

ENTRE ARBITRAIRE ET PROFESSIONNALISME:

Politique de recrutement basé sur le mérite dans le contexte des négociations d'adhésion de la Serbie à l'UE

Novembre 2014

Quelques mots sur cette étude

Bien que moins d'un an se soit écoulé depuis le lancement formel des négociations d'adhésion de la Serbie à l'UE, les problèmes liés aux ressources humaines dans l'administration publique en Serbie deviennent un facteur de plus en plus significatif qui risque de compromettre la qualité et la dynamique de ce processus. Une importante fluctuation des cadres, le nombre insuffisant des experts dans des matières spécialisées, la difficulté à retenir les jeunes fonctionnaires et le niveau insuffisant de compréhension des questions relevant de l'intégration européenne par les responsables politiques, ne sont que quelques-unes des difficultés existantes. Une raison supplémentaire pour nous consacrer davantage à cette question est la prise de conscience par l'UE que la réforme de l'administration publique est indissolublement liée aux autres piliers de la politique d'élargissement, lesquels sont constitués par la prééminence de l'Etat de droit et la gouvernance économique. L'objectif de la présente recherche est de dresser un bilan des principales lacunes de la fonction publique en Serbie, considérée sous l'angle des nécessités de son adhésion à l'UE, avec un accent particulier sur le recrutement des agents publics d'Etat. Cette étude se propose aussi de susciter l'intérêt et de renforcer les efforts pour la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique dans le contexte de l'adhésion de la Serbie à l'UE. Le recrutement est le segment le plus visible de la fonction publique qui, de ce fait, donne lieu à une perception de corruption importante, ce qui rend nécessaire un traitement particulièrement substantiel et sérieux de cet élément de la gestion des ressources humaines dans le cadre de la réforme en cours de l'administration publique. En faisant ressortir les limites qui s'imposent à la mise en œuvre du cadre juridique en matière de recrutement, cette étude développe trois options possibles relatives à la promotion de la qualité des ressources humaines dans l'administration publique.

Les principaux constats:

- La question des négociations d'adhésion à l'UE et du processus d'intégration européenne n'est pas uniquement l'affaire de certaines directions ou bureaux des ministères et des établissements publics, mais de l'ensemble de l'administration d'État.
- Les questions liées aux négociations d'adhésion doivent encourager une réforme durable de l'administration, qui doit rester l'objectif à atteindre, indépendamment de l'issue du processus de négociation.
- Le pourvoi des postes dans l'administration d'État n'est pas basé sur le mérite, ce qui résulte à la fois en l'absence de la volonté des dirigeants et en l'inadéquation des textes juridiques.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AMBASSADE DE FRANCE EN SERBIE



CENTAR ZA
EVROPSKE
POLITIKE

- Les modalités de procédure de désignation démotivent les meilleurs candidats externes à la fonction publique.
- L'absence de règle uniforme dans la fonction publique en Serbie est un élément qui vient entraver l'application des principes méritocratiques dans le processus de recrutement.
- Pour améliorer la qualité des ressources humaines dans la fonction publique, il est nécessaire, entre autres, de concevoir un système central de concours pour les postes en début de carrière; d'améliorer et de simplifier la procédure de recrutement des candidats externes aux postes de direction et d'améliorer la cohérence du recrutement, en appliquant les mêmes dispositions légales à l'ensemble de l'administration centrale.

I. Introduction

Une nouvelle approche à la réforme de l'administration

Bien que la nécessité de disposer d'une administration et de ressources humaines capables de relever les défis des processus de réforme et d'intégration européenne soit déjà une histoire ancienne que l'on ne cesse de raconter en Serbie depuis bientôt une décennie et demie, cette histoire, dans le contexte des négociations de l'adhésion à l'UE, revêt une dimension encore inédite. Les négociations, et la future adhésion à l'UE élèvent cette question à un niveau supérieur, si bien que la capacité de l'administration de répondre aux exigences de l'adhésion, les délais de plus en plus courts accordés à la préparation de documents de plus en plus complexes, la nécessité de respecter les engagements, ne sont plus une affaire de choix mais une nécessité. L'issue même des négociations dépendra avant tout de la vitesse d'adaptation de l'administration serbe au niveau supérieur d'activité qu'impose la Commission européenne dans son rôle de médiateur engagé.

En outre, le bénéfice des droits et des obligations découlant de la qualité de membre de l'UE rend nécessaire l'adaptation des États candidats aux systèmes administratifs et juridiques des États membres – l'Espace administratif européen. Les administrations nationales des États membres dépendent de plus en plus les unes des autres, ce qui résulte de plusieurs facteurs, tels que le volume des activités économiques sur le marché unique, le nombre grandissant des politiques communes de l'UE, les contacts réguliers et permanents des fonctionnaires de différents États membres et l'impact

de la jurisprudence de la Cour européenne de justice.¹

La stratégie d'élargissement de l'UE pour la période de 2014-2015 situe la réforme de l'administration publique (RAP)², ainsi que la prééminence du droit et la gestion économique, au centre même du processus d'élargissement, et les progrès réalisés dans ces domaines qui s'interpénètrent, détermineront le moment où les États candidats seront prêts à adhérer à l'UE.³ L'insistance sur les liens entre ces trois piliers a déjà été étayée par une preuve pratique: le Rapport de criblage du chapitre 23 de l'Acquis, concernant l'Etat de droit et les droits fondamentaux, insiste expressément dans deux de ses recommandations sur la nécessité de la dépolitisation de l'administration publique en vue du renforcement de son intégrité et de sa transparence.⁴

Et pourtant, d'année en année, la Serbie se voit adresser, dans les rapports annuels de la Commission européenne (CE), des reproches concernant ses capacités administratives⁵: En effet, dans le dernier rapport de 2014 on peut remarquer que dans l'analyse de la situation, dans 16 chapitres, le besoin d'une amélioration des capacités administratives est souligné (alors que dans le rapport pour l'année précédente ce ne fut le cas que dans 12 chapitres) – notamment dans les domaines de l'énergie, de l'économie, des transports, de l'agriculture, de la justice, des affaires intérieures, des finances, de la recherche scientifique etc. Les capacités administratives insuffisamment développées sont de plus en plus soulignées comme un problème,

¹ OECD (1999), "European Principles for Public Administration", SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, str. 6. <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>>

² La notion de la réforme de l'administration publique, plus large que celle de la réforme de l'administration de l'État (des ministres et de leurs organes, des organismes et services particuliers du Gouvernement) se focalise sur un système plus large des institutions disposant de pouvoirs publics, englobant aussi les établissements publics et de régulation, les organismes indépendants, et dans une certaine mesure les services publics aussi. Jusqu'à 2014, le terme anglais „public administration“ était traduit en Serbie par „administration de l'État“, ce qui est, certes, une imprécision. Cependant, la catégorie de l'administration publique n'est toujours pas réglée en Serbie par une loi.

³ Stratégie de l'élargissement, page 4, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf>

⁴ Rapport sur le screening, pages 30 i 31, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf>

⁵ L'expression „capacités administratives“ ne connaît pas de définition unique. Dans le jargon de la Commission et dans le contexte de l'adhésion à l'UE, elle peut être définie comme l'ensemble de structures et de systèmes administratifs, de ressources humaines et de compétences gestionnaires, indispensables à l'adoption et à la mise en œuvre de l'Acquis européen. À consulter: A. Dimitrova, „Governance by Enlargement? The case of the administrative capacity requirement in the EU's Eastern enlargement“, 2002.

tant par les fonctionnaires d'État nationaux que par les experts.⁶

Les erreurs des autres: une incitation à la réforme en temps utile – expériences des élargissements précédents

La focalisation de l'UE sur la réforme de l'administration publique et sur la mise en rapport plus ferme des succès réalisés dans ce domaine avec les chances d'adhésion à l'Union, résultent entre autres des expériences négatives quant au caractère durable des réformes des administrations publiques des États ayant adhéré depuis 2004.

Les recherches faites après les élargissements à la zone d'Europe Centrale et Orientale ont montré qu'après l'adhésion, les nouveaux États membres avaient perdu la motivation pour mettre en œuvre une réforme durable de leurs systèmes de fonction publique, et que l'UE ne disposait d'aucun instrument qui lui permettrait d'exercer une influence sur cet aspect.⁷ Au contraire, la mise en œuvre des réformes dans les nouveaux États membres dépendrait exclusivement de la volonté politique des hommes politiques nationaux de se consacrer à cette question.⁸ Ainsi, l'Union européenne manquerait de la capacité qui lui permettrait de décourager la politisation des systèmes de fonction publique des États candidats.⁹ En parallèle, les fonctionnaires de la plupart des États ayant adhéré à l'UE en 2004 et 2007 auraient souffert du manque de connaissances et d'expertise dans les affaires liées à l'UE, notamment en ce qui concerne le processus de création des politiques au niveau européen et les compétences linguistiques.¹⁰

Les expériences des États membres ayant adhéré à l'UE ces dix dernières années sont éducatives à plusieurs égards. En effet, il s'est avéré que les États candidats qui avaient mis en œuvre les réformes de leurs systèmes de fonction publique tôt dans le processus de leur adhésion avaient plus de succès que ceux, où ces réformes étaient mises en œuvre plus tard ou seulement en partie, vu que les réformes durables demandent du temps, des habitudes nouvelles et l'adoption d'une «culture» nouvelle.¹¹ On cite en particulier comme un exemple la Lituanie et l'Estonie, les seuls nouveaux États qui satisfont les normes européennes en matière de recrutement et d'avancement de carrière.¹² En même temps ces deux États sont aujourd'hui en tête de file en ce qui concerne le bénéfice des fonds structurels de l'UE (l'Estonie à 70,95%, la Lituanie à 70,83% en 2013)¹³, ce qui représente un bon indicateur des capacités de leurs administrations respectives, compte tenu de la complexité et des compétences nécessaires à la gestion de ces fonds.

