



Centre Africain de Formation et de Recherche
Administratives pour le Développement (CAFRAD)



Fondation pour le Renforcement des
Capacités en Afrique (ACBF)

50

1964 - 2014

ans d'innovations en matière de gouvernance et d'administration publique

CONFERENCE PANAFRICAINNE DES SECRETAIRES GENERAUX ET DES DIRECTEURS DES RESSOURCES HUMAINES DES INSTITUTIONS DE L'ETAT

Thème: *Le rôle et la place des ressources humaines dans l'atteinte des
objectifs du gouvernement et dans l'émergence économique et
sociale des pays*

DE LA CULTURE DES MOYENS A LA CULTURE DU RESULTAT :

**LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
PAR LA REINGENIERIE DES RESSOURCES HUMAINES**

COMMUNICATION

Benoît NDI ZAMBO

Institut Supérieur de Management Public (ISMP), Cameroun

**25 – 27 Août 2014
Tanger (Maroc)**

Sommaire

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Introduction</i> | 3 |
| 1. <i>La modernisation de l'Etat et de l'administration publique : situation insatisfaisante et situation souhaitée</i> | 4 |
| 1.1. Situation insatisfaisante | 4 |
| 1.1.1. Etats sans substrat social | 4 |
| 1.1.2. Primauté de la logique bureaucratique | 5 |
| 1.1.3. Tensions entre l'administration et la société civile | 6 |
| 1.1.4. Rapports malsains entre agents publics et usagers de l'administration | 6 |
| 1.1.5. Communication asymétrique entre l'administration et les citoyens | 7 |
| 1.2. Situation souhaitée | 7 |
| 1.2.1. Fondements théoriques et idéologiques des réformes : La GAR | 7 |
| 1.2.2. Les objectifs des programmes de modernisation de l'Etat et de l'administration | 8 |
| 1.2.3. Une nouvelle logique de l'administration publique | 9 |
| 1.2.4. Enjeux de la modernisation de l'administration publique en Afrique | 10 |
| 2. <i>L'arrimage des ressources humaines de l'Etat aux exigences de la modernisation</i> | 11 |
| 2.1. Les variantes de l'approche de formation continue | 11 |
| 2.2. Le passage du budget de moyen au budget-programme au Cameroun : une expérience heuristique | 13 |
| 2.3. Leçons tirées de l'expérience | 15 |
| 2.4. Appel à l'ingénierie de la formation : l'apprentissage organisationnel | 15 |
| 3. <i>Pour une optimisation du rôle des ressources humaines</i> | 17 |
| 3.1. La réingénierie de la formation des ressources humaines de l'Etat par la GPEC | 17 |
| 3.2. La professionnalisation de la gestion des ressources humaines de l'Etat | 19 |
| <i>Conclusion</i> | 20 |

Introduction

Le thème central de la Conférence Panafricaine des Secrétaires Généraux et des Directeurs des Ressources Humaines des Institutions de l'Etat porte sur *Le rôle et la place des ressources humaines dans l'atteinte des objectifs du gouvernement et dans l'émergence économique et sociale des pays.*

Il me plaît d'entrée de jeu, de relever la pertinence de la cible de cette conférence, à savoir les Secrétaires Généraux et les Directeurs des Ressources Humaines des ministères, principaux responsables de la gestion des ressources humaines, en général, et du renforcement de leurs capacités, en particulier.

En effet, si la modernisation de l'administration est une préoccupation des Etats africains depuis les indépendances, après la période d'ajustement structurel où les réformes portaient essentiellement sur le redimensionnement de l'Etat, la restructuration et l'organisation de l'administration, depuis le début du 21^{ème} siècle, les réformes administratives ont changé de terrain.

Emboîtant le pas aux pays occidentaux qui ont quelques décennies plus tôt senti la nécessité de renouveler le management de leurs Etats par le Nouveau Management Public (NMP)¹, et encouragés par ceux-ci ou par les partenaires techniques et financiers internationaux (Banque mondiale, FMI, etc.), les pays africains mettent en place des réformes administratives qui s'inspirent des méthodes de gestion du secteur privé : budget par objectifs, gestion axée sur les résultats, recherche de l'efficacité et de l'économie et non plus seulement respect de la régularité, évaluation des actions et des politiques publiques, volonté de transparence, responsabilisation des fonctionnaires, etc.

Au-delà des techniques et outils, il s'agit aussi de développer chez les agents publics les valeurs qui sous-tendent le NMP, et de susciter dans l'administration publique l'émergence d'une culture du résultat.

La modernisation de l'administration publique en Afrique s'inscrit donc désormais dans le champ de la culture et du changement organisationnels dans la mesure où la performance des agents publics va dépendre du niveau de l'arrimage de leurs savoir, savoir-faire et savoir-être aux exigences des méthodes, techniques et des valeurs induites par le NMP.

La question à laquelle il m'a été demandé d'apporter des éléments de réponse est celle-ci : *quelle sont les moyens à mettre en œuvre en vue de rénover et de clarifier les éléments essentiels de la gestion optimale des ressources humaines dans le processus de la modernisation des administrations de l'Etat en Afrique ?*

Je tenterai d'explorer des pistes de solution à ces préoccupations, pour alimenter les échanges entre les participants, afin de parvenir à des résolutions constructives. Toutefois, avant d'en arriver là, il m'a semblé utile, sans insister davantage, de rappeler d'où viennent nos administrations et comment voulons-nous qu'elles soient pour être capables de soutenir les stratégies nationales de développement ?

