



Institut de recherche et débat sur la gouvernance

Institute for research and debate on governance

Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza

***Quelles orientations stratégiques pour la coopération française
dans le domaine de la réforme de l'administration publique ?***

***Compte rendu
du séminaire
du 17 janvier 2010 - ENA Paris***

I- CONTEXTE ET DEROULEMENT DU SEMINAIRE

Le séminaire du 17 janvier 2011 a réuni 49 participants autour d'échanges sur les principes d'action et les orientations stratégiques de la coopération française en matière de Réforme de l'Administration Publique (RAP).

- ✓ Cette rencontre marquait l'ouverture d'une **seconde phase du processus d'élaboration multi acteurs d'un document d'orientation stratégique de la coopération française en matière de réforme de l'administration publique**. Ce processus, initié fin 2009 dans le cadre d'un groupe de pilotage¹, est co-présidé par le ministère des Affaires étrangères et européennes et la Direction générale de l'Administration et la Fonction publique et animé par l'IRG. Après avoir établi un premier diagnostic partagé et identifié des principes d'action à l'occasion de réunions thématiques, le groupe de pilotage s'est ouvert aux acteurs multilatéraux, privés, universitaires ou des collectivités territoriales à l'occasion de la rencontre du 17 janvier 2011. Au cours de l'année, l'ouverture à d'autres acteurs se concrétisera également par des rencontres sur le terrain, autour des Ambassades et des partenaires des participants au séminaire. Elle se clôturera par un séminaire de lancement du document d'orientation stratégique qui pourra se tenir fin 2011.
- ✓ **Le principe de l'ouverture** des discussions est un souhait profond du groupe de travail. Cette démarche a été très bien accueillie durant cette journée où les échanges se sont produits dans un esprit de dialogue et de partage d'expériences. L'ouverture des discussions aux ONG a été saluée, d'autant que ces dernières s'inscrivent elles aussi dans une logique de coopération en matière de politiques publiques. Si les pays partenaires restent encore trop peu associés à ces discussions, il a été souligné la nécessité de trouver un moyen de les prendre en compte et d'associer la diversité des acteurs qui les compose. Le groupe de travail avait pu précédemment bénéficier de l'expérience de certains d'entre eux et il est proposé, dans le cadre des rencontres sur le terrain qui doivent se tenir au cours de cette année, de soumettre les principes d'action à la discussion d'acteurs locaux et de partenaires au développement dans trois pays ou régions du monde (Afrique du Sud, Albanie et Amérique andine).
- ✓ Le séminaire du 17 janvier avait pour **objectif** de soumettre à discussion le diagnostic partagé ainsi que les principes d'action retenus par le groupe de travail afin de contribuer à la finalisation et à l'opérationnalisation du document.
- ✓ **Les débats en plénière** ont permis de revenir sur les cadres et défis auxquels la coopération internationale, et en particulier la coopération française, étaient confrontés en matière de RAP. Les échanges ont également permis d'enrichir le diagnostic partagé établi par le groupe de travail. **Les discussions en ateliers** visaient quant à elles à valider, critiquer, affiner la formulation et la dimension opérationnelle des principes d'actions formulés par le groupe de travail.
- ✓ Cette mise en dialogue des réflexions du groupe de travail avec une diversité d'acteurs publics, privés et universitaires, intervenant au niveau local, national et international, de façon bilatérale ou multilatérale, participe également à une meilleure **interconnaissance** et contribue à forger une **confiance** entre les acteurs, renforçant

¹ Composé du ministère des Affaires étrangères et européennes (Mission de la gouvernance démocratique), le ministère de la Fonction publique (Direction générale de l'administration et de la fonction publique, mission Prospective et affaires internationales), le Ministère de l'Intérieur (Délégation aux affaires internationales et européennes et Direction de projet coopération internationale), le ministère du Budget (Direction générale de la modernisation de l'État), l'ENA (Direction des relations internationales), l'IRA de Bastia, France Expertise Internationale.

ainsi les principes **d'harmonisation**, de **coordination**, de **coresponsabilité** et de **partenariat** qui sont au cœur des politiques de gouvernance démocratique.

- ✓ **Le document d'orientation** devra rendre compte des enjeux et défis politiques, identifier des principes stratégiques forts et proposer des axes d'opérationnalisation. Il devra être le plus pratique possible et intégrer des exemples concrets. Il devrait être présenté au Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

II- CONCLUSIONS DES ECHANGES

Les débats ont permis d'affiner la matrice des orientations stratégiques de la coopération française en matière de RAP. Que ce soit sur les éléments de diagnostic partagé sur l'état des lieux, les enjeux et les défis de la coopération ou sur les axes stratégiques à développer, les échanges du 17 janvier 2011 ont conforté et complété les analyses du groupe de travail.

II-1 Du diagnostic de la coopération française en matière de RAP

Les représentants des organisations internationales ont rappelé l'absence des acteurs français là où la France a un rôle à prendre, de par son expérience dans le domaine mais aussi du fait de sa présence dans des pays francophones connaissant des crises de gouvernance publique. Loin d'être une contrainte, cela constitue, selon certains participants multilatéraux une réelle opportunité pour les acteurs français.

De même, les acteurs de la société civile, tout comme les représentants des collectivités locales, rappellent l'impérieuse nécessité de prendre en compte leurs actions et réseaux tant aux niveaux stratégiques que dans la définition et la mise en place des actions dans les pays. Un effort doit être fait pour mieux les connaître et donc les intégrer dans les réseaux d'acteurs francophones.

- Un rôle moteur à jouer pour la France

- ✓ L'actualité internationale a rattrapé les débats du groupe de travail. **Une gouvernance publique qui ne permet pas la formation d'un pouvoir et d'institutions ancrées dans la réalité des peuples ne peut s'inscrire dans la durée et surtout être efficace en termes de développement humain durable.** La question de l'ancrage socioculturel, historique et économique est fondamentale dans le développement de systèmes et d'arrangements institutionnels susceptibles de structurer la gouvernance démocratique légitime d'un pays donné. La question de la légitimité des institutions apparaît donc centrale pour la définition, l'accompagnement et les mises en œuvre des réformes publiques nationales. **Stratégiquement située entre l'État et les citoyens**, l'administration joue en effet un rôle moteur dans la reconnaissance de la légitimité et donc dans l'efficacité de l'action publique. La RAP relève de la régulation sociale d'un pays et ne peut être abordée de manière exclusivement technique. Le débat doit donc être aussi politique.
- ✓ L'actualité **confirme les orientations prises par la coopération internationale depuis 2005** avec la Déclaration de Paris sur l'harmonisation de l'aide et l'approche gouvernance telle que développée dans le consensus européen et la stratégie française en 2006. Les partenaires de la coopération doivent avant tout répondre aux besoins des pays concernés (sortir de la logique de l'offre) et s'inscrire dans des

dynamiques qui ne déconnectent pas les institutions et les régulations politiques des besoins matériels et symboliques des populations concernées. Il s'agit de sortir de l'approche techniciste pure et d'agir dans le cadre d'une approche intégrée réinstaurant la dimension politique.

