



Réformer l'administration publique dans les pays andins

Quels enjeux, quels dispositifs et quel appui extérieur ?

Atelier andin - Bogotá - 27 et 28 septembre 2011

Synthèse

Institut de recherche et
débat sur la gouvernance

Institute for Research and
Debate on Governance

Instituto de investigación y
debate sobre la gobernanza

Sommaire

I.	CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA RENCONTRE	P.3
I.1.	Une rencontre inscrite dans un processus déjà initié en France	p.3
I.2.	Dialoguer avec les acteurs andins des réformes de l'administration publique	p.3
II.	SYNTHÈSE DE LA RENCONTRE	P.5
II.1.	Caractéristiques et défis des réformes de l'administration publique dans la région andine	p.5
II.2.	Mécanismes et défis de la coopération internationale dans un contexte en mouvement : vers une coopération collaborative	p.11
III.	CONCLUSION	P.15
IV.	PARTICIPANTS	P.17

I. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA RENCONTRE

I.1. Une rencontre inscrite dans un processus déjà initié en France

En 2010 a été lancé en France un processus de dialogue interinstitutionnel et interministériel sur les méthodes et les stratégies de coopération en matière de réforme de l'administration publique (RAP). Ce processus est administré par un groupe de travail multi-acteurs et co-présidé par la Mission de la gouvernance démocratique du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). L'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) en assure le secrétariat exécutif.

Ce processus est né d'un double constat :

- (1) la coopération en matière de réforme de l'administration publique est trop restreinte à la coopération administrative et technique. Les mécanismes institutionnels et sociologiques indispensables à des réformes pérennes ne sont pas suffisamment pris en compte ;
- (2) du fait du grand nombre d'opérateurs impliqués, la coopération finit par s'éparpiller entre ses différents modes d'intervention.

Afin d'approfondir la réflexion sur les stratégies de coopération et d'appui extérieur en matière de réforme de l'État, le groupe de travail a voulu échanger avec les acteurs impliqués dans trois pays : la Colombie et la région andine en général, la Guinée et la Serbie. Ce processus de réflexion, auquel s'ajoutent les trois rencontres de terrain, doit aboutir à la rédaction d'un **Document d'orientation stratégique** dont l'objectif est de donner une plus grande cohérence à la coopération française dans ce domaine et d'optimiser son efficacité.

La première rencontre de terrain a ainsi eu lieu à **Bogotá les 27 et 28 septembre 2011**.

I.2. Dialoguer avec les acteurs andins des réformes de l'administration publique

Dans la région andine, les réformes actuelles de l'administration sont beaucoup débattues dans le cadre de la transformation de l'État. Rappelons ainsi l'ampleur des réformes de l'État mises en œuvre par l'Équateur et la Bolivie après le vote de leurs constitutions en 2008 et 2009 : ces deux pays parlent maintenant d'une « nouvelle pratique de la gestion publique ».

Face à cette évolution, les responsables actuels des « affaires publiques » doivent s'adapter et changer d'approche et de mode de pensée. De même, les responsables de la coopération extérieure doivent

tenir compte de ces transformations dans leur réflexion sur la modernisation de l'administration publique.

Dans ce contexte en évolution, le Ministère des Affaires étrangères et européennes, le Service de la coopération régionale andine, l'Ambassade de France en Colombie, l'Université Externado de Colombie et l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance ont voulu donner la parole aux acteurs andins des réformes de l'administration publique ainsi qu'aux responsables de la coopération internationale. Les participants ont été invités à parler à partir de leurs propres expériences des réformes administratives dans la région andine ainsi que les dispositifs et les défis de la coopération internationale dans ce domaine.

C'est ainsi que **26 intervenants de différentes origines socioprofessionnelles** (hauts fonctionnaires, universitaires, consultants, organisations de la société civile, représentants des organisations internationales) **issus de plusieurs pays** (Pérou, Bolivie, Equateur, Venezuela, France et Colombie) ont eu l'occasion de s'exprimer pendant deux jours à l'Université Externado de Bogotá en Colombie. Nous présentons ci-après une synthèse des principaux éléments du débat.

II. SYNTHÈSE DE LA RENCONTRE

Les principaux éléments débattus lors de cette rencontre s'organisent autour de deux grandes thématiques : les caractéristiques des réformes de l'administration publique dans la région andine et les dispositifs et défis de la coopération internationale dans ce contexte en évolution.

