

*La spécialisation et la coordination dans la réforme structurelle
du pouvoir exécutif en Équateur 2007-2016*

Maria Imelda Robalino

a. Objectifs de la recherche

Pendant les dix ans de gouvernement du Président Rafael Correa Delgado, l'Équateur a expérimenté une série de réformes liées au changement du modèle de développement et au rôle assigné à l'État dans le développement. Contrairement au modèle néolibéral dominant à son arrivée, la Révolution citoyenne proposée par Correa présente une vision axée sur l'être humain et non sur la croissance économique, l'objectif final étant d'atteindre le *sumak kawsay* ou Bien-Vivre (Larrea, 2012: 31). Le changement de stratégie de développement a généré une transformation du modèle d'État et une réforme de ses structures afin de récupérer une partie des capacités perdues ou affaiblies dans les années quatre-vingt et nonante, à cause de l'application des résolutions du Consensus de Washington (Muñoz, 2007: 63).

La « réforme démocratique de l'État » a commencé avec la publication de la vingtième Constitution de la République de l'Équateur, approuvée par référendum populaire en octobre 2008; en application de la nouvelle Constitution, une série d'instruments normatifs ont transformé la structure de l'État équatorien. Dans le cas de la fonction exécutive, la réforme poursuivait trois objectifs fondamentaux: (1) la réorganisation et la rationalisation de sa structure; (2) la récupération de capacités-clés de l'action publique ; et (3) le renforcement de la coordination sectorielle et intersectorielle dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques (SENPLADES, 2009: 6)

Maintenant que le double mandat du président Correa se termine, il est pertinent de s'interroger sur les modifications apportées à la structure du pouvoir exécutif équatorien: Quels sont les principaux changements apportés à la structure du pouvoir exécutif équatorien ? Quelles organisations ont été créées, modifiées ou supprimées ? Quels sont les secteurs des politiques

publiques qui ont connu le plus de changements ? Quelles sont les capacités de l'État qui ont été le plus renforcées ? Quelles sont les mécanismes et les instruments de coordination utilisés ? Existe-t-il une corrélation entre la spécialisation et la coordination ?

Dans ce cadre, la recherche que nous proposons de réaliser poursuit trois objectifs : (1) analyser les trajectoires de la spécialisation et de la coordination dans les réformes successives du pouvoir exécutif en Équateur durant les années 2007-2017 ; (2) déterminer la corrélation entre les deux variables : spécialisation et coordination, et (3) rechercher d'autres variables explicatives de la coordination dans le cas de l'Équateur.

Le cas proposé est intéressant à plusieurs titres. D'une part, pendant la période de gouvernement sélectionnée, il y a eu de nombreux changements structurels permettant ainsi d'analyser la relation « pendulaire » entre spécialisation et coordination sur une longue période et dans un pays hors OCDE. D'autre part, la réforme en Equateur coïncide avec des processus de réforme similaires de « retour de l'Etat » en Amérique Latine, principalement au Venezuela et en Bolivie (Burbano de Lara, 2015). De cette façon, le cas de l'Equateur s'inscrit dans un contexte géopolitique plus large qui, bien que n'étant pas abordé dans cette étude, pourra ensuite faire l'objet de comparaisons avec les deux pays précités.

b. Etat de l'art

La littérature académique sur la coordination inter-organisationnelle dans le secteur public se concentre surtout sur les pays membres de l'Union européenne ou de l'OCDE, et mobilise principalement le paradigme du New Public Management (NPM) comme cadre théorique de référence. La spécialisation y est considérée comme l'une des solutions possibles aux problèmes structurels complexes du secteur public car elle garantit : (a) l'expertise et la qualité du service public ; (b) l'exercice effectif de la capacité managériale; (c) la responsabilité vis-à-vis des clients ou des consommateurs ; et (d) la réduction des dépenses publiques (Christensen et Laegreid, 2007: 17; Hood, 2005: 36). La spécialisation correspond à la création de nouvelles organisations avec des objectifs limités et des tâches spécifiques (Laegreid et Verhoest, 2010: 5). La prolifération d'organisations autonomes génère toutefois à terme des problèmes de coordination dans l'action publique, comme la duplication d'activités ou de ressources, le comportement opportuniste des fonctionnaires à la tête des agences, la fragmentation du secteur public, la perte du contrôle politique (...) (Hood, 2005: 27). Par coordination, nous entendons « les instruments et mécanismes visant à renforcer l'alignement volontaire ou forcé des tâches et des actions des organisations au sein du secteur public » (Verhoest, Bouckaert, et Peters 2007 : 362).

