

Le processus de réforme de l'Etat en République dominicaine : analyse des effets conjugués des dysfonctionnements de la coopération internationale et du manque d'institutionnalisation de l'Etat

Alain DELMAS

**Le processus de réforme de l'Etat en République dominicaine :
analyse des effets conjugués des dysfonctionnements de la
coopération internationale et du manque d'institutionnalisation de
l'Etat.**

Alain Delmas¹

¹ *Alain Delmas est diplômé d'un DEA de sociologie politique et d'un master en droit public est fonctionnaire parlementaire à l'Assemblée nationale. Il a été consultant pour des projets de la Commission européenne et du PNUD et il a dirigé les projets Administration publique des Programmes de Réforme et Modernisation de l'Etat au Paraguay (05/1999-07/2001) et en République dominicaine (03/2002-09/2006), financés par la Commission européenne.*

Introduction.

Les processus de réforme et de modernisation de l'Etat ont connu un fort développement au cours des quelque vingt ou trente dernières années, objet d'une littérature internationale importante qui a tenté tout à la fois d'en tirer les leçons et de systématiser les éléments stratégiques et de fond qui contribuent à leur succès. Ainsi, quelles que soient les expériences analysées sur l'ensemble des continents, ce sont les mêmes facteurs qui se retrouvent considérés comme essentiels. Parmi les principaux, figurent notamment un leadership politique fort depuis le sommet de l'Etat, un mode de coordination efficace du processus, la recherche de consensus, la mise en œuvre de mécanismes participatifs, une politique de communication soutenue sur les objectifs, orientations, difficultés et succès². Le vade-mecum de la réforme pourrait encore être affiné, qui inclurait ou insisterait sur tel ou tel aspect qui, selon les cas, aura pu avoir plus ou moins d'incidence dans le déroulement des réformes ou leur bonne fin.

Cela étant, force est de constater que les auteurs s'intéressent surtout aux processus de réforme menés dans les pays développés, notamment ceux devenus emblématiques de Nouvelle-Zélande ou du Canada, ou d'autres, également membres de l'OCDE. En revanche, peut-être faute de recul encore, hormis les communications présentées dans le cadre des congrès annuels du CLAD³, ou des conférences et séminaires organisés par le CAFRAD⁴, un nombre relativement peu élevé d'études semble avoir jusqu'ici été consacré à des pays en voie de développement ou intermédiaires, alors même que la communauté internationale y appuie la mise en œuvre de programmes et projets de réforme institutionnelle.

Il resterait donc à déterminer la pertinence des conditions et critères mis en avant en ce qui concerne ces pays, dans la mesure où les problèmes qui les affectent sont

² Parmi les multiples sources, sur cet ensemble de questions : G. Braun, *Rapport d'information n° 348 sur la réforme de l'Etat à l'étranger*, Sénat, session ordinaire de 2000-2001, Paris, 104 pages ; OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, Paris, 2001 ; 284 pages ; Revue française d'Administration publique, « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », Paris, n° 105-106, 2003 ; F. Lacasse, et P-E Verrier, (Dir.) *30 ans de réforme de l'Etat, Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Ed. Dunod, 2005 ; 246 pages ; OCDE, *Moderniser l'Etat, la route à suivre*, Paris, 2005 ; 265 pages ; Institut Montaigne, *15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique*, Paris, 2005 ; 57 pages ; G. Bertucci, (Dir.), *Innovations in Governance and Public Administration : replicating what works*, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, 2006 ; 190 pages ; ou encore, *Le Consensus européen pour le Développement*, § 86 à 88, Journal Officiel de l'Union européenne, 24.2.2006, 19 pages.

³ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, <http://www.clad.org.ve/siare/index.htm>

⁴ Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement, <http://www.cafrad.org>

d'un tout autre ordre⁵. En d'autres termes, en ce qu'il repose sur des bases plus faibles, le processus de réforme de l'Etat dans les pays intermédiaires ou en voie de développement ne peut avoir exactement le même objet que dans les pays développés, bien que certains axes de réforme, telle la décentralisation, y soient aussi devenus de véritables paradigmes. Il serait en tout cas surprenant que ces points de départ qui traduisent un manque général d'institutionnalisation de l'Etat, soient sans incidence sur le déroulement du processus, sans même que l'on s'aventure à dire qu'ils risquent d'en constituer le talon d'Achille : les efforts de ces Etats se heurtent évidemment à nombre de difficultés et les tâches auxquelles ils doivent faire face sont immenses. Pour ne prendre que cet exemple, les stratégies de mise en œuvre des textes régionaux élaborés sous l'égide des Nations Unies⁶ que sont pour une part, la *Charte Africaine de la fonction publique*⁷ ou la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*⁸, doivent aussi, si ce n'est avant tout, prendre en compte les pratiques nationales et réussir un profond changement culturel : professionnaliser la fonction publique dans des pays où être fonctionnaire est principalement un mode de rétribution du militantisme, syndical ou politique, impose de surmonter des résistances au changement d'une particulière complexité et représente un défi social, économique, culturel et politique d'une ampleur sans commune mesure avec celui que doivent relever les promoteurs de la rémunération liée à la performance dans la fonction publique en Europe occidentale.

Survolant une décennie de réforme de l'Etat en République dominicaine, le présent article souhaite précisément contribuer à la réflexion sur la question de la faible institutionnalisation de l'Etat comme variable cardinale du processus, notamment au regard de deux programmes mis en place simultanément avec

⁵ Pour les résumer très brièvement, mentionnons : des fonctions publiques clientélistes, fort éloignées des standards de professionnalisme communément admis ; des administrations publiques désorganisées ou structurées selon des critères plus patrimoniaux que rationnels ; des modes de définition et de gestion des politiques publiques dans lesquels la recherche de la cohérence et l'harmonisation ne sont ni essentiels ni prioritaires ; une opacité des pratiques administratives ; une relation avec la Société civile peu empreinte de fluidité ou de confiance.

⁶ L'élaboration de ces documents s'inscrit notamment dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU relatives au renforcement des administrations publiques dans les pays en développement et de la politique d'aide menée par le Département des affaires économiques et sociales (UN-DESA) qui y participe, en coordonnant les efforts des pays membres au niveau régional. Ces chartes sont des recommandations, sans effet juridique ; néanmoins, le prestige atteint au fil des ans par le CLAD, pour ce qui concerne l'Amérique latine, conjugué à leur approbation réitérée lors de sommets régionaux successifs (technique, puis ministériel et enfin présidentiel) leur donne un effet de levier capital pour légitimer et renforcer des processus de réforme au niveau interne qui, sans cela, manqueraient de contenu technique et doctrinal.

⁷ Adoptée au cours de la troisième Conférence Panafricaine des ministres de la Fonction publique, Windhoek, Namibie, 5 février 2001.

