



Gouvernance Publique Responsable en Afrique : paradigme(s) de rupture au prisme des valeurs

Responsible Public Governance in Africa: Disruptive paradigm(s) through the values' prism

Mohamed MAKKAOUI¹

¹ENCG Tanger, Maroc

Abstract: The wave of reforms, constantly hitting our public administrations, testifies to both the need and the difficulty of providing for a certain degree of sustainability in their management methods. Such a series of reforms, mainly affecting models, fail to trace back to paradigms. The sustainable supersedes the plannable and responsibility takes precedence over utility. The incessant universal call for "good" governance attempts to fill the growing deficit of values. These, supposed to be perfectly aligned with the principles, rules and codes of conduct, change meaning and scope depending on the context studied. As we move from private to public, and from north to south, the gap in the meaning given to values is constantly widening and causing fragmentation and weakening of said values. The African context, in particular, is still hostage to poor governance far from being based on realities on the ground, but rather on political expediency and convenience. Conversely, a new responsible public governance, endorsed by a breakthrough paradigm based on values, has borne fruit in the very short term. The responsibility dictated by this paradigm invites all stakeholders to play a role of their own in order to co-contribute to the materialization of a just common vision.

Key Words: Paradigms, Public Governance, Responsibility, Values, Africa.

Résumé : La vague des réformes, frappant en permanence nos administrations publiques, témoigne à la fois de la nécessité et de la difficulté de prévoir une certaine durabilité dans leurs modes de gestion. Une telle série de réformes, touchant surtout les modèles, n'arrive pas à remonter jusqu'aux paradigmes. Le durable supplante le planifiable et la responsabilité prend le pas sur l'utilité. L'appel universel incessant à une « bonne » gouvernance tente de combler le déficit grandissant des valeurs. Ces dernières, censées être parfaitement alignées avec les principes, règles et codes de conduites, changent de sens et d'ampleur en fonction du contexte étudié. En passant du privé au public, et du nord vers le sud, l'écart du sens donné aux valeurs ne cesse de s'agrandir et de causer une fragmentation et une fragilisation des dites valeurs. Le contexte africain, en particulier, est otage encore d'une pauvre gouvernance loin d'être fondée sur des réalités sur le terrain, mais plutôt sur l'opportunisme et la commodité politiques. A contrario, une nouvelle gouvernance publique responsable, endossée d'un paradigme de rupture basé sur les valeurs, a donnée des fruits à très court terme. La responsabilité dictée par ce paradigme invite l'ensemble des parties prenantes à jouer un rôle qui lui est propre en vue de co-concourir à la matérialisation d'une juste vision commune.

Mot clefs : Paradigmes, Gouvernance publique, responsabilité, Valeurs, Afrique.

1. INTRODUCTION

L'émergence d'un nouveau paradigme managérial aussi bien en administration publique (AP) qu'en entreprise est pivotée par les voix élevées, réclamant plus d'éthique et de justesse dans les réformes à conduire. Dans le simulacre de ces réformes, restant prioritaires dans plusieurs agendas politiques, le débat est tourné plus vers des concepts tels que « la gouvernance », « le partenariat », « gouvernement de renfort » / « la totalité du gouvernement », et après à « la confiance » et « la transparence » (Pollitt et Bouckaert, 2011).

L'étape précédente, qui matérialise la crise de l'identité, se situe à la fin du XXe siècle, où de nombreuses régions du monde, appelées pays en développement, sortaient tout juste des guerres et de la colonisation. Cette phase a marqué un débat pour le retour des valeurs dans l'administration publique et une approche interculturelle et transnationale de l'administration. Waldo (1994) a affirmé que les États-Unis ont été confrontés à une multitude de crises dans les années 1960 et que l'AP traditionnelle n'a pas répondu à beaucoup de questions pour apporter des solutions aux problèmes. Ainsi, il est devenu nécessaire de réinventer l'administration publique et de se demander si l'administration publique qui était connue jusqu'alors était pertinente.

C'est ainsi qu'est né le concept de « nouvelle AP », en mettant l'accent sur les valeurs dans l'administration publique et l'engagement des administrateurs et chercheurs de la discipline vers la formulation des valeurs et leur mise en œuvre. L'idée de la « gestion » de la société et de son bien-être, comme principal objectif, a apporté l'humanisme démocratique et l'orientation client ainsi que la perspective scientifique dans la NPA. Plusieurs limites de cette dernière ont fait surgir à la surface des revendications pour passer plutôt à une nouvelle gouvernance publique (NGP).

Cependant, ces généralisations hâtives ont montré qu'un contexte comme celui de l'Afrique ou l'Asie n'est pas forcément adéquat pour un « clonage » automatique des pratiques émanant du secteur privé. Ce travail tente de montrer que les valeurs de ce dernier ne sont pas transférables en l'état au secteur public, sans pour autant les cautionner par une responsabilité soutenue de la part de l'ensemble des parties prenantes impliquées dans une telle gouvernance.

2. LE POSTMODERNISME ET LA « BOURSE » DES VALEURS

Le postmodernisme dans l'administration peut être décrit comme la NPA, repérable dans les écrits de Dwight Waldo (1980) et dans la théorie politique dans les écrits de Sheldon Wolin (1960), qui ont pu avec d'autres, examiner les questions saillantes qui impliquaient la réalisation d'une agence publique efficiente et efficace grâce à l'application des modèles issus de la gestion publique. Ces derniers incluent les théories de la citoyenneté

démocratique ; modèles de communauté et de société civile, humanisme organisationnel et théorie du discours (Denhardt et Denhardt, 2000). Ces approches « révèlent la limitation des modèles de choix rationnels et publics, exposant la contradiction interne du mouvement « Nouveau Management Public ; NMP » dans les agences publiques, et cherchent des moyens susceptibles d'élargir la zone de discrétion, afin d'augmenter la liberté individuelle et de créer, dans un climat ouvert, la résolution des problèmes par le recours aux mystères de l'organisation » (Denhardt & Denhardt, 2000; Golembiewski cité dans Park, 2010, p. 2).