Il est à noter également que les États ayant adhéré récemment à l'Union ont failli à mettre en place les structures appropriées pour une gestion intégrale de leurs systèmes de fonction publique, notamment en ce qui concerne les bureaux/établissements publics/autorités indépendantes, qui sont décisifs pour une professionnalisation durable de l'appareil de l'État. Ces structures ont besoin de la continuité et du soutien politique au plus haut niveau, ainsi que de puissantes ressources humaines en leur sein. Ceci s'est avéré être une mission impossible, les dirigeants politiques de la plupart de ces États ayant eu d'autres priorités.¹⁴

Le processus d'intégration européenne a eu un effet positif sur l'amélioration des connaissances et des compétences des fonctionnaires

⁶ Voir, par exemple, Euractiv, <<http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/7229-iskustvo-litvanije-kao-ohrabrenje-na-putu-ka-eu>>

⁷ Meyer-Sahling, J. (2009), "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession", SIGMA Papers, No. 44, OECD Publishing, p. 9.

<<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-e>>

⁸ Dimitrova, A. (2007) „Institutionalisation of imported rules in the European Union's new member states: Bringing Politics back into the research agenda“, EUI Florence.

⁹ Meyer-Sahling, J. (2006) „De-Politicisation Through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe, p. 24.

¹⁰ Gärtner, L., Hörner, J. and Obholzer, L. (2011). 'National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve "New" Member States', Journal of Contemporary European Research. Volume 7, Issue 1, pp. 77-100, p. 4.

<<http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/275/261>>

¹¹ SIGMA Working Paper, „Can Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations“, p. 4.

¹² Meyer-Sahling, J. (2009), op.cit, p. 17-57.

¹³ Inside Europe. „Absorption rates - Structural and Cohesion Funds - EU-27“. Accessible à: <<http://www.insideurope.eu/node/403#sthash.56c9J2xa.dpuf>>

¹⁴ Ibid, p. 5.

d'État et sur le «rajeunissement» des administrations publiques des nouveaux États membres. Toutefois, il a encore renforcé les arguments sur les difficultés à trouver le bon équilibre entre le besoin de stabilité de la fonction publique d'une part, et de la flexibilité et de l'adaptabilité imposées par la nécessité de réagir vite aux processus de réforme, d'autre part.¹⁵ La recherche de cet équilibre entre la stabilité qu'encourage la dépolitisation, et la flexibilité de la fonction publique, s'avère être un défi constant, y compris pour les «vieux» États membres, et plus spécialement, dans les sociétés en train de mettre en œuvre d'amples processus de réforme, tels les pays candidats à l'adhésion à l'UE.

Objectif et approche de la recherche

Indépendamment des besoins et des exigences du processus même de l'adhésion, il est dans l'intérêt de la Serbie d'améliorer les connaissances et les compétences de ses fonctionnaires d'État et de créer une fonction publique moderne qui se maintiendra après son éventuelle adhésion à l'UE. La Serbie serait ainsi en mesure de bénéficier pleinement des droits du statut d'État membre, ainsi que de remplir ses obligations correspondantes. Cependant, il pourrait arriver que le coût de son statut de membre de l'UE soit plus élevé que son bénéfice. Aussi est-il important d'aborder sans délai la question de la professionnalisation de la fonction publique dans le cadre du processus d'adhésion, ainsi que celle de la qualité de ce système, sur un plan général, et de profiter de la conditionnalité posée par l'UE sur ce sujet comme d'un encouragement pour une amélioration durable du système.

L'objectif de la présente recherche consiste à constater les défauts clé de la fonction publique en Serbie, du point de vue du processus d'adhésion à l'UE, avec un accent particulier sur le système de recrutement. Cette étude se propose aussi d'encourager l'intérêt et les efforts à in-

vestir dans le sens de la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique dans le contexte de l'adhésion de la Serbie à l'UE. L'hypothèse sur laquelle repose la présente analyse, et qui résulte des textes consultés dans ce domaine, est que les connaissances et les compétences à acquérir dans ce domaine en vue des futurs processus de réforme, et indirectement de l'issue positive du processus d'adhésion à l'UE, peuvent trouver un appui considérable dans une politique de qualité de recrutement des fonctionnaires d'État.¹⁶

Cette étude propose, donc, d'abord une vue générale de la situation et des dysfonctionnements relatifs à qualité des ressources humaines, la collecte des informations pertinentes focalisées notamment sur les secteurs de l'économie, des finances et du commerce, ainsi que dans le domaine horizontal de l'administration publique, compte tenu de l'importance de ces domaines dans la phase précédant l'adhésion et dans les négociations d'adhésion. Ensuite, l'analyse se focalise sur le système de recrutement des fonctionnaires d'État avec l'ambition de dresser un bilan des lacunes existantes en ce qui concerne les principes de l'administration publique définis par l'initiative SIGMA de l'OCDE.¹⁷ Partant de l'analyse de la situation, nous proposons des options possibles relatives à l'amélioration du système de recrutement comme un moyen de consolidation des capacités de l'administration publique, en gardant à l'esprit leur faisabilité et en les évaluant en fonction des circonstances qui prévalent actuellement en Serbie. Enfin, sur la base de ses arguments, nous proposons un «itineraire» de la réalisation de l'option considérée comme optimale.

La mise en place d'une fonction publique méritocratique¹⁸ impacte, en plus des principales modalités du système de recrutement, la politique relative à la stabilité des cadres de la fonction publique, leur formation professionnelle et la mise en place d'un système crédible

¹⁵ Ibid, p. 6.

¹⁶ Voir par ex.: Meyer Sahling, SIGMA Paper. No. 48, p. 33; Meyer-Sahling, SIGMA Paper No. 44, pp. 12-13; SIGMA Working Paper, „Can Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations“, p. 11.

¹⁷ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) est une initiative commune de l'UR et de OCDE visant à apporter un soutien à la consolidation des capacités des administrations publiques et des systèmes

d'administration des États candidats et des États candidats potentiels, ainsi que des États englobés dans la politique de voisinage de l'UE.

¹⁸ Ce système entend le respect de trois principes: le caractère durable et l'indépendance des changements politiques; la neutralité politique et l'équité lors du recrutement et durant la carrière. Voir: Guy Van-Biesen, „Overview of Civil Service Selection Procedures in EU Context“, OECD/SIGMA, 2006, p. 2.

d'évaluation et d'avancement. Bien qu'il soit très difficile de séparer ces deux éléments de gestion des ressources humaines, et notamment en considérant le volume et le temps disponible à la présente recherche, cette étude est centrée plus spécialement sur le système de recrutement. Le choix de traiter plus spécifiquement l'aspect du recrutement s'explique par le fait qu'une politique de recrutement transparente basée sur le mérite constitue le fondement essentiel de la création d'une fonction publique professionnelle.¹⁹ De plus, le recrutement constitue l'aspect de la fonction publique qui est le plus visible pour le public et de ce fait, il affecte le plus la perception de la corruption, ce qui indique l'enjeu d'un traitement sérieux et effectif de cet élément de la gestion des ressources humaines. En outre, le Rapport de progrès de la Commission européenne de 2014 a mis en exergue le manque de transparence dans la procédure de recrutement et la politisation de l'administration publique comme une question particulièrement inquiétante, qui exige des changements substantiels.²⁰

Notre analyse est basée sur la consultation des ressources disponibles en matière de fonction publique et de la réforme de l'administration publique (lois, stratégies et études d'analyse comparée), et sur une dizaine d'interviews avec des fonctionnaires d'État de Serbie occupant des postes de responsabilité, de conseillers dans le processus de négociation et d'anciens fonctionnaires d'État qui ont occupé des postes de responsabilité et qui sont actuellement dans le secteur privé, avec des experts de l'initiative SIGMA de l'OCDE, ainsi qu'avec des fonctionnaires de la République française.

II. La qualité de la fonction publique en Serbie aujourd'hui – un frein plutôt qu'un moteur de l'intégration européenne²¹

Si les expériences décrites ci-dessus des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ne sont pas assez convaincantes quant à l'enjeu de la mise en œuvre de la réforme du système de la fonction publique, les défis que la Serbie est appelée à relever en ce moment étayent solidement les arguments à l'appui du fait que la réforme de la fonction publique est un facteur incontournable du processus d'adhésion. Les faits nous enseignent que dans le cas de la Serbie et de la vague actuelle des élargissements, il sera nécessaire d'aborder la question de la réforme de la fonction publique et du renforcement considérable des ressources humaines. Le processus actuel d'adhésion, contrairement aux processus précédents, est beaucoup plus complexe et plus exigeant, entre autres parce que l'effort relatif à l'application de l'acquis de l'UE à la législation nationale est considérablement plus intense qu'auparavant. En outre, de nouvelles phases et procédures ont été introduites dans le processus des négociations d'adhésion, lesquelles n'étaient pas connues par la politique d'élargissement pour les PECO (phase du criblage, élaboration de plans d'action, critères d'ouverture et de clôture à satisfaire).

La recherche dans le cadre de cette analyse a montré que la « nouvelle approche » en matière d'élargissement de l'Union européenne, mise en œuvre dès l'ouverture des négociations, a un impact direct sur l'administration publique en Serbie. „Il est très difficile de séparer le travail régulier de celui qui relève de l'intégration européenne“.²² En effet, tandis que les phases précédant les négociations d'adhésion (au cours du processus d'association²³) concernaient en premier lieu les secteurs s'occupant des affaires liées à l'UE, le processus d'adhésion

¹⁹ SIGMA, „The Principles of Public Administration“, novembre 2014 p. 49.

²⁰ Rapport sur l'avancement, ps. 9-10, accessible à : <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf>

²¹ S'il n'est pas autrement indiqué, cette section est basée les informations obtenues lors des interviews avec des fonctionnaires d'État serbes. La liste des institutions où ces interviews ont été réalisées est disponible à la page 17.

²² L'interview avec les fonctionnaires du ministère des Finances le 6 novembre 2014.