⁸ Signée par l'ensemble des pays d'Amérique latine et des Caraïbes lors de la cinquième Conférence ibéroaméricaine des ministres de l'administration publique et de la réforme de l'Etat, Santa Cruz de la Sierra, Bolivie, 26-27 de juin de 2003.

l'appui de la coopération internationale. Concrètement, la question du manque de coordination au sein de l'appareil étatique et de ses incidences, directes ou par ricochet, sur la réforme elle-même, ainsi que sur les acteurs et opérateurs qui y concourent, servira de fil conducteur. Elle montrera comment, au début du processus, ce déficit a eu un impact considérable, tant sur la définition de la réforme de l'Etat que sur sa gestion, que ce soit au plan de sa cohérence technique ou des stratégies mises en œuvre. Impact d'autant plus net que le rôle des opérateurs internationaux, au cours de ces premières années, est loin d'être exempt de critiques, en ce qu'il paraît plus attiser les difficultés que contribuer à les aplanir.

1. *Présidentialisme, fonctionnement de l'Etat et processus de réformes.*

Depuis l'instauration de la République en 1844, les traits dominants du gouvernement dominicain ont clairement été l'autoritarisme et la centralisation, et le chemin vers l'institutionnalisation de pratiques démocratiques de pouvoir a été lent et ardu⁹. Quelles qu'aient été les dispositions constitutionnelles, la relation au titulaire du pouvoir exécutif des secrétaires d'Etat et, *a fortiori*, des autres acteurs politiques et hauts fonctionnaires, a toujours été marquée du sceau d'une véritable révérence envers un Président de la République omnipotent. Que les textes successifs régissant les pouvoirs publics prévoient ou non l'instauration de mécanismes de coordination n'a jamais réellement importé, dans la mesure où les pratiques ont toujours entériné et légitimé un pouvoir présidentiel clairement discrétionnaire.

À cet égard, la question de la gestion budgétaire est particulièrement illustrative : aux termes d'un célèbre chapitre « 14-01 »¹⁰, le Président de la République dominicaine a longtemps eu l'usage personnel et incontrôlé des excédents budgétaires. Si l'on en croit de nombreux témoignages concordants, ce ne sont d'ailleurs pas seulement les excédents qui étaient gérés de cette façon, mais jusqu'à ces dernières années, une grande partie du budget national. En d'autres termes, au

⁹ Sur cette question, voir notamment les contributions de T. Mejía Ricart ou de A. Abreu, in *Diálogo por la reforma*, Actes du séminaire international «*Coordinación y eficacia gubernamental: elementos básicos del buen gobierno*», organisé à Saint Domingue par le PARME en août 2003. Parme Ed., 2005; 180 pages. Voir aussi J. Oviedo, «*Los partidos políticos y la construcción del Estado: elementos de diagnóstico para el cambio*», in *Democracia y partidos políticos: Legislación y expectativas de cambio.*, pages 226 et suiv. ; Participación Ciudadana Ed., Santo Domingo, 2002; 382 pages. Sur cet aspect, et pour ne s'intéresser qu'à la période récente, on peut également considérer que les six mandats présidentiels de Joaquín Balaguer n'auront sans doute pas accéléré la transition démocratique. Pur produit du sérail trujilliste dont il gravit tous les échelons de l'appareil étatique dictatorial dès les années 30, J. Balaguer (1906-2002), fut vice-président de la République de mai 1957 à août 1960, date à laquelle il accéda pour la première fois à la charge suprême, avant même l'assassinat du général Trujillo. Après un exil de quelques années, il sera de nouveau Président de la République de 1966 à 1978, puis de 1986 à 1996.

¹⁰ Loi organique du Budget n° 531 du 11 décembre 1969, articles 50 et suiv. Ce chapitre n'est plus aujourd'hui qu'anecdotique, grâce aux effets de l'informatisation des procédures et aux exigences du FMI, dans le cadre des accords signés ces dernières années.

delà de la stricte application d'une disposition peu orthodoxe, culture et tradition présidentielistes aidant, l'irrespect, voire la violation des dispositions budgétaires votées par le Congrès national est devenu une pratique courante que personne, opposition parlementaire ou autre, durant des décennies, ne s'est jamais risqué à remettre en question. Incidemment, dans un tel scénario, où l'exécution budgétaire ressort plus de l'aléatoire, du fait du Prince, que de la définition préalable et rigoureuse de politiques publiques qu'elle traduirait, toute idée de planification de l'action de l'Etat perd clairement de son intérêt.

On ne saurait donc s'étonner, dans ces conditions, qu'aujourd'hui encore, la question de la coordination du travail gouvernemental et, partant, de l'harmonisation des politiques publiques, soit de celles qui ont le plus de difficulté à progresser, et que le fonctionnement du régime politique dominicain ait du mal à se départir de cette verticalité, malgré les difficultés qu'elle induit. En témoignent aussi les avatars réguliers du conseil des ministres que, depuis le début des années 80 chaque Président de la République recrée par décret au tout début de son mandat, sans néanmoins lui donner aucun caractère opératif, ni le réunir régulièrement et sur un ordre du jour déterminé, faute d'en percevoir l'utilité en termes d'efficacité et de cohérence gouvernementale.

En matière de réforme de l'Etat, cette culture de pouvoir n'a pas été pas sans répercussions tant sur l'initiative du processus que sur sa conduite, dans la mesure où l'insuffisante coordination au sein du pouvoir exécutif, combinée au manque de leadership politique en l'espèce, a conduit à une situation extrême en matière d'expression de la demande d'aide internationale de la part du gouvernement dominicain, sur laquelle il convient de s'attarder.

A partir des années 2002-2003, deux « macro » programmes d'appui à la réforme et modernisation de l'Etat, le PARME et Pro-Reforma, ont été exécutés, en grande partie simultanément. Leur genèse est intéressante, en ce sens qu'ils ont tous deux été élaborés à la demande du premier gouvernement du Président Leonel Fernández¹¹, formulée au tout début de son premier mandat en 1996. La « gestation » - définition du contenu des programmes, négociation des financements, procédures d'appel d'offre pour la sélection des consortia qui dans un cas comme dans l'autre seraient chargés de leur exécution - aura été suffisamment longue pour que le président Fernández ne soit plus en fonction au moment de leur démarrage. Ce n'est qu'en mars 2002, presque à mi-mandat de son successeur, le Président Hipólito Mejía, que l'équipe technique de gestion du

¹¹ Elu une première fois en mai 1996 pour un mandat à l'époque non renouvelable, Leonel Fernández (Partido de la Liberación Dominicana, PLD) a gouverné d'août 1996 à août 2000. Lors des élections de 2004, il a battu au premier tour de scrutin le président sortant, Hipólito Mejía (Partido Revolucionario Dominicano, PRD). Il a été réélu pour un troisième mandat de quatre ans au premier tour des élections du 16 mai 2008.

PARME¹², financé par un don de quelque 30 millions d'euros de la Commission européenne, s'installera en République dominicaine. Le PARMPE¹³, a débuté au second semestre 2003, alimenté par un prêt de la Banque interaméricaine de développement (BID), de 26 millions de US\$.

