

REFONDER L'ÉTAT : L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU CŒUR D'UNE RÉFORME POLITIQUE

|| IVAN CROUZEL



Ivan Crouzel est directeur adjoint de l'IRG. Docteur en science politique, il est spécialiste des questions d'action publique, de refondation de l'État, et de coopération au développement. Il a été consultant international, chargé de mission au ministère des Affaires étrangères et européennes et expert gouvernance au sein de la Banque mondiale.

À l'ère de la gouvernance, l'action publique est devenue une affaire partagée. Les institutions étatiques n'ont plus le monopole de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques. Les acteurs non étatiques ont dorénavant acquis une légitimité comme partenaires incontournables de la régulation publique. Et ils inscrivent de plus en plus leurs actions dans ce domaine¹. Dans le même temps, ils font également entendre leur voix pour davantage de reconnaissance en tant que bénéficiaires et usagers des services publics. Cette évolution induit une redéfinition du rôle de l'État qui doit apprendre à interagir différemment, par-delà les liens hiérarchiques, avec les autres acteurs (société civile organisée, secteur privé, collectivités territoriales) et les citoyens. L'approche en termes de gouvernance conduit donc à la nécessité d'une refondation de l'État. Avec la participation d'une diversité d'acteurs à l'action publique, l'État doit évoluer dans son fonctionnement et dans son mode de légitimation.

Parallèlement, cette relativisation du rôle de l'État s'est inscrite dans un environnement néolibéral qui le remettait largement en cause. Sous l'égide de l'école de pensée en science politique américaine du Public Choice, la pensée dominante des années 1970-1980 concevait l'État comme un frein au développement des sociétés. Les plans d'ajustement structurels, conçus et imposés par les institutions financières internationales à partir des années 1980, ont ainsi largement contribué à démanteler les administrations publiques. Mené selon le triptyque « ouverture, dérégulation, libéralisation », ce retrait de l'État devait se faire au profit du secteur privé, considéré comme plus vertueux et plus efficace. Les

¹ Voir, dans cet ouvrage, l'article de C. Launay-Gama et P.-Y. Guihéneuf, « Recherche d'influence, concertation et contrôle social : quels espaces de dialogue entre acteurs étatiques et non étatiques ? » p. 301.

organisations de la société civile se sont également vu confier un rôle opérationnel plus important dans les politiques publiques. Cependant, faute de renforcer l'efficacité de l'État, ces réformes ont contribué à en affaiblir la capacité à réguler les affaires publiques et à exercer ses fonctions dans la fourniture des services de base. C'est son effectivité qui était dès lors atteinte.

Face à ce constat, le renforcement de l'État est réapparu comme une nécessité pour mettre en œuvre des politiques qui répondent de manière effective aux aspirations et aux besoins des citoyens. L'État est ainsi redevenu un pilier essentiel de la régulation publique, non plus un obstacle, mais un catalyseur pour mener le développement économique et social des pays. Une réhabilitation qui s'est encore renforcée et étendue dans le cadre de la crise économique et financière actuelle, largement issue d'un manque de régulation publique. En outre, le rôle des institutions publiques est également considéré comme un facteur essentiel de stabilité politique. Les conflits et les situations de fragilités sont en effet étroitement liés à l'absence d'institutions à la capacité bien établie et reconnues par la population. Le rôle de l'État est enfin central pour affronter les défis écologiques actuels et inscrire les réponses à y apporter dans une logique de long terme.