²³ Les processus d'association entendent les négociations, la conclusion et la mise en œuvre de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA), la condition préalable de l'ouverture du processus d'adhésion qui consiste d'abord à obtenir le statut de candidat, les négociations sur l'adhésion et enfin la conclusion de l'accord d'adhésion à l'UE.

impose d'inclure toutes les unités organisationnelles des ministères et des établissements publics dans les activités des négociations d'adhésion à l'UE. Ceci représente en même temps une grande différence par rapport aux élargissements de 2004 et 2007, où le processus de négociation intégrait presque exclusivement les secteurs chargés des affaires européennes au sein des ministères. Cette pratique s'est avérée erronée et a eu un impact négatif sur l'efficacité des nouveaux États membres après l'adhésion. Les capacités des départements chargés de l'UE n'avaient pas été suffisantes pour faire face au volume des affaires résultant du statut de membre, si bien qu'il a fallu plusieurs années pour que les ministères dans leur ensemble prennent connaissance des règles et des procédures européennes et puissent acquérir les connaissances nécessaires de l'acquis juridique européen.²⁴

Un autre aspect positif de la durée et de la complexité du processus d'intégration de la Serbie à l'UE est l'amélioration continue des connaissances et des compétences des fonctionnaires d'État. En effet, le progrès se manifeste d'année en année, grâce au travail et à l'expérience. À ce résultat ont contribué considérablement les nombreuses formations assurées par le Bureau d'intégration européenne, le Service de gestion des cadres et certains projets de coopération bilatérale. De plus, tous nos interlocuteurs de l'administration d'État sont d'accord pour constater que le processus d'examen analytique de la conformité de la législation serbe à l'acquis (ce qu'on appelle *criblage*) a eu un effet très positif sur l'évaluation de la situation actuelle des connaissances et des compétences des fonctionnaires d'État, ainsi que sur les aspects qui exigent des améliorations.

Il est à relever que les observations que nous venons d'évoquer sont valables exclusivement pour les ministères épargnés par une fluctuation massive des cadres depuis les quelques dernières années. Hélas, cette recherche a confirmé qu'une importante fluctuation des cadres, qui est le plus souvent la conséquence de la fusion/séparation de différents domaines dans le cadre de l'administration de l'État ou du départ de fonctionnaires dans le secteur privé

ou dans le secteur non-gouvernemental, est présente dans bien des secteurs et qu'elle impacte négativement le traitement des affaires actuelles et futures relevant des négociations d'adhésion.

Nos interlocuteurs ont fait ressortir, au cours des entretiens, que l'agriculture, la protection de l'environnement et la gestion des projets relevant de l'Instrument d'Aide de Préadhésion (IAP) constituent trois domaines, où le manque de cadres qualifiés se fait sentir le plus et où il y a lieu de promouvoir les ressources humaines. Tandis que les activités liées aux fonds de l'IAP demandent une expérience et des compétences pour lesquelles le secteur privé offre des conditions de travail plus attrayantes que ne peut offrir l'administration d'État, le problème de l'agriculture et de la protection de l'environnement relève surtout de l'insuffisance du nombre d'experts spécialisés dans ces domaines en Serbie. L'État n'ayant pas une politique active pour renforcer les capacités humaines dans ces domaines, ce problème ne tardera pas de se faire ressentir davantage encore au moment où il faudra formuler les positions de la Serbie dans le cadre des négociations, lorsque ces domaines seront à l'ordre du jour. Rappelons que la Serbie a défini l'agriculture, qui produit plus de 17% de son PIB,²⁵ comme un domaine d'intérêt stratégique.

La tendance des jeunes fonctionnaires à quitter l'administration de l'État est particulièrement inquiétante. Or, ce sont précisément ces fonctionnaires, le plus souvent conseillers, qui se trouvent largement engagés dans le processus d'adhésion (par exemple, au niveau des secrétaires-adjoints des groupes de négociation). Ce fait revêt une importance particulière quand on sait que l'État a investi beaucoup dans ces personnes par de nombreuses formations professionnelles, et que ces personnes ont fait preuve, dans leur travail, du potentiel nécessaire pour assumer les activités qu'impose le processus d'adhésion. Cependant, les mauvaises conditions financières et l'absence de perspective d'avancement sont les raisons les plus fréquentes de leur départ, même s'ils considèrent

²⁴ Voir: M. Lazarević, S. Marić i A. Orza, „Création des politiques et négociation de l'adhésion à l'UE: comment parvenir aux résultats pour la Serbie“, Centre des politiques européennes, GIZ, décembre 2013, ps. 104-105.

²⁵ Y compris l'industrie alimentaire. Chambre du Commerce de Serbie, statistiques disponibles à <<http://www.pks.rs/PrivredaSrbije.aspx?id=13&p=2&>>

leur travail comme particulièrement intéressant et dynamique.

La responsabilité de ces problèmes concernant la qualité des ressources humaines nécessaires aux activités dans le domaine européen peut être attribuée, dans une large mesure, à la connaissance et à la compréhension insuffisantes de l'essence du processus d'intégration européenne du côté des responsables politiques, notamment des secrétaires d'État au sein des ministères. Les secrétaires d'État, les ministres-adjoints et les secrétaires généraux des ministères sont, en outre, généralement peu intéressés par les formations qui leurs sont proposées. Ceci conduit à un mauvais encadrement, c'est-à-dire à un manque de soutien des responsables pour une allocation effective des moyens humains (processus de « systématisation » des postes), pour le recrutement de nouveaux cadres et pour la rémunération en fonction du mérite. Nos interlocuteurs ont confirmé que les responsables font souvent la sourde oreille aux demandes d'ouverture de nouveaux postes, de pourvoi de postes déjà existants par les personnes possédant les connaissances nécessaires aux activités européennes, ou bien, qu'ils n'évaluent pas assez le travail des fonctionnaires de qualité (par exemple, en ne traitant pas la question de la rémunération des heures supplémentaires, pourtant possible aux termes de la loi). Les secrétaires d'État étant, en règle générale, présidents des groupes de négociation, ce fait peut affecter la qualité du travail et la préparation des groupes eux-mêmes.

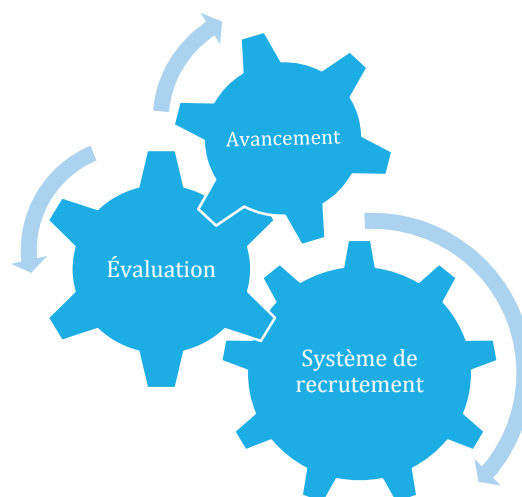
III. Le système de recrutement des fonctionnaires d'État: entre la forme et la réalité

SIGMA²⁶ a établi des principes nouveaux d'administration publique dans lesquels se trouvent contenues les exigences majeures auxquelles les pays sont censés obéir dans le processus d'intégration européenne. S'agissant de la fonction publique, il est précisé que le processus de recrutement et de sélection des fonctionnaires d'État, que ce soit par concours in-

terne ou par concours externe et indépendamment de la catégorie des fonctionnaires, doit être fondé sur le mérite et le traitement égal, ce qui nécessite, entre autres, un cadre juridique clair et la désignation d'une commission de sélection composée de membres compétents et qui ne sont pas soumis aux influences politiques.²⁷ Ces principes exigent aussi l'existence de mécanismes empêchant toute influence politique, directe ou indirecte, sur le recrutement des fonctionnaires d'État pour le pourvoi des postes de responsabilité et de direction.²⁸

Le but de ces principes est d'assurer à l'Union européenne un cadre de suivi de l'avancement des États sur la voie d'adoption de bonnes pratiques dans l'administration publique. Ils représentent en même temps des lignes directrices pour les États candidats, qui sont appelés à mettre en œuvre la réforme de l'administration publique. Si un test de ces principes devait être proposé demain, la Serbie ne serait pas évaluée positivement. Le droit discrétionnaire des responsables et des managers dans le cadre de la prise de décision relevant de la gestion des ressources humaines, évoqué ci-dessus, et la promotion d'une sélection non-basée sur le mérite ont un effet décourageant sur les meilleurs candidats à la fonction publique.

Ainsi, l'aspect premier et le plus visible du problème, dont découlent les autres, a trait à la qualité des ressources humaines portant sur les activités liées à l'intégration européenne.



²⁶ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) est une initiative conjointe de l'UR et de l'OCDE visant à assurer un soutien de la consolidation des capacités des administrations publiques et des systèmes d'administration des États candidats et candidats

potentiels à l'adhésion à l'UE, ainsi que des États englobés par la politique de voisinage de l'UE.

²⁷ SIGMA, „Principles of Public Administration“, novembre 2014, p. 49.

²⁸ Ibid, p. 51.

Dans un même temps, la question du recrutement et de l'attraction des candidats de qualité vers la fonction publique est chargée des activités liées à l'adhésion à l'UE, étant donné le besoin urgent de renforcer les capacités de l'administration publique. Aussi, l'analyse du système de recrutement, dans le cadre de l'effort de mise en place d'une fonction publique fondée sur le mérite dans le contexte de la réforme en cours de l'administration publique en Serbie, représente-t-elle le point de départ permettant de cerner en même temps les autres aspects des ressources humaines dans l'administration publique – à savoir les questions de l'évaluation, de l'avancement, de la rémunération et du maintien des cadres.

L'analyse de la législation pertinente régissant la fonction publique en Serbie nous permet de conclure que celle-ci est un hybride du système de carrière²⁹ et du système d'emploi,³⁰ mais avec des éléments très prononcés de ce dernier. Lorsqu'en 2005, les bases furent jetées de la fonction publique en Serbie, celle-ci contenait des caractéristiques importantes du système de carrière. Cependant, les modifications de la loi intervenues en 2007 et en 2009 en ont posé un système reposant sur les postes de travail.

