 1995.
Conseil européen, Conclusions du Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001.

SIGMA, ed., 1998. Préparation à l'espace des administrations publiques européennes. Paris : doc. SIGMA n°23.

SIGMA, ed., 1999. Principes européens d'administration publique. Paris : doc. SIGMA n°27.

SIGMA, ed., 2002. Lithuania Public Service and the administrative Framework Assessment.

SIGMA, ed., 2003. Lithuania Public Service and the administrative Framework Assessment.

Articles et livres

Adomonis, V., 2009. *Building a Civil Service for EU membership: Democracy and Market Economy, Lithuania*. Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, 26-27 March 2009.

Börzel, T., Risse, T., 2003. „Conceptualizing the Domestic Impact of Europe“, dans: Featherstone, K., Radaelli, C.M., eds., *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 27-80.

- Börzel, T., 2006. "Deep Impact? Europeanization and Eastern Enlargement", dans: Kutter, A., Trappmann, V., eds., *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa. Europäischen Schriften*. Baden-Baden: Nomos, 99-115
- Cowless, M. G., Caporaso, J. Risse, T., eds, 2001. *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ithaca N. Y.: Cornell University Press.
- Dimitrova, A. L., 2002. "Enlargement, Institution Building and the EU's Administrative Capacity Criteria." *West European Politics*, 25:4, 171-190.
- Dimitrova, A. L., 2005. „Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe”, dans : Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., eds., *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 71-90.
- Evans, G., 1999. "The Lithuania/Canada Public Administration Reform Project", dans: *Public Sector Management*. Institute of Public Administration of Canada.
- Evans, A., Evans, G., 2001. "Improving Government Decision Making System in Lithuania and in Latvia." *Journal of European Public Policy*, 8:6, 933-959.
- Goetz, K. H., 2001. "Making sens of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, 8:6, 1032-1051.
- Grabbe, H., 2003. "Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process", in: Featherstone, K., Radaelli, C.M., eds. *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 303-327.
- Héritier; A., 2005. "Europeanization Research East and West. A comparative Assessment", dans: Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., eds., *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 199-209
- Jasaitis, E., 1999. "Lithuania: A Civil Service System in Transition", dans: Verheijen, T., ed., *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 299-323.
- Meyer-Sahling, J.H., 2009. *Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD-SIGMA Publications.
- Nakrosis, V., 2002. "Evolution of Administrative Accountability: The Lithuanian Case", dans : Nemeč, J., Wright, G., Stillman, R.J., eds., *Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases*. Bratislava: NISPACE, 72-87.
- Papadimitriou, D. G., 2002. "Exporting Europeanisation: EU Enlargement, the twinning exercise and administrative reform in Eastern Europe" Paper présenté à la conférence ECPR de Turin, avril 2002.
- PNUD Lituanie, Ministère des affaires étrangères de la République de Lituanie, 2004. *Experience of the Republic of Lithuania, A path from an assistance recipient to a donor country*. Vilnius.
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., eds, 2005. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Vanagunas, S., 1999. "The Civil Service Reform in the Baltics", dans : Verheijen, T., ed., *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 213-234.