Le problème est au moins double. Il réside en premier lieu dans le fait qu'une même administration ait demandé à deux institutions internationales de lui apporter un soutien sur la réforme de l'Etat¹⁴. Ensuite, dans le fait que cette double initiative, dirigée vers des institutions différentes, a émané de deux secteurs politiques nettement distincts au sein du Pouvoir exécutif. La sociologie politique pourrait ici aisément démontrer comment un petit parti, l'APD¹⁵, allié électoral de celui du futur président, le PLD, lui a « vendu » durant la campagne la problématique de la réforme de l'Etat et a ensuite tenté de renforcer ses positions, faibles, au sein de l'équipe gouvernementale qu'il venait d'intégrer, en cherchant à occuper ce champ nouveau. Cette stratégie, qui passera par un rapprochement avec la Commission européenne et le PNUD, par la recherche de financements et la négociation du programme PARME, a été d'autant plus acceptée par Leonel Fernández qu'elle lui permettait de gratifier à peu de frais un allié politique qui lui avait été utile à son accession au pouvoir. En retour, les cercles les plus proches du nouveau président, au sein même de son parti, le PLD, tenteront de contrebalancer l'influence grandissante de l'APD sur la problématique de la réforme de l'Etat pour ne pas lui en laisser le monopole. La demande des autorités dominicaines à la BID, qui provient de ce secteur gouvernemental et se traduira par l'accord de prêt pour financer le programme Pro-Reforma, nettement concurrent du PARME, trouve en cela en grande partie ses fondements.

2. Effets de la concurrence internationale.

Il convient en premier lieu de noter que la République dominicaine bénéficie depuis le milieu des années 90, d'une offre internationale de coopération éclatée en de nombreux programmes et projets d'aide, qui touchent à tous les secteurs. En 2003, la République dominicaine bénéficiait ainsi de 99 programmes et projets répartis entre 44 agences¹⁶. Pour ne s'attarder que sur la seule thématique de la

¹² « Programme d'Appui à la Réforme et Modernisation de l'Etat ». Accord de financement n°8/DO/7024/000.

¹³ « Programme d'Appui à la Réforme et Modernisation du Pouvoir exécutif », qui prendra le nom d'usage de Pro-Reforma. Banque interaméricaine de développement, Accord de prêt avec la République dominicaine, n° 1176/OC-DR.

¹⁴ Cela certes pourrait se concevoir si les rôles et apports de chacun étaient au préalable clairement définis, mais on verra plus loin qu'il n'en a rien été.

¹⁵ *Alianza por la Democracia*.

¹⁶ A. Castillo Levisón, Directrice du département d'Administration publique du CONARE (2000-2004), « El rol de la cooperación en el proceso de reforma y modernización del Estado : caso dominicano » ;

réforme de l'Etat, de multiples opérateurs, organismes multilatéraux (Banque mondiale, BID, Commission européenne) ou bilatéraux (USAID, AECI, GTZ, ambassade de France essentiellement), sont actifs sur diverses questions sectorielles¹⁷ sans toutefois qu'une répartition nette et précise de leurs apports respectifs soit non plus effectuée, tant au niveau de la définition des programmes qu'en ce qui concerne leur exécution. Cette multiplicité d'initiatives¹⁸ peut ainsi difficilement éviter les recoupements et autres contradictions.

Il faut ensuite insister sur le fait que les agences internationales ne paraissent pas avoir su ou pu compenser le manque de coordination constaté au sein de l'exécutif. La poursuite de l'analyse permettrait sans doute de soutenir qu'elles ne l'ont en fait ni voulu ni cherché. Il s'agit désormais d'étayer cette affirmation en analysant les raisons pour lesquelles la coopération n'a pas encouragé la consolidation de programmes coordonnés.

Si des logiques divergentes ou concurrentes animent les acteurs nationaux, les stratégies des agences internationales sont également définies par des intérêts propres à défendre, de type institutionnels ou personnels. Une analyse de leurs pratiques et modes de fonctionnement met en évidence que les stratégies répondent à une nécessité pour les organismes financiers de placer des prêts, et partant, pour leurs agents de monter des projets, de conclure des accords de financements, etc.

En conséquence de quoi, réunissant les deux termes de l'analyse, il serait possible d'avancer que le bénéfice attendu en termes de renforcement de l'Etat n'a sans doute pas été le critère exclusif du montage des programmes PARME et Pro-Reforma¹⁹, tant de la part des négociateurs dominicains que de leurs interlocuteurs internationaux. Au final, produits de leur genèse presque conflictuelle, les ambitions respectives de ces programmes apparaissent difficilement compatibles, sauf à réussir une bien hypothétique ou illusoire coordination lors de la phase d'exécution, comme on tentera de le montrer plus loin.

Communication présentée lors du VIIIème Congrès international du CLAD, sur la réforme de l'Etat et de l'Administration publique, Panamá, 28-31 octobre 2003.

¹⁷ Justice, décentralisation, santé, éducation, notamment.

¹⁸ Néanmoins, en cela, la République dominicaine ne se distingue pas franchement des autres pays en voie de développement ou intermédiaires, qui pour la plupart, connaissent cette situation, même si l'on sait les efforts conséquents désormais entrepris en ce sens, notamment sous l'égide du PNUD, qui devraient aider à une meilleure coordination et structuration de l'offre.

¹⁹ L'ensemble de ces développements et considérations résultent des informations concordantes recueillies par l'auteur au cours de nombreux échanges avec ses interlocuteurs en République dominicaine, de divers secteurs, acteurs passés et actuels du processus de réforme de l'Etat dans le pays.

Le programme PARME²⁰ a été structuré en trois projets : justice, décentralisation et administration publique, pour atteindre l'objectif général ambitieux « *d'approfondir la démocratie, le respect des droits de l'Homme, et de construire une institutionnalisation plus favorable au développement social et économique du pays.* » Parmi les principaux résultats de son projet administration publique, se distinguaient ceux relatifs à la restructuration de l'appareil administratif central, à l'élaboration de nouvelles normes et procédures en matière de droit administratif, au renforcement des institutions en charge de la fonction publique, tant au plan du recrutement et de la gestion des ressources humaines que de leur formation, ou encore à la législation de la fonction publique.

Pour sa part, Pro-Reforma²¹ se proposait de « *développer une capacité institutionnelle permanente et suffisante, au sein de l'Administration publique centrale qui aide le gouvernement dans le contrôle des macro variables, de développer une politique distributive équitable et d'améliorer l'efficacité de la dépense sociale.* » Inévitablement, certains des quatre secteurs de Pro-Reforma recoupaient exactement le champ d'action de la composante administration publique du PARME, dans la mesure où il prévoyait d'œuvrer au renforcement de la capacité de formulation et de coordination de politiques macroéconomiques et sociales ; à l'amélioration de la capacité de réponse du système d'administration publique aux demandes sociales ; au renforcement de la capacité de base de gestion de l'administration publique ; au renforcement institutionnel dans le secteur des systèmes et technologies de l'information.