- ✓ Cependant, si ces orientations stratégiques sont affirmées, les discussions du groupe de travail, confirmées par les échanges avec les partenaires présents le 17 janvier, rappellent que **le plus difficile reste l'opérationnalisation** de ces engagements car, d'une part, cela requiert d'inventer des outils et de mettre en place des compétences qui ont un impact direct sur la gouvernance des bailleurs et, d'autre part, cela renvoie directement aux tensions que doit gérer l'aide publique au développement, entre désir de solidarité et recherche d'influence, entre développement humain durable et renforcement de l'économie mondiale.
- ✓ De ce point de vue, le **champ de la réforme de l'administration publique** est d'autant plus **stratégique** que :
 - il est à la croisée des contradictions et des paradoxes auxquels doivent faire face les acteurs du développement (recherche à la fois de solidarité et d'influence, situations à la fois concurrentielles et partenariales dans lesquelles sont placés les acteurs de la coopération) ;
 - il concerne la dimension régaliennne de l'action publique et touche donc directement à l'imaginaire social ou au contrat social propre à chaque société. La RAP n'échappe pas aux changements des modalités d'exercice de l'action publique inhérents à la notion de gouvernance, et notamment la participation d'une multiplicité d'acteurs à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques. L'État, et notamment l'État central, n'est plus le seul acteur de l'action publique. Si l'administration, dans son rôle et ses dimensions, relève du contrat social, il s'agit alors de **travailler sur ce qui fait consensus** sur son rôle, ainsi que sur ses limites. Comment assurer une participation accrue des acteurs de la société civile à l'élaboration des politiques publiques ainsi que la prise en compte des besoins et demandes matérielles mais aussi symboliques des acteurs du pays concernés ?
 - il est certainement l'un des vecteurs de changement de paradigme les plus forts pour la coopération internationale en matière de gouvernance démocratique.
- ✓ Dès lors, si la **volonté politique** dans les pays récipiendaires est absolument fondamentale pour dépasser les seules logiques de l'offre et de la conformité aux critères de légitimité reconnus par la communauté internationale, **la volonté des pays et des organisations internationales de coopération** pour sortir des contradictions intrinsèques de la coopération internationale est tout aussi importante. Le changement de mentalité et de pratiques doit s'opérer des deux côtés.
- ✓ Les acteurs français doivent certainement adapter leurs actions et renforcer certains axes pour répondre à la diversité des objectifs poursuivis. Il convient de **mettre en adéquation les outils** (en particulier les outils de gouvernance démocratique définis pour le développement humain durable et pour le développement économique) et les objectifs stratégiques.
- ✓ L'objectif **d'influence** est tout à fait compris et accepté par les pays partenaires. Il peut logiquement amener les acteurs français à mieux se positionner dans le débat international pour influencer sur le « **marché** des idées », donc pour contribuer à une

redéfinition de l'expertise et *in fine* des appels d'offres. Il justifie également une valorisation de l'expertise et des experts, de leurs carrières internationales et des réseaux d'acteurs mettant en œuvre la politique française.

- ✓ Comme l'ont souligné certains participants, la situation budgétaire française (comme celle de nombreux autres pays) appelle la coopération à davantage se développer dans le champ de marchés concurrentiels et au sein de partenariats diversifiés. Le marché de l'expertise est devenu un moyen de mettre en œuvre une politique de coopération en assurant sa pérennité sur le plan économique.

- Deux leviers de changement sur lesquels concentrer la stratégie française

Des discussions qui ont eu lieu au sein du groupe de travail et lors du séminaire du 17 janvier 2011, on constate que les enjeux et défis précédemment identifiés se cristallisent autour de deux axes forts : d'une part, la question du formatage et du positionnement global de l'offre française dans un contexte international complexe et évolutif ; d'autre part, la nécessaire construction de cette offre « au cas par cas » au regard des spécificités de la demande de chacun des pays partenaires.

Prenant en compte les évolutions du monde et la globalisation, ces deux axes constituent des vecteurs de refondation des politiques françaises et impliquent un repositionnement des acteurs de la coopération internationale. Il s'agit de deux leviers de changements structurels pouvant permettre à la France de jouer un rôle accru dans la coopération internationale en matière de réforme de l'administration publique et de mieux adapter son expertise à la diversité des besoins de ses partenaires.

a) Formatage et positionnement de l'offre française

La mise en réseau de l'offre française

Aujourd'hui, dans le contexte international que nous connaissons, la nécessité du travail en réseau et de la coordination s'imposent. Il est vrai que l'univers de la coopération est concurrentiel mais il prête également au partenariat. Coopération et concurrence peuvent s'avérer des stratégies complémentaires.

Tous les acteurs – privés et publics – ont intérêt à s'intégrer dans des réseaux nationaux et internationaux et à apprendre à travailler en complémentarité, chacun avec ses ressources propres. Quels que soient les enjeux, les objectifs, les vocations propres à chaque acteur et leurs différences de culture, ce n'est qu'en échangeant et en mettant en place des initiatives coordonnées qu'ils contribueront de façon significative à affirmer l'influence française et à **mettre en place une « offre française » clairement identifiée.**

Cette offre doit être dynamique et évolutive, structurée autour des spécificités du rapport entre l'État, la société et l'administration en France. Elle ne peut que gagner à se construire dans l'interaction avec les offres internationales ou celles d'autres partenaires étrangers et à faire participer ces mêmes partenaires à ses propres projets.

Renforcer cette offre passe probablement par la valorisation de l'expertise en matière de RAP à l'international, dans la perspective de valider un quasi champ professionnel.

La mise en visibilité de l'offre française sur la scène internationale

L'offre française en matière de RAP ne peut exister qu'en partenariat étroit avec les autres partenaires étrangers et les organisations internationales. Il s'agit d'une exigence de coordination et d'harmonisation de l'aide, mais aussi d'un impératif de diffusion des conceptions et des compétences françaises en la matière. Participer aux grandes réunions et aux débats dans des forums internationaux, c'est « normaliser » les perspectives françaises sur l'administration publique et sur ses réformes, les mettre à l'agenda international, les rendre structurantes des imaginaires communs sur la gouvernance.

Cette construction en partenariat de l'offre présente des coûts (temps de déplacement, acceptation du décentrement, perméabilité à d'autres pratiques et conceptions, pratique de l'anglais...) mais également des opportunités déterminantes : accès à divers financements ; consolidation des équipes par association de membres étrangers ; pré-orientation des agendas et des discussions ; diffusion de l'imaginaire français sur l'État, l'administration publique et leurs évolutions ; meilleure connaissance de bonnes pratiques ; renforcement de notre capacité d'innovation, etc.

b) Co-construction de la demande et harmonisation

La nature de l'offre et son rapport avec la demande varient selon que l'on se trouve dans une relation de coopération de court terme ou de long terme, de relation bilatérale ou multilatérale. Dans ces différents cas, les enjeux et les pressions du politique ou du marché ne sont pas les mêmes. Il faut donc prendre soin de différencier les termes et les contextes.

Refuser les modèles, les pratiques de « *one fits all* » est un premier pas vers l'efficacité de l'aide et l'appropriation par les bénéficiaires. Cela n'est cependant pas suffisant car la demande est largement formatée par l'offre, soit pour des raisons de dépendance politique (conditions fixées pour le processus d'intégration dans l'Union Européenne, par exemple) ; de dépendance politique (proximité idéologique des administrations concernées) ou de dépendance financière (lien entre réforme et financement).

Un appui à la formulation de la demande doit être mis en œuvre en amont de la coopération proprement dite, au niveau de la structuration des capacités et des organisations de la société bénéficiaire et de ses appareils de gestion. La formation est donc essentielle et notamment la formation à la conceptualisation des besoins institutionnels.

La co-construction de la demande n'est pas possible sans une harmonisation de l'intervention des bailleurs et des différents acteurs français pour éviter les gaspillages et les jeux d'opportunités mis en œuvre tant par les différents groupes d'offeurs que de demandeurs. La constitution de forums nationaux, voire régionaux, rassemblant les acteurs locaux et éventuellement les bailleurs autour de la définition des objectifs, des priorités et des modalités de la réforme de l'administration et de l'État est à la fois une expression active et la condition de la gouvernance démocratique. Elle permet à la fois de poser une négociation, d'explicitier les attentes, de diffuser les informations, de faire un apprentissage en amont de la réforme et de lier les différents acteurs autour de leurs engagements.

