

LA PLACE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT DANS LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE INTERNATIONALE

Jacky RICHARD

*Directeur général de l'administration et de la fonction publique,
délégué interministériel à la réforme de l'État*

La coopération administrative internationale, entendue au sens strict — le soutien au renforcement institutionnel et à la modernisation de l'administration publique — est en forte progression. Autrefois « parent pauvre » de la coopération scientifique, culturelle et technique, elle a acquis, depuis une quinzaine d'années, une place propre dont témoignent de nombreux programmes de coopération, tant bilatéraux que multilatéraux.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce développement. Il y a eu, tout d'abord, une volonté politique, exprimée, par exemple, par le sommet de La Baule, au début des années 1990, où l'assistance technique aux pays africains fut subordonnée à la poursuite du développement de l'État de droit, donc de leurs institutions. Elle s'est exprimée également dans l'émergence de nouvelles structures, au ministère des affaires étrangères¹ (sous-direction de la coopération institutionnelle à la direction générale de la coopération internationale et du développement — DGCID) ou au ministère en charge de la fonction publique et de la réforme de l'État (mission des affaires européennes et internationales — MAEI). Et il est vrai, que dans ce domaine, l'offre de coopération est un facteur important, l'activité générant elle-même l'activité. L'évolution politique internationale — chute du mur de Berlin et ouverture des pays d'Europe centrale et orientale et de la Communauté des États indépendants, tendance heureuse au retour à l'État de droit dans un nombre croissant de pays — a joué aussi un rôle déterminant. Les contraintes économiques ont également certainement leur place, les bailleurs de fonds ayant continué, après les politiques « d'ajustement structurel » à réclamer plus d'efficacité de l'administration.

Un facteur important dans le développement de la coopération administrative, rarement mis en exergue malgré ou à cause de son caractère évident, est certainement ce

1. Voir dans ce numéro l'article de Bruno Delaye et l'encadré sur la réforme de la direction générale de la coopération internationale et du développement.

qu'il est convenu d'appeler « la réforme de l'État » : d'une part, la politique de modernisation des administrations et de renouveau du service public mise en œuvre en France depuis la fin des années 1980 a attiré beaucoup de curiosité et d'attentes de la part de partenaires intéressés par notre expérience ; d'autre part, les mêmes causes produisant les mêmes effets, les facteurs qui sont à l'origine de la réforme de l'État en France — efficacité de l'administration, qualité du service rendu à l'utilisateur, développement de l'administration électronique, mais aussi, nécessaire régulation des dépenses publiques — entraînent des évolutions semblables chez nos partenaires.

Mais cette évolution s'est traduite dans les faits — et dans le contenu de notre coopération administrative — avec retard. Pour schématiser, celle-ci a longtemps été centrée sur la question essentielle à laquelle doit répondre tout responsable d'une administration nationale : comment faire pour disposer de fonctionnaires à la fois compétents, loyaux et désintéressés.

La compétence renvoie à la problématique du recrutement, de la formation (initiale et continue), de la gestion des carrières (mobilité...). La loyauté pose la question des relations entre la fonction publique et l'autorité politique ; là aussi, notre système apporte une réponse adaptée, avec la carrière qui garantit l'indépendance des fonctionnaires, le principe hiérarchique qui fonde leur obéissance aux autorités politiques, et la distinction du grade et de l'emploi qui permet de nommer les fonctionnaires dont on a besoin, avec les qualifications requises, aux endroits où l'on en a besoin. Le désintéressement, enfin, par lequel les fonctionnaires ne cherchent pas à monnayer leurs services, suppose qu'ils soient payés, régulièrement, suffisamment et de manière transparente. Et il faut mentionner l'ensemble des règles en matière d'éthique et de déontologie.

Ce socle a longtemps nourri — et continue de le faire — notre coopération administrative. Mais il n'est plus seul, aux trois mots clé — compétence, loyauté, désintéressement — doit s'ajouter le concept d'efficacité.