II.1. Caractéristiques et défis des réformes de l'administration publique dans la région andine

Les derniers événements politiques dans la région andine ont incontestablement eu des répercussions sur le caractère et la nature de l'administration publique. Les interventions et les débats lors de l'atelier ont permis d'isoler quatre caractéristiques et défis en matière de réformes de l'administration : la nature éminemment politique des réformes de l'administration publique, la participation des citoyens à l'élaboration de ces réformes, le renforcement du niveau administratif local et l'importance de la formation des fonctionnaires et plus généralement des serviteurs de l'État.

II.1.1. LE POIDS DE LA POLITIQUE DANS LES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Dans la région andine, l'évolution des réformes de l'administration publique est fortement marquée par le contexte politique. Les derniers gouvernements élus rejetant le modèle néolibéral, les conceptions de la gestion publique, et donc la nature des réformes, changent. Notons que ces évolutions ont aussi leurs limites.

- Le rejet du modèle néolibéral technocratique

Dans les années 1980, le consensus de Washington soutenait une ligne économique néolibérale dans la région andine. Les gouvernements étaient alors chargés de traduire politiquement un ensemble d'exigences économiques destinées à laisser au marché toute latitude. D'une part, l'État perdait son rôle directeur dans le domaine du développement de la société et de la régulation de la vie publique, ses fonctions étant privatisées. D'autre part, l'État devait interagir avec de nouveaux interlocuteurs publics et privés, nationaux et internationaux. Dans ce contexte, le modèle technique des réformes de l'administration publique se fondait sur les théories du « new public management », ce qui a eu pour conséquence la prédominance des techniciens sur les responsables politiques.

Depuis cinq ans, on observe toutefois un retour de l'État dans la gestion des affaires publiques. En effet, les réformes de l'État mises en œuvre par l'Équateur et la Bolivie, après le vote des constitutions de 2008 et 2009, reflètent un rejet du modèle néolibéral technocratique et imposent des changements en matière de gestion publique. Selon Guillaume Fontaine¹, ce processus influe aussi bien sur la

1. Guillaume Fontaine, « La fin de la technocratie ? », conférence inaugurale présentée dans le cadre de l'atelier.

nature de l'administration publique que sur la compétence administrative des États. À cet égard, l'auteur en arrive à se demander si « nous n'atteignons pas la fin de la technocratie » ?

- Changements pour la nature publique de l'administration et la compétence administrative des États

Depuis 2006, les réformes de l'État en Equateur et en Bolivie replacent le citoyen au cœur de la relation État-société. En Equateur, le concept du « bien vivre »² constitue un des principes fondamentaux de la Constitution entrée en vigueur en 2008. L'administration publique doit donc s'adapter aux transformations sociales. Par ailleurs, les États bolivien et équatorien s'affirment comme des États plurinationaux. Ils reconnaissent juridiquement et politiquement l'ensemble des nationalités et des peuples autochtones qui vivent sur leurs territoires ainsi que leurs pratiques de gestion du bien public. Sur la base de l'expérience de l'École de gestion publique plurinationale de Bolivie, Ivan Iporre³ explique comment l'administration publique peut progressivement intégrer des savoirs traditionnels. D'après lui, « le public transcende l'État » et l'on peut réussir à « articuler le monde occidental et le monde des origines ». David Soto estime que l'objectif de la coopération ne doit pas être le transfert de savoirs mais la promotion des savoirs des bénéficiaires.

Le concept du bien vivre tout comme la reconnaissance d'un État plurinational impliquent ainsi une réorganisation et la reconstruction des structures étatiques, l'instauration d'un nouveau type de démocratie et l'établissement d'une société interculturelle. De tels changements rejaillissent nécessairement sur l'évolution de l'administration publique en lui conférant un caractère éminemment politique. Les réformes techniques doivent donc répondre aux transformations politiques de l'État et s'inscrire dans un projet politique national.

Il s'agit tout d'abord de concilier la construction d'un État plurinational et d'un État promoteur du développement économique, c'est-à-dire l'exigence du multiculturalisme, l'aspiration au bien-être et l'ouverture économique. Du point de vue de l'articulation de ces modèles, le cas de la Colombie offre un bilan intéressant vingt ans après l'adoption de sa Constitution en 1991. Ensuite, les réformes de l'administration publique des pays andins doivent tenir compte des compétences d'autres acteurs non étatiques. Enfin, les administrations doivent offrir un service public de qualité, ce qui, selon Guillaume Fontaine, pose le problème de la compétence administrative des États. En effet, ces grands défis que la nouvelle administration publique est chargée de relever ont également leurs limites.

- Limites de cette nouvelle situation

2. Le concept du bien vivre a pour origine la vision cosmique et la pratique des peuples autochtones de l'Equateur. Le bien vivre vise une relation harmonieuse entre les êtres humains et la nature. La vision holistique du bien vivre est postulée dans la Constitution de 2008 et sert de principe directeur à la régulation sociale en Equateur.

