

**Séminaire Francophone « Pour des réformes viables en période de crise »**  
**Conférence Annuelle du GEAP**  
Bucarest 2011

Résumé des travaux

La première édition du Séminaire Francophone du Groupe Européen pour l'Administration Publique a réuni à Bucarest trente chercheurs et praticiens ainsi que dix visions nationales autour de la question des « Réformes viables en période de crise ».

Dicté à la fois par la conjoncture et les préoccupations de la communauté universitaire, le débat porte sur la conception et la mise en œuvre des projets de réforme dans un système de contraintes paradoxal. Les initiatives nouvelles doivent respecter la sévérité des contraintes budgétaires, répondre structurellement aux défis par des effets concrets et durables pour le citoyen et la collectivité, et produire rapidement des impacts pour alléger les pressions des marchés financiers et des agences de notation. Le réformisme en temps de crise atteint une dimension nouvelle, celle de la viabilité des transformations dans des systèmes publics sous tension.

Imaginer des réformes qui soient à la fois faisables et durables appelle avant tout une compréhension approfondie de la nature et des fondamentaux de la crise ; c'est la conclusion de la table ronde « Crise contemporaine et renouveau de l'action publique ». Les crises systémiques affectent de concert l'Etat et le secteur privé et soulignent le poids des idéologies politiques et managériales dans la structuration de l'action publique. Au cours des années 70, dirigisme et politiques keynésiennes épuisent leurs limites et jugulent la vitalité économique sous le poids d'un Etat tentaculaire et bureaucratique. La transition néolibérale des années 80 redimensionne l'Etat et redonne au secteur privé et aux marchés une liberté dont les dérapages se ressentent aujourd'hui. Pour sortir de ce mouvement de balancier, la solution n'est ni la réduction à tout prix des dépenses publiques, ni le retour des services publics dans le giron de l'Etat. Il s'agit au contraire de faire évoluer les relations entre les Etats, les citoyens et la société civile pour faire émerger de nouveaux systèmes de gouvernance des services publics favorisant l'apprentissage collectif et leur développement. Les Etats doivent retrouver leur capacité d'intervention et faire face à la globalisation des échanges par de nouveaux systèmes de régulation régionaux et internationaux basés sur la réglementation économique, l'équité sociale et le développement durable. Par ailleurs, si la crise est comprise comme l'aboutissement d'un cycle technologique et institutionnel au sens de Schumpeter, l'Etat doit redevenir « stratège », favoriser l'innovation et les investissements publics et privés. La repolitisation des débats, une vie sociale et politique riche basée sur l'émulation et l'expérimentation feront émerger savoirs nouveaux et institutions adaptées.

Si l'Etat Stratège revoit ses missions et ses rapports avec l'environnement économique et la société civile, il ne présage pas des contours précis des réformes et des politiques qu'il doit mettre en œuvre dans le secteur public. Celles-ci varient des réorganisations à la réingénierie des processus, des réformes budgétaires aux réformes de la fonction publique, de la décentralisation à la modernisation des services. L'approche stratégique rappelle cependant les mises en garde contre « l'institutionnalisme naïf », les benchmarks mal compris qui implantent, sous le contrôle d'agences influentes, des solutions anhistoriques et acontextuelles dans les administrations et les collectivités.

Les travaux du séminaire font apparaître en revanche des *outils et principes stratégiques* qui renforcent la résilience des organisations publiques face à la crise et contribuent au succès de la mise en œuvre des changements. Ainsi, la démarche prospective apporte-t-elle aux décideurs une veille sur l'environnement externe et le corps social, mais vaut également comme forme de conduite du changement en situation de crise. Elle mobilise compétences et énergie au delà des équipes de direction et permet d'identifier des solutions inattendues et efficaces (Cohen 2011). Les exemples de l'Italie et de la Roumanie révèlent l'intérêt des concours d'innovation administrative dans les collectivités et les administrations déconcentrées, facteurs d'émulation, de consolidation des équipes et

d'apprentissage intra- et inter-organisationnel (Mititelu et al. 2011). La territorialisation des politiques publiques consolide les capacités locales de gouvernement, encourage la participation et accroît les possibilités d'innovations « bottom-up » (Messaoudène et al. 2011). Le facteur humain n'est pas oublié, l'adoption de styles de leadership transformatif et la sensibilisation des cadres à l'intelligence émotionnelle (Lamontagne et Rinfret 2011) appuient des politiques organisationnelles viables comme « vivifiantes ».

Ajoutons que l'Etat Stratège doit se pencher avec soin sur les conditions et l'accompagnement de la mise en œuvre des réformes, si elles doivent procurer les résultats attendus. L'analyse stratégique doit à la fois précéder le choix des nouvelles politiques et les acter dans un mouvement politique et administratif. Toutefois, la forte mortalité des réformes dans les pays de tradition légaliste montre qu'elles sont souvent un « concept du moment » : toujours pensées financièrement, mais insuffisamment ancrées dans les réalités historiques et contextuelles des services. L'évaluation *ex ante* des réformes et *ex post* de leurs fruits reste une pratique peu répandue. Or, c'est précisément ce retour sur les expériences passées qui, capitalisé par les hauts fonctionnaires et responsables politiques, permettraient d'éviter des pathologies et des paradoxes de facture organisationnelle (réformes du pilotage muées en contrôle bureaucratique), institutionnelles (décentralisation sans moyens qui culpabilise et déresponsabilise les hauts fonctionnaires), ou culturelles (un désir de transparence qui affaiblit la cohésion et l'éthique du service) (Drumaux 2011). On note également que les managers des réformes prennent rarement le temps de comprendre et d'analyser le passé institutionnel des organisations visées par les réformes. Une vision anhistorique, l'orientation vers l'avenir et l'urgence des agendas les empêchent de tirer profit d'atouts silencieux cumulés progressivement par ces organisations, alors même que les ressources se font rares et l'obligation de résultat face à la crise s'accroît (Turc et Fouchet 2011).

La diversité de ces analyses pointe à la fois l'intérêt du concept de viabilité des réformes et sa capacité à ouvrir sur de multiples horizons d'investigation. Les prochaines éditions de Séminaire Francophone auront pour vocation de prolonger ces travaux dans les domaines de la nouvelle gouvernance publique, de l'innovation, de l'évaluation. Se vérifie également l'intérêt de la francophonie comme véhicule de cultures politico-administratives différentes sur bien de points des pratiques et des analyses réalisées dans le monde anglo-saxon, qu'elles viennent enrichir. Le Comité Scientifique vous invite donc à participer aux travaux du Séminaire, et à contribuer à l'installation durable du français comme langue des dialogues européens de management public.