II-2 Des orientations stratégiques de la coopération française en matière de RAP

Dans le cadre de la définition des orientations stratégiques de la politique française en matière de RAP, l'analyse critique des politiques et projets de développement depuis

quatre décennies et l'ensemble des débats conduits avec le groupe de travail convergent :

- ✓ Sur un constat devenu **postulat** : ***il ne s'agit pas de prescrire un modèle et de le décliner dans une approche techniciste, mais de proposer des principes et des modalités concrètes pour appuyer la réforme de l'administration publique, inscrite dans une dynamique politique endogène de long terme.***
- ✓ Sur une **ligne stratégique** : ***s'inscrire dans le long terme et donc faire en sorte que nos interventions participent au renforcement du contrat social dans les pays concernés :***
 - Il s'agit d'accompagner les réformes en matière d'administration publique dans le sens du renforcement des dynamiques de changement et de la régulation sociale globale du pays concerné et, ce faisant, d'aider à engager des processus autotransformateurs.
 - Il convient d'appuyer l'État dans la prise en compte de tous les processus informels de régulation sociale dans une perspective de renforcement du contrat social. Dans la plupart des pays, l'administration ne passe en effet pas seulement par le cadre légal. Il convient donc de comprendre les arrangements institutionnels formels et informels concrètement à l'œuvre. De ce point de vue, on peut s'inspirer des outils et méthodes mis en œuvre par certains partenaires au développement pour mieux comprendre les vecteurs de changements (*drivers of change*) et les logiques systémiques dans un pays donné. Le travail en amont (mission de préfiguration, diagnostic partagé, prise en compte du contexte dans le projet lui-même) est ici primordial.
 - Concrètement, cela requiert de distinguer les **fonctions institutionnelles** (justice, santé, sécurité) et les **arrangements institutionnels** (à savoir comment, par quelles régulations les fonctions institutionnelles sont assurées). Ces arrangements reposent sur des outils ou des processus qui répondent à des logiques ou vocables peu usités dans les mots fétiches de la coopération internationale et/ou du modèle légal rationnel occidental.
- ✓ Sur des **objectifs** : renforcer la légitimité de l'administration publique pour une plus grande efficacité.
 - Promouvoir des réformes de l'administration publique qui créent de la confiance entre l'État et les citoyens.
 - La dimension politique et symbolique de l'administration publique est aussi importante que sa dimension fonctionnelle-rationnelle en termes d'efficacité (ce constat est également tiré de l'analyse de la littérature et de l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques). Qu'est-ce qui fait consensus au sein d'une société sur le rôle et la place de l'administration publique ?
- ✓ Sur la **méthode** : ***s'inscrire dans une approche intégrée (allier le politique et le technique). Les diagnostics partagés doivent prendre en compte ce qui se passe au niveau politique et l'analyse des vecteurs de changements.*** Cela passe par une prise en compte systématique du contexte d'intervention.

III- SYNTHESE

L'ensemble des éléments discutés permet donc de compléter les schémas initiaux comme suit.

<i>Principe 1</i> Diversité et variabilité au cœur de la matrice de la coopération en matière de RAP	
La coopération française en matière d'appui à la RAP est de nature et de géométrie variable. ➤ la géographie d'abord : elle n'est plus réduite à la dichotomie Nord-Sud. ➤ la temporalité : elle doit prendre en compte le court, le moyen et le long terme et ne pas s'inscrire dans une perspective linéaire du temps. ➤ Les objectifs des actions : en fonction du temps, de la géographie, de la demande, la coopération française passe par des actions de solidarité ou de marché, bilatérales ou multilatérales. ➤ La nature : les politiques en matière de RAP sont multidimensionnelles et requièrent une approche intégrée (sortir du pur technique pour une perspective intégrée) ➤ les niveaux d'interventions : la RAP ne relève pas seulement du niveau central. ➤ les acteurs : la RAP ne relève pas seulement des acteurs publics. Il faut jouer des réseaux d'acteurs et notamment des ONG et collectivités locales.	
<i>Sous-principes d'action</i>	<i>Outils</i>
- Renforcer les capacités d'expertise - Renforcer le croisement de regards - Investir de nouvelles zones géographiques - Penser partenariat au-delà du « développement »	- échanges d'expériences - développement du volet « expertise »

Principe 2

Sortir effectivement de la logique de l'offre Co-élaborer la demande, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et des programmes en matière de RAP

Afin de ne plus inscrire les pratiques de coopération dans un transfert de modèle, il faut s'orienter vers **des démarches itératives de construction offre-demande**.

Cela vise à :

- **dépasser** la logique pure de l'offre ainsi que la dichotomie offre/demande
- **établir** une relation dynamique entre l'offre et la demande à partir de diagnostics partagés multi acteurs.
- **capitaliser** sur les processus (casothèque) pour s'inscrire dans le long terme
- **adapter** les politiques et programmes et analyser/mesurer les changements
- **être présents en amont** de l'identification de futures demandes et en aval, dans l'adaptation des réponses.

<i>Sous-principes d'action</i>	<i>Outils</i>
➤ Sortir de l'offre et de la demande requiert un changement de mentalité des deux côtés. ➤ Intervenir en amont, notamment dans un dialogue entre bailleurs de fonds pour établir un processus d'élaboration des termes de références types des institutions qui répondent mieux aux demandes des pays et ne soient plus en soi apporteurs de modèle (logique anglo-saxonne prédominante). Mettre en place des instruments de coopération pour nous aider à avoir un meilleur dialogue sur notre cadre notamment multilatéral. ➤ Penser le projet comme un processus et faire de l'élaboration de la demande une étape du projet lui-même ; ➤ Au niveau régional, mettre en place des lieux et outils de programmation régionaux de dialogue sur les sujets de gouvernance • afin d'inscrire les actions et outils dans la dimension politique et favoriser les échanges dynamiques entre experts du Nord et du Sud. • afin d'adopter une perspective inter échelle qui favorise l'articulation entre le bilatéral et le multilatéral. ➤ Au niveau national, intervenir au moment de l'élaboration de la demande par un dialogue régulier entre les partenaires et les acteurs locaux reposant sur : • les missions de préfiguration	- Mission interdisciplinaire de préfiguration comme outil clé dans l'élaboration de la demande - Diagnostics partagés dans le cadre d'espaces de dialogue multi-acteurs et multi-niveaux : local, national et régional pour la définition, l'adaptation et la mise en œuvre des projets. - Capitalisation • Échange d'expériences bailleurs-partenaires (que les bailleurs favorisent le partage d'expériences entre pays et acteurs partenaires) • « Casothèque » : recueil de cas pour échanges et formation - Cartographie dynamique par pays et par secteur de ce qui a déjà été fait, et par qui, en matière de RAP dans un pays.

• un dialogue entre bailleurs de fonds • la création de réseaux et la mise en place d'échanges. ➤ Renforcer l'adéquation des outils aux besoins réels • en acceptant de les adapter dans le temps • en acceptant d'en définir de nouveaux notamment autour des processus « d'arrangements nécessaires ». ➤ Avoir conscience des limites du jeu multiacteurs dans l'adéquation de l'offre et de la demande ; valoriser l'échange entre pairs selon la nature de l'action. ➤ Valoriser l'échange entre pairs aussi dans la définition de critères internationaux d'intervention communs (ex : la coopération parlementaire) notamment dans le bilatéral. ➤ Valoriser les interventions ponctuelles mais les inscrire dans un historique, une mémoire collective. Souvent l'action est d'autant plus efficace que la relation est bilatérale : plus on a d'institutions, plus l'adéquation entre l'offre et la demande est complexe. ➤ Promouvoir les espaces multi acteurs pour prendre en compte effectivement la demande et dépasser nos réflexes de présenter notre expérience comme un modèle à répliquer et à vendre, car notre pensée est toujours fondée sur des imaginaires sociaux différents. ➤ Ancrer l'échange d'expériences dans une dynamique endogène : historiquement, l'emprunt d'expérience est constructif pour une société dès lors que le phénomène est endogène. L'échange d'expérience fondé sur la capitalisation et le dialogue multiacteurs favorise cet ancrage dans les dynamiques endogènes (de l'appropriation à l'alignement).	
Commentaire Précautions à prendre : s'interroger sur la demande sans remettre en cause les prérogatives des pays partenaires ; les impératifs de réactivité à court terme (réponses aux appels d'offre) et la construction d'une coopération à long terme.	