Le nouveau service public (NSP), qui est considéré comme une approche postmoderne de la gestion, de nouvelles techniques sont mises en œuvre avec un nouvel ensemble de valeurs, en particulier la performance comme étant une valeur largement tirée du secteur privé (Denhardt et Denhardt, 2000). Le NMP rejette la mesure des intrants et cherche à utiliser une « mesure de la performance » pour évaluer les programmeurs et la direction et que les gestionnaires créatifs devraient bénéficier de la plus grande flexibilité pour utiliser les ressources à leur disposition. Ceci pour accomplir des missions programmées dont le succès sera mesuré par la performance dans la réalisation des objectifs plutôt que par la comptabilisation minutieuse des ressources utilisées (Pffner, 2004 p. 8).

Ce passage de l'administration au nouveau Management se limitait à l'intégration de quelques valeurs sacrées dans le secteur privé (comme l'évaluation des performances, l'efficacité et l'efficacé), via quelques outils de gestion, pour prétendre changer un réel qui diffère complètement de celui public. Ainsi s'installait le rejet catégorique de greffe de ces dits « organes » dans le corps du public, à défaut de ne pas pouvoir vérifier en amont leur potentiel d'adaptation.

Ceci nous invite à rappeler l'essence et le rôle des différentes disciplines appartenant au monde des sciences sociales, qui partagent le même objet d'étude appelé de manière approximative « secteur public ». Comme le précise la table ci-dessous, en allant de l'ontologie jusqu'aux sciences politiques, chaque discipline se porte sur des paradoxes et des principes qui diffèrent d'un contexte à un autre, voire d'un paradigme à un autre. Cette diversité est susceptible bien évidemment d'enrichir le débat plus que le brouiller.

Discipline scientifique	Paradoxe	Principe
Ontologie	Quel réel ?	Normativité
Épistémologie	Comment le savoir ?	Intégration
Axiologie	Quelle valeur ?	Responsabilité
Anthropologie	Nature et rôle de l'Homme ?	Équité
Sociologie	Comment l'intégrer à la société ?	Dynamisme
Politique	Comment l'appréhender ?	Consensus

Table 1 : L'administration publique au carrefour de disciplines scientifiques

Les principes relevant de chacune de ces disciplines ont émergé de leurs propres paradoxes, invitant les spécialistes à se conformer au principe sans pour autant montrer comment. La responsabilité comme principe émanant de l'axiologie nous pousse, quant à elle, à se tourner vers l'acteur contribuant à la création de valeur, en vue de le questionner sur les bienfaits de cette valeur et son impact à terme sur l'individu, les groupes et toute la société ?

Entre public et privé, la notion de valeur change de sens, de portée et de processus de conception. Si le privé se tourne vers la « bourse » des valeurs comme indicateur universel de performance de quelques organisations, la valeur publique ne peut s'unifier que si la qualité de vie de tout citoyen est visiblement en évolution. Une telle valeur incombe une responsabilité au-delà du social et/ou sociétal, mais plutôt alignée à tout un construit de principes, règles et codes de conduite en respectant une certaine hiérarchie de ces sources de conduite en vertical.

2.1 Hiérarchie des sources de conduite : vers une Lean-gouvernance

Les valeurs occupent une place importante dans toute tentative du discours alternatif au capitalisme. En administration publique, parler des valeurs seulement renvoie au social et au culturel, tandis que parler des principes nous invite au domaine spirituel et éthique. Une grande confusion entre les deux concepts (principes et valeurs) est opérée au niveau de la culture populaire. A contrario, dans la culture savante, la différence réside dans le poids des principes et valeurs, leur hiérarchisation et par conséquent l'arbitrage qui en résulte. Nuancer cette

hiérarchisation nous évite de les comparer sur une base purement horizontale en les considérant égaux. Effectivement, la différence se décline du positionnement de chaque dimension comme le montre la table ci-dessous:

	Niveau d'abstraction	Portée	Cible	Exemples
Principes	Divin, Holistique et hors temps-espace	Universel	L'esprit (L'âme)	Justice, Bien, Confiance.
Valeurs	Humain, partial et contingent	Contextuel	Le social (Le cœur)	Intégrité, virtuosité, solidarité.
Règles	Codifié, sur mesure et évolutif	Institutionnel	La logique (Le cerveau)	Conformité, loyauté, engagement.
Codes de conduite	Consensuel, co-conçu et promu	Organisationnel	La structure (Le corps)	Charte Éthique et arrangements

Table 2 : Hiérarchie des sources idéologiques

Les **principes** (Justice, Bien, Confiance) sont immuables car dérivés des noms et attributs du bon Dieu. Ils tendent à incarner la manifestation supérieure de la divinité dans l'être Humain au-delà du temps et de l'espace et s'adressent directement à l'esprit et aux âmes avec des termes d'ordre qualitatif. Les **valeurs** (Intégrité, virtuosité et solidarité) forment la traduction des principes les plus communément admis. Du coup, ils sont plus exprimés par des propos humains, quantifiés et changeables selon le contexte et les défis.

