



Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza

Document de travail

Réforme de l'Etat et Ecole de Gestion Publique Plurinationale en Bolivie

La réforme de l'Etat en Bolivie est le résultat d'un long processus initié par le président bolivien Evo Morales et son gouvernement en 2006. Elu démocratiquement en décembre 2005 comme Président de la Bolivie, Evo Morales appelle à l'élection d'une Assemblée Constituante le 2 juillet 2006. Le parti de Président (MAS : mouvement pour le socialisme) remporte la majorité des sièges et l'Assemblée s'installe à Sucre, capitale officielle, le 17 août 2006. Après plus d'une année de délibérations, une nouvelle Constitution est approuvée. Elle sera ratifiée par référendum en février 2009.

Ce document présente rapidement quelques dimensions de la réforme de l'Etat en Bolivie puis l'Ecole de Gestion Publique Plurinationale soutenue par le Gouvernement Français, comme l'une des réponses aux nouveaux besoins de formation et d'Assistance Technique des administrations publiques, de leurs cadres et agents.

1. LES ELEMENTS DE LA REFORME DE L'ETAT EN BOLIVIE

La nouvelle Constitution Politique de l'Etat Bolivien (*Constitucion Política del Estado*) définit les piliers de la réforme de l'Etat et clarifie les nouveaux paradigmes de la gestion publique.

Un Etat décentralisé

Avec la création d'un nouvel échelon territorial décentralisé : les Autonomies Indigènes¹, le renforcement des compétences des Départements² et la promotion des concepts de participation et contrôle social, l'Etat Bolivien se dote d'un nouveau système de gouvernance complexe à l'intérieur duquel les collectivités territoriales se positionnent en opérateurs de programme et animateurs de stratégies de développement territorial. L'Etat devient le « stratège », pilote de politiques nationales d'envergure et les Organisations de la Société Civile sont observateurs et évaluateurs des stratégies et services publics.

¹ **Autonomies Indigènes** : *Collectivités Territoriales créées par la Constitution Bolivienne aux modes de gouvernance propres et compétences élargies pour la gestion communautaire des ressources naturelles et des services publics de proximité à destination des habitants membres des communautés « indigènes »*

² *Les départements ont désormais la possibilité d'opter pour un statut d'Autonomie les dotant notamment d'une Assemblée Départementale aux membres élus via suffrage universel direct et de compétences législatives propres dans les domaines sectoriels que sont le développement social, la santé, l'éducation, le développement économique, la gestion des ressources naturelles, etc.)*

Un Etat « plurinational communautaire »

La nouvelle Constitution Politique de l'Etat reconnaît et valorise pleinement le patrimoine culturel et les modes d'organisation et de fonctionnement propres des communautés indigènes en permettant à ces dernières d'accéder, par référendum, au statut d'Autonomie Indigène. Ces Collectivités Territoriales de plein exercice ont pour mandat d'administrer le développement de leur territoire de manière « coutumière » via un portefeuille de compétences sectorielles et législatives assez étendu. Ces Autonomies Indigènes ont, par exemple, la possibilité de faire appliquer les principes et pratiques de la justice communautaire dans leur juridiction. Ainsi, la coexistence de modes de gouvernance territoriale propres et de pratiques communautaires de gestion du bien public avec les logiques et règles « classiques » de l'Administration publique constitue une des dimensions fortes de cet Etat Plurinational.

Au-delà du défi que représentent la clarification et le partage des rôles entre l'Etat, les Collectivités Départementales et Municipales et les autonomies indigènes, l'Etat bolivien reconnaît la valeur des coutumes et pratiques traditionnelles de gestion communautaire des peuple indigènes discriminés par les Gouvernements précédents.

Un Etat qui souhaite réformer en profondeur ses logiques, systèmes et pratiques de gestion publique – Vers une « nouvelle » gestion publique

Le projet de loi sur la Gestion Publique en cours de finalisation définit 4 axes de changement des logiques et pratiques de management dans les Administrations Publiques :

- **Sur le « sens » de l'Action Publique**

Les Politiques et stratégies publiques devront toutes contribuer au « bien vivre » (« *Vivir bien* ») des Boliviens, c'est-à-dire « *permettre un développement économique et social solidaire sans porter atteinte à l'environnement et tout en s'appuyant sur le patrimoine culturel ancestral précolonial des peuples indigènes* »

- **Sur la « décolonisation » de l'Etat.**

La « décolonisation de l'Etat », concept articulateur du Plan National de Développement, traduit en fait une volonté d'agir sur l'attitude, l'éthique et les valeurs partagées des fonctionnaires en même temps que sur l'organisation et les processus de production des services publics et de traitement des demandes des citoyens / usagers. Ce concept traduit également une rupture avec le type de gouvernement précédent largement inspiré des traditions occidentales.