¹ Alain-Gérard COHEN, « Une nouvelle façon de gérer l'Etat et l'Administration : contrôle interne et audit publics », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 27/2 | 2010, document 27, mis en ligne le 07 septembre 2011, consulté le 08 août 2014. URL : <http://pmp.revues.org/2271>.

Ensuite, je me servirai d'un cas concret pour montrer que le paradigme retenu pour moderniser nos administrations, à savoir le NMP, dont la Gestion axée sur les Résultats (GAR) constitue en définitive une variante, véhicule un modèle culturel en rupture avec les pratiques administratives en vigueur dans nos administrations.

Enfin, je montrerai comment l'ingénierie des ressources humaines, notamment la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), peut permettre de gérer par anticipation l'adéquation entre les nouvelles exigences professionnelles et les compétences des ressources humaines de l'Etat, à travers la remise en question des programmes de formation des agents publics.

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 ?

1.1. Situation insatisfaisante

Les maux qui minent les administrations publiques africaines ont été largement relevés et décriés par divers observateurs. Il ne sera donc pas nécessaire de s'y attarder, au risque de redondance. Cinq tableaux suffisent pour caractériser la situation insatisfaisante au moment où les Etats africains aspirent à l'émergence : Etats sans substrat social, primauté de la logique bureaucratique, tensions entre l'administration et la société civile, rapports corrompus entre agents publics et usagers de l'administration, communication asymétrique entre l'administration et les citoyens.

1.1.1. Etats sans substrat social

Dans une analyse de la relation Etat et Société en Afrique, Dominique DARBON conclut son propos ainsi :

« De fait, si l'Etat africain peut être défini comme un « Etat », conjuguant à la fois une puissance potentielle de domination et une incapacité à contrôler la société et à la pénétrer, c'est principalement parce que la structure étatique et ses modalités d'action administrative se heurtent à une structuration sociale qu'elles n'intègrent pas. La fragilité des pouvoirs institués, la faiblesse des organisations de masse, l'incapacité totalisante des partis uniques, le rôle des cliques, sont autant de manifestations de cette absence de recouvrement du système politico administratif et de la société. Faute de trouver des interlocuteurs, de pouvoir négocier à la marge, le pouvoir administratif se trouve englué dans une société gélatineuse dont il ne perçoit ni les aspirations, ni les motivations. Son pouvoir demeure abstrait puisque ne

s'exerçant sur aucune substance, inefficace, impalpable, inassouvi. C'est la malédiction d'une société civile ignorée et plurale ».²

Ce constat, on peut le transposer, sans risque majeur de se tromper, à tous les Etats africains postcoloniaux et à leurs administrations. En effet, il est clair que dans leur processus d'ingénierie institutionnelle, les formations sociales africaines ont, par les vicissitudes de leur histoire, dépouillé les citoyens de leur ultime attribut, la souveraineté. Elles ont ainsi vidé de tous sens le concept d'Etat et, par ricochet, celui du rôle de l'administration. Car si l'Etat est bien cette organisation globale que la société se donne pour se gérer et s'orienter, un Etat qui ne tire pas sa légitimité de la société n'en est pas un et son administration ne peut que difficilement jouer son rôle qui est de réaliser, autant que faire se peut, les aspirations préalablement émises par les citoyens.

En tout état de cause, dans le processus de production politique, le rôle des différents acteurs est sans équivoque. Les citoyens à travers les groupements de la société civile et les partis politiques produisent des valeurs, l'Etat traduit ces valeurs en fins et l'administration publique est sensée réaliser ces fins pour le mieux-être des citoyens. Ce qui n'est pas le cas dans les Etats africains.

1.1.2. Primauté de la logique bureaucratique

C'est la logique bureaucratique que sous-tend la rationalité juridique qui explique pourquoi, dans les administrations publiques africaines, la conformité à la règle est nettement plus valorisée que les critères d'efficacité. Ce qui importe, ce n'est pas la réalisation effective des objectifs, ce n'est pas non plus que, à la limite, le service public soit rendu. C'est plutôt que son accomplissement soit conforme aux règlements et aux procédures. Selon CROZIER, « cette rationalité de la conformité conditionne tout le système nerveux de l'appareil administratif, jusque dans les réflexes des employés qui se savent plus exposés aux représailles s'ils dérogent aux règles que s'ils n'atteignent pas les objectifs »³.

Les administrations publiques africaines sont ainsi centrées sur les moyens et les activités, au détriment des résultats.

