
Research Article

Nouveau management public en Afrique: enjeux, défis et perspectives de la gestion des ressources humaines.

Abdoul Salam Ly

Laboratoire de recherche économique et monétaire-Larem-Faseg-Ucad-Sénégal.

Email id: salamly07@gmail.com

Résumé:

Depuis son apparition au début des années 1980, le concept du nouveau management public s'est déployé en suite dans la grande majorité des pays de l'OCDE. Il est utilisé à l'échelle internationale dans les discours des politiciens, des échanges gouvernementaux et organisationnels. Le NPM diffère en effet des autres modèles de réformes des organisations publiques qui l'ont précédé, essentiellement le « Planning Programming and Budgeting System »(PPBS), apparu aux Etats Unis dans les années 1960, et le modèle « Rationalisation des Choix Budgétaire » (RCB) adopté en France depuis 1968. Les résultats de nos recherches montrent que les cadres dirigeants africains sont favorables en majorité à opter pour le renouveau du management public en mettant l'accent sur l'aspect ressources humaines. Les Etats africains peuvent produire autant de stratégies de développement, autant de programmes de modernisation de leurs administrations, si les gouvernants n'y croient pas eux-mêmes, si les cadres de l'administration ne s'engagent pas résolument à les mettre en œuvre, rien ne se passera.

Mots clés: Gestion publique, management, gestion des ressources, nouveau management public, administration.

Abstract:

Since its emergence in the early 1980s, the concept of new public management has spread to the vast majority of OECD countries. It is used internationally in the discourse of politicians and in governmental and organisational exchanges. NPM differs from other models of public organisation reform that preceded it, notably the Planning Programming and Budgeting System (PPBS), which emerged in the United States in the 1960s, and the Rationalisation des Choix Budgétaire (RCB) model adopted in France in 1968. The results of our research show that the majority of African senior managers are in favour of renewing public management with an emphasis on human resources. African states can produce as many development strategies and administrative modernisation programmes as they like, but if the leaders themselves do not believe in them and if the administrative staff are not fully committed to implementing them, nothing will happen.

Keywords: Public administration, management, resource management, new public management, administration.

Introduction

A l'heure de profonds changements liés au NPM (Abord de Chatillon et Desmarais, 2012) et de préoccupations sociales, sociétales et environnementales croissantes, les administrations publiques se modernisent pour améliorer le fonctionnement de leurs ressources humaines et la qualité des services rendus aux usagers. Elles se « responsabilisent » de plus en plus.

En Afrique, une question importante est celle des différentes logiques d'action dans les administrations. Celles qui peuvent être en conflit sont les logiques administratives et bureaucratiques (respect des règles et des procédures) ; politiques qui supposent de répondre aux attentes des populations en adéquation avec les promesses électorales qui ont été formulées, ainsi que la logique managériale, axée sur les résultats. Celle-ci implique un glissement de la culture bureaucratique vers une culture de résultats, avec les outils et la démarche appropriée.

Comme plusieurs, certains gouvernements ont entrepris jusqu'à ce jour plusieurs réformes ayant d'une part pour objectif de diminuer la taille ainsi que les dépenses étatiques et visant, d'autre part, à rendre l'administration publique plus efficace et plus efficiente. Ces réformes pourraient être le fruit d'une gestion des ressources introduisant clairement une nouvelle conception de la gestion publique basée sur les prémisses de la théorie du nouveau management public. Le débat entre les tenants de l'émergence d'un nouveau paradigme et ceux qui croient que le fonctionnement de l'administration publique n'a pas changé, est d'intérêt. Pour les premiers, le paradigme bureaucratique dans lequel évoluait l'administration publique jusqu'à tout récemment n'existerait plus depuis l'introduction de la nouvelle gestion liée à la philosophie du nouveau management public. Pour les seconds, l'ancienne façon de conceptualiser l'administration publique demeure. Selon eux, malgré le fait que les gouvernements aient implanté plusieurs réformes et que celles-ci aient visé à modifier les façons de faire des administrateurs publics, il n'en demeure pas moins que le fonctionnement fondamental de l'administration publique ou de la gestion publique, selon le nom qu'on lui attribue demeure-le même. Peu importe les réformes entreprises et adoptées, la façon dont les administrateurs du secteur public accomplissent leurs tâches ne peut pas se comparer à la gestion dans le secteur privé puisque le contexte dans lequel évoluent les deux groupes est complètement différent et