Mais pour que l'État puisse agir de manière effective, il convient de le refonder, notamment en repensant son mode d'interaction avec la société. C'est là un chantier essentiel pour l'IRG. Cet article en présente les principaux axes. Tout d'abord, l'Institut a choisi de renforcer sa compréhension de l'administration publique, qui demeure trop souvent négligée dans les analyses sur la gouvernance. Or elle est un élément clé de la mise en œuvre des politiques publiques et un trait d'union indispensable entre le gouvernement et sa population. En outre, la logique de gouvernance contraint l'administration à se réadapter pour mieux interagir avec les différents acteurs qui participent désormais aux politiques publiques. Il importe donc de comprendre les réformes à l'œuvre, la façon dont elles peuvent renforcer une administration effective et la manière de les appuyer. Parallèlement, l'IRG a poursuivi ses analyses relatives à l'évaluation de l'action publique. Cette évaluation doit désormais être menée par des acteurs multiples, au sein de l'espace public et dans un objectif de transformation des politiques. Elle fait donc partie intégrante du processus de refondation de l'État. Le bon fonctionnement de ce dernier est enfin étroitement lié à la question des compétences et donc de la formation des acteurs de l'action publique. L'IRG poursuit ici sa réflexion sur les nécessaires transformations des formations aux affaires publiques pour qu'elles s'inscrivent davantage dans une perspective de gouvernance, que ce soit en termes de public (ne se limitant plus aux

seuls fonctionnaires) ou de compétences (au-delà de la seule expertise technique, la valorisation des savoir-faire de médiation pour préparer aux échanges multi-acteurs).

SORTIR D'UNE APPROCHE TECHNICISTE ET RECONNAÎTRE LA DIMENSION POLITIQUE DES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Dans de nombreux pays, dans toutes les zones géographiques, l'administration publique est l'objet de réformes qui visent à en renforcer les capacités, à améliorer la gestion de ses ressources humaines pour la rendre plus professionnelle et plus accessible aux citoyens. Cependant, constat largement partagé, ces réformes ont eu des résultats très mitigés. Afin de mieux les comprendre et d'identifier les ressorts de leurs échecs, l'IRG s'est engagé, avec le ministère français des Affaires étrangères et européennes et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, dans un processus de réflexion interministériel et multi-acteurs sur la question de l'appui aux réformes de l'administration publique. Le groupe de travail interministériel et les ateliers mis en place dans plusieurs pays dans le cadre de ce processus visaient à faire remonter des expériences concrètes et à mieux diagnostiquer les enjeux des réformes de l'administration (voir encadré ci-dessous). Quelles leçons tirer des insuffisances des pratiques en cours ? Quelles nouvelles orientations adopter pour accompagner la construction d'administrations plus efficaces et plus légitimes ?

347

Quel appui extérieur aux réformes nationales en matière d'administration publique ? Un processus de réflexion pour la coopération française

L'Institut de recherche et débat sur la gouvernance, le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) se sont associés en 2010 afin de réfléchir à une transformation des pratiques de coopération en matière de réforme de l'administration

publique. L'objectif était de dégager des principes d'intervention qui permettent d'appuyer des réformes plus légitimes, ancrées dans les contextes locaux et donc plus efficaces.

Animée par l'IRG, cette réflexion a été conçue comme un processus inclusif, intégrant la participation des institutions publiques françaises actives

dans le secteur de la coopération en matière de réforme de l'administration publique. La première phase du processus a consisté en des réunions thématiques réunissant, à Paris, des représentants des institutions publiques françaises de coopération administrative, en dialogue avec des universitaires, des opérateurs du secteur privé et des responsables de pays récipiendaires. Les discussions ont permis d'identifier les enjeux, les défis et des principes d'action induits par une approche intégrée de la réforme de l'État. Lors d'une rencontre en janvier 2011, elles ont été élargies aux organismes de coopération multilatérale, aux opérateurs publics et privés et aux organisations de la société civile. Pour la seconde phase du processus, et sur proposition de l'IRG, trois ateliers de mise en contexte et de dialogue sur le terrain ont été organisés de septembre à novembre 2011. En recueillant la parole des acteurs impliqués dans les programmes de coopération, l'objectif principal était d'améliorer la connaissance des pratiques de coopération en matière de réforme de l'administration publique et de recueillir des propositions concrètes pour les faire évoluer. Pariant sur l'échange et la spontanéité des interventions, ces ateliers ont réuni un nombre limité de participants, aux origines socio-

professionnelles et géographiques très diverses : administrations et sociétés civiles nationales, coopérations bilatérales et multilatérales, universitaires et opérateurs privés.