Qui plus est, depuis près d'un demi-siècle, les Etats africains ont abusé d'un modèle bureaucratique frelaté, comme nous le rappelle Dominique DARBON :

« L'ancienne administration coloniale ne ressemblait nullement au modèle bureaucratique de type jacobin, les nouveaux Etats africains héritant, en fait, d'un modèle administratif largement bricolé par le colonialisme, au gré des impératifs de la conquête, de la gestion du quotidien et du maintien de l'ordre. En outre, si les structures sont imitées, les conceptions et les visions, entretenues par les agents, restent quant à elles, largement différenciées du modèle wébérien et génératrices, à ce titre, non seulement d'une culture bureaucratique originale, mais aussi d'une forme particulière d'articulation du modèle administratif à la société réceptrice. »⁴

² Dominique DARBON, « Pour une socio-anthropologie administrative en Afrique », RFAP, N° 35 Juillet-Septembre 1985 pp 457-468 ; voir aussi G. MYRDAL, « L'Etat dans les pays sous-développés », Tiers-Monde, 01-03, 1969 et J.F. MEDARD « L'Etat sous-développé au Cameroun ». L'année africaine, 1977.

³ M.CROZIER, Le phénomène bureaucratique, Paris, le seuil, 1963.

⁴ Dominique DARBON, « Administration et société », In Coulon. Martin, D.C. Les Afriques politiques, Paris, la découverte, 1991.

1.1.3. Tensions entre l'administration et la société civile

L'expression société civile se réfère aux organismes situés hors du gouvernement, mais qui s'expriment à travers leurs relations avec l'Etat. Ce sont des formes d'association, des groupes d'intérêt susceptibles de représenter par exemple une préoccupation sectorielle (organisations professionnelles, chambre de commerce, syndicats, etc.), ou une conception particulière de la politique (groupes de pression). Ces organismes constituent le mécanisme par lequel une gamme variée de points de vue est envoyée aux décideurs publics et intégrée au processus de concertation. Ils offrent la possibilité d'influencer la politique gouvernementale sans forcément briguer un mandat politique. Ils établissent un lien entre l'individu et l'Etat.

L'observation indique que les relations entre l'administration et ces associations restent timides ou conflictuelles. Au mieux, les relations entre l'administration et la société civile sont faites de suspicion, de méfiance et de rejet réciproques. Le rapport de l'étude menée au Ghana, en Tanzanie et en Ouganda sur le processus de formulation des politiques est révélateur à ce sujet. Je vais en user ici pour illustrer la situation :

L'étude tanzanienne n'a trouvé aucun signe indiquant qu'ont eu lieu une concertation préalable entre les décideurs et les autres acteurs ou parties prenantes... La pauvreté de la concertation s'explique probablement par le fait qu'elle ne faisait tout simplement pas partie du processus. Les hauts fonctionnaires ont été stupéfaits par l'importance de ce qui leur avait échappé par manque de concertation. En Ouganda, la commission d'évaluation de la politique éducative a sollicité l'opinion d'individus, de groupes et d'institutions, mais n'a pas réagi à par rapport à leurs suggestions.

Pour l'essentiel, la frustration ressentie, particulièrement au Ghana et en Ouganda, tenant à l'incapacité des gouvernements de communiquer régulièrement et effectivement avec les membres de la société civile, sans compter l'absence presque totale de retour de l'information lorsqu'on avait auparavant sollicité leur avis.⁵

1.1.4. Rapports malsains entre agents publics et usagers de l'administration

Le camerounais J.M. ELA affirme que, à partir des bureaux des différents services publics, le sociologue est en mesure de reconstruire l'univers de la fraude et de la corruption en identifiant ses actions et ses stratégies, les principales filières et les réseaux de complicité. Cet univers a son langage et ses politiques qui font partie de la vie quotidienne. Depuis les années 80, l'on sait que l'on ne peut rien obtenir dans l'administration en Afrique sans "godasse" ni "parapluie". Les investigations du sociologue J. ELA l'amènent à conclure, ainsi : « le moindre agent de l'Etat exige la "motivation" pour tout service, parfois c'est le gasoil qui est réclamé à la clientèle : « est-ce que tu crois que la voiture marche sans essence ? »

Dans cette fonction publique où chacun est roi dans son bureau, il faut tout faire pour faire comprendre à l'utilisateur que « la chèvre broute là où elle est attachée » : tu crois que je vais faire comment ? « N'hésite-t-on pas à demander pour débloquer une situation en donnant à manger à toutes ces chèvres qui ont l'art de faire traîner l'étude et l'avancement de n'importe quel dossier. »⁶

⁵ ECDPM, « Le processus de formulation des politiques: voie institutionnelle ou labyrinthe institutionnel? » Rapport ECDPM n° 3. Oct. 1996.

⁶ J.M ELA, "Administration, culture et Société au Cameroun: une approche sociologique" Conférence, Yaoundé, Nov. 1994.