n'implique pas les mêmes complexités. Un autre regard sur le sujet est porté par certains auteurs qui eux remettent en question l'idée même d'adopter, dans le secteur public, les techniques de gestion relatives au secteur privé. Ils constatent que l'administration publique est gouvernée par des règles différentes de celles qui régissent les organisations privées et de plus, ils considèrent que la nature même de l'administration publique s'oppose à l'introduction des « façons de faire » du secteur privé. Au contraire, d'autres auteurs sont d'opinion que l'introduction de techniques de gestion du secteur privé dans le secteur public donnera des résultats positifs et aidera ce dernier à surmonter les difficultés liées au manque d'efficacité et d'efficience. Selon ces derniers, la nature de l'administration publique ne représente pas un obstacle à l'introduction des techniques managériales venues du secteur privé. Indépendamment des différentes opinions sur l'existence ou non d'un nouveau paradigme ou sur l'opportunité d'introduire les techniques de gestion du secteur privé dans l'appareil étatique, il ressort que les réformes adoptées dans les secteurs publics ont nécessairement dû et doivent encore être mises en œuvre par les gestionnaires de la fonction publique. Ce sont donc eux qui ont la tâche d'interpréter les réformes de leur version théorique vers l'application pratique. Les gestionnaires occupent donc une place d'importance majeure dans le processus d'application et de réussite des restructurations effectuées dans l'administration publique. La première partie de l'article introduira la problématique, la définition des concepts, et les différentes expériences autant mondiales qu'africaine à propos de l'introduction des techniques managériales venues du secteur privé et associées au nouveau management public. Nous tenterons ensuite de départager les différentes opinions des auteurs sur ce thème. Dans la deuxième partie, nous exposerons les opinions des gestionnaires de certains pays africains.

Problématique

Dans de nombreux systèmes étatiques, il n'y a pas de séparation nette entre la politique et l'administratif, y compris dans le processus de prise de décisions et dans le rôle respectif des politiques et des gestionnaires. Les processus de décisions ne sont pas toujours conformes aux principes législatifs et réglementaires et sont parfois le fruit de négociations et d'échanges entre des intérêts divergents internes ou externe à l'administration.

Hiérarchie et centralisation associées à un respect formel des règles et des procédures ont eu des effets pervers au rang desquels on trouve un manque de flexibilité l'administration, des retards dans le traitement des dossiers, un certain mépris des attentes et des préoccupations des citoyens...les modèles bureaucratiques centralisés sont fréquemment caractérisés par la définition et la mise en œuvre des politiques publiques depuis le niveau central, ce qui a souvent pour effet de déboucher sur des décisions ou des actions inadaptées. L'éventail des relations existant au sein même de l'administration et avec d'autres organisations, publiques ou privées, est tellement large qu'il complexifie la lisibilité des missions et des actions de chacune des structures.

Face à ces critiques, "la nouvelle gestion publique "va peu à peu diffuser une nouvelle vision du rôle et de la place de l'administration. Si les motivations de ces réformes ont été incontestablement de gérer, à un moment donné, des difficultés budgétaires et dérationnaliser la gestion publique, elles sont également liées à un changement de contexte politique associé à une volonté plus ou moins appuyée du pouvoir législatif d'accroître son influence sur la gestion des finances publiques.

L'affirmation de la nécessité de rendre compte et de mesurer les réalisations par rapport aux objectifs tient en partie à l'obligation d'explicitier les choix de politiques publiques à l'égard de citoyens plus exigeants, dans un contexte budgétaire moins favorable et un environnement plus concurrentiel. La situation actuelle incite donc les administrations publiques à être plus performantes.

Intérêt du sujet

Les décisions relatives à l'introduction des réformes de modernisation de la fonction publique relevaient et relèvent encore aujourd'hui de la volonté des élus. Toutefois, leur application est directement reliée aux efforts des gestionnaires. C'est par le biais de ces derniers que transite l'accomplissement des réformes. Une fois les décisions prises par les élus, les gestionnaires sont ceux qui possèdent, en dernier lieu, une influence substantielle sur leur réussite ou leur échec. Si les gestionnaires ne sont pas relativement engagés face à l'utilisation des outils managériaux découlant des réformes, il est peu probable qu'à long terme celles-ci réussissent. De fait, il est intéressant de découvrir les opinions des gestionnaires au sujet des nouvelles techniques managériales relatives à la gestion des ressources humaines - dans la fonction publique ainsi que de mettre en lumière les divergences d'opinions des gestionnaires.

Face à la rareté des ressources humaines hautement qualifiées et dans un contexte économique international se devait d'être compétitif et novateur, l'Etat doit engager une réforme de la Fonction publique. Les fonctionnaires doivent être les premiers acteurs d'une nouvelle gestion publique : l'imagination, la créativité, l'ouverture, l'écoute face aux besoins des usagers (entreprises et citoyens) sont les habiletés requises d'un état qui veut avoir une nouvelle face de ses institutions.

C'est pourquoi l'adaptation et l'adhésion des ressources humaines à ces valeurs sont fondamentales et prioritaires. Ces changements ne viendront pas uniquement de la haute hiérarchie. Ils doivent également être pris en charge par chacun des niveaux de gestion de l'organisation, dont la responsabilité de la mise en œuvre serait un de leurs objectifs à titre de gestionnaires et d'agents changements de l'Etat.

La valorisation des processus de gestion des ressources humaines par de nouvelles valeurs constitue une condition de réussite des réformes et même de survie des institutions publiques, dans ce contexte de nouvelle gestion publique. Tous les emplois de l'Etat devront adopter un nouveau cadre de référence en plaçant le citoyen au cœur de ses préoccupations.