Je partage avec l'ensemble des responsables de la coopération internationale la conviction que celle-ci n'est jamais à sens unique : entre pays comparables, l'échange de « bonnes pratiques » de gestion est de plus en plus développé. Dans le cadre de l'assistance technique, nos partenaires nous apportent, notamment, deux choses : un autre regard sur notre propre système de fonction publique et leur propre pratique du changement engagé. Lorsqu'il faut expliquer notre construction statutaire, l'organisation de notre administration, comme la grille des rémunérations et des classifications, les positions des fonctionnaires, la déconcentration, le rôle du Préfet, nous sommes amenés à nous pencher sur les raisons, toujours actuelles, de la création de ces dispositifs. Mais surtout, nous sommes conduits à réfléchir à l'évolution des fonctions publiques. Nos partenaires sont dans des démarches de changement, ils vivent le changement plus que nous ; cette dynamique est pour nous un apport indispensable.

L'apparition de la réforme de l'État dans la coopération administrative en a également modifié le champ ; car il ne s'agit plus seulement d'assistance technique mais, de plus en plus, d'échanges d'expériences entre pays de niveaux de développement économique et social comparables. Je souhaite, à cet égard, donner plusieurs exemples concrets concernant des pays, ou des zones géographiques ou géopolitiques, avec lesquels nous entretenons des relations suivies de coopération institutionnelle, sur une base bilatérale ou multilatérale.

QUELQUES EXEMPLES

La coopération entre États membres de l'Union européenne

Celle-ci est de plus en plus active, dans le champ de l'administration et des services publics, malgré le principe de subsidiarité et la responsabilité exclusive des États membres dans l'organisation de leur administration et de leur fonction publique. La notion « d'espace administratif européen » qui, il y a encore cinq ans, aurait glacé d'effroi les responsables des administrations nationales, s'est répandue. Au cours des conseils européens sont régulièrement évoqués des thèmes directement liés à la réforme de l'État, qu'il s'agisse de la qualité de la réglementation (Lisbonne, mars 2000), de l'administration électronique, de l'intégration des réseaux d'énergie, de transports, de communications ou de la garantie de l'accès aux services d'intérêt économique général (Barcelone, mars 2002). Les directeurs généraux en charge des fonctions publiques se réunissent deux fois par an, sous la présidence du pays qui assure la présidence tournante de l'Union, et leur activité est désormais guidée par un programme de travail à moyen terme et d'un mandat donné par les ministres. Ces derniers, s'ils se réunissent moins régulièrement (la réunion de La Rioja, sous présidence espagnole, en mai 2002 était seulement leur 9^{ème} réunion) apportent l'indispensable impulsion politique aux travaux des directeurs généraux — la présidence française de l'Union européenne avait, lors de la réunion des ministres à Strasbourg en novembre 2000, relancé le dialogue au niveau politique entre responsables des administrations nationales. Une première conférence européenne sur la qualité des services publics avait eu lieu à Lisbonne en mai 2000, suivie prochainement d'une nouvelle conférence à Copenhague en octobre 2002.

Les signes concrets de cette activité sont donc nombreux, et conduisent à s'interroger sur les raisons de son développement. À l'origine, la question de l'Europe a été abordée dans la perspective de la libre circulation et de l'accès des ressortissants communautaires aux administrations nationales. Si elle a pris également en compte l'impact sur les fonctions publiques des politiques transversales de l'Union européenne telles que l'égalité professionnelle ou le travail à durée déterminée, on constate que, de plus en plus, elle suscite une exigence de qualité à l'égard des services publics nationaux, largement prise en considération désormais dans les décisions d'implantation des agents économiques. Il ne s'agit pas seulement du niveau des prélèvements obligatoires, mais de la qualité proprement dite, entendue en termes de systèmes de communications, de télécommunications, mais aussi de formalités imposées aux entreprises ou de qualité de la réglementation : cela va au cœur même de l'activité administrative.

L'objet de cette coopération vise désormais très clairement à développer les échanges d'expériences, les réseaux de modernisateurs et, si les préoccupations de concurrence ne sont pas toujours absentes de l'arrière-pensée des responsables, qui cherchent bien entendu à mettre en valeur la qualité des services publics nationaux, il y a, de plus en plus, une prise de conscience de la convergence des intérêts. Les résolutions adoptées par les ministres lors de leur réunion de Strasbourg, en novembre 2000, portaient sur la qualité et l'efficacité des administrations, la qualité de la réglementation, l'administration électronique et le dialogue social. La dimension « réforme de l'État » y était majoritaire.