Principe 3
**Jouer de la complémentarité des acteurs en matière de RAP :
 coordonner des réseaux multi-acteurs à différents niveaux**

Une **mise en réseau des acteurs de la coopération** dans le domaine de la RAP est un impératif pour mutualiser les pratiques et gagner en visibilité sur la scène internationale. Il s'agit de : améliorer l'interconnaissance et la communication ; enrichir la pensée de chacun et faire évoluer les pratiques ; rendre plus visible l'action française en matière de RAP ; favoriser la circulation de l'expertise française (public-privé) ; valoriser l'expérience internationale dans l'administration ; faire valoir et faire savoir (mieux communiquer).

<i>Sous-principes d'action</i>	<i>Outils</i>
➤ Intégrer les acteurs du secteur public et privé : universitaires, ONG, société civile et collectivités territoriales. ➤ Ne pas se limiter aux acteurs français. ➤ Jouer de la diversité en préservant l'identité de chaque acteur dans le processus collectif, créant de la confiance et de la complémentarité. ➤ Parier sur la coordination et la mise en avant des experts à titre individuel, car la visibilité d'un expert pèse dans le choix des équipes dans les appels d'offre. ➤ Adopter une configuration variable selon l'objectif à atteindre. Les rôles, les stratégies et les réseaux sont différents selon les acteurs concernés (entreprises, institutions publiques, collectivités locales, multilatéraux, bilatéraux), ils sont donc à organiser, moduler selon des modalités et niveaux différents. ➤ Penser la RAP au-delà de l'État central. Parier davantage sur les acteurs locaux. Les collectivités locales ont un potentiel encore trop ignoré et inexploité. ➤ Renforcer le rôle stratégique et de coordination des pôles gouvernance au sein des Ambassades. Faire en sorte que ces questions relèvent d'un niveau politique. ➤ Promouvoir la coopération sud-sud et la coopération trilatérale (ou triangulaires) ➤ Assurer la présence des réseaux et experts (individuellement) dans les instances internationales	- Pôle gouvernance au niveau des Ambassades de France

Commentaires

Il faut sortir de l'idée de club (ou de réseau au singulier). Les ONG acceptent l'idée d'appartenir à des réseaux mais se méfient de l'idée de fermeture induite par l'idée de club.

Principe 4
**Développer de nouvelles compétences :
former des « managers du changement »**

Les **ressources humaines** sont fondamentales pour des changements durables. Des compétences générales (gestion de projet, gestion des risques, résolution de conflits, etc.) sont attendues. Des **parcours diversifiés** et de nouvelles compétences sont à valoriser.

<i>Sous-principes d'action</i>	<i>Outils</i>
➤ Favoriser les parcours transversaux : encourager le passage du public au privé et du national à l'international, valoriser les profils hybrides dans le cadre d'itinéraires qualifiants ; ➤ Former des managers du changement disposant de compétences d'assemblage : constituer des ensembles cohérents dans les projets de réformes, mettre en lien les acteurs, accompagner des processus, échanger des pratiques, se positionner comme maître d'ouvrage... ➤ Identifier les compétences françaises, les adapter aux profils et aux grilles internationales. ➤ Mobiliser les compétences locales, publiques et privées. ➤ Valoriser les parcours internationaux tant institutionnels, qu'universitaires ou fonctionnaires. ➤ Assurer le suivi et le pilotage de ces carrières doit se faire à l'interministériel (ex : sous la DGAFP)	- Formations d'acteurs de changement au niveau régional, séminaires d'échange d'expériences dans le cadre de formations continues - Une base de données inter-acteurs pour valoriser le capital social des réseaux France

Commentaires

- réflexion sur l'évaluation des actions de coopération en matière de RAP
- réflexion avec des universitaires et formateurs sur les parcours de formation.

ANNEXE 1 : LISTE DES PARTICIPANTS

Mme Marie-Claire Allain-Ribero

Ecole nationale de la magistrature. Chargée de mission Département international.
marie-claire.allain-ribeiro@justice.fr

Mme Anne Azam-Pradeilles

MIOMCT - Direction de projet auprès du Secrétaire Général
anne.azam-pradeilles@interieur.gouv.fr

M. Pierre Baillet

Association internationale des Maires francophones
p.baillet@aimf.asso.fr.

Mme. Séverine Bellina

IRG
severine.bellina@institut-gouvernance.org

M. Jacques Bernot

Sénat. Dir. Adjoint du secrétariat du Bureau, du protocole et des Relations internationales
j.bernot@senat.fr

Mme Stéphanie Berthomeau

Région Ile-de-France. Chargée de mission Action internationale
stephanie.berthomeau@iledefrance.fr

M. Pierre-Yves Bertrand

Ministère des affaires étrangères - DGM/ECODEV
pierre-yves.bertrand@diplomatie.gouv.fr

M. Bernard Blanc

ADETEF - Agence de coopération technique internationale des ministères de l'économie et du budget
bernard.blanc@adef.finances.gouv.fr

M. Bob Bonwitt

OCDE. Chef du programme SIGMA
bob.bonwitt@oecd.org ; sigmaweb@oecd.org

M. Dominique Darbon

Sciences Po Bordeaux
d.darbon@sciencespobordeaux.fr

Mme Elisabeth Dau

IRG
elisabeth.dau@institut-gouvernance.org

M. Xavier Delamarre

Secrétariat général du gouvernement. Chargé de Mission pour la Coopération Internationale
xavier.delamarre@pm.gouv.fr

Mme Corinne Desforges

Inspection générale de l'administration
corinne.desforges@interieur.gouv.fr

M. Jean-François Devemy

MIOMCT - Direction de projet auprès du Secrétaire Général
jean-francois.devemy@interieur.gouv.fr

Mme Anne-Sophie Ducreux

Ministère des affaires étrangères - DGM/ECODEV
anne-sophie.ducreux@diplomatie.gouv.fr

M. François Duluc

Assemblée Nationale. Division de la coopération interparlementaire
fduluc@assemblee-nationale.fr

Mme Annick Etienne-Diener

Ministère des affaires étrangères - DGM/ECODEV
annick.diener@diplomatie.gouv.fr

M. Emmanuel Gayraud

Commission européenne. DEVCO
Emmanuel.GAYRAUD@ec.europa.eu

Mme Danielle Gervais

Centre National de la Fonction Publique Territoriale CNFPT. Chef de projet international
Danielle.GERVAIS@cnfpt.fr

M. Pierre-Yves Guihéneuf

IRG
py.guiheneuf@institut-gouvernance.org

M. Jérôme Heitz

France Expertise Internationale
jerome.heitz@diplomatie.gouv.fr

M. François Henry

MIOMCT - Direction de projet auprès du Secrétaire Général
francois.henry@interieur.gouv.fr

M. Laurent Lassalle

Ministère de la Justice et des Libertés. SAEI - Service des Affaires Européennes et Internationales
laurent.lassalle@justice.gouv.fr

M. Olivier Lavergne

DGAFF - Direction générale de l'administration et de la fonction publique
olivier.lavergne@finances.gouv.fr

M. Maxime Lefèbvre

ENA

Maxime.LEFEBVRE@ena.fr

M. Bertrand Leveaux

ENA

Bertrand.LEVEAUX@ena.fr

M. Eric Maitrepierre

Ministère de la Justice et des Libertés. SAEI - Service des Affaires Européennes et Internationales
eric.maitrepierre@justice.gouv.fr

M. Philippe Marion

Institut de gestion publique et de développement économique. Ministère de l'Economie. Responsable des Relations internationales
Philippe.Marion@finances.gouv.fr

M. Assane Mbaye

IRG

assmba@gmail.com

Mme Christine Mejia

Banque mondiale

cmejia@worldbank.org ; amortreuil@worldbank.org

M. Ludovic Morinière

ADETEF - Agence de coopération technique internationale des ministères de l'économie et du budget
ludovic.moriniere@adefef.finances.gouv.fr

Mme Héloïse Nabhane

Centre National de la Fonction Publique Territoriale CNFPT. Mission des Coopérations Internationales
Heloise.NABHANE@cnfpt.fr

M. Jacques Ould Aoudia

Expert

Jacques.OULD-AOUDIA@dgtresor.gouv.fr

M. Martin Pietri

Institut de gestion publique et de développement économique. Directeur des actions de modernisation
Martin.Pietri@finances.gouv.fr