En d'autres termes, définis sans coordination entre eux à l'initiative d'un seul et même gouvernement, le PARME et Pro-Reforma partageaient en grande partie des problématiques identiques et visaient des objectifs proches au bénéfice des mêmes institutions centrales. Très concrètement, les deux programmes prévoyaient l'un et l'autre de renforcer le Bureau national de l'administration et du personnel, (ONAP)²², ainsi que l'Institut national d'administration publique (INAP)²³. Dans le même esprit, tous deux avaient des objectifs à atteindre en matière de restructuration de l'appareil étatique, marqué par une multiplicité d'organismes concurrents, aux compétences si floues et redondantes qu'ils en deviennent virtuels, souvent créés sans autre but que la gratification d'amitiés politiques et maintenus d'administration en administration pour les mêmes raisons. Dès lors, dans un tel schéma d'intervention, les priorités de chaque programme, ses approches et orientations, législatives par exemple²⁴, ses rythmes d'intervention, instruments de gestion et

²⁰ <http://www.parme.org.do>

²¹ <http://www.pro-reforma.gov.do>

²² *Oficina Nacional de Administración y Personal.*

²³ *Instituto Nacional de Administración Pública.*

²⁴ *Le tout bien évidemment pour partie influencé par l'origine des experts engagés.*

procédures entrent en conflit avec les travaux de l'autre. Situation dont il ne peut que ressortir des perturbations parfois considérables dans la marche globale des deux programmes, au grand dam des bénéficiaires et divers acteurs.

Compte tenu des logiques différentes, la bonne intelligence des uns et des autres ne saurait suffire à résoudre les difficultés dans l'exécution ; elle contribue au mieux à essayer de les aplanir. Travaillant de manière différente sur des sujets identiques, pour les mêmes institutions mais avec des tutelles gouvernementales différentes²⁵, les risques sont évidemment grands de paralysie ou de contradiction et, *last but not least*, que les résultats programmés par l'un ou l'autre ne soient jamais atteints. Notamment lorsque, s'agissant des méthodes de travail, l'un, Pro-Reforma, peut mettre à disposition des institutions bénéficiaires « des équipes d'amélioration » internes, rétribuées sur ses fonds, avec des salaires ayant peu à voir avec les standards de la fonction publique dominicaine ; les risques sont alors certains de conflits d'intérêt et de paralysie du programme immédiatement concurrent, auquel les règles de la Commission européenne interdisent expressément de rémunérer des fonctionnaires.

Ainsi en est-il surtout lorsque les deux programmes prévoient l'un comme l'autre de développer un projet exactement identique. Pour illustrer ce propos, il n'est pas inutile ici de s'arrêter quelques instants sur le cas, emblématique entre tous, de l'informatisation de la gestion des ressources humaines de l'Etat.

Jusqu'au lancement des programmes PARME et Pro-Reforma, la gestion de la fonction publique dominicaine se faisait de manière objectivement incohérente et archaïque, sans que personne ne la remette en question, dans la mesure où les insuffisances de la législation combinées à la faiblesse des outils informatiques, au demeurant obsolètes, facilitaient les recrutements massivement clientélistes, budgétés ou non, les limogeages sans contrôle ni sanction, et toutes les « fantaisies » en matière de rémunération, en l'absence de grille indiciaire ou de tout autre critère impartial. En d'autres termes, au fil des alternances politiques, chacun pouvait espérer profiter en toute impunité du système et ce, d'autant plus facilement qu'il restait en grande partie artisanal et informel. En ce sens, dans une perspective de réforme et de modernisation de l'Etat, doter l'organe gestionnaire de la fonction publique d'un équipement informatique performant avait à juste titre été considéré comme une priorité par les concepteurs des programmes PARME et Pro-Reforma.

Cela étant, l'absence de coordination entre la Commission européenne et la BID²⁶ a été telle que chaque programme a ignoré les intentions de l'autre et, qu'au final, la

²⁵ *Le Secrétariat technique de la présidence de la république, dans le cas de Pro-Reforma ; le Conseil national de réforme de l'Etat, CONARE, sur lequel on reviendra longuement, dans le cas du PARME. On comprend bien sûr que cette différence de tutelle est la traduction directe de la genèse des deux programmes.*

²⁶ *Additionnée à celle qu'on a décrite à l'intérieur de l'Exécutif dominicain.*

situation est apparue non seulement indéfendable mais ingérable. Alors qu'un partage du travail entre les deux bailleurs aurait pu opportunément être envisagé en amont, au profit immédiat tant de l'institution bénéficiaire que de l'efficacité et de l'image des acteurs de la coopération internationale, le PARME et Pro-Reforma se sont trouvés en concurrence frontale, ambitionnant chacun de doter l'ONAP du même outil informatique pour renforcer et améliorer son rôle dans la gestion des ressources humaines.

Une telle incohérence, résultant des phases initiales de conception et de montage des programmes ne peut être corrigée lors de l'exécution : à ce stade, les équipes gestionnaires de programmes ont des obligations de résultats, une marge de manœuvre réduite et des comptes à rendre aux autorités nationales et internationales de tutelle. Elles n'ont pu ici qu'alerter sur l'urgence d'une entente entre les bailleurs et d'une harmonisation des programmes pour éviter l'absurdité du lancement parallèle de deux appels d'offre internationaux identiques pour un même marché représentant un investissement de plusieurs millions de US\$ au profit d'une seule institution.

S'il ne s'était agi que d'harmoniser à la marge des procédures pour réussir une synergie, un terrain d'entente, même intervenant tardivement, aurait vraisemblablement été possible, dans la mesure où, pour être différentes, les règles d'attribution des marchés publics de la BID et de la Commission européenne n'en reposent pas moins sur des principes identiques. Cela étant, il s'agissait aussi de deux bailleurs internationaux, garantissant l'un comme l'autre aux seules entreprises originaires de ses pays membres la possibilité de concourir²⁷. Dans la mesure où seuls 13 pays intègrent à la fois la BID et l'Union européenne²⁸, l'ouverture d'un appel d'offre commun était impossible, sauf à courir d'inévitables risques contentieux, dans la mesure où les entreprises de 48 pays en auraient été exclues²⁹. L'un des deux programmes devait donc se retirer, en l'occurrence le PARME, pour avoir budgété un montant inférieur à celui de Pro-Reforma sur cette opération.

Enfin, la désillusion des bénéficiaires tient aussi au fait que les responsables des institutions concernées peuvent ne pas être associés à la définition des réformes et des activités à conduire. Il arrive ainsi qu'ils se voient soudainement invités à collaborer avec des équipes de consultants étrangers à la mise en œuvre de réformes de l'organisme dont ils ont la charge depuis des années, dans le cadre d'un projet dont ils n'ont jamais entendu parler et qui ne correspond pas forcément

²⁷ Ces règles de préférence ont récemment évolué avec les décisions relatives au « déliement de l'aide » qui permettent plus de souplesse dans un but de meilleure efficacité de la coopération internationale.

²⁸ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Slovénie.

²⁹ 34 pays membres de la BID et de 14 pays de l'Union européenne.

aux priorités qu'ils ont pu définir ou à la vision qu'ils ont eux-mêmes des réformes à entreprendre. Cela a notamment été le cas de l'équipe dirigeante de l'ONAP qui, à aucun moment avant 2002, n'avait été approchée ni par les concepteurs du PARME ni par ceux de Pro-Reforma.

L'espace manque à cet article pour clore l'illustration des incohérences directement induites et générées par le manque conjoint de coordination au sein de l'Exécutif dominicain et des organismes internationaux qui interviennent dans le champ de la coopération institutionnelle. Ajoutons simplement qu'en parallèle depuis 2004, le PNUD mène un autre projet, de « Renforcement et modernisation des capacités de gestion de la Présidence de la république »³⁰, dont il n'est pas certain que les objectifs ne recourent pas pour partie ceux de Pro-Reforma.