En effet, la rapidité des changements sur le plan des TIC et l'évolution rapide des besoins des citoyens dont la vision et le cadre de référence portent un regard référentiel, bien au-delà des frontières géographiques, la modernisation des institutions devient une nécessité.

Objectif général

L'objectif est de présenter les pratiques socialement responsables des pays et de s'interroger sur la duplication du modèle français dans certains pays. Aussi, nous nous intéressons en particulier à l'amélioration de la relation avec les usagers orientés RH

De façon spécifique nous nous concentrerons sur la question des transformations du fonctionnement des administrations de l'État, désignée dans la littérature comme une nouvelle gestion publique (NGP) Nous verrons comment nous pouvons définir la NGP comme un mouvement international de réformes des administrations publiques visant officiellement une augmentation de leur efficacité organisationnelle et de leur reddition de comptes à l'aide de méthodes de gestion qui ont fait le succès des entreprises privées

Question de recherche

Quel est le point de vue des hauts gestionnaires publics des techniques de gestion associées à la théorie du nouveau management public ainsi que sur l'application de la philosophie de cette théorie dans la gestion du secteur public.

Hypothèse

Pour répondre à notre questionnaire relatif à la gestion des ressources, nous avons émis l'hypothèse générale suivante : les hauts gestionnaires publics sont favorables à l'introduction de la philosophie de gestion et des techniques de gestion reliées au nouveau management public dans l'administration publique. Cette hypothèse générale nous sert également de structure charnière pour le développement de nos sous-hypothèses, qui elles se concentrent sur les techniques de gestion reliées au nouveau management public dans l'administration étatique. C'est en colligeant les réponses de nos sous-hypothèses concernant ces thèmes spécifiques qu'il nous sera possible de confirmer ou d'infirmer notre hypothèse centrale.

I-Cadre conceptuel et théorique du nouveau management public

1.1 Définition du nouveau management public

« Le nouveau management public est une activité, une façon de gérer les organisations du secteur public. Le nouveau management public correspond à ce que les gouvernements pensent qu'il est. D'autre part, le nouveau management public est une discipline. Il y a donc une définition plus conceptuelle du nouveau management public, associée à une communauté scientifique. » « Osborne et Gaebler (1992) ont dressé une liste exhaustive des techniques qui constituent le nouveau management public dans la pratique. Les plus connues sont la privatisation, la contractualisation, la décentralisation, la rémunération au rendement, les partenariats, le management par résultats et l'orientation client. »

Pour leur part, Clarke, Gewirtz et McLaughlin établissent les caractéristiques du nouveau management public comme suit:

« L'organisation porte une attention plus particulière envers les résultats qu'envers les intrants ; le lien entre les organisations s'effectue par processus contractuel ; il existe une séparation formelle, intégrée dans un processus ou une organisation, des rôles entre acheteurs et vendeurs, entre clients et fournisseurs ; diviser les grandes organisations et utiliser la compétition pour permettre aux clients de choisir ; décentraliser l'utilisation des budgets et de la gestion du personnel. »

1.2: Qu'est-ce que le nouveau management public

Depuis son apparition au début des années 1980, le concept du nouveau management public s'est déployé en suite dans la grande majorité des pays de l'OCDE. Il est utilisé à l'échelle internationale dans les discours des politiciens, des échanges gouvernementaux et

Organisationnels. Le NPM diffère en effet des autres modèles de réformes des organisations publiques qui l'ont précédé, essentiellement le « Planning Programming and Budgeting System » (PPBS), apparu aux Etats Unis dans les années 1960, et le modèle « Rationalisation des Choix Budgétaire » (RCB) adopté en France depuis 1968.

La dénomination " new public management "est proposée par Christopher Hood dans un article publié en 1991. Pour cet auteur « *Le nouveau management public est avant tout un slogan désignant un ensemble d'outils et de réformes administratives développées dans les pays de l'OCDE depuis la fin des années 1970, et accompagnant une vague idéologique favorable à l'intégration de mécanismes de marché dans l'action publique et une réduction de l'interventionnisme étatique* ». (Fallon & Ficet, 2017, p.16). Les outils et les méthodes de cette nouvelle approche managériale ont conduit à une transformation du fonctionnement du secteur public en passant du vieux paradigme traditionnel de « l'administration publique » ou du modèle

« Wébérien » à ce qu'on nomme le « Nouveau Management Public (NMP) » ou encore la « nouvelle gouvernance publique », tel que décrit par (Osborne, 2006).