1.1.5. Communication asymétrique entre l'administration et les citoyens

Un autre chercheur africain s'est penché sur la communication entre l'administration publique et ses usagers. Cette recherche a permis de tirer, à partir des interactions entre les agents d'encadrement et les producteurs agricoles, les conclusions suivantes, entre autres :

- La communication entre l'administration et ses usagers, même au niveau de la base, s'effectue à partir d'un réseau de perspectives et présupposés bureaucratiques qui se situent loin du modèle organisationnel et du construit socioculturel propres aux populations desservies par l'administration publique.
- L'appartenance à la bureaucratie qui relie ces agents de base à un appareil administratif dont l'omnipotence est perceptible dans le contexte politico-historique actuel agit indubitablement comme une barrière communicationnelle rigide entre ces agents et leurs clientèles.
- La communication que l'administration de ce pays entretient actuellement avec ses usagers à travers les relations entre ses agents et leurs clientèles est le type même de la communication, « Sender oriented », c'est-à-dire orientée vers les objectifs de l'émetteur. Elle ne vise en fait qu'un but : faire réaliser aux usagers, en l'occurrence dans ce cas aux producteurs agricoles, les plans déterminés et établis par l'administration, sans tenir compte des besoins réels et des aspirations de ceux-ci.⁷

Au regard de ces images, il est clair que les administrations publiques africaines ne brillent ni par la qualité des services, ni par la qualité des relations avec leurs clientèles, encore moins par l'intégrité morale et l'efficacité des agents publics.

Tel est, de façon un peu caricaturale, le profil de nos administrations jusqu'à une période pas très lointaine, des efforts étant faits, dans tous les Etats, pour modifier progressivement cette perception.

Au regard des évolutions observées ici et là, quelle est la situation souhaitée ?

1.2. Situation souhaitée

En faisant de la réforme de l'administration publique un moteur de développement, les Etats africains se sont particulièrement inspirés du NMP, généralement implémenté à travers la Gestion Axée sur les résultats (GAR). Il convient d'en dire un mot avant d'évoquer les espoirs placés en ces conceptions de la gestion des affaires publiques.

1.2.1. Fondements théoriques et idéologiques des réformes : La GAR

La gestion axée sur les résultats est une approche de gestion basée sur le cycle de vie d'un programme ou d'un projet qui intègre les stratégies, les personnes, les ressources, les processus et les outils de mesure pour améliorer la prise de décisions, la transparence et la reddition de comptes. L'approche met l'accent sur l'atteinte des résultats, la mise en œuvre de mesures du rendement, l'apprentissage, l'adaptation ainsi que la production de rapports sur le rendement.

⁷ H.P. BOLAP, « Une approche ethno méthodologique de la communication organisationnelle. La communication entre l'administration publique camerounaise et ses usagers ». *Communication*, vol 11, N°1.

La gestion axée sur les résultats a été particulièrement développée par à l'ACDI, sous une forme ou une autre, depuis plus de trente ans. La première politique officielle de l'ACDI en matière de GAR a été publiée en 1996 et une politique révisée et mise à jour a été approuvée en juin 2008⁸.

Par GAR, on entend :

- définir des résultats escomptés réalistes, fondés sur des analyses appropriées;
- déterminer clairement les bénéficiaires des programmes et concevoir des programmes qui répondent à leurs besoins;
- faire le suivi des progrès en fonction des résultats et des ressources utilisées en faisant appel à des indicateurs appropriés;
- déterminer et gérer les risques tout en tenant compte des résultats escomptés et des ressources requises;
- accroître les connaissances en tirant des leçons de l'expérience et en les intégrant au processus décisionnel;
- présenter des rapports sur les résultats obtenus et les ressources utilisées.

En effet, pendant très longtemps, les ministères ont porté leur attention sur ce qu'ils dépensaient, ce qu'ils réalisaient et ce qu'ils produisaient. Ils ont réalisé que ces données ne leur permettaient pas de savoir s'ils faisaient des progrès vers la solution du problème qu'ils désiraient régler et si les problèmes persistaient une fois que les projets étaient arrivés à leur terme.

La gestion moderne exige que l'attention soit portée certes sur les activités et les extrants, mais davantage sur les résultats réels, les changements provoqués par notre programmation et auxquels celle-ci a contribué. En définissant clairement les résultats escomptés, en recueillant régulièrement des données pour évaluer les progrès vers ces résultats et en prenant des mesures correctives en temps voulu, les praticiens peuvent gérer leurs projets ou leurs investissements de manière à maximiser les résultats de développement et à améliorer de manière durable la vie de la population dans les pays en développement.

La GAR constitue aujourd'hui la toile de fond de la plupart des programmes de modernisation de l'administration dans le monde, et particulièrement en Afrique.

1.2.2. Les objectifs des programmes de modernisation de l'État et de l'administration

Le passage en revue des programmes de réforme administrative des pays permet de ranger les objectifs visés dans les grandes catégories ci-après :

- **Consolidation de la gouvernance démocratique**
 - Consolidation de l'État de droit, à travers notamment la mise en place d'un environnement juridique et judiciaire garantissant la sécurité des personnes, des biens et des investissements ;
 - Promotion d'une culture de responsabilité dans la gestion économique, financière et sociale et l'obligation de rendre compte ;

⁸ Gouvernement du Canada, Gestion axée sur les résultats : guide pratique (en ligne).