Les **règles** sont supposées organiser et faire converger les comportements humains à l'intérieur de chaque système de doctrines, institutions et écoles de pensée. Ils sont formalisés et proposés de la part des savants et analystes en s'adressant, après justification, à la raison. Il importe à ce niveau de distinguer deux types de règles (holistiques et spécifiques). Les **codes de conduite**, par contre, conçus et promus à l'intérieur des organisations, par leurs managers, tendent à contextualiser et adapter les règles éthiques aux besoins spécifiques de leurs cultures organisationnelles.

2.2 L'action humaine entre normes et valeurs : définitions et déterminants

L'axiologie nous enseigne que les normes et les valeurs sont deux domaines différents, mais « perméables ». Les normes issues des systèmes de pensées idéologiques, culturels ou professionnels vont être définis, déterminés et logiquement corrélés aux valeurs appartenant à ces dits systèmes, tout en orientant les acteurs dans leurs choix et comportements.

La proposition la plus courante de connexion entre les prédicats des normes et des valeurs consiste à identifier ce qui doit être fait avec le meilleur. Cela peut être appelé

la meilleure connexion. Il bénéficie d'un fort soutien dans le camp utilitaire. G.E. Moore, dans un *locus classicus*, a identifié l'affirmation : « Je suis moralement obligé d'accomplir cette action » avec l'affirmation : « Cette action produira la plus grande quantité de bien possible dans l'Univers » [19, p. 147]. Une autre proposition, avancée par Gupta (1959) et Von Kutschera (1975), assimile « devrait » à « bien ». Cela peut être appelé la connexion bon-doit (*good- ought*).

À contrario, il est possible également de relier un terme prohibitif tel que « interdit » ou « faux » avec le terme de valeur négative « mauvais » (la connexion mauvais-faux). Alors une action est fautive si et seulement si elle est mauvaise. Elle doit être exécutée si et seulement si c'est mauvais de ne pas l'exécuter, et il est permis si et seulement si ce n'est pas mauvais de ne pas l'exécuter. Cette définition attribue ce qui semble être des propriétés logiques appropriées aux termes normatifs, mais l'interface norme-valeur qu'elle fournit n'est pas parfaite. Une des principales raisons à cela est que les mots « mauvais » et « faux » n'ont pas nécessairement exactement les forces nécessaires pour une inter-déterminabilité exacte.

Comme l'ont souligné dans un autre contexte Chisholm et Sosa (1966, p. 326), il y a des actes de « mauvaise conduite permise », c'est-à-dire des « actes mineurs de manque de courtoisie que la plupart d'entre nous sentons que nous avons le droit d'accomplir (par exemple, prendre trop de temps au restaurant alors que d'autres sont forcés d'attendre). » De tels actes sont sans doute moralement mauvais mais pas moralement interdits. Par conséquent, la connexion mauvais-faux ne doit être considérée que comme une approche très approximative. Il s'agit cependant d'une approximation intéressante car elle nous fournit une inter-déterminabilité totale (mais pas une inter-définissabilité).

Nous nous attendons à ce que les choix rationnels soient guidés par les préférences. Il y a quelque chose d'étrange à choisir B tout en préférant A à B. Bien entendu, il peut y avoir des raisons de le faire, par exemple le fait que les préférences en question n'incluent pas tous les aspects pertinents du choix des alternatives. Mais une sorte de justification est nécessaire dans des cas comme ceux-ci, et il vaut certainement la peine d'étudier ce que cela signifie pour que les choix soient guidés par les préférences. Nous devrions nous attendre à ce que les choix guidés par les préférences soient limités par ces derniers, peut-être même en dérivant. On peut se demander quelles conséquences cela peut avoir sur la structure des choix qui ont de tels liens avec les préférences, et inversement on peut se demander quelle structure les préférences devraient avoir pour s'assurer que leur orientation donne lieu à des choix avec des propriétés structurelles souhaitables. Autant de questions que nous pouvons (et devrions) poser sans brouiller la distinction entre les différentes catégories auxquelles appartiennent les choix et les préférences. Les principales conclusions de ces considérations sont résumées dans la figure 1. L'inter-définissabilité existe en interne entre les trois différents types de prédicats normatifs, et aussi - avec une certaine adaptation de la structure formelle - entre les trois types de termes de valeur. Il existe également des liens d'inter-déterminabilité à la fois entre les normes et les valeurs et entre les valeurs et les actions. Plusieurs connexions indiquées dans le diagramme, en particulier celles impliquant des prédicats de valeurs monadiques, ont été étonnamment peu étudiées(.....). D'autres recherches pourraient éventuellement conduire à la découverte de relations de définissabilité améliorées entre les différentes représentations formelles des valeurs et des normes.