3. Objectifs et méthode incertains.

Au milieu des années 90, précisément dès le début du mandat du président Fernández, le patronage du PNUD a permis la création et le fonctionnement de la COPRYME³¹, qui a prétendu mener une réflexion exhaustive sur l'ensemble des tenants et aboutissants de la thématique de la réforme de l'Etat.

Structurée en plusieurs secteurs, administration publique, décentralisation, réforme constitutionnelle, communication et participation, la Commission élaborait nombre de propositions de réformes³² qui ont ouvert un chemin que les multiples initiatives qui depuis lors se sont succédées ont dû suivre et respecter. En ce sens, cette première phase de la réforme de l'Etat³³ aura été une période intense, à en juger par le nombre de débats, panels et autres ateliers organisés, celui des publications étant tout aussi remarquable. Néanmoins, pour méritoires qu'aient été les efforts du secrétariat exécutif³⁴ de la COPRYME durant ses quatre années d'existence, force est de constater que le succès n'a pas été totalement au rendez-vous. Ainsi, onze ans plus tard, en 2007, la tâche de préparer un « Programme national de réforme et modernisation de l'Etat », qu'on peut supposer prioritaire dans la logique du processus, figurait-elle encore parmi celles assignées à la direction exécutive du CONARE, qui lui a succédé en 2001³⁵.

³⁰ <http://portal.onu.org.do>

³¹ *Commission Présidentielle pour la Réforme et Modernisation de l'Etat* ; Décret n° 484-96 du 30 septembre 1996.

³² **A. Castillo Levisón**, *op.cit.*

³³ *Dont le but prétendait, au-delà de la seule sphère étatique, à la promotion d'un « développement institutionnellement démocratique, économiquement durable et socialement juste ».*

³⁴ *Confié au Dr. Onofre Rojas, membre de la direction de l'APD, avec rang de secrétaire d'Etat.*

³⁵ *« Conseil National de réforme de l'Etat » ; Décret 27-01 du 8 janvier 2001.*

L'absence de ce fil conducteur national qui aurait pu accélérer la définition puis la mise en œuvre de réformes cohérentes entre elles, aura sans doute pesé sur les résultats de la première décennie de réforme de l'Etat. C'est en tout cas ainsi qu'elle est perçue, à voir sans cesse réitérée l'importance attachée à un tel document. Ainsi, lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2004, le candidat Leonel Fernández, considérait-il que « *la réforme de l'Etat a manqué d'un plan structuré et articulé, marqué par une vision de long terme, et un programme flexible (...) Cette faiblesse dans sa conception a rendu difficile sa gestion, particulièrement les actions de communication nécessaires à sa conversion comme processus national, en sorte que « la réforme » apparaît comme un concept éthéré, dispersé et sans lien avec la réalité matérielle.* »³⁶ Et de prévoir comme mesure à adopter lors de la période transitoire précédant sa prise de fonction³⁷, la préparation d'un « *plan intégral de réforme* » qui « *contiendra la proposition détaillée des changements que le gouvernement se proposera de mettre en œuvre dans les quatre ans suivants.* »³⁸

En conséquence, il manque sans doute encore aujourd'hui à ce processus la vision globale qui aurait pu faire l'objet d'un consensus social sur le rôle et le modèle de l'Etat que l'on prétend réformer, voire construire, faute d'un débat qui n'a jamais été réellement organisé. On pourrait ajouter qu'il semble ne devoir l'être jamais, car quatre ans plus tard, le programme du candidat Leonel Fernández, plus prudent, se gardera de renouveler les affirmations de 2004 : le chemin de la réforme y est plus nettement tracé et la « vision de long terme » qui faisait autrefois défaut apparaît cette fois prédéterminée. Au terme de son analyse, le programme de gouvernement considère que le processus de réforme de l'Etat est passé par diverses étapes, tant en Amérique latine qu'en République dominicaine, et que la tendance dominante est aujourd'hui orientée vers les réformes institutionnelles, afin de renforcer « *la qualité des institutions gouvernementales et les capacités administratives et techniques de l'Etat* ». La conversion de la réforme de l'Etat comme « processus national », participatif, pour aider à son ancrage dans la société dominicaine a perdu de son importance, même si le renforcement de la société civile dans la consolidation de la démocratie est réaffirmé parmi les tâches essentielles à mener à bien³⁹. Cette conversion ne figure donc plus dans le programme de gouvernement et la réforme de l'Etat suit désormais simplement le chemin de la bonne gouvernance, tracé par d'autres avant lui en d'autres instances, sans autres considérations que techniques, loin des préoccupations de

³⁶ *Partido de la Liberación Dominicana, Programa de gobierno 2004-2008, page 42, «Gestión de la reforma del Estado ; diagnóstico».*

³⁷ *En d'autres termes, entre le 15 mai et le 15 août 2004.*

³⁸ *Ibid. page 43 ; « Objetivos ».*

³⁹ *Partido de la Liberación Dominicana, Programa de gobierno 2008-2012, page 111 et suiv., «Un Estado al servicio de los ciudadanos y ciudadanas.»*

2004 : le souci de le voir devenir un « processus national » semble avoir définitivement cédé le pas.

En d'autres termes, malgré les forums des débuts, malgré les quelques velléités d'y associer parfois la société civile et les ONG les plus actives sur la base des jalons posés par les travaux de la COPRYME, le processus s'est plutôt trouvé être l'affaire des seuls cercles gouvernementaux. Les origines de cette difficulté à lancer un ample débat préalable essentiel seraient pour partie à chercher du côté d'une tradition caudilliste persistante⁴⁰ et d'un mode de relation du pouvoir central avec la société civile. C'est de là, qu'en lieu et place d'un Plan national de réforme de l'Etat, comme stratégie et agenda, les équipes gouvernementales successives ont été conduites à ne proposer, voire à tenter d'imposer, que des catalogues de propositions de réformes, plus incantatoires que véritablement structurés et cohérents⁴¹.

Dans un tel contexte, on ne s'étonnera pas non plus que l'une des caractéristiques fortes de la réforme de l'Etat dominicain, dès ses débuts, soit d'avoir été envisagée prioritairement⁴² sous l'angle législatif. Le recours systématique à la Loi, comme outil premier de la réforme, participe ici de la relation verticale que tente de maintenir sur la société un Etat, qui par sa science, prétend pouvoir imposer ses conceptions de la réforme. Compte tenu de l'héritage institutionnel alors encore instable⁴³ après quarante ans de difficile transition démocratique⁴⁴, compte tenu aussi des conditions politiques du milieu des années 90 ou des spécificités de la procédure législative dominicaine et des lenteurs qu'elle induit, le bilan concret de ces premières années apparaît modeste, comme si l'aspect opératif des réformes, les étapes intermédiaires et la mise en œuvre d'autres changements avaient été laissés de côté, faute de pouvoir en être autrement.