- Renforcement de la transparence dans la gestion des affaires publiques en luttant contre la corruption ;
- Mise en place des structures de la décentralisation pour une participation effective et efficiente des populations à la gestion des affaires publiques.
- **Mise en place d'une administration publique véritablement au service des usagers**
 - Amélioration de l'accueil et de l'information des usagers des services publics ;
 - Elaboration des Manuels de procédures administratives (MPA) et leur vulgarisation ;
 - Amélioration de la qualité des services à travers les MPA ;
 - Elaboration d'un schéma directeur de l'administration électronique (*e-administration*).
- **Le renforcement des capacités et des agents de l'État**
 - Elaboration du cadre réglementaire fixant les principes du perfectionnement permanent des agents publics ;
 - Institution de l'évaluation de la performance des agents comme instrument de gestion par les résultats.
- **Amélioration de l'organisation et du fonctionnement de l'administration**
 - Basculement du système de carrière au système de poste de travail ;
 - Elaboration de cadres organiques dans les ministères ;
 - Elaboration des normes de rendement et des critères d'évaluation pour les diverses catégories de postes de travail ;
 - Gestion intégrée des personnels et de la solde.
- **Amélioration de la performance de l'administration publique**
 - Amélioration des processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques ;
 - Amélioration de la gestion des finances publiques ;
 - Introduction de la budgétisation par programmes, généralement inspirée de la loi organique française relative aux lois de finances (LOLF) ;
 - Obligation de rendre compte ;
 - Institution des mécanismes de concertation/collaboration avec le secteur privé et la société civile.

A partir de ces objectifs, il est loisible de dresser le tableau des principales caractéristiques de l'administration souhaitée.

1.2.3. Une nouvelle logique de l'administration publique

Au regard des développements qui précèdent, le passage d'une administration publique traditionnelle vers une administration publique rénovée s'impose comme une nécessité. Cette dernière, corollaire de la nouvelle vision du citoyen, participe d'une culture organisationnelle que les gestionnaires de l'administration publique devront promouvoir au quotidien et avec détermination, s'ils veulent rester performants. Le tableau ci-après présente le parallèle entre les deux conceptions de l'administration.

| ADMINISTRATION TRADITIONNELLE | ADMINISTRATION MODERNISEE |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Approche normative ou juridique, fondée sur les logiques de la règle de droit • Centralisation de l'autorité et des décisions administratives • L'Etat se perçoit comme le seul habilité à reconnaître l'intérêt général • Définition des services : prérogative quasi exclusive de l'administration • Solutions retenues théoriquement optimales mais souvent inadéquates • Encadrement intégral de l'action dans des règles de procédures • Contrôle visant à prévenir les irrégularités et non à améliorer la qualité des services ou à vérifier la réalisation effective des objectifs recherchés • Citoyens en relation de dépendance ou de tutelle avec l'administration, démunis, sans pouvoir de discussion • Tendance de l'administration de se retrancher derrière la puissance de l'Etat | <ul style="list-style-type: none"> • Approche fondée sur l'efficacité dans l'atteinte d'objectifs planifiés • Consultation des citoyens et concertation avec les « partenaires » • L'Etat reconnaît les besoins différenciés, voire même antagonistes • Participation du citoyen à la définition des services • Recherche de solutions plus acceptables qu'optimales • Utilisation minimale des règles et du pouvoir discrétionnaire des agents de l'Etat • Introduction de contrôles sur les effets des services ou les impacts attendus • Statut de citoyen participant avec droit de négocier • Habileté managériale à associer le plus possible les citoyens aux cinq étapes de l'action administrative : <ul style="list-style-type: none"> - Définition des besoins - Elaboration des services - Choix majeurs (standards de qualité) - Mise en œuvre - Evaluation des performances |

1.2.4. Enjeux de la modernisation de l'administration publique en Afrique

A l'heure de la consolidation du processus de démocratisation des pays africains et de la mondialisation, la modernisation de l'administration présente, pour ces pays et leurs dirigeants, les enjeux ci-après :

- **Enjeux de légitimité du service public** : dans la plupart des pays, les services publics véhiculent une image d'archaïsme et de rigidité. Aussi, au regard de la qualité des produits et des prestations du secteur privé, en perpétuelle amélioration, les usagers des services publics aimeraient aussi être traités en clients à part entière ou mieux en partenaires, ce d'autant plus qu'ils participent au financement de l'action publique. Ils attendent donc un service sur mesure, adapté à leurs besoins propres. Ils aspirent à un service public efficace, efficient et surtout pertinent.

- **Enjeux politiques** : pour l'administration publique, la satisfaction du citoyen-client est, tout autant que dans le secteur privé, une question de survie. Le citoyen est de plus en plus exigeant et critique vis-à-vis des services qu'il reçoit des organisations publiques, d'autant plus qu'il trouve qu'il paie de plus en plus cher, et souvent trop cher, pour ce qu'il reçoit. Le citoyen a compris qu'il n'a peut-être pas la liberté de choisir, mais qu'il a le pouvoir (à la faveur de la démocratie et des principes de gouvernance en émergence en Afrique) d'exprimer son insatisfaction et d'exercer des pressions, comme jamais auparavant, jusqu'au niveau politique des divers paliers de gouvernement. Dans ces conditions, une organisation publique qui ne donne pas satisfaction aux citoyens-clients court le risque d'amener ces derniers à perdre confiance envers les pouvoirs publics et à censurer par leur vote, le gouvernement en place, le moment venu.

