

Le New public management comme voie de transformation vers la bonne gouvernance : Comparaison entre les pays de l'Afrique et les pays nordiques

Auteur 1 : SIJILMASSI IDRISSE Soukaina,

Auteur 2 : EJBARI ZOUHAIR,

SIJILMASSI IDRISSE SOUKAINA, Doctorante
Université ABDELMALEK ESSADI
Faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Tanger
E-Mail idrissisijilmassi@gmail.com

EJBARI ZOUHAIR, Professeur enseignant
Université ABDELMALEK ESSADI
Faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Tanger
E-Mail z_ejbari@yahoo.fr

Déclaration de divulgation : L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

Conflit d'intérêts : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

Pour citer cet article : FARRAT .O & HAJJI .Z .(2022) « SIJILMASSI IDRISSE S (2022) « Le New public management comme voie de transformation vers la bonne gouvernance : Comparaison entre les pays de l'Afrique et les pays Nordiques » , Revue African Scientific Journal, Volume 3, Numéro 10, pp : 204-226.

Date de soumission : Janvier 2022

Date de publication : Mars 2022



DOI: 10.5281/zenodo.6366561

Copyright © 2022 – ASJ



Résumé

Dans le contexte africain comme d'autres contextes internationaux, le management public est considéré comme un levier si important pour instaurer les mécanismes de la bonne gouvernance des deniers publics. Cet article a pour principal objectif de mettre la lumière sur l'essence et le développement du new public management à travers une analyse comparative entre les pays nordiques et ceux africains, et d'aborder les facteurs clés de son développement au nord et les perspectives de son avancement en Afrique. Ainsi la problématique centrale de cette contribution est la suivante : « *Dans quelles mesures le NPM contribue-t-il dans la performance organisationnelle et sociale des Etats ? et quelle différence entre les pays d'occident et ceux africains* ».

Pour répondre à cette question, une étude exploratoire et comparative a été menée à travers des visites de terrain effectuées dans le cadre des missions professionnelles, et à l'aide aussi des statistiques officielles publiés par les organisations internationales à propos de ce sujet. Les résultats obtenus à travers cette contribution comparative, montrent que plusieurs facteurs entravent encore le développement du NPM en Afrique et qui se résument comme suit: le contexte d'instauration du NPM en Afrique, l'absence d'engagement politique africain, et la prévalence du fléau de la corruption dans la gestion des finances publiques.

Mots clés : NPM, Gouvernance , performance, comparaison, Afrique

Abstract

The African context as well as in other international contexts, public management is considered such an important lever for establishing mechanisms for good governance of public funds. The main objective of this article is to shed light on the essence and development of new public management through a comparative analysis between the Nordic and African countries, and to address the key factors of its development in the North and the prospects for its advancement in Africa. Thus, the central issue of this contribution is the following: "To what extent does NPM contribute to the organizational and social performance of States? and what is the difference between Western and African countries?"

To answer this question, an exploratory and comparative study was conducted through field visits carried out within the framework of professional missions, and also with the help of official statistics published by international organizations on this subject. The results obtained through this comparative contribution show that several factors still hinder the development of the NPM in Africa, which can be summarized as follows: the context in which the NPM was introduced in Africa, the lack of African political commitment, and the prevalence of the scourge of corruption in public finance management.

Keywords NPM, Governance, performance, comparison, Africa

Introduction

Parler du new public management fait allusion à un continuum de réflexions académiques et professionnelles ayant permis une avancée considérable au champ du management public. Cette évolution de pensée a donné l'occasion à tout un tissage organisationnel des différentes structures de l'Etat où les indicateurs de performance deviennent la jauge la plus judicieuse des résultats de l'action publique.

En effet, la pensée vers un nouveau mode de gestion des affaires publiques s'est vivement apparue dans un contexte récuratif de crises budgétaires dont souffraient la plupart des pays du nord à cause des néfastes répercussions du choc pétrolier de 1973. C'était une conjoncture mondiale où la croissance économique a marqué un ralentissement remarquable à l'échelle internationale et les exigences sociales des citoyens s'accroissaient sans précédent. Ainsi la course vers les réformes administratives et la recherche de la performance publique ont fortement occupé les pays de l'OCDE à partir des années 1980 pour donner lieu au new public management dont les principes sont essentiellement empruntés de la gestion privée.

Dès lors, la contagion d'un mimétisme refondu a submergé la majorité des pays de l'OCDE notamment la Grande Bretagne, l'Australie, la Nouvelle Zélande et autres pour toucher par la suite le reste du monde sous l'égide des directives internationales édictées par les bailleurs de fonds pour les pays en voie de développement dont l'Afrique fait partie intégrante.

Dans ce sens et depuis la fin de l'ère coloniale, les Etats africains s'efforcent à instaurer l'essentiel de leurs moteurs de croissance en créant une dynamique de complémentarité entre les investissements publics et privés (Leeper et al. 2010)¹. Pourtant et à cause de plusieurs facteurs endogènes et exogènes aux pays du continent, le rendement des politiques publiques a souvent été loin des aspirations attendues, ceci interpelle souvent la modération des ressources naturelles, l'archaïsme managérial et l'hémorragie des fonds publics sous le fléau de la corruption, empêchant ainsi la plupart des Etats africains des fruits d'un développement intégré. Sur le plan réel, les modes de gestion publique des Etats africains ont été majoritairement étalés pendant la période coloniale (Agbese et Kieh 2007; Fonge 1997; Mamdani 1997; et Adu 1965) ce qui leur donne un caractère euro centrique, tantôt une perspective africaniste (Mamdani 1996; Adu 1965)³. Pour cette raison, la concrétisation des directives stratégiques

¹ Leeper E. M. et al., 2010, « Government Investment and Fiscal Stimulus », *Journal of Monetary Economics*, Vol.57, no 8, P. 1000-1012.

² Mamdani, M. (1996) *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

³ Adu, A. L. (1965) *The Civil Service in New African States*. New York: Praeger Publishers. Agbese, P. O. et Kieh, G. K. Jr. (2007) *Reconstituting the State in Africa*. New York: Palgrave Macmillan.

en objectifs atteignables mérite une pause de méditation devant l'incohérence des systèmes empruntés, le chevauchement des acteurs, l'inflation institutionnelle et le manque de gouvernance qui caractérisent la majorité des pays en développement.