Mme Béatrice Ravanel

Ministère des affaires étrangères - DAECT

Beatrice.RAVANEL@diplomatie.gouv.fr

M. Alain Rondepierre

CIVIPOL - Société de conseil et de service du ministère de l'Intérieur
rondepierre.a@civipol.fr

M. Eric Roty

DGAFP - Direction générale de l'administration et de la fonction publique
eric.roty@finances.gouv.fr

Mme Rita Savelis

IRG

rita.savelis@institut-gouvernance.org

Mme Chantal Sevrin

ENA

chantal.SEVRIN@ena.fr

M. Jan Robert Suesser

ADETEF - Agence de coopération technique internationale des ministères de l'économie et du budget
jan-robert.suesser@adefef.finances.gouv.fr

M. Eric Suzanne

MIOMCT - Délégation aux affaires internationales et européenne (DAIE)
eric.suzanne@interieur.gouv.fr

M. Nicolas Tenzer

IDEFIE - Initiative pour le développement de l'expertise française à l'international et en Europe
nicolas.tenzer@idefie.org

Mme Alexandra Trzeciak-Duval

OCDE. Directrice de la Division de la coordination des politiques
alexandra.trzeciak-duval@oecd.org ;

M. Claude Ungerer

Sofreco

claude.ungerer@sofreco.com

M. Emmanuel Vergne

ENA

emmanuel.VERGNE@ena.fr

M. Jean-Louis Vielajus

Coordination Sud

vielajus@cfsi.asso.fr

Mme Lisa Williams

OCDE. Administrateur principal Réseau gouvernance (GOVNET)
Lisa.WILLIAMS@oecd.org

M. Bernard Zahra

Institut Régional d'Administration de Bastia

bernard.zahra2b@ira-bastia.fr ;

secretariat.direction@ira-bastia.fr

ANNEXES II : TERMES DE RÉFÉRENCE DE LA RENCONTRE DU 17 JANVIER 2011

Aujourd'hui, si la plupart des documents de politique intègrent la RAP dans une perspective de gouvernance, on note tout de même **un décalage entre les approches affichées et des pratiques** qui demeurent encore parfois en résonance avec les logiques passées (coopération de l'offre et du transfert institutionnel, démarche techniciste).

Ainsi, si depuis les années quatre-vingt, les politiques de réforme de l'administration se sont concentrées sur la recherche d'**efficacité** et de réduction des coûts des institutions au service de la croissance économique, les acteurs internationaux et nationaux (y compris privés) s'interrogent aujourd'hui également sur l'**effectivité** de l'administration, à savoir sa reconnaissance et son « utilisation » par les populations et les acteurs du pays. Cela renvoie à la dimension politique de la RAP et concerne plus spécifiquement le processus décisionnel (notamment la participation des acteurs concernés) au sein de l'administration publique

1-1 Rappel sur les grandes tendances de la coopération en matière de réforme de l'administration publique.

Les politiques et actions de coopération en matière de RAP évoluent logiquement en parallèle de celles relatives à l'État. La coopération au développement en matière de réforme de l'État et de l'administration à longtemps été, et demeure encore parfois, **marquée par le transfert institutionnel et normatif**. Il s'agit souvent de reproduire le modèle d'administration publique dominant porté par les organisations internationales ou par les coopérations bilatérales, pour mettre en place des institutions publiques favorables au développement économique, basé sur la croissance². Cela s'est traduit depuis les années quatre-vingt par des politiques fondées sur l'offre et la technicisation. Cependant, se développe désormais une démarche plus intégrée et ancrée dans les réalités locales au niveau de la définition et de la mise en œuvre des politiques de développement dans le domaine. Il s'agit désormais aussi, d'apporter une réponse à la demande et d'accompagner des processus favorisant l'effectivité de l'administration.

Du transfert normatif et de l'approche gestionnaire ...

Dans les années quatre-vingt, l'État est présenté comme responsable du non développement économique, cela se traduit alors par des politiques (dont les plus connues sont les Plans d'Ajustements Structurels-PAS) visant à une **réduction du rôle de l'État** autour du tryptique « ouverture, dérégulation, libéralisation ».

Au début de la décennie suivante, les institutions (publiques) sont réhabilitées dans leur rôle, avec les politiques dites de « bonne gouvernance » qui insistent notamment sur l'importance d'une administration efficace pour le développement. On demeure toutefois dans le cadre d'une **approche économique, gestionnaire et techniciste de l'administration**.

Ainsi, la **recherche de l'efficacité et de la performance** justifie la transposition au secteur administratif des méthodes de gestion empruntées au secteur privé (avec une forte influence du *New Public Management* - NPM). Durant plusieurs décennies, les programmes de développement ont ainsi visé, d'une part à réduire l'importance de l'administration dans la gestion publique des pays (les PAS ayant marqué l'apogée de cette tendance), d'autre part à organiser l'administration sur le modèle du privé (selon les préceptes du NPM).

² Une cartographie des politiques et outils développés en matière de RAP, depuis les années 1980, par les acteurs multilatéraux, bilatéraux et privés est proposée dans le document d'orientation.

Les grandes catégories de réformes de l'administration publique ou du secteur public (dénomination variable selon les acteurs) depuis **les années quatre-vingt**, peuvent être résumés comme suit :

Les réformes proposées dans le cadre des **Plans d'Ajustement Structurel** (PAS) et du **New Public Management** (NPM) se sont focalisées sur les économies (dépenser moins) et l'efficacité (améliorer la productivité). Mais à mesure que les organisations spécialisées amélioraient leur efficacité, la capacité à formuler des politiques « transsectorielles » diminuait, les politiques et la fourniture du service se fragmentaient. Si les PAS ne sont plus utilisés (rappelons leur faible efficacité et leurs coûts sociaux énormes) le NPM est toujours d'actualité pour de nombreux partenaires au développement (Banque Mondiale, PNUD, Allemagne, OCDE, Commission Européenne et Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies). Seul le Danemark exclut directement ce type de politique.

C'est pour corriger les problèmes de manque de cohérence et de centralité dans la direction de telles politiques, liés à l'exigence d'une vision étroite de l'efficacité, que les **politiques** dites de « **troisième génération** » ont été mises en place. Ces dernières insistent sur la coordination des agences et départements constitutifs de l'administration d'un même pays. **La baisse des coûts n'est valable que si la qualité du service est assurée.** Cela requiert de travailler également sur les processus horizontaux, les besoins des populations, la gestion des services et des politiques de manière plus intégrée.

Dès la fin des années 1990, le **renforcement des capacités** est devenu un axe fort des réformes du secteur public. Ainsi, depuis le début des années 2000, la vision fonctionnaliste de l'État et de l'administration est très présente dans les réformes autour de **la délivrance des services** (y compris par le secteur privé ou dans le cadre de partenariats public-privé).

Les réformes institutionnelles lancées en ce sens au milieu des années 1990, avec le soutien des bailleurs de fonds, ont eu un impact limité. Ces politiques n'ont pas permis la mise en place d'administrations effectives, et ont accru le **fossé entre légalité** (existence juridique et institutionnelle) **et légitimité** (acceptation par les populations et régulation effective de l'État) des institutions et des règles qui en découlent : les administrations censées incarner l'intérêt général et répondre aux besoins des citoyens sont en réalité trop souvent déconnectées de ces derniers, répondant davantage aux codes internationaux qu'aux attentes de leurs populations.

En amont de sa déclinaison institutionnelle et technique, l'administration publique reflète la conception et la pratique qu'une société a de l'action publique et de l'État. Elle est le bras opérationnel de l'État de droit. De nombreux pays partenaires de la France font appel à elle pour améliorer ou mettre en place leur administration publique. Ils attendent de celle-ci qu'elle représente l'État et qu'elle soit l'outil de leur politique tout en répondant aux besoins de la population et en reflétant le pluralisme de la société.