- **Enjeux économiques** : l'inefficacité et l'inefficience des services publics peuvent entraîner la perte d'emplois publics et privés, le manque de dynamisme et de compétitivité du secteur privé, la diminution de la capacité de l'Etat à assurer aux citoyens les services de bases (écoles, hôpitaux, routes, ...) et, en définitive, l'aggravation de la pauvreté,

hypothéquant ainsi la réalisation de l'objectif, pour ces pays de devenir des économies émergentes, à moyen terme.

- **Enjeux d'intégration sociale :** dans la mesure où l'orientation clientèle privilégie la prise en compte des besoins des citoyens, cette approche peut stimuler le sentiment d'appartenance à la communauté nationale et accroître la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics. Par ailleurs, la participation des citoyens et de la société civile à l'action publique (concertation, consultation, collaboration à la gestion) développe en eux, les sentiments d'utilité et de responsabilité qui renforcent leur inclusion sociale. C'est en ce sens, que l'on peut affirmer que l'approche clientèle contribue à la lutte contre l'exclusion sociale.

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.

2.1. 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 continue.

Les variantes de l'approche de formation continue 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 émergente⁹.
- 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

⁹ Jean-Michel HUET, Diane de POMPIGNAN, Julien BATT, La modernisation de l'Etat dans les pays émergents : le principe de l'innovation récompensée. (<http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2012/07/06/cercle>).

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.¹⁰
- 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 sagents 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. »¹¹

Il serait hâtif de procéder à une évaluation de ces divers dispositifs. Toutefois, li 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.

¹⁰ Jacques Mariel NZOUANKEU, « Quelle Administration pour un Sénégal émergent ? ». Le Directeur de la Revue des Institutions Politiques et Administratives du Sénégal (RIPAS) commentant le discours du 3 avril 2014, prononcé par le Chef de l'Etat à la veille de la célébration du 54^e anniversaire de l'Indépendance du Sénégal.

¹¹ Victor HECKMUS, Etude de Renforcement des Capacités des Agents Publics-BURUNDI. Rapport Définitif, Cabinet B&S EUROPE, 9/30/2010.

2.2. Le passage du budget de moyen au budget-programme au Cameroun : une expérience heuristique

La loi qui consacre la budgétisation par programmes a été promulguée en 2007. Conscient de la nécessité d'outiller les administrations en vue de la mise en œuvre de ce changement, le législateur a donné cinq (05) ans à l'administration, pour préparer cette inculturation, avant la mise en œuvre effective du nouveau régime financier de l'Etat (2007-2012). La loi entre donc en vigueur en 2013.

C'est en 2012 que le Ministère des Finances (MINFI) et le Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) lancent le processus de mise à niveau des acteurs de la préparation du budget dans les administrations, à travers une formation accélérée sur l'élaboration et la budgétisation des programmes.

Après une année de fonctionnement sur la base du budget-programme, l'évaluation de l'exécution de cette mutation par la coordination gouvernementale est mitigée.

Face à cette situation, le Président de la République fait une sortie inattendue et interpelle l'administration en ces termes :

Il semble en effet que nos efforts, aussi louables soient-ils, ne suffiront pas, à leur rythme actuel, pour que le Cameroun devienne un pays émergent en 2035.

Avec le DSCE nous avons le tableau de bord. Mais d'où vient-il donc que l'action de l'Etat, dans certains secteurs de notre économie, paraisse parfois manquer de cohérence et de lisibilité ? Pourquoi, dans bien des cas, les délais de prise de décision constituent-ils encore des goulots d'étranglement dans la mise en œuvre des projets ? Comment expliquer qu'aucune région de notre territoire ne puisse afficher un taux d'exécution du budget d'investissement public supérieur à 50 % ? Quelle est l'utilité de certaines commissions de suivi de projets qui ne débouchent sur aucune décision ?¹²

Selon le diagnostic fait par l'Institut Supérieur de Management Public (ISMP)¹³ du Cameroun, de multiples facteurs ont simultanément concouru, à divers degrés, à générer les difficultés constatées dans la mise en œuvre de l'approche-programme à travers l'outil Budget-Programme. Ce diagnostic est fondé sur de nombreux échanges avec divers responsables du gouvernement et de l'administration camerounaise, notamment les responsables de programmes et acteurs impliqués dans l'exécution du budget-programme, ainsi que sur l'exploitation des travaux du Comité Interministériel d'Examen des Programmes (CIEP)¹⁴. Voici ce que révèle le diagnostic de l'ISMP:

- **Appropriation, par les parties prenantes du DSCE (approche-programme) et de l'outil Budget-Programme**
 - Appropriation/adhésion insuffisante du concept de gestion par programmes et du dispositif du budget-programme ;

¹² Paul BIYA, Message à la Nation à l'occasion du Nouvel an 2013.

¹³ ISMP/HEC, Cap sur la Vision 2035 : Mise en œuvre réussie du Budget-Programme, Yaoundé, avril 2014.

¹⁴ Rapport du Comité Interministériel d'Examen des Programmes, Yaoundé, juillet 2013.