La littérature académique envisage la relation spécialisation-coordination comme étant de type causale, la désagrégation qui résulte du processus de spécialisation engendrant la nécessité de mettre en place des mécanismes de coordination. Et cette relation causale se déroule, au fil du temps, à travers des cycles pendulaires qui vont de la désagrégation à la réintégration (Legrain et Verhoest, 2004; Verhoest, Bouckaert et Peters 2007 ; Elston, 2012 ; Bouckaert, Peters et Verhoest, 2012). Ces analyses présentent toutefois deux limitations: (1) la première a trait à la causalité, car dans la réalité empirique il est possible de relever d'autres variables, en plus de la spécialisation, expliquant le besoin de coordination dans le secteur public ; (2) la deuxième se rapporte à la vision cyclique du changement. S'il est probable que la coordination soit précédée par un cycle de spécialisation, on ne peut exclure a priori des cas de réformes dans lesquels les deux variables agissent simultanément.

C'est la raison pour laquelle nous proposons d'intégrer d'autres explications au problème de la réforme structurale en mobilisant la « perspective transformatrice » de Tom Christensen et Per Lægheid. Ces auteurs, contrairement aux théories qui expliquent le changement organisationnel comme le résultat de décisions stratégiques des acteurs ou comme le produit de l'adaptation à l'environnement (Greenwood et Hinings, 1996 ; Peters, 1992), interprètent les réformes organisationnelles comme le produit d'un mélange complexe de facteurs incluant des aspects environnementaux, le contexte institutionnel et des caractéristiques politiques. Ces facteurs définissent la marge de manœuvre ou les contraintes auxquelles sont confrontés les dirigeants politiques et administratifs lors de l'adoption et de la mise en œuvre des réformes (Christensen & Lægheid, 2016 :27). En outre, l'approche temporelle que nous utiliserons pour analyser la réforme sera longitudinale (Pettigrew, 1990 :268-270), prenant en considération le contenu et l'ordre des différents épisodes de la réforme et les moments d'intersection des trajectoires des variables (Bezes et Parrado, 2013: 28-29).

c. Projet de recherche

Notre étude se situe dans un type de recherche descriptive et corrélacionnelle. Elle est descriptive car elle vise à recueillir des données et à mesurer les différentes dimensions des variables étudiées pendant la période définie ; et elle est corrélacionnelle puisque l'objectif est de déterminer l'existence ou non d'une corrélacion entre les deux variables et le degré, la direction et la nature de cette corrélacion.

La recherche que nous proposons de réaliser est une étude mixte qui va combiner les approches quantitative et qualitative, dans la collecte et l'analyse de données. Les sources d'information seront: (a) des textes normatifs, principalement des décrets d'application, et (b) des entretiens avec des politiques et des fonctionnaires du pouvoir exécutif. Pour analyser les données nous proposons les méthodes suivantes : La statistique descriptive, la statistique corrélacionnelle (quantitative) et l'analyse de contenu (qualitative).

Les textes normatifs seront décomposés en deux parties : les exposés des motifs et les résolutions. Les premiers nous permettent d'analyser les raisons de la réforme et sa relation aux facteurs d'environnement (problèmes sociaux émergents) ou stratégiques (objectifs des gouvernements). Les résolutions seront mesurées selon les dimensions suivantes : Pour la variable explicative « spécialisation » ont été déterminés quatre dimensions : niveau de la réforme, type de réforme, type d'organisme et compétence attribuée, et le contenu de la réforme. Quant à la variable dépendante « coordination », elle sera décrite en trois dimensions : type de réforme, type de mécanisme et type d'instrument. Dans le tableau ci-joint sont développées chacune des dimensions des variables.

d. Plan de travail

En termes d'organisation de la recherche doctorale quatre phases sont prévues (cf. tableau en annexe) (I) une première étape consistera en l'affinage du design de la recherche ; (II) la deuxième aura pour objectif l'élaboration du cadre théorique et la collecte des données sur le terrain. Pour collecter les données, un séjour de 8 mois a été convenu avec FLACSO (Equateur) dans le cadre du programme de tutelle doctorale, sous la supervision du Professeur Guillaume Fontaine, membre du Comité d'accompagnement du Doctorat (cfr. Accord avec FLACSO) ; (III) dans la troisième phase, les données seront analysées et les résultats seront interprétés ; (IV) Enfin la dernière étape permettra d'élaborer le document final, et de présenter et défendre la thèse.