Cependant, la décision d'instauration du NPM dans le corpus administratif d'un Etat n'est pas toujours un remède garanti contre les défaillances gouvernementales, car entre un contexte occidental complètement prédisposé à faire des réformes, et un autre africain manquant encore les bases les plus élémentaires de gestion, on peut conclure bien avant les prémices des résultats récoltés.

Pour cette raison le présent article s'est voulu dans **un aspect exploratoire**, en adoptant un positionnement interprétativiste qui s'appuie sur un mode **de raisonnement abductif** afin de vérifier **l'hypothèse suivante** : « le succès du NPM en Afrique reste tributaire de l'engagement politique des Etats africains, du niveau de formation des cadres administratifs et de la présence des piliers de la gouvernance. »

L'objectif de cet article est à la fois de synthétiser les principes saillants du NPM empruntés du mythe de managérialisme, d'analyser les répercussions servicielles afférentes à ce mode de gestion pour booster le développement humain des nations, tout en intégrant une analyse comparée pour tester sa faisabilité et son avancement dans le corpus des pays développés et ceux en voie de développement. Ceci en répondant à la problématique suivante : « **Dans quelles mesures le NPM contribue-t-il dans la performance organisationnelle et sociale des Etats ? et quelle différence entre les pays d'occident et ceux africains** »

Nous allons traiter la dite problématique **selon une approche exploratoire et comparative composée de trois axes à savoir** :

- Le contexte d'apparition du NPM entre un comportement mimétique de l'occident et des impératives internationales envers l'Afrique ;
- Le NPM et le mythe du managérialisme ;
- Le NPM et l'enjeu de la qualité de vie sociale.

Nous appuyons notre analyse à partir des principaux travaux de recherche en relation avec le NPM et la problématique de la performance, notamment ceux de (Laufer et Burlaud, 1983 ; Hood, 1991 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Gruening, 2001 et Mazouz, 2005), aussi qu'à partir des fondements de la théorie classique des organisations de (Max Weber) et celle des parties prenantes de (Freeman 1984) .

Les conclusions de cet article sont tirées à partir des visites de terrain effectuées dans le cadre des missions professionnelles sur le territoire africain et européen, aussi qu' à partir des rapports et des statistiques officielles publiés par les organisations internationales.

1. Le contexte d'apparition du NPM entre un comportement mimétique de l'occident et des impératives internationales envers l'Afrique

Partout dans le monde, et dès la fin des trente glorieuses, la gestion publique a connu de multiples reproches qui fusaient l'Etat en raison des carences administratives, de rigidité bureaucratique et de manque d'efficacité qui affectaient directement la qualité des services publics fournis aux citoyens.

L'éloge adressé aux apports théoriques et empiriques de la bureaucratie wébérienne à l'organisation publique depuis la fin du XIXème siècle n'a pas pu durer encore devant les points de faiblesse de ce modèle ; la récurrence des crises budgétaires lancinantes des années 1970 ont bien dévoilé un déficit rationnel de l'utilisation des deniers publics et ont fortement remis en question l'approche juridico-administrative de la chose publique (Caiden 1991-1994)⁴ ; qui faisait du droit administratif un instrument central dans la gestion des finances publiques, et des organismes publics.

La nécessité de réforme et de modernisation de la gestion publique vers la quête de la performance a sonné l'alarme pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Le compte à rebours vers l'action de changement se déclencha, et la recherche d'un modèle de gestion guidé par la performance devint une primauté dans les agendas gouvernementaux de multiples Etats, comme

la nouvelle Zélande et la Grande Bretagne au milieu des années 1970, les Etats Unis d'Amérique en 1998 et la France au début des années 2000.

Aussi, l'existence d'une population de plus en plus diluée des décisions gouvernementales revête un insidieux vice démocratique entre la classe des élus et la société civile, ceci est bien claire par l'écart flagrant entre le contenu des actes gouvernementaux et les aspirations de la population qui ne cessent de se développer et se complexifier. Cet éloignement de la population a bien évidemment conduit les Etats vers une réhabilitation presque totale de l'appareil public

⁴ Caiden, G.E. (1994). « Management 2000 », *International Journal of Public Administration*, vol. 17, nos 3-4, mars-avril, p. 756-757

vers la voie d'une approche plus participative garantissant un développement plus intégré et plus accessible en faveur des différentes tranches sociales.

Ainsi, des mesures draconiennes ont été menées pour enrichir le concept de managérialisme⁵ (Gazell, 1994) qui repose sur une conviction profonde que les pratiques du management adoptées au sein des entreprises privées acceptent leurs transférabilité vers le secteur public, sauf que la gouvernance publique impliquée par le contrôle politique ne se limite pas à la fonction publique en l'occurrence les gestionnaires publics mais plutôt s'étend au cadre stratégique, aux structures organisationnelles et aux modes de prestation de services. Car les rôles politiques des élus interfèrent déjà dans la gestion de l'appareil public lorsqu'ils se trouvent au cœur de la composition gouvernemental d'un Etat.

Ce marathon de réformes et de modernisation engagé par les pays de l'OCDE, à la suite d'un comportement nordique de mimétisme généralisé, était à l'origine de la préfiguration du New Public Management comme mythe de gestion des affaires publiques basée sur les résultats pour une première fois dans la sphère publique .

Pourtant dans le contexte africain, l'élément de pression a évidemment joué son rôle imposer les actes de réformes, ceci à travers des clauses conditionnelles exigées par les organisations internationales et qui sont aussi bien perceptibles pour comprendre l'onde des transformations opérées par les gouvernements des pays en voie de développement. Le lobby des bailleurs de fonds internationaux, en l'occurrence la Banque Mondiale (BM), le Fonds Monétaire International (FMI), avec leurs corollaires la Banque Africaine de Développement (BAFD), la Banque Asiatique de Développement (BASD) et la Banque Interaméricaine de Développement (BID)⁶, a pesé de tout son poids pour obtenir des Etats souverains une série de réformes administratives allant avec l'idéologie libérale et l'économie de marché.