3. Ivan Iporre, « Présentation de l'École de gestion publique plurinationale et de son rôle dans le processus de réforme de l'État bolivien », intervention présentée dans le cadre de l'atelier.

Guillaume Fontaine attire tout d'abord l'attention sur un éventuel décalage entre une Constitution ambitieuse et son application. L'auteur mentionne ensuite le risque de « schizophrénie du public ». En effet, dans le cas équatorien, la création d'un Conseil de participation citoyenne et de contrôle social a conduit l'État à assumer une fonction d'exécution, de gestion publique, mais aussi de contrôle. Or Guillaume Fontaine se demande si ces deux fonctions sont compatibles. De son côté, Julio César Fernández⁴ observe la coexistence, dans la pratique, de deux modèles dans les pays andins : l'un, rationnel et bureaucratique, l'autre, clientéliste. De sorte qu'il se demande comment concilier le centralisme étatique et l'autonomie des différents peuples.

Laurent Contis⁵ insiste par la suite sur le risque que représente le « tout politique » pour les réformes de l'administration publique et invite à mieux articuler la part du technique et du politique. Dans le même sens, Jan-Robert Suesser⁶ affirme que la pérennité des objectifs politiques dépend de techniques de travail qui permettent de les concrétiser. Selon lui, la rationalité technique et la rationalité politique ne sont pas inconciliables.

Les derniers événements politiques dans la région andine ont provoqué une rupture dans l'évolution des administrations publiques. Une administration fondée sur un modèle néolibéral et technocratique laisse le pas à une administration dépendant d'un nouveau projet politique de gestion publique. La participation des citoyens constitue une des caractéristiques importantes de cette « nouvelle gestion publique ».

II.1.2. LA PARTICIPATION DES CITOYENS À L'ÉLABORATION DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES ET DES POLITIQUES PUBLIQUES

Au-delà de la forte dimension politique et des limites des réformes de l'administration publique, les événements politiques dans la région andine mettent en évidence la place sans cesse croissante des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques. La participation citoyenne a constitué une question récurrente de l'atelier. Les débats se sont concentrés sur les acteurs et les formes de cette participation.

- Les acteurs de la participation publique

La participation citoyenne est reconnue par la plupart des constitutions des pays andins, mais plusieurs questions subsistent quant à ses modalités, son fonctionnement et son influence sur les décisions publiques. L'atelier a été l'occasion de soulever des problèmes plutôt que d'y répondre. Qui peut-on considérer comme des acteurs publics : les responsables politiques, les citoyens, les fonctionnaires ? Quel est le rôle de chacun d'entre eux ? Doit-on parler de citoyens ou de clients de l'action publique ?

4. Julio César Fernández Torro, « Doctrine ibéro-américaine pour une meilleure gestion publique au XXI^e siècle », intervention présentée dans le cadre de l'atelier.

5. Laurent Contis, « La réforme de l'État en Bolivie, son École de gestion publique plurinationale et le rôle de la coopération française », intervention dans le cadre de l'atelier.

6. Jan-Robert Suesser, participant au titre de l'ADETEF, Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières, Directeur.

Notons que plusieurs intervenants – parmi lesquels Julio César Fernández – considèrent qu'il revient à l'État de mettre en place et d'appliquer les réformes de l'administration publique et non à la société civile, quand bien même ils reconnaissent l'implication de celle-ci à certaines étapes. D'où la question de la caractérisation de la vraie participation.

- Expériences de participation et contrôle citoyen

Marcela Restrepo⁷ de *Transparencia por Colombia* et Esperanza González Rodríguez⁸ de *Foro por Colombia* ont insisté sur l'importance du contrôle citoyen de l'administration publique. Selon Marcela Restrepo, la société civile peut jouer un « rôle constructif important » dans les débats sur des questions techniques et politiques, et avoir, dans certains cas, une influence sur l'élaboration des politiques publiques. Elle a notamment mentionné le travail de sensibilisation des fonctionnaires et des autorités politiques aux questions de transparence en matière de gestion publique et a mis en avant ce rapprochement entre l'État et la société civile tout en regrettant que les citoyens soient encore exclus de certains secteurs de l'action publique. Les deux intervenantes ont ensuite insisté sur la nécessité d'améliorer l'accès à l'information publique en Colombie afin que les citoyens puissent exercer une surveillance beaucoup plus rigoureuse. Dans la même optique, Julio César Fernández invite les États à mettre en place des gouvernements électroniques, c'est-à-dire à accroître le volume d'informations disponibles sur Internet concernant les organismes publics. Selon lui, cette initiative, accompagnée d'autres mesures, permettrait de renforcer l'éthique publique en garantissant notamment l'accès à des informations publiques transparentes et de qualité.