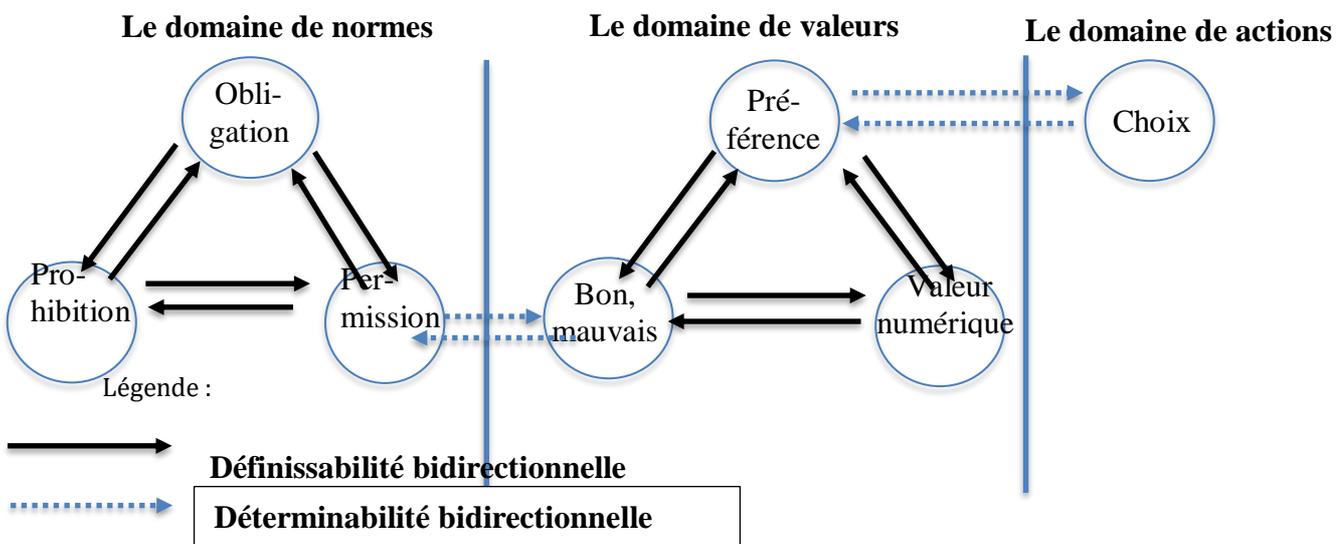


Figure 1 : Inter-définissabilités et inter-déterminabilités entre les énoncés appartenant aux trois domaines des normes, des valeurs et des actions

2.3 Nomadisme des valeurs entre public et privé : quel impact ?

Les secteurs public et privé ont leurs propres ensembles distincts de valeurs qui ont influencé la gestion (van der Wal et al., 2008). Alors que le secteur privé s'implique de plus en plus dans le secteur public, l'efficacité et la productivité prennent le pas sur les valeurs tandis que l'équité et la représentativité passent au second plan (Haque, 1996). Cette répartition de l'influence du secteur privé était inégale et il y avait différents degrés de mise en œuvre du NMP d'un pays à l'autre (Pollitt 2001). Avec un écart entre les codes du secteur public et du secteur privé, il s'ensuit qu'il y aura également un écart entre les codes des pays plus fortement influencés par le NMP par rapport à ceux moins influencés par celui-ci.

La gouvernance met l'accent sur l'amélioration des systèmes de gestion du secteur public pour accroître l'efficacité, l'efficacité, la productivité et la compétitivité dans la prestation des services. Ainsi, dans les prescriptions de bonne gouvernance, les réformes de la gestion publique sont un aspect clé de la recherche de paradigmes de gestion du secteur public basés sur le marché et le domaine privé avec une saveur appelée NMP. Ce dernier a des caractéristiques ancrées dans les cadres du secteur privé de compétitivité, d'esprit d'entreprise et de satisfaction de la clientèle. En fait, le NMP est un label utilisé pour décrire une culture managériale qui met l'accent sur la centralité du « citoyen/client » ainsi que sur la responsabilité des résultats. Il s'agit d'un ensemble de doctrines administratives globalement similaires qui étaient au cœur du programme de l'administration publique de la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) depuis 1970 (Hood, 1991). Les éléments clés du NMP peuvent être classés en deux grandes catégories, à savoir ceux qui mettent l'accent sur l'amélioration de la gestion et la restructuration organisationnelle, et ceux qui mettent l'accent sur les marchés et la concurrence.

Ces préoccupations sont soulevées dans un rapport de l'OCDE sur le contenu des codes d'éthique (2000). Le résumé de ce rapport identifie la décentralisation et la mise en œuvre des méthodes du secteur privé comme des difficultés potentielles, car elles ont conduit à « une fragmentation des valeurs, des normes et des modes de fonctionnement « traditionnels » du service public » (Ibid., P. 11). Le rapport constate que l'impartialité, la légalité et l'intégrité sont des valeurs traditionnelles largement répandues dans les pays de l'OCDE, mais que ces valeurs sont désormais complétées par de nouvelles valeurs telles que la transparence et l'efficacité. Cela concerne certains auteurs, car ces valeurs - et surtout celles comme le consumérisme, la concurrence et le profit - sont potentiellement en conflit avec des valeurs plus traditionnelles trouvées dans les pays africains et asiatiques, telles que la solidarité, l'obligation sociale, le partage, le soutien communautaire et la prise de décision par consensus (Nations Unies, 2001).

3. À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU PARADIGME AFRICAIN PROPRE À UNE GOUVERNANCE PUBLIQUE RESPONSABLE (GPR)

Les paradigmes de n'importe quelle science changent seulement quand les modèles, les lois, les heuristiques, les standards ou les pratiques de création du sens du monde ne sont plus conformes à ce qui a été observé ou ne peuvent plus révéler la nature des choses (Kuhn, 1970). La bureaucratie a été vidée de son sens initial, qui plongeait ses racines dans l'éthique protestante (Weber, 1968), pour donner lieu à plusieurs contradictions ramenant le débat de plus en plus à des impasses en matière de conceptualisation. Sur le continuum « Utopies-Pratiques », l'idéal-type bureaucratique de Weber a cédé la place à des modèles plus pratiques (NMP ; Neauveau Etat weberien, NEW ; Nouvelle Gouvernance Publique, NGP ; Management de la Valeur publique, MVP... (Light, 1997 ; Talbot et Johnson, 2007)).