- Compréhension insuffisante des éléments clés de la mise œuvre de l'approche et de l'outil ;
- Faible réactivité des parties prenantes en raison d'une incompréhension des enjeux, de la posture à adopter (initiative, communication, leadership) ;
- Pas de mise à niveau des acteurs pour la maîtrise des encadrements et des nouvelles procédures ;
- peu de ministères disposent de stratégies alignées sur le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE), ce qui pose le problème de pertinence et de cohérence dans la formulation des objectifs, des indicateurs et des cibles ;
- Cadre logique des programmes inapproprié ;
- Chaînes de résultats et de responsabilités non affinées ;
- Système d'information mal décrit ;
- Actions mal formulées et indicateurs peu pertinents ;
- Charte de désignation des acteurs de la performance non clarifiée ;
- Cadre de pilotage de la performance peu opérationnel.
- **Gestion du déploiement du dispositif**
 - Manque d'anticipation dans la gestion du déploiement de l'approche-programme et du dispositif du Budget-Programme ;
 - Communication opérationnelle insuffisante ou inadaptée,
 - Absence/insuffisance de la formation et/ou de l'accompagnement au changement,
 - Lancement tardif du budget-programme, puis accélération dans la mise en œuvre pour combler le retard : manque de réalisme sur les séquences et le temps à investir pour accompagner la mise en œuvre.
- **Facteurs organisationnels**
 - Gestion du budget-Programme: difficulté des ministères à fonctionner en équipe transversale autour du responsable de programme pour le dialogue de gestion, ce qui perpétue le fonctionnement sur la base des cloisonnements de l'organigramme ;
 - Approche-programme et dispositif du budget-programme tenus presque'exclusivement par le MINFI et le MINEPAT,
 - Contrôle de l'avancée des Budgets-Programmes essentiellement sur la base d'indicateurs financiers ;
 - Complexité du fonctionnement interne des Ministères : qui fait quoi, inflation des strates organisationnelles impliquées, insuffisance de responsabilités clairement définies.
- **Facteurs liés à la « culture managériale »**
 - Culture de moyens et non de résultats,
 - Culture hiérarchique et non fonctionnelle (fonctionnement en silos),
 - Insuffisance de délégation de responsabilités et moyens,
 - Insuffisance de soutien à la prise d'initiative des parties prenantes face à l'incertitude inhérente à la gestion d'un programme complexe.
- **Facteurs liés au dispositif de formation**
 - Formation théorique et trop accélérée (formalité) ;
 - Formation suivie par des agents non intéressés, les principaux concernés refusant de suivre la formation sans per diem, se font représenter par des collaborateurs ;
 - Formation conçue par les fonctionnaires comme un moment d'échapper au train quotidien de la routine administrative (manque d'assiduité, laisser aller, désintérêt manifeste, etc.).

2.3. Leçons tirées de l'expérience

De façon sommaire, l'expérience du Cameroun dans le processus du passage du budget de moyens au Budget-Programme révèle un certain nombre d'aspects liés aux fondements idéologiques du changement qui n'auraient pas été suffisamment pris en compte.

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

- le passage de la budgétisation axée sur les moyens à la budgétisation axée sur les résultats constitue un changement profond dans la vision de la gestion des affaires publiques ;
- 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.¹⁵

Sur un plan tout à fait général, de cette expérience camerounaise, il y aurait lieu de retenir, pour en tenir compte, que le NMP (donc la GAR), en tant que 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'organisation¹⁶.

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.

2.4. Appel à l'ingénierie de la formation : l'apprentissage organisationnel

¹⁵ Les Trophées de l'Administration Gabonaise (TAG), dont la première édition a été organisée en juin 2012, en sont un exemple magistral.

¹⁶ Raoul TAMEKOU, « Programme National de Gouvernance (2006-2010) et modernisation administrative. Le Cameroun à l'heure du Nouveau Management Public », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2/ 2008 (Vol. 74), p. 235-252.

Pour renverser la tendance et amener les acteurs de terrain à se réappropriier 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 rénovée.

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.* »¹⁷

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 détenus 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.

D'autres auteurs¹⁸ développent la notion d'apprentissage organisationnel en insistant sur un certain nombre de facteurs dont:

- La formation et le perfectionnement des membres de l'organisation, qui traduisent la sensibilité à l'évolution des circonstances de l'environnement ;
- la création d'une vision partagée qui sert de fondement à l'intérêt et à l'engagement communs tellement essentiels pour créer l'énergie et la concentration nécessaires à l'apprentissage ;
- l'harmonisation des efforts au sein de l'équipe ;
- la capacité à intégrer d'autres modes d'apprentissages ;
- etc.

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) ;

¹⁷ G. PROBST & B. BÜCHEL, (1995). *La pratique de l'entreprise apprenante*. Paris : Les Éditions d'Organisation.

¹⁸ C. ARGYRIS & D.A. SCHON, (2002). *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*. Bruxelles : De Boeck Université. P. SENGE, (1991). *La cinquième discipline : l'art et la manière des organisations qui apprennent*. Paris : First.

- 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. Pour une optimisation du 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 GPEC¹⁹.

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).

3.1.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.

¹⁹ Jean-Michel HUET, directeur associé, Diane de POMPIGNAN, manager et Julien BATT, manager, « 7 piliers de la sagesse publique : identifier et mobiliser les compétences critiques ». BearingPoint (<http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2013>)

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 rénovée.

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 stratégique²⁰.