Enfin, Esperanza Rodríguez, tout en reconnaissant la nécessité « de spécialistes des questions juridiques et administratives pour faire avancer les réformes de l'administration publique », a affirmé que cela ne suffisait pas. Les processus de réforme de l'administration publique exigent sans cesse plus de « traducteurs » capables d'interpréter les exigences et les droits citoyens et de les transformer en « maximes pour les décisions de rénovation institutionnelle ».

Il existe d'importants débats concernant les mérites respectifs de la démocratie représentative et de la démocratie participative, mais nous ne devons pas nous contenter de schémas simplistes : les expériences de participation et de contrôle social doivent faire l'objet d'études spécialisées.

Ces expériences de participation de la société civile aux réformes de l'administration publique constituent un des traits les plus caractéristiques de la région andine. Il convient de noter que c'est encore au niveau local que se développe le plus la participation. Cela est notamment dû au fait que les institutions publiques, dans de nombreuses localités de la région andine, souffrent de certaines fragilités. À cet égard, le renforcement du niveau politique et administratif local représente un défi pour les réformes de l'administration publique.

7. Marcela Restrepo, « Apports en "termes de transparence" : les contributions de l'indice de transparence des entités publiques à la réforme administrative », intervention dans le cadre de l'atelier.

8. Esperanza Rodríguez González, « Décentralisation, gestion publique et participation en Colombie », intervention dans le cadre de l'atelier.

II.1.3. LE RENFORCEMENT DU NIVEAU POLITIQUE ET ADMINISTRATIF LOCAL

La plupart des intervenants ont mentionné les politiques de décentralisation qui font partie intégrante des réformes de l'administration publique dans les pays andins. Dans la pratique, toutefois, on observe, d'une part, que l'administration centrale et l'administration territoriale sont peu compatibles, et d'autre part, que les institutions locales disposent de peu de légitimité.

Concernant le premier aspect, à savoir le manque d'articulation entre les différents niveaux de l'administration, Claudio Galán propose⁹ une solution. Il évoque ainsi les efforts d'intégration et de planification régionales entrepris entre Cundinamarca (département ayant pour capitale le district de Bogotá), ses communes et son district. Il s'agissait, dans ce cas, d'interrompre la tendance à la concentration de Bogotá. La nouvelle loi d'aménagement du territoire, adoptée en juin 2011 en Colombie, a ainsi fait de la région dénommée Capital-Cundinamarca la première région administrative et planifiée. Cette expérience illustre un processus de déconcentration de l'administration publique visant à mieux articuler les niveaux locaux, régionaux et nationaux.

En s'appuyant sur le cas de Chacao, commune de l'agglomération de Caracas (Venezuela), Alejandro Martucci¹⁰ explique de son côté comment le fait d'associer des groupes d'intérêt (acteurs de la société civile, entreprises, organisations gouvernementales et citoyennes) à la planification, à la mise en œuvre et au contrôle des politiques publiques peut aider à légitimer les institutions publiques locales.

Ces deux études de cas témoignent de l'importance du travail des citoyens au sein des institutions publiques, mais aussi de la nécessité d'articuler les différents niveaux de l'administration publique. Dans des pays où la confiance envers les institutions est faible, ces efforts au niveau local contribuent à renforcer le processus de prise de décision publique et sa légitimité locale.

Cependant, les processus de décentralisation dans les pays andins manquent encore de moyens. En outre, comme cela a été plusieurs fois mentionné lors de l'atelier, les fonctionnaires exerçant au niveau local ne sont pas suffisamment formés.

II.1.4. LA FORMATION DES SERVITEURS DE L'ÉTAT ET LA PROFESSIONNALISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

La formation des serviteurs de l'État a constitué le quatrième sujet important abordé lors de cette rencontre. Dans la région andine, il existe différentes sortes d'écoles de formation des fonctionnaires, des citoyens, ou autres, qui proposent un service mixte. L'ensemble de ces institutions doit répondre à des questions communes. Quel type de compétences attend-on ? Pour quel type de public ? Comment relier État et Société ?

⁹. Claudio Galán, « Réforme de l'administration pour la planification régionale, Cundinamarca », intervention présentée dans le cadre de l'atelier.

¹⁰. Alejandro Martucci, « L'association des groupes d'intérêt et la gestion de l'administration locale dans la commune de Chacao, Caracas, Venezuela », intervention présentée dans le cadre de l'atelier.