Dans une certaine mesure les politiques eux-mêmes enfoncent la situation par l'exploitation d'une « politique de peur », en jouant sur la peur du terrorisme, mais également la peur de l'effondrement des systèmes de pensions ou de santé ou d'autres systèmes clés de l'État. Le NMP est très vite devenu controversé, en étant perçu comme ayant des dimensions d'ordre culturel, éthique et politique qui sont parfaitement inadaptés à quelques pays (comme la France, l'Allemagne et les pays méditerranéens) (Pollitt et Bouckaert, 2011).

Potentiel



	Cause	Approche	Exemple(s)
Finalités	Finale (téléologie)	A (re)découvrir en AP	
Paradigmes	Formelle (essence)	Diffusion des politiques et variation locale	Occidental, continental, Africain.
Idéal type	Formelle (essence)	Non utile à (re)découvrir en AP	Bureaucratie Wébérienne
Modèles		Diffusion des politiques et variation locale	NPM, NPS, NWS, NPG, Post-NPM, MVP, GPR
Pratiques	Efficiente	Extrapolation et transfert	City Management CRM (Citizen Relationship Management)

Réel

Table 3 : Des paradigmes aux modèles et pratiques dans le public

Adapté de Organo (2017)

La quête du sens d'intérêt général se transforme dorénavant en quête du « bien commun », dépassant la dimension matérielle. Le durable supplante le planifiable et la responsabilité prend le pas sur l'utilité. La culture africaine devienne le terrain par excellence où émerge de tels paradoxes, imposant une reconsidération des facteurs contextuels susceptibles d'influencer en matière d'innovation en management public.

Du moment que la crise des valeurs devienne la cause « finale » de toute recherche de nouveaux paradigmes en administration publique, le retour aux racines, patrimoines ou plutôt héritages est plus que jamais indispensables. Plusieurs tentatives, même en occident, essayent de creuser dans les modèles méditerranéens en vue d'explorer ces valeurs qui restent omniprésentes dans les cultures populaires (Ongaro, 2017).

3.1 GPR en Afrique : valeurs des parties au service des patries

La plupart des pays africains ont des conditions socio-politiques et économiques différentes de celles de leurs homologues occidentaux en raison de décennies de colonialisme et d'apartheid et ont donc connu le NMP de manière unique. Même ceux qui sont considérés pays émergents restent encore otages d'une élite politique qui a les pieds en Afrique, mais la raison, voire le cœur encore ailleurs.

La Banque mondiale définit la gouvernance comme la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays. La Banque mondiale a ainsi identifié trois aspects distincts de la gouvernance à savoir : a) La forme du régime politique ; b) Le processus par lequel l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales du pays pour le développement ; et c) La capacité du gouvernement à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et s'acquitter des fonctions (Banque mondiale, 2002).

D'autre part, le PNUD considère la gouvernance comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Le PNUD postule que la gouvernance comprend des mécanismes, des processus et des institutions par lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs obligations et règlent leurs différends (PNUD, 1995). Du point de vue de l'OCDE, la gouvernance désigne l'utilisation de l'autorité politique et l'exercice du contrôle dans une société en relation avec le développement économique (OCDE, 1995). Ainsi, toutes ces définitions englobent le rôle des pouvoirs publics dans la mise en place d'un environnement dans lequel les opérateurs économiques fonctionnent et la nature de la relation entre celui qui gouverne et celui gouverné.

Le modèle traditionnel d'organisation et de prestation de services publics fondé sur les principes de la hiérarchie bureaucratique, de la planification, de la centralisation, du

contrôle direct et de l'autosuffisance est remplacé par le modèle NMP (Larbi, 2003). Le cadre politique en Afrique est un cimetière sur lequel les fonctionnaires et les gens marchent sans s'en rendre compte à moins et jusqu'à ce qu'ils tombent sur un squelette. Il y a des politiques qui sont très contradictoires et incompatibles avec une trajectoire de développement de l'état, beaucoup étant formulées isolément les unes avec les autres en ce qui concerne en particulier leurs objectifs et leurs implications. C'est une pauvre gouvernance dans ses meilleurs états. De nombreuses politiques ne sont ni durables, ni futuristes, ni insensibles à l'environnement, en grande partie parce qu'elles ne sont pas fondées sur des réalités sur le terrain, mais plutôt sur l'opportunisme et la commodité politiques. Les programmes de restructuration, tout en étant une caractéristique du nouveau concept de gestion publique, sont mal mis en œuvre par des consultants gouvernementaux nommés par corruption qui finissent par faire un travail insalubre. L'effort de réforme des entreprises publiques en mettant l'accent sur leurs performances financières et économiques est typique de la réforme de la gestion publique.

Une autre conjecture qui a stimulé et propulsé l'essor du NMP est ce que l'on peut appeler le phénomène « colonial-indépendance-mondialisation » qui retrace la philosophie de l'administration publique en Afrique depuis la période coloniale jusqu'à nos jours. Cette perspective soutient que l'administration publique de l'apartheid colonial était très rigide, extrêmement gonflée et fortement orientée vers l'exploitation matérielle et l'extraction des ressources et les créations des marchés coloniaux, avec très peu d'intérêt pour l'amélioration de la qualité de vie des colonisés. Ceci a été réalisé principalement grâce à une administration autocratique institutionnalisée. De l'Afrique anglophone, au Francophone et aux pays lusophone, l'administration dictatoriale des proportions d'un État policier était courante. En particulier, l'Afrique du Sud de l'apartheid a pratiqué l'autocratie basée sur le modèle d'organisation Wébérien qui n'a aucun respect pour les principes du NMP. La ségrégation raciale ne permet pas une allocation et une gestion équitables, transparentes, efficaces et compétitives des ressources publiques. L'administration publique servait des intérêts étroits et rigides.