Les deux systèmes présentent des avantages et des défauts, la tendance dans tous les États européens étant de profiter des particularités de chacun des deux modèles de la manière qui convient le mieux à la culture politique du pays concerné.³¹ L'avantage du système de carrière «pur» réside dans le fait que celui-ci met l'ac-

cent sur la professionnalisation, assure une culture et des valeurs administratives communes et qu'il est moins exposé aux influences politiques ; son défaut relève du fait qu'il ne permet pas aux fonctionnaires d'État de se spécialiser dans un domaine et qu'il favorise l'absence de prise de risque, au lieu de l'évaluation des effets du travail. D'autre part, le système de l'emploi typique est plus adaptable aux besoins spécifiques du poste et se trouve davantage voué aux résultats, son défaut majeur étant sa vulnérabilité face aux influences politiques et la favorisation arbitraire de certains candidats lors de la procédure de recrutement.³² En tout état de cause, même en absence d'une approche unique et claire relative à l'explication des différences de ces deux systèmes dans les débats théoriques,³³ cette dichotomie est une base utile pour analyser l'évolution des systèmes de fonction publique dans la pratique comparée des États modernes, qui ont tous un système hybride du système de carrière et d'emploi.

En effet, dans le contexte de la rationalisation de l'administration publique, dictée par la crise économique et par l'effort d'accroître l'efficacité du travail du secteur public dans son ensemble, les États européens tendent à établir un équilibre entre la stabilité et la flexibilité dans l'organisation de leur fonction publique. La France, par exemple, qui est longtemps passée pour le modèle du système de carrière classique, cherche à présent à répondre aux besoins d'une plus grande adaptation de ce système, en apportant des for-

Le système de fonctionariat serbe se présente aujourd'hui dans la pratique comme un mélange des mauvaises caractéristiques du système de carrière et de celui du poste de travail

²⁹ Le système de carrière (évolution) se caractérise par l'établissement d'un rapport de travail dans l'administration d'État/publique en début de carrière via un concours ouvert, tandis que les postes de responsabilité ne sont accessibles qu'aux fonctionnaires en place. Durant sa carrière, le fonctionnaire a l'obligation de mobilité dans les différents secteurs de l'administration de l'État, c'est-à-dire, il ne reste pas pour toujours à un poste de travail. Les postes de travail sont pourvus par les candidats ayant montré les meilleurs résultats au concours où sont appréciées surtout les connaissances acquises dans le cadre de l'éducation formelle, ainsi que la motivation des candidats.

³⁰ Le système du poste de travail (permanence) entend que le candidat qui convient le mieux au poste puisse

établir un rapport de travail qui soit renouvelé, sans la possibilité de passer à un autre poste. Au concours ouvert, on évalue avant tout les compétences et l'expérience professionnelle acquises auparavant et correspondant au poste concerné. Cf. Francisco Cardona, „Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems“, OECD/SIGMA, 1998.

³¹ OECD/SIGMA, „Overview of civil service selection procedures in EU context“, 2006, p. 4.

³² Knut Rexed, „Avantages et défauts du système de carrière et de celui du poste de travail“, Beograd, 2007.

³³ Cf. Francisco Cardona, *op.cit* i OECD (2009), „Central government recruitment systems“, u Government at a Glance 2009, OECD Publishing. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264061651-18-en>>

mules nouvelles dans son système de recrutement: d'une part, en introduisant les méthodes permettant de vérifier non seulement les connaissances académiques, mais aussi les capacités et les compétences pratiques des candidats; et d'autre part, en accordant une plus grande attention à la compétence et à l'intégrité des commissions de sélection lors de la procédure de désignation.³⁴

En Serbie, cependant, si l'on analyse la procédure de recrutement dans la fonction publique, on observe une accumulation des faiblesses du système de carrière et de celui de l'emploi.

Le pourvoi non transparent des postes de travail

En matière de pourvoi des postes dans l'administration d'État, l'approche méritocratique n'est assurée ni dans la législation pertinente ni en ce qui concerne son application. Ce problème est présent de manière identique lors du recrutement des agents et des fonctionnaires aux postes de responsabilité.³⁵ Le pouvoir discrétionnaire des responsables est important lors de la sélection des candidats, et les cas de recrutement en dehors du système de concours ouvert ne sont pas rares.

À en juger d'après les constats de l'initiative SIGMA de l'OCDE, jusqu'à 60% de ces postes de responsabilité auraient été pourvus en 2013 par une décision arbitraire des responsables.³⁶ Cela veut dire que le gouvernement, sur la proposition des ministres, a nommé des fonctionnaires d'État aux différents postes, contrairement aux dispositions de la Loi sur les agents publics de l'État qui exigent un concours. Les modifications apportées à cette loi en septembre 2014 permettent désormais la désignation de personnes non fonctionnaires sur les postes par intérim à durée limitée, la personne

nommée devant remplir toutes les conditions prévues pour le poste auquel elle est affectée. Bien que cette formule ait été adoptée comme une solution transitoire jusqu'à la mise en place d'un système beaucoup plus méritocratique, son défaut majeur est illustré par le fait qu'il est possible ainsi de désigner des candidats externes qui ensuite peuvent bénéficier d'importants avantages lors de la procédure de concours, du fait de s'être déjà familiarisés avec le travail et d'être déjà considérés comme des «candidats souhaités».

Une circonstance aggravante dans l'administration d'État réside dans le fait que l'affectation selon le mérite s'applique également aux nominations très élevées dans la hiérarchie. Si l'on prend en compte la précarité des lignes de responsabilités et des comptes à rendre, et la grande indépendance des organismes particuliers dans le système de l'administration d'État en Serbie, qui peuvent, de ce fait, avoir un rôle de créateurs de politiques et agir comme des

«ministères en petit»,³⁷ la question se pose de la justification de la disposition légale exigeant que les chefs de ces organismes soient des fonctionnaires d'État. Le rôle éminemment politique de ces organismes a souvent pour conséquence la politisation des postes de responsabilité, mal-

gré l'obligation légale de leur dépolitisation. La question se pose alors de savoir s'il est souhaitable dans un tel système que ces organismes soient dirigés par des fonctionnaires d'État, étant donné qu'il est assez clair qu'en pratique leurs chefs proviennent des rangs politiques. De cette façon, le système de recrutement est dévalué, compte tenu du contournement de la procédure du concours pour les fonctionnaires d'État.

La Loi sur les agents d'État contient aussi des dispositions qui encouragent l'arbitraire des

directeur de l'organe d'administration au sein du ministère, le directeur d'un organisme particulier, le directeur d'un service gouvernemental, l'adjoint et le suppléant du directeur d'un service gouvernemental. Article 32 de la Loi sur les fonctionnaires d'État.

³⁶ SIGMA Assessment Report Serbia 2014, p. 17.

³⁷ D'après les informations recueillies par l'auteure.

³⁴ Espagno Delphine, « Le droit français des concours entre permanence et évolution », Revue française d'administration publique, 2012/2n° 142, p. 369-381.

³⁵ On appelle position les postes prévus pour les plus hautes fonctions managériales. Les fonctionnaires d'État que le Gouvernement désigne à une position sont, entre autres, le ministre-adjoint, le secrétaire du ministère, le

responsables lors du recrutement des agents. Par ses modifications de 2009, cette loi a supprimé l'obligation du concours interne qui permettait jusque-là de favoriser, lors du pourvoi d'un poste vacant, les candidats qui étaient déjà des agents d'État. Les dispositions qui sont actuellement en vigueur, et qui fixent l'ordre des procédures à mettre en œuvre pour pourvoir un emploi (l'affectation à ce poste d'un agent du même organe d'État, la mutation de l'agent d'un organe à un autre, le concours interne) sont uniquement des possibilités et aucunement des obligations pour le responsable.³⁸ La réintroduction de la procédure de mutation des agents par un accord entre responsables, exécutée par la modification de la loi de 2009, a mis au second plan la procédure de concours des candidats au poste vacant comme la base de la mobilité des agents. La mutation des agents d'État par un accord entre responsables représente une méthode archaïque de pourvoi des postes de travail qui existait dans l'«ancienne» Loi sur les rapports de travail dans les organes d'État,³⁹ reposant entièrement sur la décision politique arbitraire des ministres et des autres responsables (quoique prévoyant le consentement de l'agent concerné) et un éloignement important du système serbe de la fonction publique des principes méritocratiques exigeant une gestion professionnelle des ressources humaines et leur préservation contre l'arbitraire politique.

Cependant, même dans sa version initiale, la Loi ne détache pas le devenir de l'agent de l'influence politique. En effet, bien que la procédure de concours ait été remise entre les mains des professionnels, la décision définitive sur la sélection de n'importe quel candidat de la liste dressée par la commission de sélection est prise et signée par le responsable de l'organe concerné, le plus souvent une personnalité politique. D'autres aspects aussi de la procédure de pour-

voi des postes sont également marqués par l'influence politique, y compris la mise en place de la commission de sélection. Ainsi, après avoir décidé de pourvoir un poste vacant, le responsable arrête une décision sur le pourvoi et fait une déclaration sur le mode du pourvoi du poste vacant. Cette décision, en tant qu'acte, n'est pas accessible au public, de sorte qu'on ne peut pas avoir un regard sur les raisons ayant motivé les différentes décisions sur les modalités de pourvoi du poste vacant.

Tandis qu'avant les modifications de 2009 on pouvait soutenir l'idée que le système encourage le principe de carrière car il accorde la priorité aux agents déjà en place via l'obligation du concours interne, depuis que les modifications évoquées ci-dessus sont intervenues, le système est orienté éminemment vers le système de l'emploi. Cette pratique n'est pas mauvaise en soi, surtout dans les sociétés en transition et dans les circonstances exigeant des solutions rapides et une recherche urgente des cadres de qualité pour le pourvoi des postes à responsabilité. Cependant, à en juger d'après la lenteur du pourvoi des postes vacants, on peut conclure que le motif majeur du renforcement du système de l'emploi résulte de la volonté de maintenir la possibilité d'introduire des cadres politiques dans l'administration d'État au détriment du principe méritocratique.