Dans les pays du Sud, dans de nombreux pays en transition, ainsi que dans les pays émergents, les insuffisances de l'État ou les besoins des pays appellent à une restructuration des administrations afin qu'elles puissent répondre aux enjeux du **développement humain durable**.

... vers des politiques intégrées : prendre en compte le contexte

De manière générale, les partenaires au développement soulignent aujourd'hui la **nécessité d'interroger les postulats des politiques de RAP** conduites ces dernières décennies (sectorisation, efficacité pure, NPM pur, etc.). Il est notamment admis qu'il n'est plus possible d'appliquer des recettes standards, préétablies en référence à un modèle, qui plus est extérieur. Ainsi, tous les partenaires insistent sur la **nécessité de prendre en compte le contexte** (socioculturel, historique et économique) **avant de définir toute intervention**.

De même, il est admis que les programmes de RAP doivent être réalistes et envisagés de manière souple avec des adaptations possibles. Certains partenaires au développement (Royaume Uni et Danemark) vont plus loin en proposant de **comprendre les vecteurs de changements** et les **logiques systémiques spécifiques** à chaque pays (attention portée aux organisations et aux réseaux d'organisations ainsi que prise en compte des organisations formelles et informelles) afin de mieux identifier les axes d'intervention susceptibles **d'avoir un effet levier et de favoriser la diffusion du changement**.

La **RAP** ne peut être abordée uniquement de manière technique. Elle constitue un **processus politique**. Elle doit faire l'objet d'une **approche transversale** prenant en compte divers aspects et ce, y compris dans les champs d'intervention sectoriels (approche sectorielle intégrée). L'ensemble des partenaires au développement l'affirment, la RAP doit donc être pensée sur le **long terme**, comme un **processus irrégulier**, pouvant notamment produire des effets pervers.

Que ce soit par le biais du renforcement des capacités, des processus participatifs, de la décentralisation, de l'aide budgétaire, des dons, des prêts, de l'assistance technique, du conseil et des nouvelles technologies, les partenaires au développement s'inscrivent dans une **démarche plus intégrée**, prenant en compte notamment les dimensions politiques et socioculturelles ainsi que la coordination des différentes parties prenantes. L'accent est également mis sur les **processus participatifs** et la diversification des **partenariats** (public-privé mais aussi avec la société civile et les acteurs non étatiques).

La **nécessité de partir de l'existant et de s'appuyer sur les compétences et le personnel local** (en opposition à l'assistance technique de substitution) sont à la base de la plupart des politiques³. L'échange entre pairs et la formation demeurent un axe fort des actions de RAP. Les **dimensions politiques et symboliques** de la RAP sont affirmées et certains bailleurs (Danemark) soulignent qu'elles sont plus importantes que celles dites « fonctionnelles-rationnelles ». Si l'**adhésion des populations** est jugée fondamentale, la **volonté politique** des dirigeants du pays et l'engagement des pouvoirs publics le sont également.

1-2 Défis spécifiques de la coopération française

La **coopération française** en matière d'appui à la RAP relève de **trois grands domaines** : l'organisation administrative, comme garante de l'État de droit et de la mise en œuvre des politiques publiques ; la modernisation de la fonction publique ; le renouvellement de la relation avec les usagers. Dans ce cadre, la coopération française prend la forme de projets d'appui à des programmes nationaux de réforme de l'État, mais aussi de bourses, de visites d'études, d'expertises, d'assistance technique et de formations. Elle est menée par divers acteurs institutionnels et opérateurs.

³ On peut noter l'exception du Partenariat pour une Gouvernance Démocratique basé à l'OCDE qui propose la substitution temporaire.

En général, les actions mises en œuvre s'inscrivent dans des **démarches d'échange et de transfert d'expertise** avec des institutions homologues, l'accueil de délégations étrangères, la contribution à des colloques ou à des actions de formation, les jumelages. La **formation et l'échange entre pairs** constituent des modalités de coopération usuelles, comme c'est le cas pour beaucoup d'autres pays. On constate une véritable montée en puissance des activités **de prestations de conseil ou de formation pensées sur des marchés concurrentiels** (la concurrence étant à la fois nationale et internationale).

Les **objectifs** de la coopération en matière de réforme de l'administration publique sont de **natures différentes** (entre solidarité, recherche d'influence et conquête d'un marché de l'expertise) et s'avèrent parfois difficiles à concilier.

La coopération française a toujours accordé **une place majeure à l'État et aux institutions publiques**. Trop longtemps, les pratiques de coopération ont consisté à exporter l'administration de la France dans des contextes différents. Pour certains analystes, les acteurs français sont perçus comme s'inscrivant dans le transfert de modèle là où les anglo-saxons adopteraient une approche plus gestionnaire (qui peut sembler plus pragmatique).

Cela n'est plus satisfaisant aujourd'hui, ni pour les pays partenaires qui attendent des solutions adaptées à leurs spécificités, ni pour la France qui ne met pas en avant la richesse de sa créativité et n'est pas en mesure de fournir des réponses à la diversité des attentes exprimées. Tel fut le constat partagé au sein du groupe de pilotage, et sur la base duquel des principes d'action, permettant de prendre en compte la complexité du champ et les objectifs plus intégrés, ont été identifiés.

II- PROPOSITION DE PRINCIPES STRATÉGIQUES POUR LA COOPERATION FRANÇAISE EN MATIÈRE DE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

Afin de donner davantage de cohérence, d'efficacité et de visibilité à la coopération française dans le domaine de la coopération au développement, il est apparu nécessaire d'élaborer des orientations stratégiques. Véritables lignes directrices permettant de **mieux définir les actions des acteurs de la coopération française et d'en faciliter le pilotage**, ces principes d'action doivent contribuer notamment à renforcer la coordination entre les différents opérateurs, dans le respect de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Il s'agit par ailleurs de mettre en adéquation l'action de la France avec la **stratégie française de gouvernance** afin de promouvoir une approche globale, partenariale et durable, fondée sur l'appropriation par les pays partenaires. L'objectif est d'aider ceux-ci à identifier leurs besoins et à formuler leurs demandes.

2-1 Présentation du groupe de pilotage et du processus de co-élaboration du document d'orientation stratégique

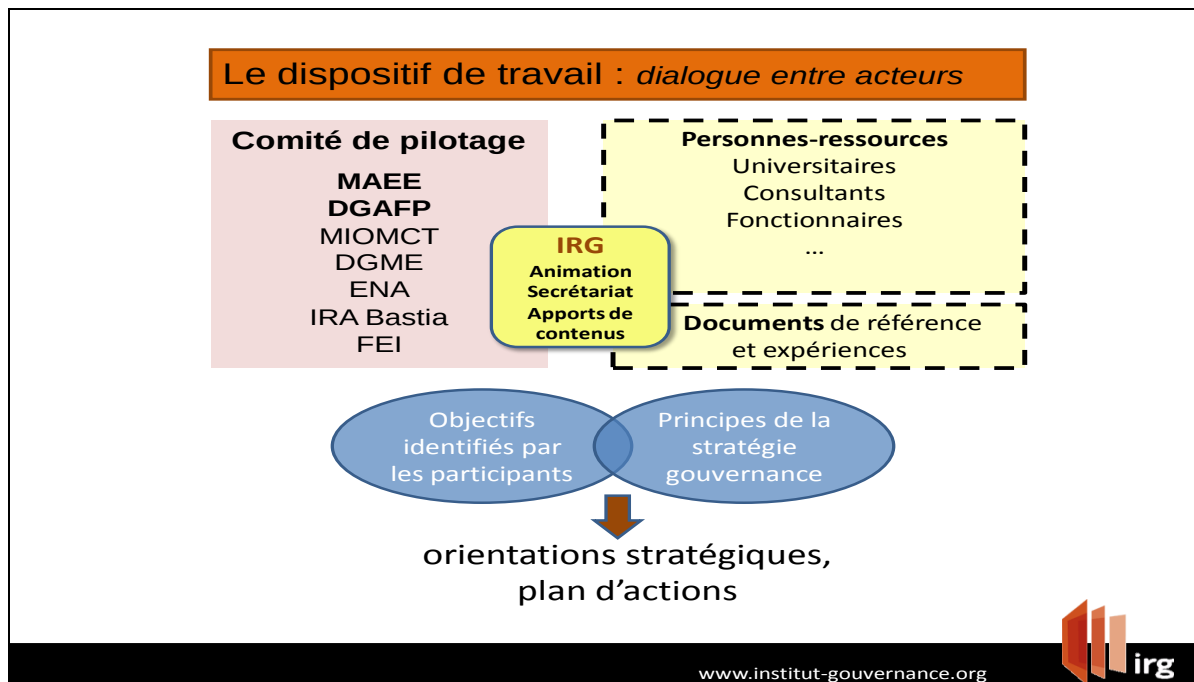
Le document d'orientation qui sera mis en discussion le 17 janvier 2011 à l'occasion du séminaire a été rédigé par l'IRG, suite aux travaux du **groupe de travail** associant acteurs institutionnels, opérateurs et experts.