Des résultats concrets sont perceptibles : mise en place d'un outil commun d'auto-évaluation de la qualité des administrations publiques, le *Common assessment*

framework ou CAF, à la suite de la conférence ministérielle de Vienne en novembre 1998 ; résultats du groupe de travail sur la qualité de la réglementation, dit « groupe Mandelkern » du nom de son président ².

La coopération avec les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne

Elle est organisée dans un cadre bilatéral et surtout multilatéral. Le programme PHARE d'assistance aux pays candidats comporte une importante dimension consacrée au développement institutionnel. La lecture des pages consacrées à ce programme sur le site de la direction générale de l'élargissement de la Commission européenne, montre que l'objectif de renforcement institutionnel concerne non seulement les administrations directement en relation avec la reprise de « l'acquis communautaire », mais aussi la réforme de l'administration publique en tant que telle. Une formule d'assistance originale mise en œuvre à partir de 1999 — les jumelages institutionnels — passe, à la différence de l'assistance technique « classique », par la définition d'une obligation de résultat et la contractualisation de relations entre administrations « jumelles » d'un ou de plusieurs États membres et du pays candidat.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique/délégation interministérielle à la réforme de l'État est partenaire de trois jumelages de ce type qui portent directement sur la réforme de l'État, en Pologne, en République tchèque et en Roumanie. Si le premier de ces jumelages, en Pologne, comportait majoritairement une composante relative à la formation des fonctionnaires centraux et territoriaux, les deux suivants, dans lesquels la France est partenaire d'un projet piloté par la Finlande en République tchèque ou chef de projet en partenariat avec l'Italie en Roumanie, ont une dimension institutionnelle beaucoup plus prononcée, et leur réalisation passe par la fourniture d'une expertise de « court ou moyen terme » qui implique directement le réseau des « modernisateurs » français.

L'intérêt pour les États membres de participer à de tels programmes est évident : lorsque les administrations sont organisées de manière comparable, les relations sont plus faciles, en particulier dans le domaine économique. Mais il serait faux de croire que cela conduit à un contexte de concurrence entre États membres dans la mise en œuvre de ces programmes. Certes, la concurrence existe dans les propositions faites pour tenter de remporter un jumelage — c'est même la règle première posée par la Commission européenne. Mais, dès lors que le choix du pays candidat s'est porté vers un partenariat avec un ou plusieurs États membres, la coopération entre ceux-ci est totale et franche. C'est l'intérêt évident des partenaires, qu'il s'agisse du court terme — les résultats garantis par la convention de jumelage doivent être atteints — ou du moyen terme — ces résultats doivent être durables, d'autant plus que sont concernés des pays qui auront rejoint l'Union européenne.

Cette coopération ne s'achèvera certainement pas le jour de l'adhésion. Dès maintenant, les États membres et la Commission réfléchissent aux formes nouvelles d'assistance qui devront être mises en place. Une référence peut être fournie par les programmes dont avaient bénéficié l'Espagne et le Portugal au moment de leur adhésion.

2. Ce dernier, conseiller d'État honoraire, était nommément cité dans les conclusions du Conseil européen de Barcelone qui invitait à l'adoption « d'un plan d'action qui devrait notamment tenir compte des recommandations formulées par le groupe Mandelkern sur la simplification administrative ».

L'évolution du contexte permet de penser que la dimension de modernisation administrative sera encore plus prononcée pour les nouveaux États membres. Cela passe notamment par l'association des responsables des administrations des pays candidats aux « réseaux » européens de modernisateurs ; cela passe également par le développement d'une culture administrative commune. À cet égard, la présidence française du second semestre 2000 avait pris l'initiative de réunir, pour la première fois, les responsables des administrations des pays candidats, pour leur faire part des travaux des directeurs généraux en charge de l'administration et de la fonction publique des États membres, et pour échanger sur les coopérations possibles en vue de l'adhésion. Cette initiative a, depuis, été reprise sans rupture par les présidences successives, la présidence danoise du second semestre 2002 devant susciter une réflexion sur l'évolution de la coopération après l'adhésion.

La coopération avec le Canada

Elle est un exemple de coopération née d'initiatives convergentes du niveau administratif et du niveau politique.