Trois ateliers pour trois continents, trois contextes. Le premier s'est déroulé à Bogotá (Colombie), avec une perspective régionale sur la région andine, associant également des acteurs issus de Bolivie, de Colombie, d'Équateur, du Pérou et du Venezuela. Il a reflété la forte politisation des réformes de l'administration – et plus largement de l'État – dans la région, notamment sur fond de pluralisme culturel. Le deuxième atelier s'est tenu à Conakry (République de Guinée) et a mis en exergue toute la difficulté d'une réforme de l'administration publique dans un double contexte de sortie de crise politique et de faible capacité institutionnelle. Enfin, le troisième atelier a pris place à Belgrade (Serbie) et a abordé la question de la réforme de l'administration publique par le prisme particulier de l'adhésion à l'Union européenne. Ce processus débouchera sur la rédaction d'un document d'orientation stratégique de la coopération française en matière de réforme de l'administration publique.

MARION MULLER, IRG

2 | La « nouvelle gestion publique » promeut, par exemple, une gestion par objectif destinée à responsabiliser les agents. Les réformes entreprises dans ce cadre ont eu des résultats mitigés : cf. Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Rejoignant un constat de plus en plus partagé, ce processus de réflexion a mis l'accent sur l'importance de se démarquer des approches technicistes des réformes qui ont jusque-là prévalu. Celles-ci étaient essentiellement fondées sur le transfert institutionnel et normatif, et focalisées sur la recherche de l'efficacité, de la performance et de la réduction des coûts. Les modèles occidentaux de « bonne » gestion administrative (notamment le *new public management*², emprunté au secteur privé), d'ailleurs largement idéalisés, étaient alors présentés comme la réponse universelle à adopter pour un bon fonctionnement de l'administration. Peu d'importance était accordée à la question de l'effectivité de l'administration, à savoir sa reconnaissance et son « utilisation » par les populations et les acteurs des pays concernés.

Ces réformes, imposées à marche forcée afin de faire changer les pratiques et la culture administrative à court terme, se sont souvent résumées à des réformes formelles et de façade (essentiellement par une multiplication de textes légaux, souvent peu appliqués). Elles répondaient davantage aux injonctions et aux codes internationaux qu'aux attentes des populations locales. C'est ce que soulignent très clairement Bob Bonwitt et Pauline Greco dans leur article à propos du processus d'adhésion à l'Union européenne des pays des Balkans et d'Europe centrale et orientale. Ils montrent comment la nécessité de résultats rapides quant à la transposition de l'« acquis communautaire » se fait au détriment de réformes plus substantielles de l'administration. L'expérience de la coopération de l'Union européenne témoigne ainsi du fait que la durabilité des réformes est avant tout le fruit de facteurs internes, des besoins réels des acteurs concernés et de l'existence d'une demande nationale.

Comme l'ont rappelé les échanges du groupe de travail interministériel, les réformes, y compris dans leur dimension technique, ont toujours des répercussions plus larges en termes de rapports de force et de logiques de pouvoir, que ce soit au niveau organisationnel, au sein de l'administration, ou au niveau plus global des relations entre le gouvernement, l'administration et les acteurs non étatiques. Les réformes de l'administration sont donc avant tout de nature politique et mettent en jeu une vision de l'État (de son rôle et de sa forme) et du mode de gouvernance d'un pays. Aussi, si elles ne s'inscrivent pas dans un projet politique partagé, elles ont peu de chances d'être appropriées par les acteurs censés les mettre en œuvre. Elles tendent alors à devenir une fin en soi ou un prétexte. Cependant, de plus en plus d'acteurs considèrent que la réforme de l'administration doit faire partie d'un projet plus vaste de refondation du contrat social. L'IRG entend d'ailleurs orienter ses réflexions pour mieux comprendre comment les interactions entre les institutions publiques et la société peuvent être renforcées. Comment rendre l'administration plus à l'écoute de la population et plus responsable à son égard ? Comment faire de l'administration le vecteur d'une régulation publique plus démocratique ? Construire une telle démocratie administrative³ est, par exemple, l'objet du dispositif de « gouvernement ouvert » (*open government*) mis en place par Barack Obama afin de rendre son administration plus accessible, plus transparente et plus participative. Thomas Bryer dresse dans son article un premier bilan de ces innovations institutionnelles, largement fondées sur le recours aux nouvelles technologies, et en tire quelques leçons plus générales. Il souligne qu'elles sont porteuses d'un renforcement de la démocratie, mais relève aussi leurs difficultés de mise en œuvre d'un point de vue