- **Sur la relation Etat / Société Civile**

La participation des citoyens et des organisations de la Société Civile est un des piliers de la nouvelle gestion publique. Elle est recherchée à toutes les étapes de l'ingénierie des politiques publiques, de l'identification de problèmes à la conception, mise en œuvre et évaluation des politiques et stratégies publiques. Les Organisations Sociales, représentatives d'une partie active de la population, seront en charge du « *control social* » c'est-à-dire qu'elles exerceront d'une part, une fonction d'évaluation de la qualité des services publics et d'autre part, une autre fonction de contrôle de conformité et de pertinence des ressources mobilisées.

- **Sur le caractère « interculturel » de la gestion publique**

Les Institutions Publiques ont à charge de mener un dialogue transparent et respectueux avec les différentes communautés indigènes autour des questions de développement et d'action publique.

2. UNE REFORME DE L'ETAT QUI MET « SOUS TENSION » LES BESOINS EN DEVELOPPEMENT DES COMPETENCES DES CADRES ET AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ces changements profonds exigent des administrations une profonde rénovation de leurs logiques, pratiques et outils de management de l'action publique, et ce, à 4 niveaux :

- **Au niveau stratégique** d'abord avec la nécessaire réorientation des politiques et stratégies publiques, la construction et l'animation d'alliances avec une diversité d'acteurs et ce, dans le cadre de programmes de développement d'envergure, la communication à destination de la Société Civile et de partenaires très variés, etc
- **Au niveau des fonctions d'encadrement des unités opérationnelles** avec la nécessité de passer d'un fonctionnement de type « taylorien » orienté vers le « faire » à un management par programmes, guidé par des objectifs de résultats exprimés en terme d'indicateurs du bien vivre ou « vivre bien » et mobilisant les acteurs de la Société Civile ;
- **Au niveau des fonctions d'accueil de proximité du public** avec la mise en place de démarches interculturelles de qualité de service orientées vers la satisfaction de l'utilisateur impliquant notamment la maîtrise des langues indigènes ;
- **Au niveau des fonctions support administratives et financières** avec l'exigence d'un changement radical de positionnement vers une fonction d'appui-conseil stratégique aux directions générales et opérationnelles et non plus de contrôleur général « gardien du temple ».

Ces nouvelles exigences de management d'une action publique en coproduction avec l'utilisateur/citoyen et en partenariat avec une multitude d'acteurs publics et non étatiques impactent considérablement les besoins en développement des compétences des cadres et agents de la Fonction Publique.

Dans ce sens, « la gestion de processus de changement », « la conception et l'évaluation des politiques publiques », « le management de projets », « les démarches de participation publique », « la communication stratégique », « le développement durable des territoires », « les démarches interculturelles d'accueil et de qualité de service » sont des thèmes aujourd'hui au cœur des besoins de formation continue des cadres et agents de la Fonction Publique Bolivienne.

3. UNE DES REPONSES A CES BESOINS : L'ECOLE DE GESTION PUBLIQUE PLURINATIONALE (EGPP)

Créée par décret présidentiel le 15 Juillet 2009, l'Ecole de Gestion Publique Plurinationale (*Escuela de Gestion publica Plurinacional - EGPP*) s'est donnée pour objectifs de contribuer :

- à l'émergence d'une culture du service public, de valeurs professionnelles communes dans la Fonction Publique Bolivienne ;
- au renforcement de l'efficacité et l'efficience de l'Administration Publique Bolivienne dans le cadre des nouveaux paradigmes de la gestion publique « plurinationale » présentés plus haut ;
- au développement des capacités des Organisations Sociales pour l'exercice d'un « contrôle » pertinent et efficace sur la qualité des services publics rendus et la participation démocratique à la vie publique ;

Afin de répondre à ces ambitions l'Ecole s'est dotée d'un portefeuille de services variés, actuellement en cours de consolidation :

- La formation initiale et continue des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités décentralisées et des dirigeants des Organisations Sociales.

- La recherche en management public portant notamment sur l'évaluation et le développement des principes et pratiques concrètes de la « nouvelle » gestion publique ;
- La gestion administrative des bourses de formation à l'étranger accessibles aux fonctionnaires et proposés par les acteurs de la coopération internationale ;
- Enfin, la certification nationale des programmes de formation en gestion publique à destination des acteurs publics en Bolivie, qu'ils soient proposés par des Universités ou des centres publics et/ou privés de formation ;

Une des particularités fortes de l'école est qu'elle s'appuie sur un réseau en construction d'écoles décentralisées de formation à la gestion publique aux niveaux départemental (*3 écoles départementales en fonctionnement*) et municipal (*41 écoles Municipales en fonctionnement*), créées par les Préfectures et Municipalités qui administrent les programmes de l'EGPP à destination des Elus, fonctionnaires territoriaux, et dirigeants des Organisations Sociales et développent leurs propres projets de formation en réponse à leur contexte d'intervention.

L'école n'a pas vocation à rentrer en compétition avec les Universités ne partageant avec ces dernières, ni les mêmes publics ni les mêmes objectifs et contenus de formation.