3.2. GPR : vision, objectif et résolution des problèmes

L'évolution des modes de pensées en administration publique vers la gouvernance, en passant par le détour du NMP, a été soldée par le potentiel d'innovation couplé à la collaboration. La complexité des contextes, des problèmes et forcément des solutions requiert plus d'hybridation et davantage de collaboration (voir la table 4 ci-dessous). Torfing et Triantafillou (2016), dans leur dernier livre « *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* », ont souligné l'importance de recourir à une gouvernance collaborative en vue de cultiver l'esprit d'innovation. Ils se demandent dans quelle mesure pouvons-nous transformer la

structure institutionnelle, les conceptions et cultures organisationnelles, les systèmes de pilotage, les pratiques de gestion et plus généralement l'ensemble du système de gouvernance publique afin de stimuler et d'améliorer davantage la production de solutions innovantes à des problèmes à la fois profonds et émergents ? En nous invitant à donner plus d'importance au contexte (par exemple, socio-économique, politique et administratif), qui affecte des activités telles que l'adoption et l'implémentation des innovations.

Osborne et Radnor (2016), en expliquant la Nouvelle Gouvernance Publique (NPG), insistent sur la coproduction et la collaboration inter-organisationnelle. Ils mentionnent indirectement l'importance du contexte et de la théorie de la contingence, en avisant que si une innovation fonctionne dans un contexte, elle peut ne pas le faire dans un autre. D'où l'importance des études comparées, surtout pendant et après les réformes en administration publique. D'après la littérature sur le NMP, l'isomorphisme en matière de réformes et d'innovation a échoué dans de nombreux pays. Ainsi, les universitaires et les praticiens devraient faire plus attention à la généralisation de leurs cas réussis à d'autres contextes.

Les innovations complexes sont nécessaires pour des problèmes complexes surtout en Afrique. Les innovations complexes sont définies en fonction du nombre de dimensions / parties (par exemple, la réflexion politique) affectées par une seule innovation (Demircioglu 2017; Torugsa et Arundel 2016). Cependant, contrairement à ce que pensent Sorensen et Torfing (2016), les innovations complexes ne nécessitent pas nécessairement une approche collaborative. Par exemple, en analysant les pratiques de gestion des ressources humaines du secteur public dans les petits pays, Van der Wal (2017) a constaté que les petits pays innovants et très prospères (par exemple, Singapour et Hong Kong) sont classés très haut dans l'indice mondial de l'innovation, mais leur gouvernance est de nature plus descendante que collaborative.

En Afrique, des pays comme le Rwanda ou l'Éthiopie ont montré qu'une gouvernance responsable peut donner des fruits à très court terme. Ces deux cas sont un exemple à suivre en matière de GPR ayant comme vision principale un goût pour la complexité et l'hybridation. Le service public est considéré comme une mission d'aide aux citoyens avec des règles implicites et flexibles (Gumede et Dipholo, 2014).

Les volontés collectives ont dépassé la pression de la diversité ethnique et l'héritage des polarisations. Les analyses institutionnelles avaient leur part dans le diagnostic des problèmes en séparant les contextes et les cultures contrastés. La mise sur la réédition des comptes et l'instauration d'un capital spirituel, similaire à l'irruption des volontés nationales des japonais ou des allemands à posteriori de la 2^{ème} guerre mondiale. Seul le

bien commun et l'intérêt de la patrie compte en premier lieu.

Une telle posture d'une GPR nécessite bien évidemment le concours de l'ensemble des parties prenantes et leur engagement dans la réforme. Leur responsabilité est partagée du moment que leur implication est imposée. Des valeurs pareilles ne partent pas forcément du haut vers le bas, via les discours politiques, mais plutôt l'inverse.

3.3 Rôles des parties prenantes de la GRP :

En vue de simplifier et faciliter l'intégration des rôles des différentes parties prenantes, nous proposons la métaphore suivante : la main de la gouvernance responsable, en vue d'illustrer la figure d'une gouvernance collaborative responsable. Nous nous référons à la fonction physiologique de chaque doigt de la main, ainsi que sa position pour matérialiser le rôle de l'un des acteurs principaux contribuant à la mise en place d'une GRP :

Rôle des politiques :

L'**index** sert, comme son nom l'indique, à orienter le chemin. Les suiveurs ont besoin d'un leader **politique** transformatif, voire spirituel qui arrive à les accompagner dans le changement avec plus de vision et de clairvoyance.

Les chercheurs soulignent les dimensions aussi bien rationnelles (efficacité), qu'émotionnelle du comportement des leaders responsables (Waldman, 2011). "Le leadership responsable est un phénomène multi-niveau qui, impliquant individus, groupes et organisations, mobilise le leadership efficace, le comportement éthique, le respect des parties prenantes et des pratiques durables aussi bien sur le plan économique, social qu'environnemental ". Le leadership responsable concerne les relations résultantes de l'obtention des bénéfices communs en résolvant des problèmes significatifs de la société (Ciula, 2006).

Loin de se positionner dans une perspective dualiste, le spirituel s'impose en tant que pivot du corps et de l'émotion, mais jamais comme une négation de la raison. Un leader spirituel est celui qui a « un aimant » dans son cœur, « une boussole » dans sa tête, « une batterie » dans son corps et « une lumière » dans son esprit. C'est ainsi que nos politiques peuvent cultiver.