Trois écoles ont été présentées pendant l'atelier : l'École de gestion publique plurinationale (EGPP) de Bolivie par Ivan Iporre et Laurent Contis ; l'Institut des hautes études nationales (IAEN) d'Équateur par Patricia Coignet¹¹ ; l'École nationale d'administration (ENA) de France par Hélène Mazeran. Quelles que soient les différences politiques et/ou pédagogiques, mais aussi géographiques entre ces écoles, leurs responsables partagent les mêmes préoccupations. Premièrement, ils considèrent qu'une école d'administration est nécessaire et constitue un des outils politiques indispensables pour réformer l'administration. Deuxièmement, ils estiment qu'il faut promouvoir la recherche et s'appuyer sur des expériences ou des exemples de bonne gestion publique pour la formation. Troisièmement, ils insistent sur le fait qu'il est important d'inculquer une vraie culture de la gestion, du suivi et de l'évaluation.

Quant aux différences entre ces écoles, elles proviennent des contextes politiques et idéologiques spécifiques. Dans le cas français par exemple, l'ENA s'inscrit dans un « projet politique d'unification du territoire par la formation d'un fonctionnaire neutre et interchangeable »¹². Dans le cas bolivien, il s'agit de former des serviteurs de l'État (non seulement des fonctionnaires, mais aussi des dirigeants d'organisations ou de communautés) intervenant à différents niveaux de la fonction publique. Dans le cas équatorien, Patricia Coignet pose une question importante à propos de l'IAEN : l'objectif est-il de former des chercheurs en administration publique ou des décideurs de la fonction publique ?

Dans les pays andins, les écoles de formation doivent relever plusieurs défis. Elles doivent notamment s'adapter à des contextes sociaux et politiques changeants ainsi qu'à de nouvelles pratiques de coopération. Certaines écoles doivent aussi former un nouveau public – les acteurs des organisations sociales – en tenant compte de leur expérience de la gestion publique. Enfin, elles doivent former les étudiants conformément aux critères d'efficacité et de compétence administrative des institutions.

Nous venons d'évoquer, à partir des présentations et des débats de la rencontre, certaines caractéristiques des réformes de l'administration publique dans les pays andins. Or ces spécificités régionales de la gestion publique ont évidemment des conséquences importantes sur les politiques de coopération internationale. Nous examinerons maintenant comment la coopération internationale tient compte de ces évolutions politiques et administratives dans les pays andins et quelles en sont les effets sur les pratiques de collaboration entre les pays.

11. Patricia Coignet, « L'Institut des hautes études nationales d'Équateur (IAEN) », intervention présentée dans le cadre de l'atelier.

12. Hélène Mazeran, « La coopération en matière de formation dans le cadre des processus de réforme de l'administration publique », intervention présentée dans le cadre de l'atelier.

II.2. Mécanismes et défis de la coopération internationale dans un contexte en mouvement : vers une coopération collaborative

Il est important de noter, avant tout, que l'aide internationale ne dépasse jamais 0,5% du PIB dans les États andins (chiffre fourni par Sandra Alzate¹³) : l'argument selon lequel la coopération ne laisse pas de place à la création de projets endogènes est faux car l'aide internationale reste toujours très *minoritaire*.

- Impact de la coopération internationale sur la politique nationale d'un État

Le fait que la coopération internationale reste très minoritaire ne signifie pas qu'elle n'ait aucun impact. En se fondant sur son expérience au Pérou, Mayen Ugarte¹⁴ souligne les répercussions que la coopération peut avoir sur la politique nationale d'un pays. Celles-ci ne sont pas quantifiables en termes financiers mais politiques et institutionnels. La coopération peut notamment venir compléter les programmes gouvernementaux en portant des thématiques qui ne sont pas dans les agendas à court-terme.

La crainte que la coopération internationale ait un impact disproportionné peut s'expliquer par la tradition historique de la coopération dans la région. En effet, comme l'a rappelé Julio César Fernández, il s'agissait par le passé d'une coopération *envahissante*. Les débats lors de l'atelier ont démontré que seule une coopération collaborative, en synergie avec les différents acteurs nationaux, pouvait être légitime et s'avérer efficace.

De son côté, Jan-Robert Suesser nous a posé la question de la nécessité de la coopération. La coopération peut être bénéfique dans certaines circonstances. Par exemple, lorsqu'il s'agit de penser les réformes globalement ou de les inscrire dans un processus plus large, la coopération peut alors avoir une valeur ajoutée. Néanmoins, elle n'est pas indispensable dans tous les cas.