À en juger d'après la lenteur du pourvoi des postes vacants, on peut conclure que le motif majeur du renforcement du système d'emploi résulte de la volonté de maintenir la possibilité d'introduire des cadres sur critère politique dans l'administration d'État au détriment du principe méritocratique.

La Loi sur les agents d'État est défail- lante aussi en ce qu'elle permet le re- crutement des agents d'État à du- rée déterminée sans aucune procé- dure formelle de vé- rification des con- naissances et des

aptitudes à exercer le poste à pourvoir. En effet, tandis que les règles de concours interne et public sont appliquées aux agents recrutés à du- rée indéterminée,⁴⁰ les agents engagés à durée

³⁸ Voir les articles 49, 49a et 49b de la Loi sur les fonctionnaires d'État.

³⁹ „Le Messenger Officiel de la RS”, N° 48/91, 66/91, 44/98 - dr. zakon*, 49/99 - dr. zakon**, 34/2001 - dr. zakon***, 39/2002, 49/2005 - décision Cour constitutionnelle de la RS, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - corr. dr. zakona, 83/2005 - corr. dr. zakona i 23/2013 - décision de la CC.

⁴⁰ L'article 6.de la Loi prévoit que le fonctionnaire d'État établit normalement un rapport de travail à durée indéterminée. Un rapport de travail à durée déterminée est établi pour remplacer un fonctionnaire absent, en raison d'un volume de travail accru pour six mois au maximum, aux postes de travail dans le cabinet pendant le mandat du fonctionnaire ou en vue de la formation des stagiaires

déterminée, sauf les stagiaires de début de carrière, établissent leurs relations de travail sans procédure de concours.⁴¹ De surcroît, bien que la loi prévoit que le nombre des agents à durée déterminée ou sur la base d'autres types de contrats ne doit pas dépasser 10% du nombre d'agents engagés à durée indéterminée,⁴² cette limitation est souvent violée dans la pratique. En effet, une analyse des informations sur le nombre des agents dans les organes de l'administration publique amène à conclure que plus de 10% des agents sont engagés sur une autre base.⁴³ Ce fait est inquiétant car il montre que, en plus des agents sélectionnés de manière insuffisamment transparente, une partie des agents de l'État échappe au régime des droits et des responsabilités incombant aux agents d'État dont le statut ne résulte pas de leurs mérites, mais de l'arbitraire des décideurs.

Le problème suivant, qui vient perturber la fonction publique, est la manière non transparente et insuffisamment équitable du recrutement des nouveaux fonctionnaires aux postes d'agents⁴⁴, ce qui est une illustration par excellence de la situation privilégiée *de fait* des agents engagés avec un contrat à durée déterminée dans la fonction publique. En effet, les agents engagés à durée déterminée, s'ils souhaitent établir une relation contractuelle de travail à durée indéterminée, sont soumis à la procédure du concours public prévue pour tous les candidats qui ne sont pas fonctionnaires.⁴⁵ Cependant, la pratique généralisée veut que les agents engagés à durée déterminée dans la fonction publique ne passent pas toutes les phases prévues du concours, mais passent directement à l'épreuve orale. Comme ils connaissent déjà le poste concerné et l'employeur, tout le concours public est, en fait, simulé, pour que le poste concerné puisse être pourvu par le

candidat préalablement engagé dans la fonction publique à durée déterminée. Par ailleurs, un des membres de la commission de sélection est d'habitude un responsable qui connaît déjà le travail et les connaissances du candidat concerné, de sorte que l'organisation du concours ne sert qu'à satisfaire la norme. En d'autres termes, les candidats qui établissent un rapport de travail à durée déterminée dans la fonction publique bénéficient, dans la pratique, d'un avantage considérable quand ils se présentent aux concours publics par rapport aux autres candidats.

Des dispositions imprécises sur la procédure de sélection

La Loi sur les agents et les textes réglementaires qui l'accompagnent sont également très imprécis, en ce qui concerne les qualifications et les qualités requises pour les membres des commissions de sélection.⁴⁶ La commission de sélection devrait être composée des membres bénéficiant d'expérience et d'expertise de manière à pouvoir évaluer les différentes connaissances et compétences des candidats.⁴⁷ Ceci dit, l'inexistence de critères clairs de choix des membres des commissions de sélection laisse une marge considérable à l'arbitraire lors de la sélection et de la justification des motifs de la sélection de certains candidats.

pendant la période de stage de début de carrière (art. 63).

⁴¹ Ibid.

⁴² Art. 3, Loi sur l'établissement du nombre maximum d'agents de l'administration d'État (ZUMBZ), "Messenger Officiel de la RS", N° 104/2009.

⁴³ Voir les informations du ministère des Finances pour juillet/août 2014, sur le site:

<<http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=10729>>

⁴⁴ Y compris tous les postes n'étant pas des positions, dont les chefs d'unités sont au sein des organes d'État. Article 35, Loi sur les fonctionnaires d'État.

⁴⁵ La procédure de concours prévoit quatre étapes éliminatoires. Après la réunion de la commission de sélection

qui définit les méthodes de test et les critères d'évaluation, il est procédé à une simulation du travail sur ordinateur. Dans la deuxième phase, il est procédé à la vérification des connaissances, le plus souvent par un test ou une simulation, moins souvent par la rédaction d'une dissertation. Les stagiaires de début de carrière ne passent pas par cette phase. Suit le test psychologique, et enfin, la quatrième phase constituée d'un entretien oral avec le candidat.

⁴⁶ Voir les articles 32-37 du Décret sur la mise en œuvre des concours internes et publics en vue du pourvoi des postes dans les organes de l'État „Messenger Officiel de la RS", N° 41/2007, 109/2009.

⁴⁷ SIGMA Principles of Public Administration, op.cit, p. 49.

L'inexistence d'un système de compétences nécessaires à la pratique de différentes activités vient à son tour se refléter négativement sur la réalisation de l'objectif du concours, à savoir – la sélection du meilleur candidat pour un poste précis. Au fond, la procédure est formalisée à tel point que les critères se résument à la satisfaction de critères minima, tels que les qualifications formelles et l'ancienneté dans le métier (indépendamment même de la pertinence de cette dernière pour le poste concerné), ces critères étant les seuls qui peuvent être vérifiés de manière incontestable.

S'agissant des compétences nécessaires à la pratique des activités précises, le système de leur vérification n'a pas encore été mis en place. En conséquence, il ne peut y avoir aucune vérification des différents certificats produits par les candidats, donc il peut arriver que dans les postes relevant de l'intégration européenne soient engagés des agents ne connaissant pas la langue anglaise.

En outre, la procédure d'inscription au concours public peut produire un effet très démotivant sur les candidats externes. La loi voit la documentation à produire lors de l'inscription au concours comme un premier moyen d'élimination, c'est-à-dire, la loi ne permet pas aux candidats de compléter une documentation incomplète dans un délai précis.⁴⁸ Or, l'inscription au concours public exigeant la production d'un grand nombre de documents et l'élimination des candidats pour motif d'une documentation incomplète sans la possibilité de corriger celle-ci s'avèrent être une formule très mauvaise et non-proportionnelle. « La forme est devenue un ennemi de la raison » dans la pratique du recrutement par concours publics.⁴⁹ Cette procédure accorde un grand avantage

aux candidats «internes», c'est-à-dire, aux candidats qui se trouvent déjà engagés à durée déterminée ou aux termes d'un autre contrat, compte tenu du fait que ceux-ci bénéficient d'habitude d'une assistance pour préparer leur documentation de concours. En revanche, dans

les systèmes de fonction publique développés, à l'instar du système français, la pratique consiste à produire, dans une première phase d'inscription au concours, la documentation élémentaire pour le poste à pourvoir, un dossier plus étoffé n'étant demandé que si le candidat passe aux étapes plus

avancées du concours.⁵⁰ Une simplification de la procédure de concours moyennant la modification des dispositions actuellement en vigueur aiderait certainement à ce que les candidats potentiels de qualité soient attirés par la fonction publique.

Manque de pouvoir du service central de gestion des ressources humaines.

Un rôle formel important dans le processus de recrutement revient au Service de gestion des cadres (SUK), un service du Gouvernement qui est chargé, entre autres, de la diffusion des annonces des concours internes en vue du pourvoi de postes d'agents publics et des concours internes et externes en vue du pourvoi des postes au sein des agences, ainsi que de veiller à la régularité de la mise en œuvre de la procédure, d'émettre ses avis sur les règlements régissant l'organisation interne et les organigrammes des postes au sein des agences, et d'apporter son assistance technique aux agences en matière de gestion des cadres et de leur organisation interne.⁵¹ Le psychologue du SGC est un des membres obligatoires de la commission de sélection des candidats aux postes

La procédure d'inscription au concours public peut produire un effet très démotivant sur les candidats externes. L'inscription au concours public exigeant la production d'un grand nombre de documents et l'élimination des candidats au motif d'une documentation incomplète sans possibilité de corriger celle-ci s'avèrent être une formule très mauvaise et non-proportionnelle.

⁴⁸ Voir l'article 55 de la Loi sur les agents de l'État.

⁴⁹ D'après les informations recueillies par une des auteures dans le cadre d'un engagement de travail au Cabinet du vice-premier ministre et du ministre de l'Administration d'État et de l'autonomie locale.

⁵⁰ En France, le premier tour de la procédure comprend la production des informations requises (donnés personnelles, qualifications académiques et les documents à

l'appui) via un formulaire électronique. À consulter sur le site SCORE <http://www.fonction-publique.gouv.fr/score>

⁵¹ Article 2, Règlement sur la mise en place du Service de gestion des cadres, «Messager Officiel de l a RS», n° 106/2005, 109/2009.

d'agents publics et son rôle est essentiellement consultatif, concernant le choix de la méthode optimale de sélection et d'évaluation des candidats.⁵² La tâche du psychologue du SGC consiste, dans la phase de l'examen oral, à évaluer la motivation du candidat pour obtenir le poste concerné. Nos interlocuteurs des ministères soulignent plus spécialement l'importance et le rôle du SGC dans le domaine de l'organisation et de la prestation des formations et des séminaires dans les différentes sphères liées à l'intégration européenne, ce dernier rôle étant, à leur avis, beaucoup plus prononcé que celui relatif à la procédure-même de sélection des candidats.