Bibliographie

- Bezes, Philippe et Salvador Parrado (2013) "Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain" En: *West European Politics*, No. 36, Vol.1: 22-50.
- Bouckaert, Geert; Guy Peters et Koen Verhoest (2012) *The coordination of Public Sector Organizations. Shifting patterns of public management*. Angleterre: Palgrave Macmillan.
- Burbano de Lara, Felipe (2015) "Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas". En: *Íconos*. Vol. 19, No. 2: 19-41
- Christensen, Tom et Lægreid, Per (2016) "A Transformative Perspective" En: *Theory and practice of public sector reform*. Steven Van de Walle and Sandra Groeneveld (eds.): 27-43. New York : Routledge.
- Christensen, Tom et Per Laegreid (2007) "The whole-of-government approach to public sector reform". En: *Public Administration Review* No. 67, Vol. 6: 1059-1066.
- Elston, Thomas (2012) "Developments in UK executive agencies: Re-examining the 'disaggregation-reaggregation' thesis". En: *Public Policy and Administration* No. 28, Vol. 1: 66-89
- Greenwood, Royston et Hinings, Christopher (1996) "Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism" En: *The Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 4: 1022-1054.
- Hood, Christopher (2005) "The idea of Joined-up Government: A historical perspective" En: *Joined-up Government*. Vernon Bogdanor (ed.): 19- 42. Oxford: Oxford University Press.
- Kuipers, Ben et.al. (2013) "The management of change in public organizations: a literature review" En: *Public Administration*.
- Laegreid, Per et Koen Verhoest (2010) "Introduction: Reforming public sector organizations". En: *Governance of Public sector organizations. Proliferation, autonomy and performance*. Per Laegreid et Koen Verhoest (eds.): 1-18. Angleterre: Palgrave Macmillan.
- Larrea, Ana Maria (2012) *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Legrain, Amaury et Koen Verhoest (2004) "Le secteur public en France et en Belgique: de la coordination hiérarchique à la coordination par réseaux". En: *Politiques et management public*, Vol. 22 No. 3: 163-191.
- Muñoz, Pabel (2007) ""La reforma democrática del Estado" En: *Tendencia*: 63-67.
- Peters, Guy (1992) "Government Reorganization: A Theoretical Analysis" En: *International Political Science Review*, Vol. 13, No. 2: 199-217
- Peters, Guy (2015) *Pursuing horizontal management. The politics of public sector coordination*. Les États-Unis: University Press of Kansas.
- Pettigrew, Andrew (1990) "Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice" En: *Organization Science*, Vol. 1, No. 3: 267-292.
- SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009) *Reforma democrática del Estado*. Quito: SENPLADES.
- Verhoest, Koen; Geert Bouckaert et Guy Peters (2007) "Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005". En: *International Review of Administrative Sciences*, No. 73: 325-348.

Annexes

1.1. Tableau 1 : Opérationnalisation des concepts: Variables, dimensions et sous-dimensions

Variable	Dimension	Sous-dimension	Référence
Specialization	Niveau de la réforme	Sous-organisationnelle	Kuipers et.al. (2014: 2-3)
		Organisation	
		Secteur	
	Type de réforme	Création	Loi de modernisation de l'État
		Suppression	
		Fusion ou absorption	
	Type d'organisme	Politique	Bouckaert, Peters et Verhoest (2012: 70-71)
		Ministères	
		Agences	
	Faculté	Direction	SENPLADES (2009 :16)
		Planification	
		Exécution	
Régulation			
Coordination	Type de réforme	Création	Loi de modernisation de l'État
		Suppression	
		Fusion ou absorption	
	Mécanisme	hiérarchiques	Verhoest, Bouckaert, et Peters (2007 : 365)
		de réseau	
		de marché	
	Instrument	Chef du cabinet	Peters (2015 : 75-92)
		Ministres sans portfolio ou de coordination	
		Comités interministériels	
		Conseils consultatifs	

1.2. Tableau 2: Plan de travail

2016	Affinage du design de la recherche
2017	Formation méthodologique Entretiens exploratoires
2017	Elaboration du cadre théorique
2018	Collecte des données : Séjour à FLACSO Equateur
2018	Analyse qualitative et quantitative des données
2019	Interprétation des résultats
2019	Rédaction du document final
2020	Révision et correction du document final Organisation de la défense de la thèse