La dynamique s'est organisée autour d'un Comité de pilotage dont la réflexion a été enrichie par les apports de personnes-ressources invitées à partager leurs expériences et à faire part de leurs propositions. Une équipe technique resserrée était composée de l'IRG (secrétariat technique), du MAEE et de la DGAFP : elle avait pour vocation d'assurer le suivi de l'ensemble du processus et a sollicité les avis de plusieurs personnes engagées dans des réflexions similaires.

Ces instances sont présentées ici et dans le schéma qui suit :

- une **équipe technique** composée de deux à cinq personnes du MAEE (mission de la gouvernance démocratique), du Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État (DGAFP) et de l'IRG a été chargé de piloter l'ensemble du processus, de l'animer et de veiller à son bon déroulement.
- le **Comité de pilotage** était composé de membres issus d'institutions françaises engagées dans des actions de coopération relatives à la réforme de l'administration publique, et il a intégré les personnes en charge de l'animation du processus à l'IRG, au MAEE et à la DGAFP (équipe technique). Il a constitué le cœur du processus : il a participé à l'ensemble des réunions dont il a contribué à définir les thèmes et à identifier les intervenants (personnes-ressources). Il avait pour mission de construire collectivement un ensemble de propositions en réponse à la demande du MAEE et de la DGAFP.
- un ensemble de **personnes ressources**, françaises et étrangères, susceptibles d'apporter des éléments de réflexion et des expériences utiles au Comité de pilotage a été constitué par l'équipe technique avec l'appui du Comité de pilotage. Ces personnes-ressources ont été invitées à participer à une ou plusieurs réunions en fonction de leur compétence au regard des sujets traités.

Parmi les personnes ressources ont par exemple figuré des représentants d'institutions publiques nationales et internationales, des membres d'organisations de la société civile (ONG, fondations, consultants, ...) ou des universitaires (chercheurs et enseignants) susceptibles d'alimenter, par leurs expériences et leurs réflexions, la démarche du Groupe du travail.



Composition du groupe de pilotage

Le groupe de pilotage était composé de représentants d'institutions publiques. Y ont participé : le ministère des Affaires étrangères et européennes (Mission de la gouvernance démocratique), le ministère de la Fonction publique (Direction générale de l'administration et de la fonction publique, mission Prospective et affaires internationales), le Ministère de l'Intérieur (Délégation aux affaires internationales et européennes et Direction de projet coopération internationale), le ministère du Budget (Direction générale de la modernisation de l'Etat), l'ENA (Direction des relations internationales), l'IRA de Bastia, France Expertise Internationale.

Les invités extérieurs ayant participé à des sessions thématiques sont : Pierre Calame (ancien Haut Fonctionnaire et expert), Ousmane Sy (ancien Ministre malien), Dominique Darbon (universitaire-France), Louis Coté (Directeur de l'ENAP-Canada), Nicolas Pejout (Consultant Senior- Eurogroup), Marius Profiroiou (universitaire-Roumanie), Thierry Garcin (journaliste).

Thématiques traitées lors des réunions

A l'occasion d'une réunion préalable, les discussions du groupe de pilotage ont permis de mettre en évidence quatre thématiques qui apparaissent comme autant d'axes ou vecteurs

de changement de la coopération française en matière de réforme de l'administration publique. Ces thématiques ont constitué l'objet des réunions du groupe tout au long de l'année 2010. Chaque session a permis de procéder à un état des lieux « partagé », une mise en perspective et le plus souvent une formulation nouvelle de la thématique traitée, dans le cadre des regards croisés au sein du comité de pilotage. C'est ainsi que des principes et propositions d'actions ont pu être dégagés autour des nécessités de :

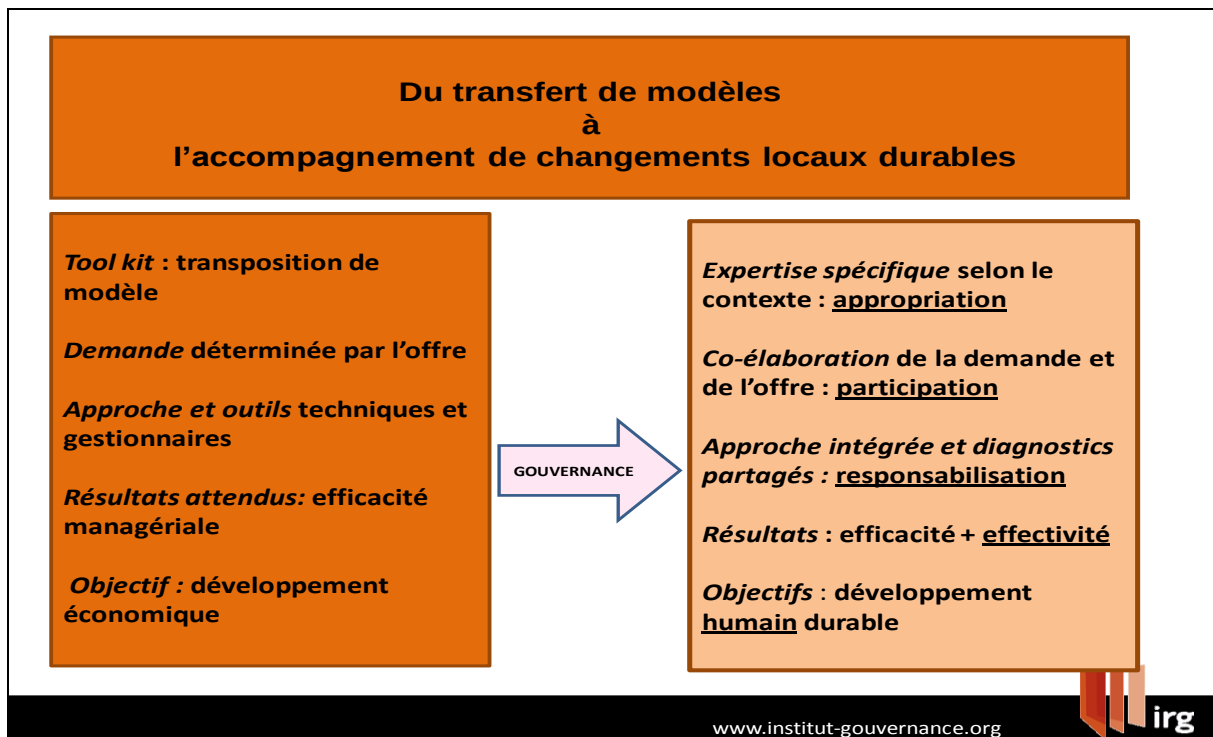
- **coordination** et de mise en réseau des acteurs de la politique française de RAP ;
- **co-élaboration** de la demande, de diagnostics partagés comme base de l'appui en matière de RAP ;
- **participation** accrue des acteurs français au débat international, en jouant notamment sur la diversité des profils ;
- **définition** des nouvelles compétences requises pour « les acteurs de la réforme de l'administration publique » : ressources humaines et développement des capacités.

De ces analyses résultent donc les principes dégagés et présentés dans le document d'orientation, que le groupe de pilotage soumet à discussion pour finalisation et opérationnalisation.