Etant un nouveau paradigme de gestion publique, le nouveau management public a changé l'approche managériale, en utilisant de nouvelles pratiques et outils pour résoudre le dysfonctionnement du secteur public en vue d'atteindre la performance. Dans cette perspective (Borins, 1995) estime que le NMP est : « *une conceptualisation normative de l'administration publique comprenant plusieurs éléments interdépendants : fournir des services de haute qualité auxquels les citoyens attachent de la valeur ; accroître l'autonomie des gestionnaires publics; récompenser les organisations et les individus en fonction de l'atteinte d'objectifs de performance exigeants ; mettre à disposition les ressources humaines et technologiques dont les gestionnaires ont besoin pour bien réussir; et reconnaître les vertus de la concurrence, en maintenant une attitude ouverte quant aux finalités publiques qui devraient être remplies par le secteur privé plutôt que par le secteur public* » (kalimullah, et al., 2012, p. 8).

Dans la littérature relative à la gestion administrative, il n'y a pas de définition précise du NPM. L'idée générale de celui-ci, admise d'ailleurs par la majorité des auteurs, consiste à transposer les méthodes de gestion du secteur privé dans les organismes publics en vue d'atteindre la performance. Mais d'après (Pesqueux, 2020), il existe un lien fort ou une divergence entre le (NPM) et le management public « classique ». Cela permet de le définir comme « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ». (Bartoli, 2005. p 98

1. Le nouveau management public : Emergence et développement du courant

De nouveaux modes de management ont été introduits à la gestion publique progressivement dans le monde entier visant la modernisation de l'État (Bartoli & Hervé, 2011). Avec l'évolution des contextes politique, économique et social, la bureaucratie considérée comme modalité d'efficacité de la gestion publique a été remise en cause, militant en faveur du développement d'une nouvelle école de pensée notamment le NPM.

Pour un améliorer la gouvernance du secteur public, ce courant a fait appel à des méthodes de gestion issues du secteur privé, générant ainsi une série de réformes initiée par de nombreux pays à travers le monde via des mouvements dont l'esprit et la vocation demeurent comparables (Bartoli & Hervé, 2011). Ce paradigme a entraîné la transposition vers le secteur public des outils de management en général, et de l'audit interne en particulier. Toutefois, pour réussir cette transposition, les spécificités de ce secteur devraient être prises en considération.

1.1. Facteurs d'émergence du NPM

L'histoire de ce paradigme révèle divers facteurs qui expliquent sa genèse et son développement:

- **Une gestion publique inefficace** qui se manifestait par une dette publique élevée et des déficits publics. Les principaux facteurs déclenchant des réformes administratives étaient

Les crises financières (Amar & Berthier, 2007). En ce sens, il est à souligner que le NPM a vu le jour après de nombreuses tentatives de réformes de modernisation du secteur public telles que le Planning Programming Budgeting System (PPBS) aux États-Unis ou la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France. Ces réformes qui remontent aux années 60 visent à optimiser la gestion des fonds publics en se basant sur une évaluation coûts-bénéfice ou coûts-efficacité des projets programmés. Toutefois, en raison de leur complexité et de leur insuffisance méthodologique, elles ont été délaissées en 1971 et 1984.

- **La remise en cause du rôle de l'état** (Néolibéralisme). Apparue au milieu des années 70, le NPM recommandait de limiter le rôle de l'Etat sur les plans économique, sociale et juridique et de créer de nouveaux secteurs d'activité conformément à la loi du marché.

Les nouveaux besoins sociaux. Les citoyens exigeaient une meilleure qualité des services publics et moins de pression fiscale.

Ces usagers des services publics sont devenus ainsi comme des clients (consommateurs) et comme des actionnaires (sur le plan fiscal).

Ces différents facteurs expliquent la genèse du courant du NPM qui est venu faire face aux échecs de la gestion publique par le biais de nouveaux mécanismes de gestion que nous présenterons en détail ci-dessous, après avoir défini le concept du management public.

2. Cadre méthodologique

Après avoir répondu au pourquoi de notre étude dans la première partie, il s'agira au cours de celle-ci d'énoncer notre méthode de recherche. Il faudra déterminer le cadre de l'étude, délimiter son champ et mettre en place des techniques d'investigation

2.1: Délimitation du champ de l'étude

Toute démarche scientifique procède fatalement par un découpage de sa réalité. Il n'est pas possible d'étudier, de parcourir tous les éléments influents jusqu'aux extrêmes limites de la terre et jusqu'au début de temps.

2.2: Techniques d'investigation

La nécessité de réunir des informations dans le cadre de la réalisation et la rédaction de notre article nous a permis de faire recours à diverses stratégies d'investigation.