D'une certaine manière, comme le présente aujourd'hui le CONARE⁴⁵, l'objectif de la première période aura surtout été celui d'une prise de conscience sociale quant

⁴⁰ Sur cette question, cf. T. Mejía Ricart, Secrétaire d'Etat, Directeur exécutif du CONARE (2000-2004), «La reforma del Estado en la República dominicana» ; Communication présentée lors du VIIIème Congrès international du CLAD sur la réforme de l'Etat et de l'Administration publique, Lisbonne, Portugal, 8-11 octobre 2002 ; voir aussi A. Castillo Levisón, op. cit. ; le diagnostic formulé par le programme du PLD s'exprime également en ces termes : «Jusqu'à aujourd'hui, ont prédominé des formes de gouvernement nettement personalistes (non institutionnels) et autoritaires (non démocratiques)» ; in «Reforma y modernización del Estado y de la Sociedad», page 29.

⁴¹ L'énumération proposée par T. Mejía Ricart, op.cit.

⁴² T. Mejía Ricart, op.cit.

⁴³ A. Castillo Levisón, op. cit.

⁴⁴ T. Mejía Ricart, op. cit.

⁴⁵ <http://www.reforma.gov.do> « Antecedentes ».

aux urgences de réformes et de propositions de modernisation de l'Etat et de la société. En ce sens, il aura sans doute été modestement rempli.

4. Faiblesses institutionnelles et politiques du CONARE.

Les difficultés de la réforme ne trouvent pas seulement leur origine dans les pratiques qui reflètent un manque d'institutionnalisation, mais aussi dans la faiblesse, tant politique que technique, du Conseil national de réforme de l'Etat, CONARE.

Créé en 2001 pour une durée de quatre ans⁴⁶, le Conseil national de réforme de l'Etat réunit les représentants de 22 organismes différents : les présidents des plus hautes institutions de l'Etat, y compris le Président de la République, et les titulaires des secrétariats d'Etat les plus importants⁴⁷ y côtoient les autorités des principales universités, des églises, du secteur économique et social (entreprises et syndicats) ainsi que de la Société civile. Chargé de tracer les grandes lignes de la réforme de l'Etat et de coordonner l'ensemble du processus, le CONARE doit se réunir au moins une fois par trimestre ; or, cette réunion en « *Grand Conseil de la réforme* » ne s'est jamais produite ni sous l'administration du Président Mejía ni sous celle du Président Fernández depuis le début de son second mandat, et sa convocation paraît aujourd'hui moins d'actualité que jamais.

Les raisons de cette inertie sont-elles intrinsèques à l'institution - lourdeur ? mauvaise conception de l'organe ? inutilité ? – ou traduisent-elles un manque d'intérêt politique⁴⁸ pour la réforme ? Et s'il en est ainsi, l'essentiel se joue-t-il ailleurs ?

Que le CONARE soit resté dans les limbes depuis ses origines semble en tout cas n'avoir ni importance ni effet : à preuve, le Président Fernández n'a pas profité de l'opportunité de la reconduction de l'institution au début de 2005 pour substituer un autre mode de fonctionnement à un dispositif à l'évidence inopérant⁴⁹. De fait, depuis l'origine du CONARE, ne fonctionne que sa direction exécutive, globalement structurée sur des bases similaires à celles de la COPRYME⁵⁰. Force est d'ailleurs de constater la relative faiblesse de ses équipes, notamment celle du département

⁴⁶ Décret 27-01 du 8 janvier 2001 précité ; <http://www.conare.gov.do>

⁴⁷ Les représentants du Pouvoir exécutif sont au nombre de sept, ceux du Pouvoir législatif, de deux ; le Pouvoir judiciaire n'y délègue qu'un membre, le président de la Cour suprême de justice ; quatre autres institutions complètent la représentation des pouvoirs publics. Au total, l'Etat, tous pouvoirs confondus, y délègue 14 représentants sur 22.

⁴⁸ Qui serait objet d'un consensus global, car que l'on sache, aucun des membres, d'aucun secteur de l'Etat ni de la Société civile n'a jamais jugé nécessaire d'en réclamer la réunion...

⁴⁹ Seule la période de validité a été prorogée de quatre nouvelles années par le nouveau décret ; Décret 7-05 du 13 janvier 2005 ; cf. <http://www.presidencia.gov.do>

⁵⁰ A savoir : administration publique, décentralisation, participation et genre, éthique, réforme politique ; le département communication jouant pour sa part un rôle transversal au profit des autres.

administration publique. D'une vingtaine de consultants nationaux jusqu'en 2001, date de la clôture du programme du PNUD qui rétribuait les personnels de la COPRYME, elle s'est réduite à cinq experts en tout et pour tout, les gouvernements successifs n'ayant jamais fourni au CONARE les moyens budgétaires suffisants pour pallier ce manque de ressources. L'institution ne peut recruter les experts de haut niveau dont elle aurait besoin en nombre suffisant et doit continuer de rechercher les soutiens de donateurs internationaux.

En d'autres termes, malgré l'importance donnée au CONARE, tant par les considérants et attendus du décret constitutif concernant sa mission que par l'agenda défini par le Président de la République⁵¹, le conseil n'a clairement jamais eu les moyens et l'opportunité d'exprimer ses potentialités, que ce soit pour des raisons politiques, budgétaires ou autres. Ce constat appelle d'autant plus l'attention que, parallèlement à cette faiblesse technique et à cette marginalisation politique⁵², le CONARE souffre d'une concurrence sévère de la part d'autres institutions.

En parallèle au CONARE agissent en effet tout un ensemble de commissions sectorielles de réforme qui assurent le pilotage et la gestion directe, notamment budgétaire, de programmes et projets financés par les institutions internationales ou les agences de coopération bilatérale. A l'heure actuelle, quelque onze organes existent, parmi lesquels se distinguent particulièrement, par leur pérennité et l'importance de leurs moyens : la Commission exécutive pour la réforme du secteur santé, le Commissariat d'appui à la réforme et modernisation de la justice, la Commission de réforme de la police nationale, la Commission bicamérale du Programme de réforme institutionnelle y de modernisation du Congrès national et de la Chambre des comptes ou encore le Programme d'administration financière intégrée.

Malgré le leadership et la mission de coordinateur du processus de réforme de l'Etat officiellement donnés au CONARE, ces organismes⁵³ se sont longtemps refusés à lui

⁵¹ « En premier lieu, le gouvernement qui débute aujourd'hui se propose de développer une profonde réforme et modernisation de l'Etat. Pour cela, j'ai décidé de conformer une Commission présidentielle de Réforme de l'Etat, laquelle sera présidée par qui s'adresse à vous, avec la finalité de lui donner un suivi permanent." Président Leonel Fernández, discours d'investiture, 16 août 1996 ; <http://leonelfernandez.com>

⁵² Faiblesse politique qu'on peut également percevoir dans l'éloignement politique ou personnel des secrétaires d'Etat titulaires de l'institution par rapport au Président de la République : durant le premier mandat de Leonel Fernández, Onofre Rojas, directeur exécutif de la COPRYME, comme on l'a vu, était dirigeant de l'APD. Il sera de nouveau secrétaire d'Etat, en charge des fonds européens de développement durant le deuxième mandat du président Fernández. Sous la présidence d'Hipólito Mejía, le titulaire, le Dr. Tirso Mejía Ricart, universitaire, était membre d'une fraction minoritaire du PRD. Depuis 2004, le titulaire, le Dr. Marcos Villamán, théologien, est issu de la Société civile.