2-2 Exposé des principes et outils de mise en œuvre : du transfert de modèle à l'accompagnement de changements locaux durables.

Les discussions qui se sont déroulées dans le cadre du groupe de pilotage, en dialogue avec des intervenants extérieurs et sur la base de l'analyse de l'état des lieux de la coopération internationale dans le domaine (politiques, outils, enjeux et défis) ont permis de dégager une ligne directrice forte pour la coopération française dans le domaine de la RAP : **le travail sur les changements locaux durables** qui ont été introduits dans les débats du groupe via l'expression « transformations silencieuses » **et sur le renforcement du contrat social**, à savoir le changement inscrit dans la durée. Il s'agit d'engager des **processus auto transformateurs**, d'accompagner des changements nécessaires.

Cela résulte de l'un des constats majeurs et récurrents du groupe, selon lequel l'administration, comme toute institution publique, doit refléter l'imaginaire et incarner la diversité des sociétés qu'elle régit. Au-delà du cadre légal, il convient donc aussi de travailler sur son **ancrage sociologique** et sa **légitimité** (vis-à-vis des populations et pas seulement entre pairs ou vis-à-vis de l'international). Ainsi, travailler sur la RAP, c'est aussi **travailler sur les processus informels de régulation sociale** dans les pays concernés. En effet, les textes et les réformes organisationnelles ne suffisent pas à assurer l'effectivité de l'administration, à savoir sa reconnaissance et son « utilisation » par les populations.



Dans cette perspective des **principes d'actions et outils ont été identifiés**. Le groupe a également émis des propositions d'**actions coordonnées concrètes** pour initier ce processus de mise en œuvre de la politique française dans le domaine de la RAP.

Du gouvernement à la gouvernance, ce qui change est le nombre d'acteurs impliqués dans la définition, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la décision publique. La gouvernance renvoie en effet à la participation (concertation, consultation, co-définition, co-élaboration, partenariat, etc.) d'une multiplicité de parties prenantes à l'action publique, interrogeant directement le rôle et l'articulation de **l'administration** avec les autres acteurs.

C'est dans cette perspective qu'ont été identifiés les principes d'action de la coopération française. Ils s'organisent autour de la nécessité de veiller à **l'élaboration** de la relation offre-demande à partir de **diagnostics partagés** ainsi qu'à **l'adéquation** des pratiques et des outils proposés aux besoins réels des pays bénéficiaires. Cela induit une prise en compte de la transformation des pratiques de l'administration des pays partenaires et plus largement des évolutions de leur société, ainsi qu'un dialogue structuré avec eux, une réponse adaptée aux spécificités de leurs demandes, un travail conjoint sur les processus de changement à long terme.

Ces principes ne sont pas de même nature (outils, procédures, méthodes, etc.). **Ils ne valent que dans leurs interactions** : leur efficacité réside dans les articulations qui pourront être mises en place entre eux.

Principe 1 : Penser l'action en matière de RAP dans une zone d'intervention qui a évolué	
La coopération française en matière d'appui à la RAP ne répond plus à « la dichotomie » Nord-Sud. Les pays ayant un système administratif et juridique inspiré de la tradition française restent des partenaires privilégiés, mais les acteurs de la coopération inscrivent également leur action dans l'espace anglophone, les pays d'Europe de l'Est ou de la périphérie, voire les pays émergents comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, et jusqu'à certains pays industrialisés comme le Canada. Ces efforts seront sans doute poursuivis dans les années à venir. Il apparaît déjà qu'en termes stratégiques, le clivage Nord-Sud n'est plus pertinent pour caractériser le périmètre géographique de la coopération.	
Sous-principes d'action	Outils
- Renforcer les capacités d'expertise - Renforcer le croisement de regards - Investir de nouvelles zones géographiques - Penser partenariat au-delà du « développement »	- échanges d'expériences - développement du volet « expertise »

Principe 2 : Co-élaborer la demande, la mise en œuvre et l'évaluation en matière de RAP	
Afin de ne plus inscrire les pratiques de coopération dans un transfert de modèle, il faut s'orienter vers des démarches itératives de co-construction offre-demande, permettant d'être présents en amont de l'identification de futures demandes et en aval, dans l'adaptation des réponses.	
Sous-principes d'action	Outils
- penser le projet comme un processus et faire de l'élaboration de la demande une étape du projet lui-même ; - s'inscrire dans un échange d'expériences fondé sur l'analyse critique de nos pratiques et sur la capitalisation (transformation de nos pratiques - positives ou non - en savoirs). - concilier différents objectifs de coopération (notamment recherche d'influence de la France et réponse aux besoins des pays partenaires). - s'interroger sur la demande sans remettre en cause les prérogatives des pays partenaires.	- Mission de préfiguration comme outil clef dans l'élaboration de la demande - Espaces de dialogue multi acteurs (entre bailleurs ; entre acteurs du pays et bailleurs) - Échange d'expériences bailleurs-partenaires (que les bailleurs favorisent des partages d'expériences entre pays et acteurs partenaires)

- les impératifs de réactivité à court terme (réponses aux appels d'offre) et la construction d'une coopération à long terme. - Privilégier l'expression des besoins (réfléchir sur le « comment faire ? » autant que sur le « quoi faire ? »). - Intervenir au moment de l'élaboration de la demande par un dialogue régulier entre les partenaires et les acteurs locaux reposant sur : • les missions de préfiguration. • un dialogue entre bailleurs de fonds • la création de réseaux et la mise en place d'échanges.	- « Casothèque » : recueil de cas pour échanges et formation - Coordination avec plusieurs institutions. - Diagnostics partagés.
---	--

Principe 3 :
Jouer de la complémentarité des acteurs en matière de RAP :
coordonner des réseaux multi-acteurs à différents niveaux

Une **mise en réseau des acteurs de la coopération** dans le domaine de la RAP est un impératif pour mutualiser les pratiques et gagner en visibilité sur la scène internationale. Il s'agit de : améliorer interconnaissance et communication ; enrichir la pensée de chacun et faire évoluer les pratiques ; rendre plus visible l'action française en matière de RAP ; favoriser la circulation de l'expertise française (public-privé) ; valoriser l'expérience internationale dans l'administration ; faire valoir et faire savoir : communiquer.

Sous-principes d'action	Outils
- Intégrer les acteurs du secteur public et privé, les universitaires, les ONG, la société civile et les collectivités territoriales ; - Ne pas se limiter aux acteurs français ; - Avoir un leadership public et français ; - Préserver l'identité de chaque acteur dans le processus collectif ; - Adopter une configuration variable selon l'objectif à atteindre.	- construction progressive d'un club ou réseau à partir d'un noyau central constitué d'institutions publiques françaises et d'universitaires, qui pourrait s'élargir aux acteurs privés, aux collectivités territoriales, aux ONG. - participation coordonnée à un débat international. - action de coopération à mener en coordination avec plusieurs institutions.

Principe 4 :
Développer de nouvelles compétences :
former des « managers du changement »

Les **ressources humaines** sont fondamentales pour des changements durables. Des compétences générales (gestion de projet, gestion des risques, résolution de conflits, etc.) sont attendues. Des **parcours diversifiés** et de nouvelles compétences sont à valoriser.

<i>Sous-principes d'action</i>	<i>Outils</i>
- Favoriser les parcours transversaux : encourager le passage du public au privé et du national à l'international, valoriser les profils hybrides dans le cadre d'itinéraires qualifiants ; - Former des managers du changement disposant de compétences d'assemblage : constituer des ensembles cohérents dans les projets de réformes, mettre en lien les acteurs, accompagner des processus, échanger des pratiques, se positionner comme maître d'ouvrage... - Identifier les compétences françaises, les adapter aux profils et aux grilles internationales. - Mobiliser les compétences locales, publiques et privées.	- séminaires d'échange d'expériences dans le cadre de formations continues - création d'une « casothèque » - mise en place d'un site internet ressource - réflexion sur l'évaluation des actions de coopération en matière de RAP - réflexion avec des universitaires et formateurs sur les parcours de formation.