Nous pouvons citer :

- *Types de données recherchées*

Toutes les données recherchées auprès des acteurs dans le cadre de la réalisation et la rédaction de notre article sont à caractères confidentiels extrêmement importantes et de nature sensibles, des données chiffrées, des données statistiques et diagrammes

Difficultés rencontrées

Durant notre étude, nous avons rencontré un certain nombre de difficultés. Il s'agit de la difficulté :

- De trouver des documents traitant de manière groupée tous les concepts contenus dans le thème de recherche ;
- D'identifier des sites internet qui donnent des informations sur le sujet parce que la majorité des sites s'intéressent au cas des pays développés ;

- D'avoir les moyens financiers pouvant couvrir les frais de déplacement des entretiens, des impressions et photocopies ; La difficulté principale réside du fait que les données financières sont souvent très sensibles. De plus, l'accès au trésor public n'est pas toujours facile

A toutes ces difficultés s'ajoutent l'inaccessibilité de certains documents des services concernés du fait de leur caractère confidentiel

III- La modernisation de l'administration publique en Afrique par la réingénierie des ressources humaines

Les sujets évoqués dans la revue de la littérature relative à notre sujet sont étroitement reliés à la pratique de la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Puisqu'il est intéressant de connaître l'opinion des gestionnaires sur ces thèmes, dans le présent chapitre nous exposerons les opinions des différents secrétaires généraux et directeurs généraux des institutions des états d'Afrique lors de la conférence panafricaine de Tanger 2014.

3.1: La modernisation de l'Etat et de l'administration publique : situation insatisfaisante et situation souhaitée.

Parce que moderniser implique l'engagement d'un processus de changement pour passer d'une situation insatisfaisante à une situation souhaitée, la modernisation de l'Etat et de l'administration se justifierait donc, entre autres, par le constat de l'échec de l'administration publique à conduire avec succès le processus de développement entrepris depuis les indépendances, les modèles administratifs hérités de la colonisation ne répondant plus tout à fait aux nouvelles exigences de développement et à l'environnement interne et externe en perpétuelle mutation. Comment se caractérise cette administration défaillante et quels sont les contours de l'administration souhaitée et les enjeux même de la modernisation dans un contexte où les Etats africains aspirent à prendre la place qui leur revient dans la mondialisation ?

3.2: L'arrimage des ressources humaines de l'Etat aux exigences de la modernisation

Le hiatus entre les modes opératoires de l'administration tels que décrits à la section précédente et les méthodes, techniques et valeurs induites par le NMP qui sous-tend les programmes de modernisation de l'administration des pays en Afrique appelle nécessairement, chez les agents publics, un renouvellement des savoir, des savoir-faire et des savoir-être tout au moins.

Il est intéressant de voir comment s'organise, dans les pays concernés, le transfert des nouvelles compétences aux ressources humaines de l'Etat. A cet égard, à l'observation, il ressort que, à quelques exceptions près, cette préoccupation n'a pas fait l'objet d'une approche globale et systémique. Les dispositifs mis en place sont différenciés d'un pays à un autre et reposent généralement sur la formation continue. Bien qu'il soit encore tôt pour faire une évaluation de cette mutation des compétences, les expériences en cours montrent que les résultats sont mitigés.

Dans cette section sont présentées les variantes de l'approche de formation continue dans les programmes de réforme de l'administration publique, l'expérience du Cameroun dans la mise en œuvre du budget-programme et les leçons qui en découlent.

3.3: Les variantes de l'approche de formation continue

Dans la plupart des pays, le transfert de nouvelles compétences aux ressources humaines de l'Etat en vue de leur permettre d'exécuter les activités induites par les réformes de l'administration se fait au travers de la formation continues.

Les variantes de l'approche de formation continues dans les programmes de réforme A titre d'illustration, en voici quelques exemples:

- Au Gabon, un programme de formation spécifique, le programme « Emergence », a été mis en place en partenariat avec HEC. Il s'agit d'un programme de formation différencié destiné à réunir tous les agents publics gabonais autour de ce qu'est l'administration émergente.
- Au Cameroun, un programme de modernisation de l'administration par la GAR (PROMAGAR) a été mis en place dans les Services du Premier ministre, pour diffuser les principes et la pratique de la GAR auprès des agents des différentes administrations. De plus, conformément à la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat, qui introduit la budgétisation par programme, un programme de formation des acteurs publics à l'élaboration des programmes et à leur budgétisation a été développé par les ministères chargés des finances, et de la planification, avec l'appui d'un partenaire au développement (Union Européenne).
- Au Sénégal, relativement à la mise en œuvre du Plan Sénégal émergent (PSE), et en plus des actions menées par le Bureau Organisation et Méthodes, il est envisagé d'associer la société civile à un vaste chantier visant, entre autres, à :
 - Réfléchir sur les moyens d'améliorer le fonctionnement des administrations économiques du Sénégal, à partir des conclusions des différentes études diagnostiques réalisées, ou en cours de réalisation par différentes structures spécialisées du pays.
 - Identifier les structures ou directions clés chargées de la mise en œuvre du PSE et faire des propositions appropriées de nature à anticiper sur les blocages ou dysfonctionnements qui pourraient affecter leur efficacité et leur performance.
 - Développer des stratégies efficaces pour garantir les droits des usagers au bon fonctionnement des services publics et pour le strict respect de leurs obligations par les fonctionnaires et agents publics au sens large, dans leurs relations avec ces usagers.
 - Elaborer des techniques efficaces pour prévenir les pratiques de corruption.

Tirer des enseignements des expériences des pays émergents, tels que la Chine, l'Inde, la Corée du Sud, le Brésil.