Un aimant non pas seulement pour séduire et attirer, mais pour cultiver de l'empathie, de la miséricorde et de la patience pour fédérer. Une boussole pour connaître et faire suivre ce qui est vrai et juste quelle que soit son orientation ou ses protagonistes. Une batterie pour supporter et servir les autres dimensions et une lumière de torche pour éclairer son chemin et ses actions, les rendre visibles et ne garder dans l'ombre que tout ce qui peut être interprété d'ostentatoire.

Rôle des managers :

La pousse est presque indispensable à contrôler les objets. Sans lui, il nous sera difficile de tenir et maîtriser des choses que l'on veut saisir. Il représente le rôle d'un **Manager** qui doit contrôler l'ensemble des flux (humains, techniques, financiers, d'information...) traversant son périmètre professionnel. Son style de Leadership le plus proche est celui situationnel.

La responsabilité des managers publics africains ne doit pas se limiter exclusivement à leurs systèmes internes et fermés, mais plutôt doit s'étendre pour couvrir leurs systèmes ouverts : communauté, partenaires, médias, autres agences publiques et surtout le « pauvre » citoyen. La focalisation sur la mission interne ne doit pas être au détriment des finalités du service lui-même et de sa raison d'être.

Les Managers publics ne peuvent en aucun cas rester otages des procédures, règles et processus internes seulement, ni faire de la stratégie au détriment de l'organisation ou se focaliser sur les résultats au détriment des finalités. Leur ouverture sur leurs écosystèmes est susceptible de les occuper plus, mais également de les développer d'avantage ainsi que leurs structures. Si le monde change rapidement autour de nous, en termes d'idées, de technologie et de besoins, nous sommes dans l'obligation d'être cognitivement prêt pour changer nous-mêmes aussi et faire changer le monde autour de nous.

Rôle des Employés :

Le majeur est le seul moyen pour s'élever en altitude. Il symbolise le défi à relever en mettant la barre toujours plus haute. Seul un **employé-coach** avec du leadership transactionnel est capable de pousser les murs du potentiel de ses collaborateurs et ses collègues et les aider à concrétiser leurs ambitions.

Véritables agents de changement, les employés doivent être bien formés en vue de mobiliser l'ensemble des ressources de leur système, rester spirituellement motivés pour remplir à bien leur mission. Comprendre que le service public n'est pas seulement une fonction, voire un abri, mais c'est plutôt une responsabilité, un devoir et une charge morale relativement lourde.

Une motivation spirituelle est garante de rester à la fois intrinsèquement et extrinsèquement motivé tout en mobilisant les ressources du système y compris le citoyen-client aussi. La conformité aux règles et procédures, voire à la mission publique ne doit en aucun cas être un mécanisme de défense contre la réclamation de ce dernier.

Rôle des ONGs et entreprises :

L'annulaire symbolise l'engagement via le port d'une alliance. C'est le rôle des **partenaires** (comme les

entreprises et les ONGs) qui doivent s'engager pour transmettre leurs savoirs, en adoptant le style d'un leadership normatif chargé de cultiver la qualité, former à l'efficacité et l'efficacé.

Les contrats des partenaires (entreprises et les ONGs) doivent être avant tout des contrats de citoyens responsables (voir plus bas), avant d'être des contrats servant exclusivement leurs propres intérêts. Loin des pressions des groupes et des entités les mieux outillées, les vrais partenaires s'engagent sur le long terme en mettant de côté les valeurs d'opportunisme, de compétition et de consumérisme.

Leur part de responsabilité réside dans la collaboration, le soutien et le concours dans la course du développement humain et social. Les trois secteurs (public, privé et citoyen) forment le triangle de la valeur publique ensemble. L'altruisme est de mise quand un projet pareil regroupe trois corps différents (en termes de logique et processus), mais complémentaire (en terme de finalité).

Rôle des citoyens :

L'auriculaire est utilisé universellement pour la conciliation entre enfants. Il incarne le rôle d'un **client-ambassadeur**, exigeant mais il a tendance à facilement recourir à la conciliation. Réclame par nature ce qui lui dérange, mais reste toujours membre de la famille.

Un client-ambassadeur est celui qui va aider à changer la perception de la société sur la qualité de service et l'image de nos institutions publiques. Une relation à développer à l'image des investissements dans le secteur privé, nécessitant une fonction à part dans la structure qui pourra prendre en charge les réclamations, suggestions et avis du citoyen. Au pire, développer des applications (Citizen Relationship Management) à distance supportées par une assistance téléphonique, en vue de garder le contact avec ce dernier. Son rôle principal sera, dès lors, celui qui va alimenter le système par son propre feedback indispensable à l'équilibre du système en termes d'évaluations, d'innovations et de développements. Son droit à l'information est la preuve de son vrai statut, celui d'actionnaire de la valeur publique, qui a son mot à dire non seulement au niveau politique (à travers sa vote) mais aussi au niveau de la gestion.

4. CONCLUSION

Le contexte administratif public africain, bien qu'il a connu également la même vague de réformes, n'est pas forcément prêt pour un nouveau Management ou une bonne et nouvelle gouvernance. Il a plutôt besoin d'une gouvernance publique responsable, endossée d'un paradigme de rupture basé sur les valeurs. Ces dernières, orientant l'action des acteurs et des responsables administratifs doivent, non pas être « cotées » en bourse à l'image du privé, mais émaner des normes forgées par le consensus autour des principes, règles ou codes de

conduite. La GPR joue le rôle de l'esprit du réseau (NGP), succédant au marché (NMP) ou bien avant à la grande machine (AP), doit être nourri et purifié avec le concours de l'ensemble des partenaires (politiques, managers, employés, citoyens, ONGs et entreprises,) ayant des rôles différents mais complémentaires (métaphore de la main). La valeur publique change avec les contextes et les cultures. Son apogée, à travers un modèle quelconque, doit nous alerter de la maturité de son cycle de vie, et nous inviter à chercher de nouveaux paradigmes facilitant la mise en place de nouveaux modèles plus appropriés. Le remède de cette variabilité naturelle est le retour vers des principes immuables et normes holistiques intégrés dans l'ADN de l'humanité.