L'accord des aides financières nécessaires pour servir le relèvement des économies africaines a souvent été tributaire d'un certain nombre de prescriptions intrusives dans la gestion des affaires courantes de ces Etats ; il s'agissait souvent des questions de la transparence budgétaire,

⁵ Gazell, J.A. (1994). « Peter F. Drucker's vision in public management 2000 », *International Journal of Public Administration*, vol. 17, nos 3-4, mars-avril, p. 675-711.

⁶ ROSE, J.B., G.N. CHAISON et E. de la GARZA (2000). « A comparative analysis of public sector restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean », *Journal of Labour Research*, vol. 21, no 4, p. 601-625.

de la rationalisation de la dépense publique et de l'obligation de rendre compte ou de l'imputabilité des acteurs publics qui font l'essence de la gouvernance publique selon ces organisations.⁷

Concrètement, pour que les Etats africains puissent bénéficier soit d'un rééchelonnement de leurs dettes publiques ou tout simplement obtenir un versement d'une tranche des prêts consentis par ses bailleurs de fonds, une acceptation de certaines conditions économiques, financières et budgétaires était incontournable même si que ces clauses affectaient directement le choix des politiques publiques des Etats souverains, dont le seul objectif est d'assurer la bonne fin de décaissement des fonds. De ce fait la contagion du new public management a franchi indirectement la majorité des pays de l'Afrique à cause de leur dépendance historique de l'endettement international qu'ils perçoivent comme un principal moyen de financement public devant la rareté des ressources, et l'absence de gouvernance pour pallier le phénomène de la corruption généralisé dans le continent africain.

Synthèse du 1^{er} axe :

De façon générale, cet axe nous a permis de constater qu'en Afrique, les circonstances aussi que la finalité de l'introduction des principes du NPM ne semblent plus les mêmes que celles des pays du nord. Cette perspective comparative aborde le cadre contextuel de l'évolution administrative au nord et au sud et les conséquences organisationnelles répercutées sur les institutions et les structures des Etats.

De toute évidence, notre objectif à travers cet axe vise à démontrer que l'introduction du NPM en occident résulte d'une volonté propre et sacrée de ses gouvernements, poussée par des impératifs internes liées particulièrement à l'insatisfaction du citoyen vis-à-vis des institutions administratives et politiques et à une absence presque totale de la logique de performance et de rationalité budgétaire qui causait un manque à gagner pour le trésor de ces Etats.

Cependant la situation n'était pas pareille en Afrique, les prémices du NPM ont transcendé ses frontières de manière forcée sous l'égide des impératifs internationaux des bailleurs de fonds

⁷ Osborne , D. et T. Gaebler (1992). *Reinventing Government*, Reading, Addison- Wesley, cité par C. Hoode et G. Peters (2004). « The middle aging of new public management: Into the age of paradox », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, no 3, p. 267-282.

en contrepartie de l'accord des financements nécessaires pour le relèvement du continent après la phase coloniale.

En conséquence, cette divergence des situations approuve d'avance que l'apparition du NPM au sein des pays africains était un devoir plus qu'un choix afin d'improviser le financement des projets de reconstruction post coloniale, ce qui prouve de même que le souci de la démocratisation, de modernisation des services administratifs et du développement du cadre social des citoyens n'a jamais figuré parmi les priorités des gouvernements africains comme c'était le cas des pays du nord. Ce qui affirme d'avance que ni le contexte d'apparition, ni les structures de réception du NPM sont idem pour donner lieu à des effets ou des impacts identiques sur le développement des deux cas comparés.

2. Le NPM et le mythe du managérialisme

La mission publique, l'intérêt général et le service public que doit assurer un Etat quelconque à travers ses ministères et ou ses organismes ont été toujours au centre des essais de conceptualisation et d'expérimentation pour mettre en œuvre des systèmes de gestion basés sur la performance (Johnsen, 2005)⁸.

Historiquement, la récurrence des crises budgétaires qu'a connu la majorité des pays de l'OCDE après le premier choc pétrolier, était le principal facteur pour aller vers un changement d'angle en partant de l'ancien mythe du management public classique vers une perspective managériale moderne fondée plus sur la performance. Ce changement d'ordre a engendré une certaine transition de paradigme, en se débarrassant de plus en plus de l'archaïsme de la gestion wébérienne, vers un nouveau mode de pensée résumé dans les fondements du NPM.

Selon (Hood, 1995) le paradigme du NPM fait allusion à sept principes : 1/ la décomposition du secteur public en unités stratégiques organisées par produit, 2/ l'introduction d'une compétition entre organisations publiques mais aussi entre organisations publiques et privées, 3/ une plus grande utilisation des techniques managériales issues du secteur privé, 4/ une utilisation des ressources plus disciplinée et parcimonieuse et 5/ une recherche active de moyens alternatifs de production à moindre coût; 6/ un mouvement vers un contrôle des organisations publiques par des managers visibles exerçant un pouvoir discrétionnaire et une transition vers

⁸ Johnsen (2005). « What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management ? », *Public Money & Management* 2005, vol. 25, no 1, p. 9-17.

l'adoption des standards de performance plus explicites et mesurables (ou plus contrôlables) ; et enfin 7/ la mise en avant de la mesure du résultat.

Dans ce sens, et selon (Laufer et Burlaud, 1983 ; Hood, 1991 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Gruening, 2001) le NMP introduit la question de la performance par l'efficacité, la qualité et l'effectivité des prestations fournies. Certes la performance ne se limite pas uniquement à l'aspect de mesure, mais il s'agit plutôt d'un processus qui rassemble les capacités individuelles et l'architecture organisationnelle dans le temps et dans l'espace de manière à concevoir une approche systémique permettant l'atteinte des résultats.

Ainsi la dynamique d'externalisation approuvée par le NPM, ne permet pas seulement une autonomie de la tâche dans la prestation des services , mais aussi une vérification effective des résultats imputables aux bonnes personnes et aux bons groupes de travail (Côté et Mazouz, 2005)⁹. Dans ce sens le recours à la pratique d'agenciation , vise à séparer les activités opérationnelles et quotidiennes de celles à caractère stratégique des affaires publiques(Schick, 2002)¹⁰.