Formuler des recommandations pratiques et réalisables dans l'immédiat ou à court terme, susceptibles d'appuyer la mise en œuvre

effective du PSE.

- Dans bien d'autres pays, les programmes de formation sont proposés par les partenaires techniques et financiers à des ministères sectoriels en fonction des projets que chaque bailleur de fonds conduit. Le risque encouru par cette pratique non coordonnée est relevé par une étude menée au Burundi sur le renforcement des capacités de agents publics dans ce pays. L'étude constate en effet que « la caractéristique commune de ces formations est qu'elles sont organisées sans aucune coordination entre bailleurs. Elles résultent de la demande individuelle des différents ministères ou institutions en fonction de leurs propres besoins, sans politique commune à l'administration publique puisqu'il n'existe pas d'organe pilotant et mettant en œuvre la politique de formation d'ensemble et encore moins un plan de formation de l'administration publique. »

Il serait hâtif de procéder à une évaluation de ces divers dispositifs. Toutefois, il apparaît intéressant, pour mettre en exergue l'ampleur des défis à relever en matière de mise à niveau des agents publics, de relater ici l'expérience du Cameroun dans son processus de basculement du budget des moyens au budget-programme, dispositif phare de la modernisation de l'administration par la GAR.

3.4 : Enseignements tirés des gestionnaires

A partir des éléments des divers diagnostics, les analystes relèvent ceux-ci, sans prétendre à l'exhaustivité :

- La culture du résultat est sous-tendue par un certain nombre de valeurs qui ne sont pas nécessairement partagées par les acteurs actuels de l'action publique : travail en équipe, primauté du rôle sur la position hiérarchique, fonctionnement matriciel, amélioration continue, etc. ;
- Le fonctionnement actuel de l'administration (par activité/résultat) ne s'accommode pas avec le fonctionnement par projet, d'où la difficulté pour les fonctionnaires à définir les résultats, les actions ou les indicateurs de performance des projets, en dépit des formations suivies ;
- La partie mécanique (techniques d'élaboration du Budget-Programme) ne suffit pas pour que les acteurs s'approprient le changement ;
- La structure actuelle des ministères ne s'accommoderait pas avec la gestion par programmes : conflits lorsque deux directions sont impliquées dans un programme où

L'un des deux directeurs est nécessairement responsable du programme et l'autre un exécutant ;

- Des campagnes de sensibilisation et de communication auprès des agents et des usagers peuvent favoriser l'adhésion aux réformes et l'implication à leur mise en œuvre ;
- L'émulation positive entre entités publiques est un formidable catalyseur d'évolution des pratiques.

Sur un plan tout à fait général, de cette expérience africaine, il y aurait lieu de retenir, pour en tenir compte, que le NMP (donc la GAR), en tant qu'institution, a des modes et des règles d'institutionnalisation spécifiques. À ce titre, son introduction dans les administrations publiques africaines risque de poser le problème de convergence des cadres institutionnels et culturels car, le NMP est aussi, et avant tout, une philosophie, une culture de gestion organisationnelle, un esprit d'organisation.

Dans ces conditions, il y aurait certainement lieu de réintroduire dans le processus, l'ingénierie de la formation pour tenter de trouver des solutions idoines au changement culturel induit par le NMP. C'est dans cette optique que le processus d'apprentissage organisationnel a été proposé au Gouvernement.

3.5: Appel à l'ingénierie de la formation : l'apprentissage organisationnel

PROBST et BÜCHEL définissent l'apprentissage organisationnel comme « la capacité d'une institution à agir en reconnaissant, en tant qu'entité, ses erreurs et de les corriger. De plus, elle doit être en mesure de changer ses bases de savoir et de valeur afin de générer de nouvelles compétences d'action et de nouvelles prises de décisions. »

L'apprentissage organisationnel, aussi appelé phase de création des connaissances est un processus collectif de développement et de modification des connaissances (aussi bien tacites qu'explicites) au sein d'une organisation, qui intervient dans les processus de gestion des connaissances. Elle se développe de différentes manières : observation, imitation, expérimentation, etc., de la concurrence, de l'environnement ou directement à l'intérieur de l'entreprise. Cet apprentissage est donc réalisé de manière sociale à travers diverses interactions, ou bien de manière individuelle. Une fois les connaissances acquises et afin qu'elles persistent dans l'organisation il s'agit de les stocker. On parle alors de mémoire organisationnelle.

L'objectif de l'apprentissage organisationnel est, pour l'entreprise, d'améliorer l'efficacité de son action collective, de revoir de manière continue son organisation, et par conséquent être plus réactive et performante.

Pour renverser la tendance et amener les acteurs de terrain à se réapproprier le processus de modernisation de l'administration publique, il a été suggéré de recentrer la mise à niveau des ressources humaines de l'Etat sur l'apprentissage organisationnel. Cette démarche permet d'amener les acteurs de l'administration publique à participer à la production des nouvelles compétences nécessaires au déploiement de l'administration renouée.