Un accord de coopération a été signé, en septembre 2001, par le ministre français de la fonction publique et de la réforme de l'État et par la présidente du Conseil du trésor canadien. Il faisait suite à des contacts entre les deux ministres lors de manifestations liées à la réforme de l'État. Dans le même temps, des initiatives avaient été prises par leurs administrations respectives en 2000, visant à développer l'échange d'expériences et de bonnes pratiques dans le domaine des ressources humaines et de la modernisation.

L'accord de septembre 2001 identifie quatre domaines principaux de coopération, avec une forte « dominante » dans celui de la réforme de l'État : études sur la gestion et l'administration publiques, prestation de services au bénéfice des citoyens (qualité des services publics, services publics innovants, téléservices, gouvernement électronique comme instrument de modernisation), gestion des ressources publiques (mesure du rendement et des résultats, évaluation des politiques publiques, modernisation des procédures budgétaires), enfin gestion et planification des ressources humaines dans la fonction publique (gestion du savoir, formation et acquisition continue du savoir, classification des postes, rémunération, bien-être en milieu de travail et outils de prévision des connaissances).

La première action concrète menée en application de cet accord est la réalisation en commun de deux manifestations consacrées à la gestion des ressources humaines, en France et au Canada. Ces manifestations, appelées « RH 2002 », ont pris la forme d'une journée d'étude organisée en mars 2002 à Paris en partenariat avec le Canada, sur le thème des réponses au défi démographique dans les fonctions publiques ; en novembre à Québec, la France participera au symposium « RH 2002 », organisé par les responsables ressources humaines des administrations fédérales, régionales et municipales. La France participe au comité de pilotage chargé de préparer ce colloque. Elle proposera pour ce symposium de novembre des présentations de « meilleures pratiques » en matière de gestion des ressources humaines, afin de permettre une comparaison des approches et des solutions.

Enfin, des rencontres avec des personnalités canadiennes sont systématiquement recherchées à l'occasion de déplacements de leur part en France — et réciproquement. Ces échanges, à l'expérience, portent principalement sur la réforme de l'État.

La coopération avec la Fédération de Russie

La Fédération de Russie a entrepris des réformes administratives à la hauteur des enjeux auxquels elle est confrontée ; elles passent par une refonte complète de son administration, autant dans son esprit que dans son organisation. Cette réforme concerne aussi bien la fonction publique que l'administration. Pour la fonction publique il s'agit, ni plus ni moins, de créer, de toutes pièces, le cadre législatif et réglementaire de l'activité des fonctionnaires : sous le régime précédent, les employés de l'administration, comme ceux des entreprises, étaient soumis au code du travail — le Parti veillant à assurer la cohérence de l'action des employeurs publics. La Fédération de Russie cherche actuellement à mieux définir le lien entre l'État et ses fonctionnaires.

Le même souci de redéfinition du rôle de l'État est observé dans la réforme des structures administratives. La chute de l'empire soviétique s'est accompagnée de mouvements centrifuges de la part des « sujets » de la Fédération de Russie qui se sont dotés de constitutions dans lesquelles souvent le lien avec l'État central, notamment en matière de finances publiques ou de contrôle de légalité, est réduit à sa plus simple expression ; d'où l'institution, en 2000, des « représentants plénipotentiaires du Président de la Fédération de Russie dans les régions » ou « Polpred », qui ont la tâche immense de restaurer l'État sur le territoire de la Fédération.

C'est dans ce contexte qu'un accord de coopération a été signé, en mai 2001, entre le ministre français de la fonction publique et de la réforme de l'État et le ministre du développement économique et du commerce de la Fédération de Russie, dans les attributions duquel entre l'essentiel de la réforme administrative.

Sa mise en œuvre est effective. Elle passe par l'organisation de séminaires à l'attention de « décideurs » russes, d'expertises et de visites d'études qui portent essentiellement sur la réforme de l'État : réforme des procédures budgétaires et comptables, qualité de la réglementation, transparence de l'administration, organisation territoriale, contrôle des actes des « sujets » de la Fédération de Russie, etc.