C'est un mode de gestion privilégié pour faire véhiculer des recettes du secteur privé vers le secteur public, car à la différence de la direction ministérielle l'agence est souvent soumise au contrôle officiel du ministre, mais de manière indirecte que l'organisme public géré à part entière

par un texte réglementaire ; dans le cas d'agence, la responsabilité de performance revient plus au directeur, tout en confiant le rôle d'interlocuteur parlementaire au ministre, chose qui permet de sauvegarder une reddition de comptes publique.

Par ailleurs, la logique de la *Bonne Gouvernance* qui s'est mis en scène à travers la mise en place des bonnes conditions de la performance publique, ne se limite pas à la gestion du quotidien de la structure ou de l'entité, mais plutôt conçue comme un cadre de référence global, dans lequel interfèrent les faits et les gestes imputables aux organes d'exécution qu'englobe la fonction publique dans son ensemble. Dans ce sens d'idées, les principes de la gouvernance

⁹ Côté , L. et B. Mazouz (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, Rapport au sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, Québec, Gouvernement du Québec, 20 septembre.

¹⁰ Schick, A. (2002). « Les agences à la recherche de principes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, no 3, p. 7-30.

publiés par l'OCDE dans son rapport (Governance in Transition : Public Management – Reforms in OECD Countries 1995) ont également joué un rôle éducatif dans la responsabilisation des responsables publics, l'utilisation des budgets, et aussi dans l'enracinement des principes d'éthique de manière à ce que toute la société s'adonne à des systèmes de valeurs intégrés pour conduire les processus de réforme ; sans oublier le rôle indéniable qu'a joué la digitalisation des procédures administratives pour réduire le risque de corruption.

Dans ce cadre, plusieurs actes gouvernementaux ont alimenté les projets de réformes menés par les pays de l'OCDE pour introduire les prémices du management par la performance dans l'appareil public. Ceci s'est traduit à travers la gestion axée sur les résultats, le renforcement du rôle de contrôle parlementaire par l'évaluation des politiques publiques et l'adoption des lois portant sur la reddition des comptes. Les exemples de réformes sont multiples dont on cite Gouvernement Performance and Results Acts (GPRA) par le gouvernement des États-Unis en 1998 , la Loi sur l'administration publique (LAP) adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec en 2000 et la Loi organique sur les lois des finances (LOLF) adoptée en France en 2002.

Certes, l'introduction des principes du NPM sous l'égide des recommandations des bailleurs de fonds ne semble pas si prometteuse dans le cas des pays africains dont la plupart des systèmes politiques sont d'office centralisés et autoritaires. Dans le cas de l'Afrique l'organisation du pouvoir politique engendre un processus décisionnel vertical en ce qui concerne la nomination aux postes de responsabilité, l'octroi des fonds et la définition des orientations stratégiques à suivre ; ce qui favorise un système patrimonial réduisant la marge de contrôle parlementaire pour évaluer les politiques publiques entretenues, et entrave par conséquent toute tentative de réforme pour une éventuelle performance publique.

Selon le rapport « *Pratiques et procédures budgétaires 2015*¹¹ » portant sur 23 pays africains, un score moyen de seulement 11 points est attribué à la capacité d'examen du budget par leur parlement. Aussi le dernier rapport intitulé « *Les dépenses publiques et la responsabilité financière* » (PEFA, Public Expenditure and Financial Accountability) portant sur 40 pays africains, a mis l'accent sur le caractère rudimentaire du calendrier budgétaire par rapport aux délais d'application, ce qui engendre souvent des retards importants de réalisation et implique

¹¹ <https://www.cabri-sbo.org/fr/publications/budget-practices-and-procedures-in-africa-in-2015>

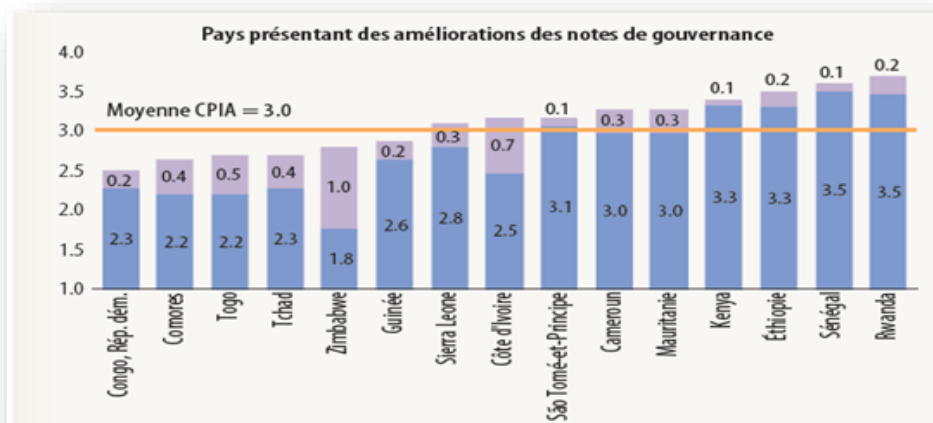
par la suite des dépenses budgétaires excessives et des détournement de fonds destinés préalablement à des priorités de développement.

La Gambie par exemple a mis en place un cadre réglementaire moderne pour la gestion de ses finances publiques, mais les modifications fréquentes des affectations budgétaires causaient d'énormes écarts budgétaires entre les prévisions budgétaires et les dépenses réelles. Même cas se répétait au Libéria où les dépenses hors budget restent excessives malgré les aides bilatérales et multilatérales destinées à améliorer la crédibilité budgétaire du pays.

Cependant, certains pays s'efforcent à améliorer leurs dispositifs de gouvernance, l'exemple type est le cas de la république Rwandaise qui, pour faire face à la rareté des ressources et le chaos résultant des guerres civiles après le drame du génocide des tutsi en 1994, a remanié tout son système de gestion publique vers une gestion axée sur les résultats, en instaurant la pratique des contrats de performance à ses fonctionnaires, en adoptant une loi sur la l'imprescriptibilité des crimes de corruption (loi n° 54/2018 du 13/08/2018 relative à la lutte contre la corruption, article 21).

De telle manière un management par projet, et par agence a submergé les méthodes de gestion de toutes ses administrations à la fois pour améliorer la qualité de vie de ses citoyens et pour augmenter son score d'attractivité des investissements étrangers sur son territoire ; Ce qui a favorisé le score de Rwanda pour réserver sa place dans la liste des pays les plus méticuleux de l'Afrique durant ces dernières années.