3 | « La démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, n° 137-138, 2011.

méthodologique ainsi que le risque que ces dispositifs ne restent que de façade et qu'ils contribuent à diminuer encore davantage la confiance des citoyens en leur administration.

Il est donc crucial de penser et d'agir en prenant en compte les dimensions globales des réformes. Les rencontres organisées par l'IRG ont souligné combien leur réussite dépendait de l'existence d'un fort portage politique (*leadership*), indispensable pour convaincre, aller au-delà des résistances au changement et des logiques d'inertie qui peuvent prévaloir au sein des administrations. Ce *leadership* doit être collectif et se construire sur la base d'alliances et de coalitions entre acteurs de changement, étatiques et non étatiques. Mais, au-delà, la réforme de l'administration publique nécessite aussi d'impliquer les citoyens. Ceux-ci sont en effet les premiers interlocuteurs de l'administration et il convient de s'assurer qu'elle répond à leurs besoins et à leurs attentes. Ils doivent donc être au cœur de la réforme. S'ils ne sont pas impliqués, ne s'approprient pas et ne légitiment pas la réforme de leur propre administration publique, celle-ci ne peut pas être mise en œuvre de façon satisfaisante. Il est ainsi de plus en plus admis que la refonte des administrations doit avant tout être bâtie à partir des problèmes et des besoins des populations. C'est à partir de cet objectif, de manière pragmatique, que la forme institutionnelle de l'administration doit être élaborée, afin de l'adapter au mieux à chacune de ses fonctions. En outre, introduire les citoyens et les acteurs non étatiques dans le processus de réforme permet d'ouvrir la réflexion, d'introduire de nouvelles idées et de nouveaux enjeux. Cette ouverture empêche que la réforme ne soit confisquée par une élite, qu'elle ne tourne sur elle-même en devenant sa propre finalité. L'implication des citoyens et d'un champ élargi d'acteurs (organisations de la société civile, secteur privé) est donc essentielle pour construire un large consensus autour des réformes, mieux les adapter aux besoins et aux attentes. De tels consensus permettent enfin de mieux faire correspondre les représentations et l'imaginaire de l'ensemble des acteurs d'une société donnée avec l'univers symbolique et les valeurs portés par les administrations. Une dimension d'autant plus importante que la fonction symbolique des institutions (qui sont porteuses de sens pour les populations) est essentielle pour asseoir leur légitimité⁴.

COMMENT ACCOMPAGNER LES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION ?

Une meilleure compréhension des réformes de l'administration publique permet aussi de réfléchir aux modalités de l'appui qui peut leur être apporté par les acteurs extérieurs. Les agences de coopération ont

4 | Voir, dans cet ouvrage, l'article de S. Bellina, « La diversité en quête d'État : la gouvernance démocratique légitime en création », p.219.

en effet un poids considérable dans les réformes menées dans les pays du Sud ou en transition. Par les financements importants qu'elles apportent, elles jouent un rôle moteur et tendent, en pratique, à faire prévaloir leur conception des réformes et à orienter fortement les politiques nationales⁵.

Il ressort du processus de réflexion sur l'appui aux réformes de l'administration publique animé par l'IRG que ces agences devraient notamment respecter davantage le caractère politique des réformes, la centralité de l'État pour mener son propre développement, et l'incontournable participation citoyenne. Mais aussi le rythme, la logique et les étapes des réformes, qui ne peuvent être imposés de l'extérieur. La valeur ajoutée des acteurs de la coopération réside alors dans leur capacité à *accompagner* l'élaboration et la mise en œuvre des réformes.