Là encore, il s'agit d'une coopération à double sens ; s'il est important pour la Fédération de Russie de bénéficier d'une assistance dans la mise en œuvre de ses réformes, il est tout aussi important pour la France d'être un partenaire de ce grand pays et d'être informée des réformes en cours. C'est la raison pour laquelle la mise en place des actions de coopération passe par un groupe de travail mixte³. Des contacts réguliers à ce niveau permettent de tenir compte, au mieux, des préoccupations de ce partenaire.

La coopération avec les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP)

Celle-ci a fait l'objet, depuis la réforme du ministère des affaires étrangères en 1998, d'une redéfinition des objectifs comme des modalités de leur réalisation. Elle passe par une véritable logique de projets, comme devant s'articuler sur des actions offrant des effets de levier, des choix de partenaires qui correspondent à nos intérêts dans cette région tout en recherchant les complémentarités avec la coopération multilatérale.

Après trois ans de fonctionnement des nouvelles procédures, au centre desquelles se trouve le « comité de projets » du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), on constate que

3. Celui-ci est présidé, pour la France, par M. Jacques Fournier, Conseiller d'État honoraire, et pour la Fédération de Russie, par M. Mikhaïl Dmitriev, Vice-ministre du développement économique et du commerce.

la dimension « réforme de l'État » est présente en toile de fond dans l'immense majorité des projets de coopération qui, pour la plupart, impliquent les administrations publiques : sécurité, alimentation, environnement, santé, justice. C'est sans doute la raison pour laquelle est élaboré, en 2002, un projet « transversal » portant sur la modernisation de l'administration. Son élaboration, à laquelle est associé le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, a permis de mettre en évidence — outre un volet relatif à la gestion des ressources humaines — deux domaines d'action prioritaires : l'organisation territoriale de l'État et le travail gouvernemental.

En ce qui concerne l'organisation territoriale, le constat est que, dans bien des cas, l'État n'est, tout simplement, pas présent sur la totalité du territoire. Installer l'autorité de l'État n'est pas chose aisée lorsque tout doit être mené simultanément. Un appui extérieur visant à préciser le rôle, les instruments, les missions, des représentants territoriaux de l'État, peut alors être d'une importance inestimable.

En matière d'organisation du travail gouvernemental, la caricature de ce que peut donner de pire l'assistance technique est fournie par la satisfaction exprimée par un État partenaire que l'un des résultats de la coopération est que le conseil des ministres se réunit tous les mercredis à 10 h.

Ce projet « transversal » n'est pas exclusif des autres actions menées dans le cadre du FSP, bien entendu ; mais il leur procure une articulation d'ensemble, permettant à nos partenaires de mettre en perspective l'ensemble de leurs préoccupations relatives à la gestion publique.

Au total, ces quelques exemples — qui n'épuisent pas, loin de là, le champ des pays ou des situations dans lesquels la coopération administrative internationale se développe de plus en plus dans une perspective de réforme de l'État (nous pensons à la gestion des situations de sortie de crises internationales, à notre coopération avec la Chine, ou la Palestine, etc.) doivent surtout permettre de nourrir des réflexions constructives sur l'évolution de notre dispositif de coopération.

LES PISTES DE RÉFLEXION

Si j'ai évoqué ces quelques exemples tirés de notre expérience récente, c'est afin d'en tirer quelques conclusions opérationnelles pour la conduite de la coopération administrative internationale, dans ce domaine nouveau que représente l'assistance aux démarches de réforme de l'État.

Il s'agit en effet d'un domaine « régalien » au sens le plus strict, dans lequel l'intervention de partenaires d'États tiers est rien moins qu'évidente. Le risque, par maladresse, de heurter les sensibilités nationales est incontestable. Et rien ne serait plus désagréable au responsable de la réforme de l'État que je suis, que de voir des experts français reconduits à la frontière pour ingérence dans les affaires intérieures du pays partenaire !

Pour se prémunir contre ce risque, pas totalement théorique, et, surtout, pour assurer la meilleure efficacité de nos actions de coopération, les pistes suivantes doivent donner lieu à réflexion : élargir le champ de la coopération, mener une réflexion sur les outils de la coopération, se doter des moyens d'une expertise adaptée, travailler en réseau et, lorsque cela est utile et possible, étendre ce réseau au-delà de nos frontières.