Figure N°1 : Evolution du secteur public et des institutions de l'échantillon de CPIA



Source : *Rapport CPIA de la banque mondiale 2017*¹²

¹² <https://www.banquemonde.org/fr/region/afr/publication/in-five-charts-understanding-the-africa-country-policy-and-institutional-assessment-cpia-report-for-2017>

Synthèse du 2^{ème} axe:

En somme, il est bien évident que le succès du NPM dans les pays du nord est lié soigneusement à un profond ancrage de la bonne gouvernance, des valeurs d'éthique et d'un engagement politique et sociétal inclusif pour boucler le chantier de la modernisation administrative et du relèvement social . Certes l'observation du cas des pays africains laisse beaucoup à dire concernant leur incapacité à satisfaire les attentes de leurs citoyens et à institutionaliser les processus d'une gouvernance fondée et légitime. Le problème évoqué ici est que l'environnement politique et réglementaire des systèmes africains depuis peu indépendants n'a pas mis au point la législation et les institutions nécessaires pour rendre l'administration publique capable et prête pour le changement.

La raison invoquée pour ce constat n'est pas du tout attachée à une pénurie de ressources humaines et naturelles, mais plutôt dû à la mauvaise gestion de ces ressources. Le fléau de la corruption en Afrique est malheureusement endémique et entraîne des conséquences néfastes et incalculables, sachant que la plupart des stratégies de réformes africaines ne préconisaient pas l'imputabilité et la démocratisation parmi leurs objectifs et principes fondateurs . Et la preuve c'est que 80 % des pays subsahariens stagnent ou ont peu progressé au cours des 10 dernières années dans l'Index des perceptions de la corruption de transparency international en 2021.

L'enracinement de la culture bureaucratique dans le continent africain entraine un gaspillage des ressources chiffré toujours par des mauvais résultats et intensifie la détérioration des services publics en l'absence d'une consécration véridique des pratiques de démocratisation pour la prise en considération des besoins de la population .

De ce fait le caractère central et autoritaire du pouvoir politique en Afrique impacte négativement les processus décisionnels des stratégies de reformes et obture par la suite toute tentative d'avancement, ainsi on se retrouve dans un cercle vicieux où la corruption et le sous-développement semblent se reproduire, en comparaison avec une scène nordique où la démocratie, la gouvernance et l'éthique sont des principes fondateurs et moteurs de la plupart des administrations de l'Etat.

3. Le NPM et l'enjeu de la qualité de vie sociale

Une question centrale dans la trajectoire démocratique des nations est évidemment celle de la participation des différentes parties prenantes dans la conduite des organisations et des politiques publiques. Sous le nom de la démocratie participative, l'intégration de la société

civile dans le processus de choix des politiques publiques et dans la gestion quotidienne des organisations publiques est venue combler le déficit de la démocratie représentative pour défendre mieux les intérêts et les attentes des citoyens à travers un dialogue permanent comme source d'intelligence collective.

La théorie des parties prenantes développée au cours des années 1980 suppose que les organisations « *doivent tenir compte des besoins, des intérêts et de l'influence de ceux qui sont affectés par leurs politiques et opérations* » (Buchholz et Rosenthal, 2005 : 137)¹³. Ceci-dit que l'organisation doit tisser des relations de dialogue avec ses différents collaborateurs pour assurer une meilleure prise de décision face aux transformations économiques et sociales incessantes.

Cette théorie qui faisait l'un « *des fondements essentiels du management stratégique pour les entreprises* »¹⁴ a transcendé les frontières du management public notamment avec le paradigme du NPM pour assurer une conduite participative de l'action publique, qui s'étale sur tout un continuum de niveaux d'implication citoyenne, allant par exemple de la consultation, à la concertation, voire à la négociation (Roy et Damart, 2002¹⁵).

En effet, la participation des citoyens dans la gestion des affaires publiques est déjà un élément saillant dans le management public par la qualité, puisque le facteur participatif fait partie intégrante du cercle de qualité dans la roue de Deming (PDCA), ceci afin de penser ensemble à la qualité d'un service ou d'une prestation rendue à la population et d'éviter en même temps la méfiance politique de certaines tranches sociales.

Cela permet aux responsables publics d'adopter les choix les plus prioritaires et les plus performants tout en respectant les directives stratégiques de l'Etat grâce à l'élément de proximité managériale. Certains spécialistes de la gestion de la qualité (Deming [1982]¹⁶, Juran [1987], Crosby [1984], Feigenbaum [1956], Imai [1989]) déclarent que les correctifs *a*

¹³ BUCHHOLZ R.A., ROSENTHAL S.B., (2005). Toward a Contemporary Conceptual Framework for Stakeholder Theory, *Journal of Business Ethics* 58, 137-148

¹⁴ CHAPET J-M., (2007). Le système de gestion des collectivités territoriales : entre performance et délibération, *Politiques et Management Public* 25 (4), 1-19.

¹⁵ DAMART S., ROY B., (2005). Débat public et expertise : entre rationalité et légitimité, *Gérer et Comprendre* 82, 4-23.

¹⁶ DEMING, W.E. (1982). *Hors de la crise*, Paris, Economica. Traduction partielle de *Out of the Crisis* par J.-M. Gogue, 1991

posteriori ne peuvent pas assurer complètement l'efficacité organisationnelle, ce qui implique une intervention à priori avant de se lancer dans les prestations selon une logique de proactivité. Donc, pour garantir une certaine efficacité des actions publiques, il est primordial d'abolir toutes les barrières administratives traditionnelles entre les personnes et les services, en se transposant vers la notion de « l'utilisateur » afin de fournir la prestation la plus conforme par rapport aux attentes du client dans le cas des entreprises privées.

De telle manière la course entamée par les pays de l'OCDE pour l'amélioration de la qualité de vie de leurs populations dans les domaines de l'éducation, la santé et l'insertion professionnelles s'est traduite par une série de réformes administratives qui se sont toutes penchées sur la décentralisation de la gestion publique tel que le cas pour le Royaume unis en 1981 par le (Financial management initiative) et la Charte du citoyen (Citizen's Charter) en 1991, qui obligeait chaque organisation à rendre public des normes de services axées sur la qualité. Aux Etats Unis, le gouvernement a opté au National Partnership for Reinventing Government (NPR) (Auger Rondeau, 1996)¹⁷ comme acte réglementaire pour faire intégrer la société civile dans le cercle des décisions gouvernementales.