1.1.1. Identifier les besoins et élaborer la demande : un processus endogène ?

- Qui doivent être les interlocuteurs en matière de RAP ? Le dialogue avec l'État, la société civile et les citoyens

Cette question constitue une des grandes problématiques de la coopération : le positionnement face aux acteurs nationaux. *Quel est le rôle de la coopération internationale : satisfaire les exigences du gouvernement en exercice ou aider techniquement l'État ?* En d'autres termes, Sandra Alzate pose la question de l'équilibre entre la part du politique et du technique. La coopération doit-elle (et peut-elle) laisser de

13. Intervention non communiquée.

14. Mayen Ugarte, « Experiencias de coordinación de la Cooperación internacional en Perú », intervention présentée dans le cadre de l'atelier.

côté le politique pour se concentrer sur l'appui technique ? L'appui technique peut-il être totalement dépolitisé ?

De fait, la coopération administrative tend aujourd'hui davantage à soutenir des projets conduits par des ONG *spécialisées* dans la reddition des comptes et le contrôle qu'à appuyer des projets menés par l'État. Selon Julio César Fernández, cela est une grave erreur, principalement parce que l'État, à long terme, peut en être affaibli. De son point de vue, la réforme de l'administration publique doit être en priorité mise en œuvre par les États et les gouvernements : l'État doit en être le cerveau et représenter l'axe central de la transformation politique. Viviane Barberena¹⁵ ajoute que l'appui en matière de réforme doit accompagner tout le système de contrôle, à commencer par l'État lui-même. Cependant, d'autres participants considèrent que la coopération ne doit pas s'orienter seulement vers l'un ou l'autre des interlocuteurs, mais vers les deux, voire même englober d'autres acteurs. En effet, il n'est pas possible d'exclure la société civile – et les citoyens dans leur ensemble – des processus de réforme de l'administration publique dans la mesure où ceux-ci sont les premiers concernés par les changements de leurs administrations. À cet égard, Pierre-Yves Bertrand insiste sur la nécessité d'une coopération multi-acteurs.

- Les enjeux de la coopération : susciter le dialogue, favoriser les échanges et modérer les passions

Comme l'observe Pierre-Yves Bertrand, la coopération ne peut pas se résumer à la transmission de modèles. Son expérience au sein de l'École nationale d'administration française conduit Hélène Mazeran à évoquer le caractère éminemment politique des projets de formation des fonctionnaires. L'objectif principal de l'ENA était de démocratiser la fonction publique française au lendemain de la Deuxième guerre mondiale. C'est un projet très politique dont la réussite dépend d'une réflexion préalable sur les objectifs de l'École nationale d'administration et du soutien du gouvernement. La coopération de l'ENA n'est donc pas unitaire mais s'adapte aux contextes et aux réalités locales de chacun des pays partenaires.

Loin du transfert simple de modèles, la coopération peut jouer son rôle en alimentant les débats concernant les réformes et en favorisant le dialogue interne nécessaire pour les mettre en œuvre. Encourager les échanges et la diffusion d'expériences constitue un enjeu important de la coopération, souligné et mis en avant aussi bien par l'intervention de Carolina Ballester¹⁶ que par celle de Viviana Barberena. Pour Carolina Ballester, la coopération doit ouvrir des espaces de dialogue avec pour objectif la création d'un langage commun, socle d'un projet commun de société. L'exemple des budgets participatifs démontre que la coopération dispose des ressources suffisantes et nécessaires pour agir en ce sens. Selon Viviana Barberena, la coopération – en sa qualité d'*acteur extérieur* – peut

15. Intervention non communiquée.

16. Carolina Ballester, « La valeur ajoutée des acteurs extérieurs dans le soutien aux processus de réforme de l'administration publique. L'importance des échanges d'expériences », intervention présentée dans le cadre de l'atelier.

également avoir un effet positif sur les projets de réforme en modérant les passions qu'ils suscitent parfois.

- Le dialogue permanent avec les agences de coopération

Afin que la demande soit adaptée et co-construite, les acteurs des projets de coopération doivent maintenir un dialogue continu selon Pierre-Yves Bertrand. Le dialogue permanent lors de l'élaboration de la demande constitue une des conditions indispensables à la réussite du projet de coopération. Ce dialogue peut néanmoins rencontrer des difficultés. Tout d'abord, la participation des agences de coopération à la construction de la demande peut être contraire au principe de souveraineté de l'État. Les avis divergent concernant le rôle que peut jouer la coopération dans l'identification des besoins et la construction d'une demande subséquente : la construction de la demande est-elle uniquement endogène ou peut-elle être le fruit d'un dialogue avec les agences de coopération ? Selon Jan-Robert Suesser, si un pays sait déjà ce dont il a besoin, cela veut dire qu'il n'a plus besoin d'un appui de coopération. Les agences de coopération doivent donc accompagner la formulation de la demande sur la base des besoins identifiés par les sociétés partenaires. Cela peut avoir pour conséquence un nombre accru d'échecs des projets de coopération dans la mesure où ceux-ci sont accompagnés dès le début sans que l'on sache clairement au départ où l'on souhaite aboutir.