Élargir le champ de la coopération

Il est difficile de poser le principe que la coopération institutionnelle est une fin en soi, détachée des autres besoins de coopération de nos partenaires. La coopération administrative internationale au sens strict, celle qui est menée dans le cadre du ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État devrait, chaque fois que cela est possible, appuyer et valoriser d'autres programmes d'assistance.

Prendre en compte l'impact des formes nouvelles d'assistance sur les outils de la coopération administrative internationale

L'expertise est, en effet, beaucoup plus exigeante en termes de ressources humaines que la coopération traditionnelle — j'entends par-là celle qui repose pour l'essentiel sur la formation des cadres des pays partenaires. Il ne suffit pas de présenter ses propres certitudes, à l'aide d'outils pédagogiques soigneusement mis au point *in abstracto*, mais encore d'analyser dans un contexte différent la pertinence de nos approches. Cela suppose capacité d'écoute, modestie, mais aussi réactivité et pouvoir de conviction.

L'expérience des jumelages institutionnels avec les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne montre que le « vivier » d'experts potentiels correspondant à ces critères est loin d'être excessif et, dans bien des cas, ce sont les limites de notre capacité à répondre qui réduisent notre offre.

C'est, en partie, une question de « statut » de l'expert international, mais ramener ces difficultés aux seules questions de rémunération ou de position statutaire de l'expert serait pour le moins réducteur. D'autant qu'il n'est pas de difficultés que nos instruments statutaires ne permettent de résoudre, sous une réserve importante toutefois : que l'on anticipe la solution de ces difficultés ; cette question ne doit pas être, en effet, la dernière lorsqu'un projet de coopération est par ailleurs « bouclé ».

Cette difficulté est liée à l'identification de notre vivier d'expertise. Cela passe par un effort de recensement des experts potentiels, en dressant la liste des « profils » nécessaires en termes de compétences techniques, de parcours professionnels, d'aptitudes linguistiques en particulier. Cela passe également par la mise en œuvre effective des conclusions du comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE) du 15 novembre 2001 sur les mobilités internationales, en vue de valoriser dans la carrière (ou à tout le moins de ne pas pénaliser, ce qui est encore parfois le cas...) des expériences de coopération internationale.

C'est, enfin, une question de professionnalisme dans le « montage » de réponses à des projets de coopération, notamment multilatéraux. Certaines administrations se sont dotées, depuis longtemps, d'organismes leur permettant d'assurer la logistique de projets lourds de coopération, depuis la « veille technologique » sur les appels d'offres susceptibles de se présenter, jusqu'à la conduite des opérations elles-mêmes. Il manquait un instrument de nature interministérielle, susceptible d'apporter son savoir-faire à des administrations dont la taille ou l'implication dans des actions de coopération administrative internationale ne justifie pas qu'elles se dotent d'un instrument propre. C'est désormais chose faite, avec la création du groupement d'intérêt public « France coopération internationale », approuvé par un arrêté interministériel publié en avril 2002, et en cours de constitution, à laquelle veillent particulièrement le ministère des affaires étrangères et le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire.

L'adaptation de l'expertise au contexte nouveau de la coopération administrative

Cette adaptation dans le domaine de la réforme de l'État a été entreprise depuis plusieurs années. Elle passe, notamment, par une sensibilisation des acteurs du ministère des affaires étrangères aux nouveaux enjeux de cette coopération : le directeur général de l'administration et de la fonction publique/délégué interministériel à la réforme de l'État participe désormais régulièrement aux conférences annuelles des ambassadeurs, et nos services sont présents dans les sessions de formation des assistants techniques qu'organise chaque année ce ministère, en partenariat notamment avec l'École nationale d'administration.

Cela passe également par la formation des experts de la coopération administrative internationale aux réalités de nos partenaires et aux instruments de la coopération, domaine dans lequel la récente fusion de l'ENA et de l'Institut international d'administration publique (IIAP), au début de cette année, devrait permettre à cet établissement d'être rapidement opérationnel.

Valorisation de la mobilité à l'international, formation en cours de carrière : on retrouve à propos de la coopération internationale les outils de base d'un management moderne des ressources humaines, ce qui ne peut étonner, à partir du moment où il s'agit de concourir à la réforme de l'État !