Il importe ici de partir de l'existant et de s'appuyer sur les compétences et le personnel local. L'expertise extérieure ne doit donc pas être une ressource de substitution, mais au contraire concourir à la formation et au renforcement des capacités des acteurs locaux. Toujours en s'appuyant sur les ressources existantes, notamment universitaires et d'expertise, les acteurs de la coopération peuvent également contribuer à une meilleure connaissance des contextes locaux et de leur économie politique. L'analyse des logiques sociopolitiques et organisationnelles qui structurent le fonctionnement des administrations (et notamment leurs modes de régulation « informels ») est en effet un préalable indispensable à l'élaboration et à la mise en œuvre de réformes ancrées dans la réalité. Les acteurs externes ont aussi, en tant que tiers, un rôle déterminant à jouer pour créer et faciliter le dialogue entre toutes les parties prenantes des réformes de l'administration. Il convient aussi de souligner que la pertinence de leurs interventions est renforcée si elles s'inscrivent elles-mêmes dans une logique de partenariat entre acteurs publics, organisations de la société civile et opérateurs privés. Cela implique une action coopérative en synergie avec les différents acteurs nationaux.

L'ÉVALUATION COMME PROCESSUS DE TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Réformer l'action publique pose la question de son analyse même et de son évaluation. Or cette dernière prend une signification particulière dès lors que l'on s'inscrit dans le cadre de la gouvernance. Elle ne peut se limiter à une mesure technique et quantitative *a posteriori* de l'impact des politiques publiques, à une figure imposée intervenant après la mise en œuvre. Elle implique au contraire de s'inscrire en continu et dans la

5 | Charles Polidano, "Why civil service reforms fail", *Public Management Review*, vol. 3, n° 3, 2001.

6 | Claire Launay-Gama et Monica Pachon, *Prácticas de evaluación de la gobernanza en América Latina*, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2011. Cet ouvrage a fait suite au séminaire organisé par l'IRG à Bogotá en 2008, intitulé « L'évaluation des institutions publiques en Amérique latine ».

durée, et de s'ouvrir à des acteurs non étatiques. Cette dimension multi-acteurs de l'évaluation, qui associe concepteurs et bénéficiaires des politiques publiques, est au cœur de l'ouvrage sur les pratiques d'évaluation de la gouvernance en Amérique latine que l'IRG a coordonné en partenariat avec l'université de Los Andes⁶. Les auteurs y réfléchissent sur la pertinence et l'utilité de l'évaluation institutionnelle en tant qu'outil au service de la gouvernance.

Dans son approche, l'IRG montre comment l'évaluation doit être conçue en fonction des contextes politiques et sociaux, dans un objectif de changement et de transformation de l'action publique. L'évaluation fait partie intégrante du processus de réforme et de son effectivité. Elle permet les ajustements nécessaires au fil du temps et surtout élargit le débat public relatif à la réforme. Les objectifs mêmes de l'évaluation ne se résument donc pas à la mesure d'indicateurs préétablis à l'avance. L'évaluation doit être menée dans le cadre d'une dynamique plus large d'apprentissage collectif et institutionnel, destinée à faire évoluer les pratiques. Il importe donc, pour qu'elle puisse être appropriée par les acteurs de l'action publique, qu'elle soit pensée de manière collective dès sa conception. Puis que ses résultats soient diffusés et fassent l'objet d'un dialogue entre toutes les parties prenantes. L'article de Raoul Blindenbacher et de Bidjan Nashat propose un exemple d'une telle approche innovante. Partant du constat de l'extrême complexité de la décision publique (liée à la fois au fonctionnement même du système politico-administratif, mais aussi à l'implication croissante d'acteurs non étatiques), ils soulignent les difficultés qu'ont les gouvernements à tirer des leçons du passé et à ne pas reproduire les mêmes erreurs. Dès lors, comment ceux-ci peuvent-ils optimiser leurs connaissances afin de répondre aux défis de l'action publique ? Les auteurs présentent ici le concept de « spirale d'apprentissage gouvernemental », destiné à l'organisation de processus d'apprentissage collectif relatifs à des problèmes précis de l'action publique. Il constitue pour eux un outil méthodologique et opérationnel précis, flexible et évolutif, susceptible de favoriser des politiques publiques mieux adaptées aux contextes et aux enjeux.