En outre, le délai nécessaire aux acteurs pour identifier les besoins peut être très long. Si l'élaboration de la demande devient une étape des projets de coopération, il faut tenir compte de la question des délais et adapter la durée des projets de coopération aux réformes de l'administration publique.

II.2.1. CONSÉQUENCES POUR LES PRATIQUES DE COOPÉRATION

- Harmonisation de la coopération au niveau national

Selon Mayen Ugarte, les projets de coopération doivent être élaborés collectivement et impliquer tous les acteurs. Sandra Alzate estime qu'au-delà de la production conjointe de chaque projet, il convient d'harmoniser la coopération. En d'autres termes, et conformément aux principes de la Déclaration de Paris, des sessions, qui réunissent les différentes agences de coopération impliquées dans la réforme de l'administration publique dans un pays donné, doivent être organisées au niveau national. En exerçant ainsi son autorité, l'État démontre sa volonté politique et fait sien l'agenda international.

- Se fier aux capacités des sociétés partenaires et accroître la flexibilité des projets de coopération

Attribuer ces fonctions à la coopération implique deux conséquences. Premièrement, les agences de coopération doivent définir leurs projets d'appui en adéquation avec le programme de réformes des États bénéficiaires. Ainsi, plutôt que de promouvoir les projets de réformes, les agences de coopération les accompagnent (Manuel de Rivera). Pour Laurent Contis, cela suppose une plus grande flexibilité de la coopération – des projets, des budgets et des personnes – pour dégager une marge de

manœuvre plus importante permettant une adaptation au contexte ainsi qu'à l'évolution des projets. Deuxièmement, pour accompagner effectivement les réformes, les agences de coopération doivent se fier aux capacités des États partenaires. Selon Manuel de Rivera, une analyse approfondie du système, du contexte, de l'administration, etc., pourrait peut-être favoriser cette relation de confiance entre les agences de coopération et les États partenaires.

- Le diagnostic préalable à tous les projets de coopération

Manuel de Rivera considère qu'une analyse approfondie des capacités de l'organisme partenaire du projet de coopération est indispensable. Les analyses sont essentielles afin de garantir que les projets de coopération correspondent bien à la réalité locale et aux besoins effectifs. Laurent Contis ajoute que les analyses sont très importantes pour établir un diagnostic stratégique des *personnes*. Son expérience de l'École de gestion publique plurinationale le conduit à évoquer l'importance de l'identification des personnes avec qui il est possible de *s'allier* en vue de mener à bien les projets.

- L'importance de la coopération au niveau régional

L'atelier andin nous a appris, entre autres choses, que certaines problématiques en matière de réformes de l'administration publique étaient régionales : par exemple, les questions de décentralisation, de formation des fonctionnaires et des agents au niveau local. Tous ces pays ne se ressemblent pas, mais ils peuvent être confrontés à des problèmes similaires. À cet égard, le niveau supranational-régional peut représenter un espace de dialogue intéressant. Il peut aider à *dédramatiser* des questions nationales en vue de trouver collectivement des solutions. Les pays peuvent s'aider mutuellement par l'échange d'expériences. La coopération internationale a un rôle important à jouer en favorisant ces espaces de dialogue supranationaux-régionaux étant donné que deux pays andins ont davantage en commun, et à partager, qu'un pays andin et un pays européen.

III. CONCLUSION

Dans la région andine, les réformes de l'administration publique sont les résultats de processus endogènes politisés. Dans les sociétés plurinationales de cette région, réformer l'administration publique suppose d'aborder la question de la décentralisation et de l'intégration des communautés autochtones à la structure politique et institutionnelle du pays. Favoriser la transparence des procédures administratives implique d'accepter la participation de la société civile au processus de réforme.

Réformer l'administration publique n'est donc pas seulement une question technique ; c'est aussi un défi politique. D'une part, pour qu'une réforme soit effectivement mise en place, un soutien politique fort est nécessaire, dans le cadre d'une vision globale de la réforme de l'État. D'autre part, la réforme ne peut se passer du soutien citoyen car la société citoyenne est la première interlocutrice de l'administration. Si les citoyens ne soutiennent pas et ne se reconnaissent pas dans leur propre administration, la réforme ne peut qu'échouer.