Le travail en réseau, plus que jamais nécessaire

On a vu que les projets de coopération administrative internationale dans lesquels figure une composante « réforme de l'État » doivent de plus en plus se développer dans un cadre parfois interculturel, souvent interprofessionnel et, à tout le moins, interministériel. Cela a été bien compris par certains des acteurs de cette coopération, qui ont intégré cette préoccupation dans le cadre d'ensemble des projets de coopération : ainsi, l'Union européenne qui favorise les projets dans lesquels plusieurs États membres sont impliqués (jumelages institutionnels du programme PHARE), ou les partenariats public/privé dans les programmes d'assistance technique classiques. De même, le ministère des affaires étrangères a, depuis le début des jumelages PHARE, mis en place le « club des jumelages », dans le cadre de la DGCID, en vue de régler en commun les problèmes administratifs que ces formes nouvelles d'assistance technique suscitent.

Le travail en réseau, l'échange des « bonnes pratiques », la réflexion interministérielle sur les objectifs, missions et moyens de la coopération sont donc partie intégrante des nouvelles formes de la coopération administrative internationale liées à la mise en œuvre d'actions visant à la réforme de l'État chez nos partenaires.

Sans doute faut-il être plus systématique et développer, dans la perspective de cette coopération, des réseaux qui dépassent le cadre national. Il y a des réticences à cet égard, en raison du fait que ces coopérations peuvent se situer dans un cadre concurrentiel, du moins à une étape du montage des projets. Mais, sous cette réserve, il est dans l'intérêt de tous de développer ce type de synergies, bien entendu, lorsqu'il s'agit de projets financés dans un cadre multilatéral, mais aussi parfois dans un cadre bilatéral. L'exemple suivant ne serait qu'anecdotique s'il ne pouvait parfois être contre-productif : récemment, une mission française dans un pays d'Afrique sub-saharienne a, plusieurs jours durant, joué à cache-cache avec une équipe canadienne qui rencontrait pratiquement les mêmes interlocuteurs. Bien entendu nos experts étaient furieux de ce qu'ils considéraient

comme manœuvre déloyale de la part des Canadiens. Le hasard a voulu que, quelques semaines après, à l'occasion d'une rencontre en France avec des collègues canadiens, ces derniers rapportent la même anecdote, en concluant qu'ils étaient furieux de ce qu'ils considéraient comme manœuvre déloyale de la part des Français. Ces deux équipes ont, depuis, décidé de s'informer au préalable de leurs projets dans cette zone...

Il n'est sans doute point nécessaire de créer de nouveaux réseaux à cet effet ; l'ENA, le Centre des études européennes de Strasbourg (CEES), les instituts régionaux d'administration (IRA) et, plus généralement, les écoles de service public ont des contacts réguliers avec leurs homologues européens. De manière plus systématique, les réseaux constitués en Europe entre responsables des fonctions publiques ou des instituts nationaux d'administration peuvent parfaitement servir à cette fin ; je songe en particulier au réseau des directeurs généraux de la fonction publique des États membres, à leur réseau élargi, à leurs collègues des pays candidats, ou encore au réseau que pilote l'Institut européen d'administration publique (IEAP) de Maastricht. C'est une question de réflexe systématique, donc de volonté et d'imagination, plus que de moyens nouveaux à mettre en œuvre (je ne crois pas que nous soyons à la veille de la mise en place de réseaux internationaux d'opérateurs). Là encore, n'y a-t-il pas plus qu'un parallèle entre la modernisation de l'État, qui suppose anticipation, modestie, utilisation des synergies, et la coopération administrative internationale ?

Je souhaiterais, en conclusion, émettre l'idée suivante ; il semble que, par une sorte de juste retour des choses, la coopération administrative soit elle-même devenue un facteur de modernisation de l'État — nous perdriions toute légitimité à intervenir dans ce domaine si nous n'étions pas nous-mêmes engagés dans des démarches de progrès. Car le choix est offert à nos partenaires, tant en bilatéral qu'en multilatéral. Les bons résultats atteints par nos coopérations semblent montrer que nous sommes crédités de politiques actives et efficaces. À certains égards, la coopération administrative peut apparaître comme un indicateur de résultat dans la politique de réforme de l'État !