Dans la même perspective, la Nouvelle-Zélande a opté pour une série de réformes durant une dizaine d'années pour remanier l'ensemble des organisations néo-zélandaises, leurs structures d'offre ainsi que leurs méthodes de gestion, à travers des actes de décentralisation massive soutenue par des modifications législatives profondes. Toutes ces réformes ont contribué de manière indéniable, depuis 1988, à améliorer significativement la performance et l'imputabilité de l'administration new zélandaise pour la rendre un exemple type de transposition administrative réussite vers l'approche qualité du service public (OCDE, PUMA, 1995 ; 1997)¹⁸.

Pourtant, en Afrique l'introduction des principes du NPM pour des fins de mise à niveau sociale était probablement loin des objectifs des chefs d'Etats africains, puisque la plupart des directives internationales visaient principalement à rationaliser les dépenses budgétaires par des programmes d'ajustement structurels. L'intérêt porté à la qualité de vie des citoyens était

¹⁷ Auger, J. et J.-C. Rondeau (1996). *National Partnership for Reinventing Government (NPR)*, Québec, Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique.

¹⁸ OCDE, PUMA (1997). *Issues and Developments in Public Management : Survey 1996-1997 on New Zealand*, Paris, OCDE.

souvent si difficile à réaliser étant donné qu'un grand nombre d'Etats africains sont caractérisés par des systèmes centralisés et autoritaires, très rigides face à la modernité.

Devant cette situation, l'organisation du pouvoir politique est verrouillée car le pouvoir central constitué du bras politique s'occupe à la fois de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques et ne sert en dernier lieu qu'à une petite tranche des élus connectés au pouvoir central. Ce qui se contrarie avec le but ultime du service public, à savoir le bien-être collectif.

Pour toutes ces raisons, la plupart des tentatives de réformes africaines ont connu peu de succès ; Les chiffres sont en abondance pour parler de l'incapacité de l'administration africaine à servir le bien-être des citoyens. La Banque mondiale estime que la part des Africains vivant dans la pauvreté extrême est passé de 56 % en 1990 à 43 % en 2012, un déclin qui reste insuffisant pour une démographie africaine si importante. Les expériences des pays africain avec le NPM, sont suffisantes pour décrire l'immense difficulté d'instaurer ce mode de management dans la culture de gestion africaine, les exemples d'échec sont multiples, soit à cause de la corruption, ou bien à cause de la précarité des structures administratives dont le niveau de formation du personnel reste aberrant par rapport aux aspects managériaux les plus élémentaires.

Au Mozambique, le 25 juin 2001, un programme décennal intitulé « Stratégie globale en faveur de la réforme du secteur public » (EGRSP, 2001-2011) a été lancé, par le financement des bailleurs de fonds internationaux pour des fins d'amélioration de la prestation des services publics, et pour la facilitation de la mise en œuvre des politiques axées sur la réduction de la pauvreté et la promotion du développement social. Ce programme combinait cinq composantes à savoir : la décentralisation, la gestion des ressources humaines, la politique publique, la gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces projets, prévoit l'introduction d'un certain nombre de méthodes de gestion innovantes, dont les principes relèvent des éléments basiques du NPM, à titre d'exemple l'instauration des guichets uniques, la création d'un régime salarial basé sur les rendements (République du Mozambique, 2006a; Lucas, 2004)¹⁹, et l'automatisation des procédures de marchés publics. Malheureusement, cette tentative de modernisation n'a pas pu

¹⁹ Lucas, M.J. (2004) 'Mozambique: Change Management in Public Sector Reform Programme'.

aller trop loin à cause du manque flagrant de la formation des agents publics aux principes essentiels du management.

Devant la quasi-inexistence des structures administratives, la mise en place du NPM était de très pénible car les autorités politiques ont mis la charrue avant les bœufs face à ce manque de compétences, ce qui a entravé une mise en place adéquate des outils de modernisation. Une évaluation de la première phase du programme reconnaissait que la capacité et la volonté des administrateurs publics de diriger la réforme posait un vrai problème. Et selon les déclarations du ministère de la fonction publique « plus de 50 % des agents de l'État qui s'occupent des fonctions de gestion et de direction n'ont pas suivi la formation nécessaire pour appliquer les principes administratifs webériens de base, et encore moins le NMP. Et moins de 8 % du total des fonctionnaires disposent d'un diplôme de l'enseignement supérieur »²⁰. En somme la rareté des compétences professionnelles et managériales a basculé le processus de modernisation du pays.

Le même scénario de défaillance s'est reproduit pour la République démocratique du Congo (RDC), où les fonds de modernisation d'administration octroyés en 2002 par les partenaires internationaux en provenance du PNUD et de l'agence de coopération belge ont été entravés par le pouvoir central, à cause de la forte centralisation du pouvoir, la corruption généralisée (Delta I Consulting, 2002) et l'absence totale des principes élémentaire de gouvernance (Niane, 2002).²¹

Cependant, le cas rwandais contredit les jugements réductifs des politiques publiques africaines, car dès l'adoption de la stratégie de réduction de la pauvreté et la politique de décentralisation Nationale en l'an 2000 dans le cadre de la vision 2020, le recours à la décentralisation a permis la mise en place d'une organisation structurée susceptible d'aider le gouvernement et le peuple rwandais à la lutte contre la pauvreté, et la réconciliation de la population locale en participant dans la planification et dans la gestion des projets de développement du pays. Selon les déclarations de la banque mondiale, le taux de pauvreté au Rwanda a baissé de 44 % en 2011 à 39 % en 2014²².