Une coopération collaborative, visant à accompagner les processus de réforme interne, doit prendre en compte le soutien politique tout autant que citoyen. Elle doit renforcer l'État dans son rôle d'axe central des réformes et former la société civile afin qu'elle s'approprie les réformes et y participe. De ce point de vue, son travail de médiation est essentiel pour que les réformes soient couronnées de succès. La coopération doit non seulement apporter son concours technique, mais aussi favoriser les espaces de dialogue, d'interaction et d'échanges entre tous les acteurs des réformes afin que chacun puisse exprimer ses opinions, ses souhaits et se reconnaître dans la nouvelle administration.

IV. PARTICIPANTS

Atelier Région andine - LISTE DES PARTICIPANTS

BOLIVIE	CONTIS Laurent	École de gestion publique plurinationale Ambassade de France en Bolivie <i>Expert technique international</i>	lcontis@ietd.net
	IPORRE Ivan	École de gestion publique plurinationale <i>Directeur</i>	iporre@egpp.gob.bo
COLOMBIE	ALZATE Sandra	<i>Ancienne Directrice de Acción social</i>	
	BARBERENA Viviana	<i>Consultante en administration publique dans la région andine</i>	
	ESTRADA Johann Julio	Université Externado	johann.julio@uexternado.edu.co
	VANDOORNE Pierre-Jean	Ambassade de France en Colombie <i>Ambassadeur</i>	
	GALAN Claudio	<i>Secrétaire chargé de la planification à Cundinamarca</i>	claudiogalan@gmail.com
	GONZALEZ RODRIGUEZ Esperanza	Foro nacional por Colombia <i>Directrice générale</i>	

	LAUNAY- GAMA Claire	Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) <i>Responsable du pôle Amérique latine</i>	claire.launay@institut-gouvernance.org
	MASSE Frédéric	Université Externado	frederic.masse@uexternado.edu.co
	RESTREPO HUNG Marcela	Transparencia por Colombia <i>Sociologue et Directrice du département Secteur public</i>	
	RIVERA Manuel (de)	Union européenne <i>Délégué</i>	
	SOTO David	Université Externado	
	TELLEZ Walfa	Université Externado	walfa.tellez@uexternado.edu.co
EQUATEUR	COIGNET Patricia	Institut des hautes études nationales - IAEN <i>Doyenne</i>	patricia.coignet@iaen.edu.ec
	FONTAINE Guillaume	Faculté latino-américaine des sciences sociales - FLACSO <i>Sociologue et enseignant- chercheur du programme Politiques publiques et gestion Coordinateur du doctorat Études andines à la FLACSO</i>	gfontaine@flacso.org.ec

FRANCE	BALLESTER Carolina	Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières - ADETEF <i>Chef de projets</i>	carolina.ballester@adetef.finances.gouv.fr
	BERTRAND Pierre-Yves	Ministère des Affaires étrangères et européennes - Mission de la gouvernance démocratique <i>Responsable du pôle réforme de l'État et gouvernance territoriale</i>	pierre-yves.bertrand@diplomatie.gouv.fr
	CROUZEL Ivan	Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) <i>Sous-Directeur</i>	ivan.crouzel@institut-gouvernance.org
	GUIHENEUF Pierre-Yves	Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) <i>Expert associé</i>	py.guiheneuf@institut-gouvernance.org
	MAZERAN Hélène	École nationale d'administration - ENA <i>Chef du département Amériques</i>	helene.mazeran@ena.fr

	MULLER Marion	Ministère des Affaires étrangères et européennes et Institut de recherche et débat sur la gouvernance <i>Coordinatrice du processus de réforme de l'administration publique</i>	marion.muller@institut-gouvernance.org
	SUESSER Jan- Robert	Assistance au développement des technologies économiques et financières - ADETEF <i>Directeur</i>	jan-robert.suesser@adetef.finances.gouv.fr
PÉROU	UGARTE Mayen	GOVERNA <i>Membre fondatrice</i>	mayenugarte@governa.org
	VACHER Jean	Service de la coopération régionale andine <i>Directeur</i>	jean.vacher@ird.fr
VENEZUELA	FERNANDEZ TORO Julio Cesar	Centre latino-américain d'administration pour le développement - CLAD <i>Secrétaire général</i>	
	MARTUCCI Alejandro	Université Metropolitana - UNIMET	

L'atelier a été organisé en coopération avec :



Le ministère français des Affaires étrangères et européennes, le service de coopération régionale pour les pays andins, l'ambassade de France en Colombie, l'université Externado et l'Institut de recherche et de débat sur la gouvernance vous remercient pour votre participation à l'atelier.

Cette synthèse a été rédigée par Claire LAUNAY-GAMA, Pierre-Yves GUIHENEUF, Ivan CROUZEL et Marion MULLER.