RÉFORMER LA FORMATION À LA GOUVERNANCE

Réformer les institutions publiques pose enfin inévitablement la question des ressources humaines. De nombreuses analyses pointent la faiblesse et l'insuffisante valorisation des compétences des fonctionnaires en tant que facteurs importants de l'inefficacité de l'administration. Les formations dispensées pour répondre à ces difficultés se révèlent

souvent insuffisantes. Elles ne permettent généralement pas de renforcer les administrations dans la durée et encore moins de créer une culture administrative plus ouverte sur la société. Elles s'inscrivent rarement dans une vision prospective de long terme de l'administration, une vision qui très souvent n'existe même pas. Elles peuvent aussi être en décalage avec des modalités de gestion des ressources humaines de l'administration, qui sont souvent fondées sur des logiques identitaires, clientélistes ou de patronage. Très souvent, les formations sont donc leur propre finalité et, selon un participant de l'atelier guinéen, « répondent plus à des envies individuelles qu'à des besoins réels ». Or, pour être effectives et avoir un impact dans la durée, il importe qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un projet politico-administratif plus global. C'est ce que nous rappelle le cas de l'École nationale d'administration française, créée en 1945 pour construire une élite administrative capable de mener la reconstruction après la guerre. Une logique similaire est à l'œuvre en Bolivie, où une École de gestion publique plurinationale a été mise en place dans le cadre du projet politique du président Evo Morales (voir encadré ci-dessous).

Une gestion publique interculturelle et interacteurs : une priorité de l'École de gestion publique plurinationale en Bolivie

353

En Bolivie, les institutions publiques doivent prendre en compte l'expérience de gestion publique des communautés indigènes. En ce sens, le gouvernement d'Evo Morales a adopté le principe d'une « gestion publique interculturelle » devant permettre un « dialogue transparent et respectueux » entre, et avec, les communautés, autour des questions de développement et d'action publique. Une telle perspective induit des changements qui requièrent des administrations une profonde rénovation de leurs logiques, pratiques et outils de gestion de l'action publique. Or cette gestion publique en coproduction avec l'utilisateur/citoyen et en partenariat avec une multitude d'acteurs publics et non étatiques a logiquement

un impact considérable sur les compétences et les formations exigées de la part des cadres et des agents de la fonction publique. La mise en place d'une école de formation spécifique s'est dès lors imposée.

Créée par décret présidentiel le 15 juillet 2009, l'École de gestion publique plurinationale (Escuela de Gestión Pública Plurinacional - EGPP) a pour vocation de répondre à ces besoins. Elle s'est donné pour objectifs de contribuer à l'émergence d'une culture du service public et de valeurs professionnelles communes dans la fonction publique bolivienne, au renforcement de l'efficacité de l'administration dans le cadre des nouveaux paradigmes de la gestion publique

« plurinationale » et, enfin, 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.

En 2012, l'IRG participera, au sein de l'EGPP, à la mise en place d'un programme de recherche sur la gouvernance. Celui-ci contribuera à la

réflexion sur la création d'un « baromètre de la gouvernance en Bolivie » et à la mise en place d'outils d'évaluation de l'action publique adaptés aux besoins et au contexte.

LAURENT CONTIS, EGPP,

ET **CLAIRE LAUNAY-GAMA**, IRG

Un autre défi est également posé aux systèmes de formation : leur adaptation à l'évolution des modes de gouvernance. L'élargissement des acteurs et les dispositifs de démocratisation qu'il induit appellent de nouvelles capacités pour gérer l'action publique. C'est là un enjeu essentiel de la réforme des systèmes de formation aux affaires publiques dans les pays andins (voir encadré ci-dessous). Enfin, comme le souligne l'exemple de l'IGAC au Cameroun (voir encadré suivant), l'offre de formation constitue elle-même un vecteur important de changement des pratiques de l'action publique. Dans cette perspective, l'IRG poursuit ses activités de formation à la gouvernance et développe pour cela une offre de formation plus structurelle. L'Institut participe, par exemple, à l'élaboration de curricula de formation multi-acteurs en Afrique centrale, dans le cadre d'un projet avec l'Agence universitaire de la francophonie.