L'offre de formation de l'Ecole pour l'année 2010 est structurée en 4 programmes :

- **Un premier programme intitulé « transformation et décolonisation de l'Etat »**, à destination de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat et des Collectivités Territoriales avec pour objectif de faciliter la prise de conscience et le débat sur les transformations en cours des logiques et pratiques de gestion publique en Bolivie ;
- **Un deuxième programme dit de «développement des compétences des métiers de l'Administration Publique Bolivienne » à destination des fonctionnaires de l'Etat et des Collectivités Territoriales** constitué d'itinéraires de formation continue par grandes familles/métiers (*en cours de construction*) ;
- **Un troisième programme de formation "à la demande"** qui consiste à répondre aux besoins spécifiques de développement des Institutions Publiques par des actions concrètes et adaptées de formation et de conseil ;
- **Enfin, un quatrième et dernier programme intitulé de "renforcement de la participation et du contrôle social dans la Gestion Publique »** que déclinent un premier sous-programme "Télé éducation" (*Diffusion télé hebdomadaire de conférences magistrales de 45 minutes sur des thèmes de gestion publique*) ouvert à l'ensemble des citoyens Boliviens et un deuxième sous-programme "participation et contrôle social" à destination des dirigeants élus et cadres des Organisations Sociales constitué des modules courts de formation en « présentiel »

4. LE ROLE DE LA FRANCE

Identifié comme axe de coopération prioritaire en 2006 par Monsieur le Président Morales et la Ministre Déléguée à la Coopération et à la Francophonie, Madame Girardin, le projet de création et développement d'une Ecole d'Administration Publique en Bolivie bénéficie depuis 18 mois de l'appui d'un Assistant Technique Français dédié et de financements prévus dans le cadre du Contrat de Développement et désendettement (C2D) signé le 19 mai 2008 entre nos deux pays (*6.53 millions d'euros à répartir entre le programme santé publique accompagné également par un Assistant Technique et l'Ecole Plurinationale d'Administration Publique*). A ce jour deux financements ont été approuvés en faveur de l'EGPP :

- 73.921 ,25 € en faveur du processus de création de l'Ecole
- 100.000 € destinés à un fonds d'étude et de formation.

Loin de vouloir plaquer un modèle préexistant en réponse à un contexte si particulier de réforme de l'Etat, l'Ambassade de France a eu à cœur d'accompagner réellement le processus de réflexion des acteurs Boliviens impliqués dans le projet de construction de l'Ecole et ce de plusieurs manières :

- **par un travail de l'Assistant Technique en pilotage d'une démarche projet interministérielle** pour le cadrage de la stratégie et la définition du modèle d'organisation et de fonctionnement de l'Ecole ;
 - l'animation de groupes de travail ;
 - La production de documents intermédiaires de réflexion à destination du Comité de Pilotage de la démarche ;
 - L'animation de réunions internes au sein du département en charge de la formation du Ministère des Finances Bolivien, entité maitre d'œuvre du projet ;
 - La conception des documents de projets pour le financement de la démarche de création de l'Ecole par le C2D.
- **Par l'organisation de séminaires internationaux** sur des grandes thématiques de gestion publique
 - La formation des fonctionnaires : Enjeux et pratiques en partenariat avec l'ENA, l'IGPDE et le CNFPT (Juin 2009)
 - Relations Etat / Société Civile en préparation pour Juin 2010
- **Par la participation du maître d'œuvre du projet à des séminaires et réunions de travail internationales**
 - Organisation d'activités communes avec l'Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (IRG) : *Etude sur l'offre de la formation aux affaires publiques et ses enjeux en Bolivie, Intervention de l'IRG sur gouvernance et acteurs non étatiques aux séminaires de juillet 2009 organisé par l'Ecole, participation de l'IRG à la réflexion sur la relation Etat/société civile*
 - Le congrès international du CLAD (*Centro Latino Americano para el Desarrollo*)

4. PERSPECTIVES

L'école maintenant créée, l'Ambassade de France à La Paz souhaite adapter son dispositif d'assistance à l'EGPP afin de répondre au mieux à ses besoins de développement et à son désir « d'indépendance », en relation avec l'offre d'expertises disponible auprès des Institutions Françaises. Dans ce sens elle construit avec l'école un programme d'appui technique sur 3 ans autour de 4 axes : La formation continue des cadres dirigeants de l'Etat et des Collectivités Territoriales, la structuration et professionnalisation du réseau d'écoles décentralisées de formation à la gestion publique, l'insertion de l'EGPP dans les réseaux Latino-Américains et Européens des Instituts de formation à la Gestion Publique et la recherche en matière de Gouvernance. En parallèle, elle lance la création d'un Institut de la Gouvernance en capacité de produire de la connaissance et du débat d'idées sur les transformations de la Gouvernance en Bolivie. Les travaux de cette institution viendront alimenter les contenus de formation de l'Ecole.

Claire Launay-Gama³ et Laurent Contis⁴

³ Responsable du programme Amérique latine à l'Institut de Recherche et Débat sur la gouvernance.

⁴ Assistant technique à l'Ecole de gestion publique plurinationale.