⁵³ Dont certains ont un poids juridique supérieur au CONARE : Alors que le CONARE ne doit son existence, temporaire, qu'au décret précité renouvelé tous les quatre ans, certaines commissions sectorielles de réforme ont été créées par la loi, notamment dans le cas des programmes et projets

rendre quelque compte que ce soit. Il fut même un temps où, véritables citadelles jouissant de leur splendide isolement et, surtout, de leurs ressources propres, elles se refusaient à lui donner la moindre information sur les différents programmes sectoriels en cours et les budgets dépensés⁵⁴. Sous l'administration Mejía, le CONARE s'est ainsi heurté à une totale inertie de leur part, assumée, et malgré ses demandes réitérées, s'est trouvé *de facto* dans l'impossibilité de jouer son rôle, faute d'une vision d'ensemble claire de ce qui était par ailleurs mis en œuvre, tant en ce qui concerne les aspects conceptuels que concrets, au risque d'envisager et de proposer de son côté des réformes entrant en contradiction avec celles des autres.

À cet égard, il faut reconnaître que l'actuelle administration qui a pu convaincre de l'intérêt collectif d'une meilleure coordination menée sous son égide, a mieux réussi que la précédente. Le dialogue avec les commissions sectorielles a ainsi commencé à être une réalité, qui s'est traduite par un meilleur partage d'informations et des actions de communication communes. Dans cet ordre d'idées, il faut mentionner le fait que le directeur exécutif du CONARE ait finalement assuré également la direction de Pro-Reforma⁵⁵, qui dans les premières années, comme il a été indiqué plus haut, dépendait directement de la présidence de la République. Inévitablement, cette double fonction a contribué à lui donner un poids accru dans la conduite de la réforme de l'Etat.

Pour autant, on peut voir dans cette évolution récente plus d'éléments conjoncturels qu'institutionnels et s'interroger sur leur enracinement sur le long terme, dans la mesure où cette relative réussite a coïncidé avec le fait que le directeur actuel du CONARE a opéré ces deux dernières années un rapprochement stratégique avec certains acteurs clef de la présidence. La perception actuelle de la part des différents acteurs (y compris des commissions sectorielles désormais demandeuses d'un cadre global d'action) sur la nécessité du processus, trouve ici partie de son origine.

Cela étant, force est de constater que la faiblesse, notamment politique, du CONARE ne tient pas qu'aux volontés d'affranchissement des uns et des autres acteurs nationaux, mais aussi grandement à l'instauration tout à fait officielle de mécanismes parallèles et clairement concurrents.

financés par la BID ou la Banque mondiale, dont les structures de gestion sont établies dans les accords de financement, lesquels sont approuvés par vote du Congrès national.

⁵⁴ A. Castillo Levisón, *op.cit*, page 4.

⁵⁵ *Décision intervenue comme manière de résoudre sans retard un grave problème de gestion qui était intervenu et appelait une solution rapide de la part des autorités dominicaines.*

5. La concurrence faite au CONARE : le Dialogue national.

Le « Dialogue national dénommé *"La République dominicaine vers le XXI^e siècle"* »⁵⁶ a surgi de la volonté du Président Leonel Fernández de faire participer tous les secteurs du pays à la réflexion sur les principaux défis de l'avenir et de définir une approche et un diagnostic communs, ainsi qu'un agenda objet de consensus entre l'Etat et la société civile.

Ses travaux, centrés sur la politique économique et sociale, les secteurs populaires, la réforme politique, constitutionnelle et l'Etat de Droit en République dominicaine, devaient être achevés à la fin janvier 1998. Cependant, le Dialogue national prolongea ses travaux jusqu'en mars avant de se voir maintenu puis intégré au cadre institutionnel national. Une « Maison nationale du Dialogue » a même été ouverte un temps, de novembre 1998⁵⁷ à octobre 2000. De telle manière qu'au fil des années, le Dialogue national s'est imposé comme acteur majeur, si ce n'est forum exclusif, de la recherche de consensus sur quelque thème que ce soit. Qu'il s'agisse d'une discussion législative, de négociations salariales ou de réforme constitutionnelle, le Dialogue national est saisi avant tout autre instance, et se réunit sous la présidence immuable de son coordinateur, Mgr. Agripino Núñez Collado, recteur depuis bientôt 40 ans de la *Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra*, plus prestigieuse université dominicaine.

L'intérêt incontestable d'un dialogue et de la formation de consensus entre l'Etat et la Société civile a incité en 2005 à la création d'un « Conseil économique, social et institutionnel »⁵⁸, « *organisme consultatif du Pouvoir exécutif en matière économique, sociale et institutionnelle, composé de représentants de la Société civile... (comme) espace institutionnel permanent de dialogue et délibération en vue de la concertation sociale.* ». Alors qu'on aurait pu y voir l'opportunité d'institutionnaliser un processus commencé en 1998 de manière relativement informelle⁵⁹, le décret de création du CESI reconnaît en même temps au Dialogue national le caractère « *d'instance valide de concertation et d'articulation des efforts, constituée des différents secteurs de la Société civile, du gouvernement et des partis politiques* ». En conséquence de quoi, le CESI, dans le décret même, se trouve instrumentalisé à son profit, en ce sens qu'il doit « *s'efforcer de compléter et renforcer le Dialogue national* »⁶⁰. Ce que la pratique a confirmé.

⁵⁶ Décret n° 489-97, du 18 novembre 1997, Article 1.

⁵⁷ Cf. discours inaugural du Président Leonel Fernández, le 10 novembre 1998 ; <http://leonelfernandez.com>

⁵⁸ Cf. Décret 13-05 du 25 janvier 2005 portant création du Conseil économique, social et institutionnel, CESI.

⁵⁹ Le Dialogue national n'ayant par exemple aucune structure juridique.

⁶⁰ Article 3 du décret précité.

En d'autres termes, la seule légitimité qui vaille est celle qu'a réussi à se forger le Dialogue national, et les seuls consensus à considérer sont ceux résultant de la médiation conduite sous l'égide de l'Eglise catholique, ou plus précisément, de celle du coordinateur du Dialogue, dont l'autorité morale et politique ne saurait être contestée⁶¹. D'évidence, en termes d'institutionnalisation de l'Etat, il ne semble pas incongru de s'interroger sur la signification de cet état de fait, voire sur les risques que peut induire la pérennisation d'une telle instance : car les consensus ou positions du Dialogue national sont d'une telle prégnance que la marge de manœuvre du Congrès national, pour ne prendre que cet exemple, se voit inévitablement, *volens nolens*, circonscrite par le contenu des accords obtenus en son sein.