Dans le cadre de la réingénierie de la formation des agents publics, la démarche de GPEC consisterait à *(i)* analyser les métiers actuels de l'administration publique en termes de mission, activités et compétences ; *(ii)* identifier les activités, méthodes et techniques et valeurs induites par l'introduction du NMP dans les pratiques de l'administration publique ; *(iii)* élaborer les référentiels métiers et compétences des métiers cibles ; *(iv)* analyser les écarts en termes de compétences requises/exercées et compétences actuelles/cibles (à acquérir) ; *(v)* élaborer les curricula de formation initiale et continue ; *(vi)* mettre en œuvre les programmes de formation et en évaluer les effets et l'impact sur les performances individuelles et collectives.

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 illusoire²¹.

²⁰ S. ALECIAN et D. FOUCHER: Guide du management dans le service public, Ed. D'Organisation, 1994.

²¹ Raoul TAMEKOU , op. cit.

A cet égard, les écoles et instituts de formation des cadres de l'administration devraient apporter leur contribution à la modernisation de nos administrations en mobilisant, sur ce chantier, leurs unités chargées de la formation et de la recherche.

Ainsi que le relevait fort à propos un intervenant au cours du Forum organisé par le CAFRAD sur cette préoccupation, « les Ecoles et instituts de formation des cadres de l'administration, dans nos différents pays, ne peuvent faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les voies et moyens de faire face à ces défis qu'induit la génération de ces agents publics de type nouveau »²².

3.2.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 à :

- Identifier les besoins c'est-à-dire à analyser les situations de travail pour repérer les compétences qu'elles requièrent et les motivations qu'elles induisent;
- Évaluer les ressources humaines en termes de compétences et de motivation;
- Mesurer les écarts existant entre les besoins et les ressources humaines;
- Choisir dans la palette des différents moyens de la GRH (formation, recrutement, mobilité, etc.), celui ou ceux qui sont les plus appropriés pour réduire les écarts constatés, avant de passer à leur mise en œuvre.

Au plan stratégique, la GRH couvre également, entre autres, les champs de la culture organisationnelle, développement organisationnel et de la conduite du changement.

En effet, débaptiser les services du personnel en les renommant direction des ressources humaines ne suffit pas à leur conférer les compétences de gestion des ressources humaines. Ces unités doivent elles-mêmes être dotées de compétences en la matière. Il convient, à cet égard de saluer les efforts des écoles d'administration qui ont ouvert une section dédiée à cette spécialité dans leurs programmes de formation.

²² Apollinaire SAWADO, *L'adaptation des programmes de formation au nouveau contexte administratif au Burkina Faso*. Communication, Forum sur les politiques et stratégies de formation, de recherche, d'études stratégiques et prospectives en Afrique, CAFRAD, Rabat (Maroc), 18-20 avril 2011.

Conclusion

Pour terminer, je voudrais partager les réponses personnelles que je crois devoir apporter à ces deux questions : pourquoi les administrations des Etats africains doivent-elles changer ? Comment et par qui le changement doit-il être porté ?

Tout en étant d'avis qu'il est légitime pour nos pays d'aspirer à l'émergence, il convient aussi de relever que l'émergence ne saurait être une fin en soi. Pour ma part, les pays africains doivent accélérer leur développement pour améliorer les conditions de vie de leurs citoyens actuels et assurer aux générations futures une prospérité certaine.

En exportant à l'état brut nos matières premières, nous offrons gracieusement à ceux qui les achètent du travail, des usines de transformation, des emplois, de la croissance, etc. Il est temps que cela s'arrête et que nos pays présentent sur les marchés internationaux des produits finis ou semi-finis, en tout cas, des produits à valeur ajoutée.

Les stratégies pour y parvenir dépendent, en grande partie, des performances de nos administrations. C'est ce que les quatre dragons asiatiques ont fait, sans crier sur les toits, surprenant ainsi les pays développés, qui ne les attendaient pas dans leur cour. C'est à ce prix que les tragédies de Lampedusa et de Melilla cesseront de tourner en boucle sur les télévisions du monde, lorsque la jeunesse africaine ne sera plus obligée de risquer sa vie en voulant à tout prix traverser la méditerranée, lorsqu'elle trouvera sur place les services sociaux de base, un emploi, dans une société démocratique et bien gouvernée.

Comment et par qui va être porté le changement ? En guise de réponse, je soumetts à la sagacité de chacun, cette réflexion, empruntée à Philippe Roy, s'interrogeant par rapport au processus de modernisation de l'administration canadienne dans les années 1990 :

« Pouvons-nous, par exemple, nous attendre à ce que des changements de morale, de motivation, de performance personnelle et d'efficacité organisationnelle puissent être organisés par des changements de lois ? Il semble évident que le caractère, l'humanité, la vision, la créativité, la motivation et la gestion du changement stratégique et les autres dimensions de changements fondamentaux ne puissent pas être simplement légiférés ou mandatés. Ils ont besoin de leadership »²³.

Autrement dit, 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.

Je vous remercie de votre attention.

²³ Philippe ROY, « Leadership et changement dans les années 1990 » in Optimum 1990/91, vol 21-2, pp. 7-19.