Réformer l'offre de formation aux affaires publiques : le cas des pays andins

En Amérique andine, dans le cadre des réformes actuelles de l'État, la notion d'affaires publiques est devenue un enjeu pour la société tout entière. Elle engage désormais de nouveaux acteurs, non étatiques, et différents niveaux de décision qui répondent à de nouvelles formes de régulation. Face à ces réformes, les responsables actuels des affaires publiques doivent s'adapter et souvent modifier leurs approches et leurs systèmes de pensée. Or les formations aux affaires publiques existantes ne répondent pas toujours à ces nécessités de transformation.

Afin d'approfondir cette question, l'IRG et le master en affaires publiques (MPA) de Sciences Po Paris ont réalisé, en 2010, une étude comparative sur la formation aux affaires publiques en Amérique andine, en collaboration avec des chercheurs de centres de recherche et d'universités de Colombie, d'Équateur et de Bolivie. En Colombie, elle a été pilotée par l'Université Externado et l'Université nationale ; en Équateur, par le Laboratoire de recherche sur la gouvernance de la Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO) ; en Bolivie, par l'École de gestion publique plurinationale (EGPP).

L'étude a souligné la difficulté d'adapter la formation aux affaires publiques aux besoins de l'État et des sociétés des pays andins. Les auteurs relèvent notamment certains défis pour mieux articuler la formation aux transformations de l'État. Tout d'abord, le décalage entre la formation actuellement dispensée et les nouvelles pratiques de gouvernance instaurées dans la région. Souvent calquées sur des critères internationaux d'efficacité, les formations peuvent en effet entrer en contradiction avec les processus collectifs requis par des politiques publiques adaptées à des sociétés plurieth-

niques et multiculturelles. Elles intègrent en outre insuffisamment les nouveaux dispositifs de démocratie participative et de contrôle citoyen de l'action publique. Enfin, l'intégration de nombreux acteurs non étatiques au sein de l'administration implique de reconsidérer le contenu des formations aux affaires publiques. La question des stratégies et des méthodes de formation qui doivent être mises en place pour s'adapter à cette nouvelle culture politique est alors posée.

CLAIRE LAUNAY-GAMA, IRG

7 | L'étude complète est disponible sur le site web de l'IRG : [www. http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-67.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-67.html)

L'offre privée de formation en affaires publiques comme instrument nécessaire à l'émergence d'une gouvernance légitime en Afrique

Au cours des cinquante dernières années, face aux crises multiples et multiformes qui ont traversé les États en Afrique, les politiques de développement ont drainé des contingents de coopérants et d'experts, ainsi que toute une panoplie de programmes d'assistance. Ces dispositifs exogènes, faisant peu de cas des capacités locales, ont eu des effets fort mitigés en Afrique. Or l'intelligence endogène existe. Le dynamisme de l'enseignement supérieur et les investissements des chercheurs africains dans les espaces mondiaux du savoir sont là pour le prouver. C'est sur la base de ce capital précieux que l'Afrique doit forger ses propositions et préparer des hommes et des femmes capables de construire de nouveaux modèles d'action publique, d'inspirer la mise en place de systèmes de régulation cohérents, légitimes et performants à l'échelle locale et nationale, et enfin d'éclairer les décideurs qui ont la charge de gérer les affaires publiques et de faciliter l'action de tous ceux qui concourent à leur production.

L'exigence d'une production nouvelle des choix du continent africain passe par une urgente interrogation sur la formation des acteurs intervenant dans le champ de l'action publique en Afrique. En effet, la formation aux affaires publiques est confrontée en Afrique à plusieurs défis, en termes tant d'accessibilité que de pertinence. Pourvue généralement de manière exclusive par les États, elle s'avère incapable de satisfaire la demande croissante de formation aux affaires publiques et de combler le besoin en cadres qualifiés dans le domaine.