On aura compris que le Dialogue national ne s'est pas limité au seul secteur qui lui avait été confié et que, ces dernières années, les principaux textes en débat touchant à la réforme de l'Etat lui ont de préférence été présentés plutôt qu'au CONARE. Tel est notamment le cas emblématique du projet de loi de fonction publique qui, à la demande expresse du Président de la République, a fait l'objet d'un travail de plusieurs mois en 2005 au sein de différentes commissions du Dialogue national, sans qu'il soit jamais question que le CONARE se saisisse du sujet⁶². De même en a-t-il été plus récemment des prémices de la réforme constitutionnelle lancée par le président Leonel Fernández, dont les premières esquisses ont été le fruit d'une médiation préalable du Dialogue national ou, plus précisément, de Mgr. Agripino Núñez Collado en personne qui a grandement contribué à en tracer la « feuille de route » acceptée par les principales forces politiques, avant qu'une équipe de juristes ne s'attaque à la rédaction.

D'une certaine manière, malgré les sursauts de ces deux dernières années et les relatifs succès qu'ils ont induits, se voient ainsi confortées tout à la fois l'inadaptation politique du CONARE, comme instance de coordination et de consensus en matière de réforme de l'Etat, et la réduction de son rôle à celle d'une simple instance de proposition, dont les avis ne sont au demeurant pas les plus attendus pour les raisons mentionnées antérieurement. Dès lors, peut également se poser la question de sa raison d'être, dans la mesure où il est, objectivement, de peu d'utilité tant politique que technique, mais néanmoins toujours maintenu, dans des formes qui ne varient quasiment pas, depuis 1996. L'argument de la gratification politique d'un allié

⁶¹ *Après 15 ans de médiations conduites dans de multiples secteurs depuis bien avant l'instauration du Dialogue national dont la coordination aurait difficilement pu être confiée à un autre, Mgr. Agripino Núñez Collado a été consacré "Grand Maître de la Concertation, du Dialogue et de la Négociation Politique" par résolution adoptée à l'unanimité du Sénat en 1998.*

⁶² *Ce travail a ensuite fait l'objet d'une ample sensibilisation des acteurs parlementaires et a permis l'adoption à l'unanimité des deux chambres du Congrès national de la loi en janvier 2008. Sur l'ensemble de cette question, voir, A. Delmas, « Un ejemplo de estrategia exitosa para una reforma legislativa relevante: el caso de la Ley de Función Pública en la República Dominicana. », Revista de Administración Pública, n° 2, Santo Domingo, República Dominicana, automne 2007.*

électoral, s'il était pertinent pour la COPRYME de la période 1996-2000⁶³, ne l'est plus douze ans plus tard où la thématique de la réforme de l'Etat n'a plus à surgir des limbes.

En d'autres termes, se renforce aussi l'impression que l'organisation et le mode de fonctionnement de l'Etat en République dominicaine se conjuguent pour affaiblir la logique et la cohérence du processus de réforme de l'Etat.

Conclusion.

L'exemple dominicain de la conduite de la réforme de l'Etat illustre clairement deux aspects de la situation. Premièrement, les dysfonctionnements, parfois graves, de la coopération internationale qui semble jouer un jeu surprenant sur une toile de fond nationale particulière⁶⁴. En second lieu, la faible institutionnalisation de l'Etat paraît bien être un facteur essentiel du processus, qu'il conviendrait de prendre en compte, précisément dans une optique d'efficacité et d'efficience de l'aide internationale, en ce qu'elle influe sur les pratiques, stratégies, choix et décisions, comme sur les institutions, tant dans leurs structures que leur fonctionnement et positionnement.

Dès lors, la frilosité, parfois, des opérateurs internationaux étonne, qui s'ajoute à la critique quant à leur manque de coordination, dans la mesure où ils ne semblent pas prendre la mesure suffisante de cette donnée majeure dans les programmes qu'ils financent ni de son incidence sur le processus, qu'elle peut retarder voire entraver ou mettre en péril. Ainsi, alors même qu'ils considèrent que *« les principaux risques susceptibles de remettre en question la viabilité du programme ou l'une ou plusieurs de ses composantes sont de nature politique et impliquent l'éventuelle impossibilité d'organiser les consensus nécessaires à la progression de certaines des réformes exposées »*⁶⁵, les concepteurs du PARME n'en affirment pas moins leur confiance dans *« le dynamisme du processus politique des réformes »*. C'est donc bien imprudemment que cette contradiction les amène à n'envisager, pour surmonter ces risques pourtant bien identifiés, que *« la possibilité de procéder à certains réglages et adaptations du plan défini (...), sous réserve qu'ils ne mettent pas en*

⁶³ Cf. *supra*, page 4.

⁶⁴ Les récents engagements internationaux tels que la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) devraient contribuer à corriger la situation et à contenir les tendances centrifuges des acteurs et bailleurs internationaux qui, dans le cas de la République dominicaine, ont été poussées jusqu'à l'absurde au long de la dernière décennie.

⁶⁵ Commission européenne, Direction générale VIII, Développement, Proposition de financement, 8^{ème} FED, Programme d'appui à la réforme et à la modernisation de l'Etat en République dominicaine (PARME), § 4.2 « Risques et flexibilité », page 12. (Souligné par nous).

péril les critères et principes qui constituent les fondements du programme. »⁶⁶ N'y a-t-il pas aussi quelque ingénuité à soutenir⁶⁷ que « les initiatives lancées et les résultats positifs déjà obtenus, dans le cadre de ces processus de réforme, confirment l'engagement du gouvernement de promouvoir la modernisation et la réforme sur la base d'une approche qui coïncide avec le type d'activités incluses dans le présent programme. » ? Ingénuité ou ignorance de la réalité politique et institutionnelle du pays, dans la mesure où les luttes de pouvoir internes, les concurrences stratégiques, le poids du clientélisme, les calendriers électoraux, d'une influence essentielle, ne sont aucunement pris en considération.

Or, les effets en sont tels qu'à ne pas traiter cette question comme prioritaire, à ne pas prévoir d'accompagnement politique⁶⁸ de la réforme technique, qui constitue le cœur de la réforme de l'Etat, on en fragilise les chances de succès⁶⁹ et l'on en réduit le poids de sa contribution à l'institutionnalisation démocratique du pays⁷⁰.

Incidentement, il n'est pas interdit de s'interroger également sur le degré d'optimisation des ressources de la coopération internationale, compte tenu des déperditions inévitables que l'insuffisante attention dans les programmes aux conditions initiales de la réforme induit.

⁶⁶ *Ibid.*, page 13. (Réglages qui devront être faits « à la lumière des évaluations » annuelles du programme.)

⁶⁷ *Ibid.*, § 6. « Facteurs garantissant la viabilité », page 16.

⁶⁸ Qui pourrait se traduire par la définition d'actions spécifiques, complémentaires, voire préalables à celles des programmes d'appui institutionnel proprement dit.

⁶⁹ J. Edmundo, Chef de la division « Etat et Société civile », Département « Développement durable », BID ; « Política, reforma del Estado y gobernabilidad », communication présentée lors du Vème Congrès international du CLAD, Santo Domingo, République dominicaine, 24-27 octobre 2000.

⁷⁰ Sur le continent le plus inégalitaire où le désenchantement des citoyens envers le système démocratique est des plus préoccupant. D. Caputo, Dir., « La Democracia en América latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. », PNUD, 2004., notamment page 131 et suiv. 287 pages.