En fait, suite aux modifications intervenues en 2009, la Loi sur les agents d'État a considérablement limité le rôle du SUK dans la procédure de recrutement en confiant l'organisation du concours public à l'organe de l'administration d'État où le poste est à pourvoir⁵³ Dans la procédure-même de sélection, le SUK est limité aussi par le nombre insuffisant de méthodes possibles de vérification des qualifications professionnelles, par des connaissances et des compétences se résumant à un test, à la rédaction d'un mémoire, à la simulation et à un 'entretien.⁵⁴ Ainsi son rôle, conçu initialement comme celui d'un service d'autorité centralisé, qui gèrerait et coordonnerait les ressources humaines dans l'administration de l'État, a été réduit à un soutien aux services du personnel des ministères.⁵⁵ Par ailleurs, le SUK ne possède pas d'instruments par lesquels il obligerait les ministères à tenir à jour les entrées dans leurs systèmes de gestion du personnel. Ceci conduit à ce que le Registre central du personnel ne soit pas harmonisé et ne soit pas à jour, alors qu'il est censé servir de base de données informatisée destinée à la gestion des cadres.⁵⁶ L'une des

L'annonce de réformes plus sérieuses et plus profondes du système de fonction publique inspire de l'optimisme, surtout si la conception de ces réformes s'inscrit, d'une manière équilibrée, dans la réalité de la culture politique et administrative de la Serbie, d'une part, et répond aux exigences du processus d'adhésion à l'UE, d'autre part.

raisons possibles du rôle faible et réduit avec le temps du SUK est l'absence d'un appui politique réel à son activité, étant donné que son statut est celui de service gouvernemental, dont le directeur répond au Secrétaire général du Gouvern

nement. Certes, cette position rend la position du SGC moins visible dans le système et rend plus difficile ses rapports avec les décideurs.

Donc, l'analyse de la Loi sur les agents d'État et des autres textes pertinents confirme que le système de fonction publique de Serbie n'est pas suffisamment intégré et cohérent. En plus des limitations évoquées ci-dessus, il est à noter que la plupart des dispositions de la Loi sur les agents d'État ne s'appliquent pas aux agents de police, de douane et du fisc, et aux agents de sécurité et de renseignements, pas plus qu'aux agents des établissements d'exécution des sanctions pénales,⁵⁷ l'application de la Loi ne concernant plus que moins de 13 000 agents, soit environ 50% de l'administration d'État et moins de 3% de l'ensemble du secteur public.⁵⁸ Ces dispositions ont été introduites aussi suite aux modifications apportées à la Loi en 2007 et en 2009, ce qui montre à quel point le système a été dévalué et dégradé ces dernières années. Il est à noter que les dispositions d'autres lois pertinentes, telles la Loi sur la rémunération des agents et des employés d'État ou la Loi sur le plafonnement du nombre d'agents dans l'administration d'État, ne s'appliquent pas non plus au ministère de l'Intérieur, au ministère de la Défense, à l'Agence de sûreté et de renseignement et à la Direction de l'exécution des sanctions pénales, ces organes étant directement exclus de l'application de la loi,⁵⁹ ou bien s'ils sont eux-mêmes soustraits aux termes de lois spéciales. Ces éléments apportent une confirmation supplémentaire du morcellement et du

⁵² Article 33 du Règlement sur la mise en œuvre du concours interne et public en vue du pourvoi des postes de travail dans les organes d'État, «Messenger Officiel de la RS», n° 41/2007, 109/2009.

⁵³ Article 54, Loi sur les agents d'État.

⁵⁴ Articles 4-9, du Règlement sur les qualifications professionnelles, les connaissances et les compétences vérifiées dans le cadre de la procédure de sélection, sur le mode de leur vérification et les critères de sélection aux

postes à pourvoir, «Messenger Officiel de la RS», n° 64/2006, 81/2006, 43/2009, 35/2010.

⁵⁵ SIGMA Assessment Report 2014, p. 15,

⁵⁶ Article 159, Loi sur les agents d'État.

⁵⁷ Article 32, Loi sur les agents d'État.

⁵⁸ Le secteur de l'État (general government) est la catégorie internationalement comparable incluant toutes les institutions publiques, mais en excluant les entreprises d'État/publiques, à tous les niveaux du pouvoir.

⁵⁹ Article 1^{er}, ZUMBZ.

caractère inachevé du système de la fonction publique en Serbie.

En conséquence, on peut conclure que le système de la fonction publique en Serbie est, de ce fait, essentiellement un système de l'emploi (permanence), avec les mauvais côtés de ce système. Même après un bon nombre de modifications de la Loi sur les agents d'État, le système de recrutement de ces derniers, non seulement n'a pas été amélioré, mais des dérogations ont été apportés à certains éléments positifs de la loi de 2005. Les dernières modifications de la Loi sur les agents d'État de novembre 2014 représentent encore une occasion ratée de renforcer le principe méritocratique en matière de recrutement des agents d'État, même si la ministre compétente a précisé à plusieurs reprises qu'il ne s'agit là que d'une «introduction aux changements sérieux» qui sont en cours de planification.⁶⁰ Dans ce sens, l'annonce de réformes plus sérieuses et plus profondes de la fonction publique⁶¹ inspire de l'optimisme, surtout si la conception de ces réformes s'inscrit, d'une manière équilibrée, dans la réalité de la culture politique et administrative de la Serbie, d'une part, et répond aux exigences du processus d'adhésion à l'UE, d'autre part.

IV. Quelle est la voie à emprunter pour aborder la réforme de la politique de recrutement des agents d'État?

Tant l'analyse des capacités actuelles de l'administration publique dans le domaine de l'intégration européenne que l'analyse du système de recrutement, font ressortir trois voies alternatives pour la poursuite du développement de la politique de recrutement des agents publics d'État. Ces options sont définies par rapport au volume des réformes nécessaires (effets des réformes possibles dans l'immédiat, à moyen ou à long terme) et au choix du modèle de fonction publique (carrière/évolution, emploi/perma-

nence ou «hybride»). Elles sont ensuite évaluées sur la base de leur faisabilité dans le contexte actuel en Serbie.

Le *Statu quo* – de fait système de l'emploi (permanence)

La première option n'exigerait aucune réforme de fond, mais serait fondée sur une application plus pertinente des textes en vigueur régissant la fonction publique en Serbie. Cela implique la correction effective des déficiences relevées dans la pratique en matière de recrutement, tant des agents exerçant des responsabilités que des agents exécutants. Ce système impliquerait donc un processus public et ouvert à tous et des critères de recrutement des agents aux postes qui sont, dans la pratique, souvent simulés afin que les candidats soient recrutés sur la base de leur orientation politique. De même, cette option sous-entend une réduction du nombre de personnes engagées à durée déterminée en conformité avec la limitation légale de 10% du total des agents dans l'administration d'État. Une application conséquente de la loi en vigueur nécessiterait aussi une mise en œuvre complète de la procédure des concours, qu'il s'agisse des personnes déjà engagées à durée déterminée ou des candidats externes, ce qui pourrait être assuré par un rôle plus actif de l'Inspection générale de l'administration. La fonction publique garderait donc les caractéristiques dominantes du système de l'emploi (permanence), étant entendu qu'avec une meilleure application des textes, les faiblesses de ce modèle seraient considérablement réduites, telles que le risque de politisation de l'administration d'État et l'absence d'une culture administrative commune.

Le système de recrutement hybride

La deuxième option rend nécessaire des modifications du cadre juridique de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique pour en faire un modèle hybride de fonction publique de carrière (évolution) et d'emploi (permanence).

Dans le cas de cette option, la nomination aux fonctions de direction dans la fonction publique se ferait à l'instar du système d'emploi,

⁶⁰Voir, par exemple: <<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/494074/Usvojene-izmene-Zakona-o-drzavnim-sluzbenicama>>, <http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/usvojen-zakon-o-platama-drzavnih-sluzbenika_517488.html> (le 16 novembre 2014)

⁶¹ Le communiqué du ministère de l'Administration d'État et de l'Autonomie locale, le 5 septembre 2014, <<http://www.mduls.gov.rs/arhiva-saopštenja-septembar-2014.php>>

ce qui se justifie par le besoin d'affecter des personnes de qualité aux fonctions de responsabilité pour assurer la rapidité et l'efficacité de la mise en œuvre des réformes, comme cela est le cas en ce moment en Serbie. Les modifications de la législation permettraient donc, d'engager des candidats aux fonctions de direction par voie de concours public sans que les agents d'État déjà engagés puissent bénéficier d'avantages par rapport aux candidats externes. Les critères applicables seraient fondés sur le mérite, c'est-à-dire, sur l'adéquation du profil du candidat au poste à pourvoir.

D'autre part, ces modifications permettraient d'intégrer dans la fonction publique les candidats en début de carrière selon les principes propres au système de carrière. Cela apporterait la cohérence nécessaire au système actuel, afin de définir la progression du jeune agent d'État dans le cadre d'une carrière ; autrement dit, cette jeune recrue aurait un projet conçu à l'avance et une vision de son avancement en qualité d'agent d'État. Certains des éléments qu'il y aurait lieu d'améliorer ou de concevoir dans ce cadre sont le système d'accompagnement du jeune agent, la formation professionnelle en fonction des besoins de l'agent lui-même, l'évaluation de son travail et, en conséquence, l'évolution de sa carrière. Le recrutement des débutants se ferait par un concours public centralisé et les candidats admis seraient formés avant d'être affectés à un poste concret. Cette procédure devrait inclure plusieurs étapes qui permettraient la sélection des meilleurs candidats en conformité avec leurs potentiels et leurs compétences.

En même temps, le processus de pourvoi des postes de cadres supérieurs accorderait des avantages aux agents d'État déjà recrutés, en fonction de la qualité de leur travail. La possibilité d'avancement constituerait le facteur-clé de l'efficacité de cette approche centralisée et en quelque sorte «élitiste» lors du recrutement en début de carrière. En même temps, s'agissant des postes de cadres supérieurs, il faudrait permettre aussi un recrutement externe assorti d'un entretien, afin d'éviter une trop grande rigueur du système.