Envisagé sous l'angle de l'apprentissage organisationnel, le changement met, au centre de l'analyse, le rôle de tout un chacun dans la transformation d'une organisation. Ainsi, les théories de l'apprentissage organisationnel analysent le changement à travers le rôle

des savoirs et des connaissances détenues par les acteurs dans l'évolution des « routines » de l'organisation.

Dans l'apprentissage organisationnel, il est important de :

- Comprendre d'abord la situation du moment et d'accepter les dysfonctionnements identifiés ;
- Pouvoir accepter de s'orienter dans une autre direction en ayant une vision partagée et réaliste des écarts entre la situation de départ et celle qui est visée, en s'appuyant sur l'acquisition de nouvelles compétences que l'organisation doit produire.

Il s'agit donc ici d'une conception normative, qui prescrit ce qu'il faut atteindre et qui considère l'apprentissage organisationnel comme un processus productif, générateur de compétences.

Partant de ces postulats, il est préconisé de sensibiliser, d'informer et de faire gagner en capacité opérationnelle les hauts responsables et parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre de la modernisation de l'administration publique. Concrètement, il s'agit ainsi de :

- Faire émerger un consensus fort autour des freins à la mise en œuvre (diagnostic) ;
- Donner la vision, les outils et les méthodes pour une mise en œuvre opérationnelle efficace ;
- Développer une culture managériale adaptée aux changements induits par le processus de modernisation.

Pour mener à bien cette démarche il a été suggéré à l'administration de recourir à l'expertise externe qui pourrait y contribuer, les unités chargées de la gestion des personnels de l'Etat ne disposant pas de compétences dans ce domaine.

Mais la solution de l'apprentissage organisationnel est, dans le cas d'espèce une solution d'urgence. Pour pérenniser le changement de paradigme inspiré des fondements du NMP, il va certainement falloir l'ancrer dans les esprits des agents publics. C'est à cet effet qu'une mutation des programmes de formation des agents publics s'impose.

3.6 Rôle des ressources humaines

Pour optimiser le rôle des agents publics dans le processus de réforme de l'administration, il apparaît nécessaire que le contenu de leur formation, tant initiale que continue, soit adapté aux fondements du NMP.

C'est en ce sens qu'il est suggéré de procéder à une réingénierie de la formation des cadres de l'administration publique, par un processus de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Cette approche de gestion, qui participe du NMP, permet à l'administration de s'affranchir d'une gestion collective des ressources humaines rigide, et de remettre les notions de savoir-faire et de savoir-être au cœur des organisations publiques, enjeux d'une véritable GPEC.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est une méthode pour adapter à court et moyen termes les emplois, les effectifs et les compétences aux exigences issues de la stratégie des entreprises et des modifications de leurs environnements économique, technologique, social et juridique.

La GPEC est une démarche de gestion prospective des ressources humaines qui permet d'accompagner le changement.

Elle doit permettre d'appréhender, collectivement, les questions d'emploi et de compétences et de construire des solutions transversales répondant simultanément aux enjeux de tous les acteurs concernés : les entreprises, les territoires et les actifs

Il est en outre suggéré d'accroître le rôle des unités chargées de la gestion des ressources humaines dans la conduite du changement, en les dotant de compétences idoines, pour les mettre résolument à l'école de la gestion des ressources humaines (GRH).

3.5.1 La réingénierie de la formation des ressources humaines de l'Etat par la GPEC

Dans le langage du management de la qualité, la réingénierie consiste à repenser fondamentalement et à refondre radicalement l'ensemble du système de travail pour améliorer substantiellement certaines mesures critiques du rendement : coût, qualité, capital, service et rapidité d'exécution. On entend par système de travail les processus de travail, les définitions de poste, les structures organisationnelles, les systèmes de gestion et de mesure, ainsi que les valeurs et les convictions des employés et de l'organisation. Comme il a été rappelé plus haut, l'arrimage des réformes au NMP entraîne des changements dans les contenus des métiers de l'administration ainsi que dans les techniques, outils et valeurs privilégiées.

Par analogie avec la réingénierie des processus organisationnels, la réingénierie de la formation des cadres consisterait en une démarche de remise en question et de redéfinition en profondeur des contenus des programmes des écoles de formation des cadres de l'administration en vue d'y créer des filières répondant aux nouveaux métiers nécessaires au déploiement de la nouvelle logique de l'administration publique.

Dans la mesure où le rôle principal des cadres de l'administration ne consiste plus seulement à produire et à contrôler l'application des lois et règlements ou à assurer le maintien de l'ordre, mais davantage à élaborer, à mettre en œuvre et à évaluer les politiques, programmes et projets publics de développement ou à gérer les organisations, les programmes de formation de certaines écoles d'administration en Afrique apparaissent aujourd'hui comme en déphasage avec la modernisation de l'administration.

Pour que la modernisation de l'administration ne laisse pas l'impression d'un effet d'annonce (politique politicienne), les programmes de formation initiale et continue dans les écoles de formation des cadres de l'administration devraient être fondamentalement revisités. C'est à ce prix que le changement attendu, la nouvelle culture administrative souhaitée, pourrait s'enraciner dans les pratiques des acteurs (nouveaux) de l'administration renouvée.