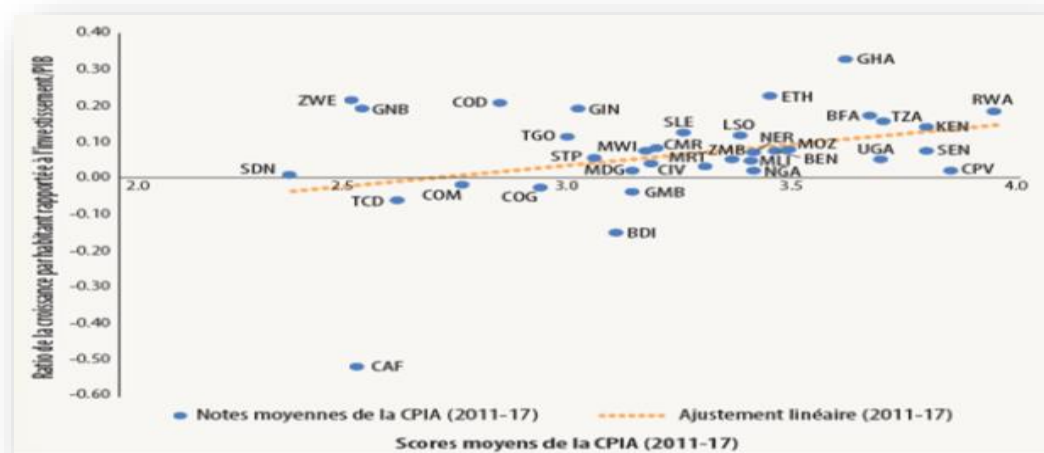
²⁰ Recensement effectué par le ministère de la Fonction publique (2007).

²¹ NIANE, S.N. (2002), *Réforme de la Fonction publique et gouvernance administrative en République démocratique du Congo*, Kinshasa.

²² <https://www.banquemondiale.org/fr/country/rwanda/overview>

Le dispositif de la décentralisation a permis aux autorités publiques de tirer profit de la communication permanente avec les citoyens via des enquêtes fines et des assises régulières, ce qui a créé une dynamique d'intelligence collective et un esprit de créativité dans les décisions d'investissement publics pour répondre en exact aux besoins des citoyens rwandais ; à titre d'exemple, en 2011 le ministère des affaires locales (MINALOC) a créé une pratique communautaire sous le nom de « **Umuganda** » rentrant dans le cadre de la consultation sociale et le travail communautaire, dans laquelle tous les membres de la société participent chaque dernier samedi du mois dans la construction et l'équipement des services sociaux de base jugés prioritaires dans le mapping des projets de la région, dans un cadre où les valeurs de la cohésion communautaire et le développement locale règnent.

Figure N°2 : Efficacité de l'investissement et qualité des politiques et des institutions selon



le rapport CPIA de la banque mondiale 2011–17²³

Source : *Base de données du FMI - Perspectives de l'économie mondiale ; base de données de la CPIA, juin 2018.*

En outre, la logique de corrélation entre une politique de transparence concrétisée par une stratégie de digitalisation nationale et l'appui de la redevabilité du système politique grâce à la méthode de notation attribuée annuellement aux hauts fonctionnaires, a fortement contribué à l'amélioration de la qualité des prestations publiques pour situer Rwanda dans la case des

²³ Base de données du FMI - *Perspectives de l'économie mondiale ; base de données de la CPIA, juin 2018.*

success stories du continent sur tous les niveaux par une notation de 4/6 selon le rapport de l'évaluation des politiques et des institutions en Afrique (CPIA)²⁴ de la banque mondiale.

Synthèse du 3^{ème} axe :

À travers ce dernier axe , il est bien clair que la bureaucratie wébérienne basée sur la centralisation du pouvoir ayant dominé pendant plus d'un demi-siècle dans les pays du nord ne répond plus aux nouveaux défis de l'heure actuelle liés à la vague mondialiste, et à la montée en puissance des exigences sociales des citoyens.

C'est pour cela que la nouvelle conception décentralisée issue du NMP a permis aux institutions nordiques de gagner en autonomie, en flexibilité et en réactivité de l'action publique, grâce aux bienfaits de la démocratie participative qui venait renforcer le rôle de la démocratie représentative pour une meilleure rationalité décisionnelle répondant mieux aux besoins prioritaires des citoyens.

En plus le passage au modèle de gestion du NMP a permis une meilleure séparation des responsabilités entre le domaine politique et administratif , ainsi les pouvoirs politiques fixent les objectifs alors que les fonctionnaires et les agences délégués souvent de certaines compétences, doivent les atteindre. Le NMP dans le contexte nordique a conduit vers un changement radical de la philosophie de gestion des ressources humaines en agissant sur l'agilité managériale, le côté incitatif via la rémunération des agents, l'accentuation de la responsabilité des structures en généralisant l'évaluation et la reddition des comptes.

Pourtant la situation paraît plus compliquée dans le cas des pays africains, car en présence d'une centralisation excessive du pouvoir politique et en absence d'un leadership compétent et d'un système déontologique et d'éthique, la plupart des initiatives nationales de développement étaient condamnées à l'échec. Ainsi il est bien évident que la reconstruction des nations et la promotion du développement dans la phase post coloniale exigeaient la présence des dirigeants politiques et administratifs jouissant d'un certain nombre de conditions formelles telles que la compétence, l'intégrité, la vision et la capacité à mettre en place des politiques publiques répondant aux besoins et à la situation de ces États émergents.

Le résultat espéré, à savoir une prospérité sociale et des systèmes de gouvernance efficaces et stables n'a pas pu voir le jour dans un grand nombre d'États africains malgré les impératifs internationaux des bailleurs de fonds, tout simplement à cause du fort enracinement des pratiques wébériennes hérités des anciens colonisateurs, qui dévoilent tout un vide alarmant en

²⁴ <https://www.banquemondiale.org/fr/region/afr/publication/in-five-charts-understanding-the-africa-country-policy-and-institutional-assessment-cpia-report-for-2017>

matière de l'enseignement et de la formation des ressources humaines pour accompagner les stratégies de réformes.

Autrement dit le renforcement de la capacité institutionnelle des administrations doit passer essentiellement par un enseignement supérieur qualifié et des formations professionnelles fondamentales. Alors que beaucoup d'États africains s'aperçoivent jamais investi ni dans l'enseignement et la formation des ressources humaines, ni dans le diagnostic empirique des principaux problèmes et expériences en matière de gouvernance. L'idée fondamentale qui règne dans la majorité de ces pays considère les principes du NPM comme des connaissances et des compétences mécaniques communes, que l'on peut importer et installer, comme le cas des nouvelles machines dans une usine.