Le système devrait reposer sur les principes de la gestion des compétences (en anglais. « *competency management* »), pour réduire le formalisme généré par l'actuelle focalisation sur les diplômes et l'ancienneté. Les compétences représentent une combinaison des connaissances, des expériences professionnelles, du comportement et des qualités personnelles du candidat en fonction des attentes relatives à un poste précis,⁶² telles que, par exemple, la réflexion stratégique, l'adaptabilité, l'accomplissement des résultats, le dévouement, les qualités interpersonnelles, l'aptitude à la communication, etc.⁶³ La gestion des compétences est un bon moyen de transformer les administrations traditionnelles en administrations modernes, et de renforcer les ressources humaines en vue de la réalisation des objectifs de l'organisation concernée.⁶⁴ La procédure de recrutement dans ce cadre peut contribuer à une identification plus claire des candidats aptes au poste de travail concerné, le facteur décisif de la sélection ne résidant pas dans les connaissances acquises, mais dans les caractéristiques personnelles face aux missions à accomplir. Les pratiques et l'expérience du système britannique «Fast Stream» de recrutement des jeunes diplômés dans le service public peuvent servir d'inspiration pour l'introduction de nouvelles dispositions dans le système serbe. En effet, ce programme propose des idées non seulement en ce qui concerne l'organisation du concours public et la sélection des meilleurs candidats (concours annuel permettant de pourvoir environ 0,5% du total des postes dans la fonction publique, test général des compétences requises, tests spécialisés pour les différents profils, tests en plusieurs phases dont la première est l'auto-évaluation... etc.), mais aussi la manière dont ces personnes sont orientées et formées durant les quatre premières années de service (pendant les deux premières années, l'accent est mis sur «l'ampleur» et sur l'acquisition des expériences dans le cadre de stages semestriels dans quatre secteurs différents, tandis que pendant les deux autres années, les stagiaires se focalisent sur la spécialisation pour

⁶² OECD (2011), "The government shift to competency management", in *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, st. 122.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-5-en>

⁶³ Ibid, st. 130.

⁶⁴ Ibid, p. 125.

deux postes différents, avec un accompagnement et une évaluation du travail).⁶⁵

En Serbie, le service de gestion des cadres ou un autre organisme central de gestion des ressources humaines devrait, dans cette optique, revêtir une plus grande importance et disposer de compétences plus larges dans la procédure du concours général de début de carrière, ainsi que des concours publics en vue de pourvoir les postes de cadres supérieurs.

Le recrutement selon un modèle du système de carrière moderne

La mise en place d'un système de carrière moderne en Serbie exigerait des réformes plus approfondies. En plus de l'accent qui devrait être mis sur le recrutement des jeunes dans la fonction publique et sur la réflexion stratégique relative à leur évolution et à leur maintien en service, il conviendrait aussi d'assurer que les postes de direction vacants soient pourvus par des agents déjà recrutés, par concours interne. Ainsi, le concours public ne s'adresserait qu'aux futurs fonctionnaires en début de carrière. Les fonctionnaires auraient une obligation de mobilité vers différents postes à intervalles prédéfinis, afin que soit évitée «la saturation» par une activité et que puisse être créée une culture administrative commune.

Pour éviter les aspects négatifs du système de carrière, tels que le risque d'inertie du système et la baisse de l'intérêt pour la réalisation et l'évaluation des résultats, le système de gestion des compétences décrit dans l'option précédente revêtirait une importance cruciale.

Dans un tel système, un puissant organisme central de gestion des ressources humaines tiendrait un rôle clé dans la procédure de recrutement des candidats aux concours publics, parce que cette institution serait chargée de la création d'un cadre général des compétences pour

Il faudrait également observer de manière appropriée l'application de ces nouveaux principes, et notamment ceux propres à la fonction publique, en particulier la culture administrative et politique des pays candidats. Il convient, en effet, d'éviter qu'une position trop rigide en matière d'application des principes ne finisse pas par pousser ces États à simuler systématiquement leur volonté réelle à se réformer, ce qui compromettrait le caractère durable de ces ré-

les postes à pourvoir. Par ailleurs, cet organisme central aurait la compétence de mettre en œuvre toutes les phases du concours ainsi que l'évaluation des candidats. Chaque organe d'État particulier serait chargé de l'organisation des concours internes, tandis que l'évaluation des candidats serait assurée sur la base d'un cadre de compétences développé et tenu à jour par l'organisme central.

Dans un tel système de carrière les diplômés pourraient être davantage attirés vers l'administration publique si leur recrutement était lié à la possibilité de développer une carrière dans le secteur public. L'exemple le plus notoire de ce système est l'*École Nationale d'Administration* française, qui recrute tous les ans une quarantaine de diplômés par un concours très compétitif. Le fait de s'inscrire dans cette prestigieuse institution vaut automatiquement à ces personnes le statut de hauts fonctionnaires d'État qui se préparent pour travailler dans le secteur public.

V. Comment favoriser le changement ? Les perspectives de la réforme

Bien que les expériences acquises par les États qui ont adhéré lors des élargissements précédents de l'UE suggèrent que la réforme de l'administration publique doit être mise en œuvre aussi tôt que possible dans le processus d'adhésion à l'UE, afin d'en assurer sa durabilité, cette réforme n'est certainement pas de celles qui bénéficient spontanément et facilement du soutien des hommes politiques, car sa mise en œuvre limite leur marge de manœuvre discrétionnaire en matière de recrutement du personnel. Il semblerait cependant que le nouveau cadre de suivi de la réforme de l'administration publique, développé par SIGMA, produira un changement important dans la manière dont

⁶⁵ Les informations et les rapports sur la mise en œuvre du programme „Fast Stream“ sont accessibles sur le site <<https://www.gov.uk/faststream>>

ces réformes seront traitées dans le processus d'élargissement, du fait que chaque aspect de l'administration publique, et de la fonction publique aussi, devienne clairement mesurable et soumis d'évaluations beaucoup plus détaillées de l'UE. Bien que les États candidats puissent se plaindre, probablement à juste titre, d'un traitement différencié de l'UE dans ce domaine – car en évoquant ces principes, il se pourrait que bien des États membres ne puissent pas satisfaire les exigences de l'UE - tout porte à croire que ce conditionnement des États candidats leur sera grandement profitable.

Il faudrait également observer de manière appropriée l'application de ces nouveaux principes, et notamment ceux propres à la fonction publique, en particulier la culture administrative et politique des pays candidats. Il convient, en effet, d'éviter qu'une position trop rigide en matière d'application des principes ne finisse pas par pousser ces États à simuler systématiquement leur volonté réelle à se réformer, ce qui compromettrait le caractère durable de ces réformes. Par exemple, l'exigence d'éliminer complètement l'influence politique de la sélection des plus hauts fonctionnaires est très controversée, non seulement du point de vue du fondement de cette pratique sur les traditions et les pratiques administratives communes aux États membres, mais aussi compte tenu de leur capacité à satisfaire pleinement cette condition alors que la politisation pénètre toutes les strates de l'administration. Insister sur l'application intégrale de ce principe risque de compromettre sérieusement la volonté des dirigeants politiques de ces États de dépolitiser même les strates «inférieures» de la fonction publique.

Si l'on suppose que, dans la suite de sa mise en œuvre, la réforme de l'administration publique en Serbie sera assistée et encouragée, avec une insistance nouvelle et plus forte de l'UE et par un cadre bien plus clair d'évaluation des réformes, il reste à savoir quel sera le meilleur modèle pour répondre au besoin d'une certaine dépolitisation qui résulte du processus d'adhésion à l'UE et quel modèle pourra être mis en œuvre à moyen terme.

L'**option du statu quo** décrite ci-dessus n'exigeant ni l'adoption de textes nouveaux ni même la modification des textes en vigueur,

mais une volonté politique en faveur de l'application pertinente de l'actuelle Loi sur les agents d'État, permettrait d'améliorer immédiatement et facilement les procédures de recrutement. Par exemple, la mise en œuvre intégrale de la procédure de concours public pour tous les candidats inscrits, avec un traitement équitable par l'organe de l'administration d'État concerné, réduirait la perception de la corruption dans la procédure de recrutement et améliorerait probablement la qualité des candidats qui passent et réussissent le concours. Il reste cependant à savoir si par une application appropriée le système en place pourrait répondre aux problèmes majeurs de la qualité des ressources humaines, ou bien s'il vaut mieux chercher des formules nouvelles pour régler ces problèmes. En d'autres termes, même si l'on arrivait à assurer l'application pertinente de la législation en vigueur, le système est déjà rôdé de manière à continuer à reproduire les dysfonctionnements du système d'emploi. Cela vaut notamment pour les dispositions dérogatoires à l'obligation du concours interne pour le pourvoi des postes nouveaux et pour celles relatives à l'absence de concours pour les agents d'État engagés à durée déterminée.

En considérant la situation qui prévaut actuellement en Serbie, marquée par la nécessité urgente d'améliorer les ressources humaines dans l'administration de l'État dans le respect des principes méritocratiques, en vue d'une meilleure mise en œuvre des réformes et des négociations d'adhésion, **la deuxième option du développement d'un système hybride avec des éléments nouveaux du système de carrière** possède assez d'éléments dont l'application apporterait des résultats concrets. La combinaison des caractéristiques propres au système de carrière et au système d'emploi permettrait de réduire au minimum l'arbitraire et l'influence politique et de favoriser la méritocratie et la transparence. Cette option permettrait de favoriser l'attractivité de l'administration d'État pour les candidats externes de qualité qui se trouvent actuellement généralement découragés d'y travailler. Le principe de recrutement de nouveaux candidats sur la base du mérite et des compétences serait renforcé par un champ de compétences plus important de l'organisme central chargé de gérer la procédure de concours et de superviser des formules de pourvoi des postes relevant des établissements publics. Bien entendu, ces activités

nouvelles demanderaient aussi un encadrement plus important de l'organisme central qui, s'il devait fonctionner dans les circonstances actuelles dans lesquelles fonctionne aujourd'hui le SUK, n'aurait pas assez de ressources humaines pour accomplir sa mission. Si les modifications de la Loi sur les agents d'État pouvaient être adoptées avant la fin de l'année 2015, et si elles apportaient les éléments décrits dans cette option, on pourrait espérer que ses effets se manifesteraient à moyen terme, ce qui correspond à la période finale des négociations d'adhésion à l'UE.