Dès lors, comment ne pas considérer impératif de mettre en place des formations alternatives pour un nouveau leadership en Afrique, en suivant les paradigmes qui correspondent à la nouvelle marche du monde ? Il nous semble important de

travailler à l'émergence d'une nouvelle génération de gestionnaires capables de penser, de configurer et d'insérer harmonieusement l'État africain dans ce nouveau monde. Telle est, selon nous, une des problématiques essentielles qui devrait mobiliser la réflexion et l'action des acteurs, tant publics que privés, nationaux ou internationaux, préoccupés de la place de l'Afrique dans le monde.

Pour l'IGAC et ses partenaires, la reconnaissance de cette problématique légitime a émergé au cours du colloque organisé par l'IRG à Yaoundé au mois de novembre 2010 sur la problématique de la gouvernance en Afrique centrale. Cette rencontre a renforcé la nécessité de promouvoir la formation dans le domaine des affaires publiques. C'est là l'objet même de l'Institut panafricain des hautes études en affaires publiques (IPHEAP), créé par l'IGAC et dont l'ouverture officielle est prévue en septembre 2012. Ce projet s'appuie sur une stratégie de mutualisation et de mise en convergence de compétences et d'expertises de haut niveau, développées par divers acteurs et organisations qui exercent en Afrique et ailleurs dans le domaine de la gouvernance et des conflits. Il est ainsi soutenu par un vaste réseau constitué d'acteurs comme le CERDHAP (Centre d'études et de recherche sur le droit, l'histoire et l'administration publique) de l'université Pierre-Mendès-France de Grenoble-II, les associations Modus Operandi et Irénée, l'ARGA (Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique) ou encore l'UCAC (Université catholique d'Afrique centrale). Il peut être le vecteur du renouvellement de la formation aux affaires publiques et un levier de promotion d'un nouveau leadership en Afrique.

CIRILLE ROLAND NYECK,

IGAC (INSTITUT POUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE CENTRALE)

La refondation de l'État (de son administration publique, de ses modalités d'action et d'évaluation, de son interaction avec la société) doit avant tout s'inscrire dans une vision politique intégrée et stratégique, définie dans le cadre de processus légitimants⁸. Cependant, reconnaître et prendre en compte cette dimension politique ne suffit pas. Rendre des réformes effectives implique de les mettre en œuvre par l'intermédiaire d'outils opérationnels (dispositions juridiques, structures organisationnelles). Il convient en effet de retranscrire la vision politique des réformes dans des dispositifs techniques qui permettront de les porter et de les faire vivre concrètement. Une gouvernance plus démocratique nécessite, par exemple, la mise en place d'instruments de concertation qui seront animés selon une méthodologie particulière. Politique et technique sont donc inextricablement liées et doivent être pensées en conséquence. C'est là un défi essentiel pour la réforme des institutions publiques. Et un objectif urgent pour les acteurs de changement.

La refondation de l'État nécessite enfin d'adopter un nouveau regard sur les réformes de l'administration publique, de les concevoir à travers le prisme plus large de la gouvernance et de sortir ainsi de réformes essentiellement conçues selon des logiques internes à l'administration. Il importe donc de mieux comprendre les contraintes extérieures qui pèsent sur le fonctionnement de l'administration, mais qui sont aussi susceptibles d'être des vecteurs de changements. Les réformes de l'administration seront aussi stimulées de l'extérieur. C'est tout l'enjeu de leur reconnexion avec la société. ■

8 | Voir notamment, dans cet ouvrage, les articles de S. Bellina, « La diversité en quête d'État : la gouvernance démocratique légitime en création », et de Claire Launay-Gama et Pierre-Yves Guihéneuf, « Recherche d'influence, concertation et contrôle social : quels espaces de dialogue entre acteurs étatiques et non étatiques ? »