Les nouvelles stratégies de réforme en Afrique conditionnent que l'on accorde un intérêt particulier au développement préalable des capacités collectives et individuelles via les bienfaits de la formation professionnelle, et la démocratie participative.

Conclusion :

A travers cette contribution, nous avons eu l'occasion de situer le pôle nordique et son homologue africain par rapport aux contextes d'adoption et aux processus d'avancement du NPM au sein de leurs structures institutionnelles, nous avons en premier lieu abordé le contexte d'apparition du NPM entre les deux blocs dont les caractéristiques historiques, économiques et sociales sont d'avance totalement différentes. Comme nous avons mené une analyse comparative pour mettre en exergues les sources de succès du nord et les causes d'échec au pays de sud .

On déduit donc, qu'au nord ou au sud, la plupart des pays ont procédé à l'adoption du NPM comme un mythe instrumental pour améliorer en dernier ressort la performance de leurs finances publiques. Cependant, la réussite de tel modèle de gestion dans le cas des pays de l'Afrique reste tributaire de plusieurs facteurs d'influence. Ainsi il paraît clairement que plusieurs paramètres et facteurs clés importantes ont été ignorés lors de la conception des programmes de réforme en Afrique, moderniser l'administration publique n'est pas chose aisée et ne peut jamais donner grandes choses juste par de simples discours ou impératifs, sans oublier que les résultats d'une réforme ne peuvent jamais apparaître d'ici au lendemain.

Pourtant quelques lignes directrices paraissent importantes et peuvent servir pour guider vers une réforme ancestrale des institutions de l'Etat en Afrique. Parmi ces lignes, il est indispensable de changer la culture de gestion publique fondée sur les moyens vers celle des résultats, d'instaurer le sens de la reddition des comptes, et de veiller sur la formation du personnel et le choix des profils leaders pour le corpus de l'administration publique africaine. En même temps, il est très important de desserrer les liens entre la sphère politique et administrative pour permettre aux hauts fonctionnaires d'agir correctement par rapport aux directives des programmes de réforme. Comme il faudrait aussi que les autorités politiques s'engagent conjointement avec les citoyens dans le choix et la mise en œuvre des politiques publiques , à travers les canaux de concertation citoyenne .

Pour cela un diagnostic des priorités économiques et sociales devient un outil indispensable pour les Etats africains qui leur permettra de dresser des analyses coûts-bénéfices pour chaque projet de réforme, afin de placer l'intérêt général au début et à la fin de toute action publique.

Et en dernier lieu Il faudra également combattre de manière légale, rigoureuse et sévère toutes les pratiques corruptrices qui menacent l'aboutissement des initiatives de modernisation et qui ne font qu'aggraver la situation du sous-développement d'une grande partie des pays du

continent africain depuis leur indépendance . Pour ce faire, une bonne gouvernance tenue sur tous les niveaux organisationnels, matériels et humains favorise le succès de l'expérience.

Selon (Bartoli, 2005)²⁵, « *La finalité du NMP n'est pas de faire disparaître les services publics mais de les perfectionner* ». Cette perfection exige une intelligence architecturale pour concevoir des structures et des méthodes de gestion bien ficelées selon une approche inclusive de performance apte et prête à couvrir toutes les parties prenantes de l'Etat.

²⁵ Bartoli A. & Blatrix C. (2015), "Management dans les organisations publiques : défis et logiques d'action", 4ème édition, Dunod éditeur, paris, 2005

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES

- BUCHHOLZ R.A., ROSENTHAL S.B., (2005). «Toward a Contemporary Conceptual Framework for Stakeholder Theory», *Journal of Business Ethics*, 58,may, p.137-148
- Caiden , G.E. (1994). « Management 2000 », *International Journal of Public Administration*, vol. 17, nos 3-4, mars-avril, p. 756-757
- CHAPET J-M., (2007). « Le système de gestion des collectivités territoriales : entre performance et délibération », *Politiques et Management Public* 25 -avril, p.1-19.
- DAMART S., ROY B., (2005). Débat public et expertise : entre rationalité et légitimité, *Gérer et Comprendre* **82**, décembre, p.4-23.
- Gazell , J.A. (1994). « Peter F. Drucker's vision in public management 2000 », *International Journal of Public Administration*, vol. 17, nos 3-4, mars-avril, p. 675-711.
- Johnsen.A (2005). « What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? », *Public Money & Management*, 25 Janvier, p.9-17.
- Leeper E. M. et al., 2010, « Government Investment and Fiscal Stimulus », *Journal of Monetary Economics*, Vol.57, no 8, P. 1000-1012.
- Mamdani, M. (1996) Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism. *Princeton, NJ: Princeton University Press*, p.xii-356.
- OCDE, PUMA (1997). « Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997 on New Zealand », Paris, OCDE.
- Osborne, D. et Gaebler, T. (1992). « Reinventing Government Reading, Addison-Wesley. The middle aging of new public management: Into the age of paradox », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, no 3, p. 267-282.
- ROSE, J.B. ; G.N. CHAISON et E. de la GARZA (2000). « A comparative analysis of public sector restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean », *Journal of Labour Research*, vol. 21, no 4, p. 601-625.
- Schick, A. (2002). « Les agences à la recherche de principes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, no 3, p. 7-30.

LIVRES

- Adu, A. L. (1965). *The Civil Service in New African States*. New York: Praeger Publishers.
- Agbese, P. O. et Kieh, G. K. Jr. (2007) *Reconstituting the State in Africa* . New York: Palgrave Macmillan.
- Auger , J. et J.-C. Rondeau (1996). *National Partnership for Reinventing Government (NPR)*, Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique, Québec.
- Bartoli A. & Blatrix C. (2015). *Management dans les organisations publiques : défis et logiques d'action*, 4ème édition, Dunod éditeur, paris, 2005
- DEMING, W.E. (1982). *Hors de la crise* , Paris, Economica.
- Mazouz, B. et Rochet, C. (2005). *De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises* , Télescope, automne, p.69-87.
- NIANE, S.N. (2002), *Réforme de la Fonction publique et gouvernance administrative en République démocratique du Congo* , Kinshasa.

COMMUNICATIONS :

- Lucas, M.J. (2004) Mozambique: *Change Management in Public Sector Reform Programme*. Commonwealth Advanced Seminar, Wellington, New Zealand.