Il convient de noter que l'introduction du concours centralisé en vue du recrutement de tous les nouveaux agents d'État en début de carrière nécessite aussi un important changement par rapport à la culture de «silos» qui persiste encore au sein des ministères en Serbie (même s'il semble que l'actuelle situation politique, marquée par la domination d'un parti au Gouvernement et par la personnalité du Premier ministre, soit favorable au changement de cette culture). Aussi il y a lieu de procéder à une estimation attentive des possibilités de mise en œuvre d'un concours centralisé pour tous les postes de début de carrière et de penser éventuellement à une variante de cette option, où un tel concours serait organisé seulement pour certaines catégories d'activités nouvelles qui demandent des compétences moins présentes sur le marché du travail (par exemple, celles de gestion des fonds de l'UE, des activités de coordination interministérielle du processus d'intégration européenne, de l'analyse des politiques publiques, de la planification stratégique etc.).

Enfin, la réalisation de l'**option du développement d'un système de carrière moderne** demande une maturation politique importante et un changement significatif dans la culture de travail de l'administration d'État en Serbie, qui s'avère aujourd'hui essentiellement réticente à l'évaluation des effets et des résultats. Aussi convient-elle dans une longue perspective, après l'adhésion de la Serbie à l'UE, lorsqu'un certain renouvellement des ressources humaines sera déjà intervenu grâce aux concours centralisés en vue du recrutement des candidats en début de carrière, combinés avec le recrutement des cadres supérieurs selon le système de l'emploi (permanence) décrits dans le

cadre de l'option précédente. Comme ce système entraverait considérablement les possibilités de recrutement externe, il ne sera convenable qu'au moment où la qualité interne des cadres sera suffisamment élevée pour répondre aux besoins dictés par le statut d'État membre de l'UE.

Compte tenu du besoin urgent d'améliorer le travail de l'administration d'État dans le contexte des réformes actuelles et futures liées aux négociations d'adhésion à l'UE, mais aussi dans le contexte des mesures d'austérité prises récemment et de l'obligation de réduire la taille du secteur public (y compris l'administration d'État), la correction des défauts de l'actuel cadre juridique et la mise en œuvre de dispositions nouvelles semblent s'imposer. La réduction prévue du nombre des agents d'État par le biais du licenciement des moins compétents, en combinaison avec la procédure de recrutement sur la base du mérite selon le système décrit dans le cadre de la deuxième option (système hybride), serait une occasion pour une remise en forme et une consolidation relativement rapides des ressources humaines dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE. Il semble qu'une prise de conscience existe au sein du ministère compétent, en dépit de l'obligation de réduire le nombre des agents d'État, qu'il faut recruter des cadres de qualité pour les missions d'importance critique qui ne relèvent pas exclusivement du processus d'intégration à l'UE.

Pour améliorer la qualité des ressources humaines dans l'administration d'État en application du principe du système hybride de recrutement, il y aurait lieu d'entreprendre les démarches suivantes, dont beaucoup devraient être possibles grâce à la modification de la Loi sur les agents d'État:

- Concevoir, conformément aux bonnes pratiques européennes, un système central de concours pour les postes en début de carrière.
- Procéder aux consultations interministérielles, en vue d'introduire un concours central et d'obtenir un soutien politique à cet égard en usant de l'argumentation claire des besoins du processus d'adhésion à l'UE.
- Mettre en place le système de gestion des compétences sur lequel reposerait la ges-

tion des ressources humaines à tous les niveaux (tant pour les postes d'exécutants que pour les positions managériales).

- Améliorer et simplifier la procédure de recrutement des candidats externes aux postes de cadres en supprimant, entre autres, l'obligation de produire la totalité de la documentation nécessaire dans la phase d'inscription au concours.
- Renforcer le rôle, sur le plan législatif et institutionnel, de l'organisme central de gestion des ressources humaines (SUK), après avoir procédé à une analyse fonctionnelle de la gestion des ressources humaines dont les résultats indiqueraient la forme d'organisation optimale de cet organisme central pour assurer la force et l'influence nécessaires de cette institution.
- Assurer une meilleure cohérence au système de recrutement en appliquant les mêmes dispositions légales à l'ensemble de l'administration centrale.

Sources utilisées

- Guy Van-Biesen, „Overview of Civil Service Selection Procedures in EU Context“, OECD/SIGMA, 2006,
- Dimitrova, A. „Governance by Enlargement? The case of the administrative capacity requirement in the EU's Eastern enlargement“, 2002.
- Dimitrova, A. „Institutionalisation of imported rules in the European Union's new member states: Bringing Politics back into the research agenda“, EUI Florence, 2007.
- Espagno Delphine, « Le droit français des concours entre permanence et évolution », Revue française d'administration publique, 2012/2n° 142.
- Commission européenne, Rapport de criblage concernant le chapitre 23 pour la Serbie, accessible sur le site: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf>
- Union européenne, Rapport d'avancement de la Serbie pour l'année 2014, accessible sur le site: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf>
- Union européenne, Stratégie de l'élargissement de l'UE 2014-2015, accessible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf>
- Francisco Cardona, „Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems“, OECD/SIGMA, 1998.
- Gärtner, L., Hörner, J. and Obholzer, L. (2011). 'National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve "New" Member States', Journal of Contemporary European Research. Volume 7, Issue 1.
- Inside Europe. „Absorption rates - Structural and Cohesion Funds - EU-27“. accessible à l'adresse: <<http://www.insideurope.eu/node/403#sthash.56c9J2xa.dpuf>>
- Knut Rexed, „Les avantages et les defaults du système de carrière et de celui d'emploi“, Belgrade, 2007.
- M. Lazarević, S. Marić i A. Orza, „La création des politiques et les négociations d'adhésion à l'UE: comment assurer les résultats pour la Serbie“, Centre des politiques européennes, GIZ, décembre 2013.
- Meyer-Sahling, J. (2006) „De-Politicisation Through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe, OECD Publishing.
- Meyer-Sahling, J. (2009), “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, SIGMA Papers, No. 44, OECD Publishing.
- Ministère des Finances, Un regard sur le registre des agents publics, à l'adresse: <<http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=10729>>
- OECD, „European Principles for Public Administration“, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, 1999.
- OECD/SIGMA, „Overview of civil service selection procedures in EU context“, 2006.
- OECD (2011), “The government shift to competency management”, in Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce.
- OECD (2009), “Central government recruitment systems”, dans Government at a Glance 2009, OECD Publishing.
- Règlement sur les qualifications professionnelles, les connaissances et les compétences vérifiées dans le cadre de la procédure de sélection, le mode de leur vérification et les critères d'affectation aux postes, „Journal Officiel de la RS“, n°64/2006, 81/2006, 43/2009, 35/2010.
- SIGMA Assessment Report Serbia, octobre 2014.
- SIGMA, „Principles of Public Administration“, novembre 2014,
- SIGMA Working Paper, „Can Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations“.
- Décret sur la création du Service de gestion des cadres, „Messenger Officiel de la RS“, n°106/2005, 109/2009.
- Décret sur la mise en œuvre du concours interne et du concours public en vue du pourvoi des postes dans les organes d'État, „Messenger Officiel de la RS“, n°41/2007, 109/2009.
- La Loi sur les agents d'État, „Journal Officiel de la RS“, nos 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.
- Loi sur la fixation du nombre maximum des agents de l'administration d'État, „Journal Officiel de la RS“, n° 104/2009.

Les institutions où les interviews ont eu lieu

- Bureau d'intégration européenne de la Serbie
- Ministère de l'Économie, Direction du développement des PME,
- Ministère des Finances, Secteur de la coopération internationale
- Ministère du Commerce, du Tourisme et des Télécommunications, Direction de la gestion des projets financés par les fonds de l'UE
- Cabinet du Vice-Premier ministre et Ministre de l'Administration de l'État et de l'autonomie locale
- Service central de gestion des cadres (SUK)
- OECD/SIGMA
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique, République Française

Sur le Centre pour les politiques européennes

Le Centre pour les politiques européennes (CEP) est une organisation indépendante, non-gouvernementale, non lucrative, *think tank*, créée par un groupe de professionnels dans le domaine du droit et des politiques de l'UE, de l'économie et de la réforme de l'administration publique, avec pour objectif commun l'amélioration du cadre pour l'élaboration des politiques publiques en Serbie.

Le CEP développe des activités de recherche et d'analyse comme fondements de la création des politiques et propose aux décideurs des options de qualité, en vue d'une amélioration du processus d'adhésion de la Serbie à l'UE et de voir la Serbie se positionner en partenaire égal avec les États membres de l'UE en ce qui concerne:

- l'ouverture et la responsabilité des institutions démocratiques du pouvoir,
- la régulation et la performance du marché, et
- la capacité non seulement de remplir les obligations relevant du statut de membre de l'UE, mais aussi de profiter au maximum des droits et des possibilités découlant du statut de membre.

Venez nous voir sur:

- www.cep.org.rs
- www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre
- www.twitter.com/CEPBelgrade
- www.youtube.com/user/EuropeanPolicyCentre

Pour plus d'informations sur le projet et l'étude, veuillez contacter Sena Marić, sena.maric@cep.org.rs

Auteurs de l'étude : Sena Marić et Milena Lazarević

Cette publication est soutenue par l'Ambassade de France en Serbie. Le contenu de cette publication est sous la seule responsabilité des auteurs.

Pour plus d'informations sur le projet et l'étude, veuillez contacter Sena Marić, sena.maric@cep.org.rs



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AMBASSADE DE FRANCE EN SERBIE