La GPEC consiste en la conception, la mise en œuvre et le suivi de politiques et plans d'actions cohérents visant à réaliser de façon

anticipée l'adéquation entre les besoins et les ressources de l'organisation, en termes d'effectifs et de compétences, en fonction de son plan stratégique.

Ainsi, la posture de GPEC permettrait, après avoir identifié les activités induites par la modernisation de l'administration, d'en déduire, par anticipation, les compétences qui seraient requises des agents publics et de les y préparer en conséquence.

La palette de mesures à prendre peut porter sur la révision des programmes de formation initiale des agents de l'Etat, sur les domaines de renforcement des capacités des différentes catégories d'agents publics, sur la réorganisation des administrations, sur l'introduction de nouveaux modes de management, etc.

L'adaptation de la formation des cadres de l'administration à la nouvelle logique de l'administration permettrait d'institutionnaliser celle-ci en l'inscrivant dans la durée, et d'éviter que la modernisation de l'administration se réduise à des aspects purement symboliques et illusoire.

3.5.2 La professionnalisation de la gestion des ressources humaines de l'Etat

Dans le processus de modernisation de l'administration publique en Afrique, la tendance générale consiste à renommer les structures en charge de l'administration du personnel qui portent désormais le nom de direction des ressources humaines (DRH), avec parfois des sous-unités appelées à s'occuper de la gestion prévisionnelle.

Dans la réalité, du moins l'observation, ces entités font plus de la gestion administrative du personnel que de la gestion des ressources humaines. En effet, la gestion administrative du personnel a pour finalité de gérer les éléments constitutifs de la paye, des absences, des congés, des retraites, etc. Elle, se structure à travers des actes de gestion classiques tels que : l'application des textes relatifs à la carrière des agents publics (statut général, code du travail), la gestion de la mobilité, les promotions, les affectations, l'évaluation, etc.

Bien que ces pratiques soient indispensables à la fonction de GRH, elles diffèrent cependant de celle-ci. En effet, La GRH est une démarche de recherche de la performance qui consiste mettre en adéquation les objectifs d'une organisation et ceux des membres qui la composent. La G.R.H. désigne ainsi à la fois une fonction dans l'entreprise et un processus d'analyse, de décision et de contrôle.

Cela étant, l'expression même de « gestion des ressources humaines », aujourd'hui communément admise dans le milieu des organisations, soulève d'emblée une série de questions. L'association des termes « gestion » et « ressources humaines » ne va pas de soi : peut-on parler de « ressources » humaines au même titre que de ressources techniques, financières, matérielles, etc. ? Ces ressources peuvent-elles être « gérées » au même titre que l'on gère un portefeuille d'actions, un système d'information ou un outil de production ? Sans véritablement remettre en cause la notion même de G.R.H., ces débats reflètent l'évolution des conceptions théoriques et des préoccupations pratiques dans le domaine : d'une fonction sommaire chargée de l'administration du personnel dans les organisations, la G.R.H. est aujourd'hui devenue une fonction complexe, voire stratégique. L'évolution de la G.R.H. passe par quelques grandes étapes correspondant chacune à des visions et à des pratiques distinctes.

Conclusion

Les cadres dirigeants africains sont favorables en majorité à opter pour le renouveau du management public en mettant l'accent sur l'aspect ressources humaines.

Les Etats africains peuvent produire autant de stratégies de développement, autant de programmes de modernisation de leurs administrations, si les gouvernants n'y croient pas eux-

Mêmes, si les cadres de l'administration ne s'engagent pas résolument à les mettre en œuvre, rien ne se passera.

Références:

1. Desrochers, François. 2016. « la nouvelle gestion publique : une manifestation des transformations néolibérales du pouvoir ». <https://archipel.uqam.ca>.
2. Emery, Yves. 2009. « Apports essentiels du management de la qualité au renouveau du modèle bureaucratique ». La revue de l'innovation 14 : 1-24.
3. Giauque, David. 2010. « Nouvelle gestion publique : abattre la bureaucratie pour mieux la renouveler ». Les politiques sociales 10 : 57-68.
4. Gérard, Stéphane, et Arnaud Scaillerez. 2008. « II. La GRH est-elle au service d'une gestion publique plus performante ? » Annuaire des collectivités locales 28 : 27-41.
5. Pichault, François, et J. Nizet. 2000. « la gestion des ressources humaines ». Présentation en séminaire MGRH Grand. http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_14_no_3/Telv14n3_Pichault.pdf.
6. Steckel-Assouère, M. C. s. d. « gestion publique/privée ». https://shs.cairn.info/article/PUG_KADA_2014_01_0245.
7. Wickberg, Sofia. 2020. « La nouvelle gestion publique et la prévention de la corruption : rupture ou continuité ? » Revue française d'administration publique, no 3, 661-76.