	Administration publique	(Nouveau) Management public	(Nouvelle) Gouvernance Publique	Gouvernance Publique Responsable
Vision principale	Autorité, professionnels compétents, règles explicites, mission publique	Fournisseur de Service, performance et comportement contrôlé	Arène pour la co-crédation, service d'employés motivés nécessitant une confiance	Arène pour la complexité et l'hybridation, service d'aide aux citoyens, règles implicites et flexibles
Diagnostic des problèmes	Besoin d'un service stable, prédictible et basé sur les droits	Le monopole des services est pauvre et coûteux	problèmes plus compliqués, dû aux contraintes fiscales	Analyses institutionnelles couplées avec l'esprit des volontés collectives
Solution	Bureaucraties à hiérarchies, spécialisation et autorité	Dérégulation, compétition, performance incentives	Co-crédation, réseau, contrats relationnels	Réédition des comptes, capital spirituel.
Objectif principal	Légalité, transparence et équité	Efficience	Qualité, collaboration et innovation	Bien commun, intérêt général et progrès humain
Rôle des politiques	Décideurs Souverains	Comité de direction (steering)	Leaders de communautés, définissant problèmes et solutions	Leaders spirituels
Rôle des managers	Règles, ressources, focalisation sur la légalité et l'équité	Management stratégique: inputs vs outputs	Managers de processus Intra-organisationnels: focalisation sur les processus et les résultats	Managers de systèmes ouverts : focalisation sur la mission et les finalités
Rôle des employés	Règles incorruptibles : justes, conformes à la mission publique	Fournisseurs de service, satisfaisant les clients, extrinsèquement motivés.	Facilitateurs de service, mobilisant les ressources des citoyens, intrinsèquement motivés.	Agents de changement, mobilisant les ressources du système, spirituellement motivés.
Rôle des ONGs et des entreprises	Pression des groupes	Contrats de partenaires	Contrats de partenaires	Contrats de citoyens responsables et engagés
Rôle des citoyens	Droits, sujets	Clients	Co-crédateurs engagés	Actionnaires en VP

Table 4 : Articulation des paradigmes, modèles et rôle des acteurs Adapté de Torfing et al., 2016

Références

- Chisholm, R. M., & Sosa, E. (1966). On the logic of 'Intrinsically Better'. *American Philosophical Quarterly*, 3, 244–249.
- Ciulla J. B., 2006. Ethics: the heart of leadership. In T. Maak & N. M. Pless, (eds) *Responsible Leadership* (pp 17-32). Abingdon: Routledge.
- Demircioglu, Mehmet A. 2017. Three Essays on Innovation. Ph.D. Dissertation, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, IN.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). *The New Public Service: Serving rather than Steering*. Arizona: Arizona State University Press.
- Gumede N. & Dipholo K.B (2014). Governance, Restructuring and the New Public Management Reform: South African Perspectives. *Journal of Educational and Social Research*. Vol.4 N° 6, September. MCSER Publishing, Rome- Italy. Doi:10.5901/jesr.2014.v4n6p43
- Gupta, R. K. (1959). Good, duty and imperatives. *Methodos*, 11, 161–167.
- Haque, M. S. (1996). Public service under challenge in the age of privatization. *Governance*, 9(2), 186- 216.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*. Vol. 69 (4), 3-19.
- Kuhn, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. London: University of Chicago Press, 1970.
- Larbi, G. A. (2003). United Nations Research Institute for Social Development, Discussion paper 112.
- Light, P. (1997). *The tides of reform : making government work 1945-1995*. New Haven : Yale University Press.
- Moore, G. E. (1942). A reply to my critics. In P. A. Schilpp (Ed.), *The philosophy of G.E. Moore* (pp. 535–677). Evanston: Northwestern University Press.
- Park, S. M. (2010). *Of Alternating Waves of Shifting Shores: The Configuration of Reform Values in U.S. Federal Bureaucracy*. Retrieved on 17.10.14 from <http://www.pubadmin.skku/index.html>
- Pfiffer, J. M. and Presthus, R. (1967). *Public Administration*. New York: Ronald Press.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform : A Comparative Analysis – NPM, Governance and the Neo –Weberian State*. 3rd edition. Oxford : Oxford University Press.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2016). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke, UK and New York: Palgrave Macmillan.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD*. OECD Publishing.
- Ongaro, E (2017). *Philosophy and Public Administration: An Introduction*. Edward Elgar Pub.
- Talbot, C. et C. Johnson (2007). « Seasonal cycles in public management : disaggregation and re-aggregation ». *Public Money & Management*, 27 (1) : 53–60.
- Torfing, J., & Triantafillou, P. (2016). Enhancing public innovation by transforming public governance? In J. Torfing, & P. Triantafillou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 1-32). Cambridge University Press.
- Torugsa, Nuttaneeya, and Anthony Arundel. 2016a. Complexity of Innovation in the Public Sector: A Workgroup-Level Analysis of Related Factors and Outcomes. *Public Management Review* 18(3): 392–416.
- United Nations Development Programme. (1995). *Public Sector Management Governance and Sustainable Human Development*. New York: UNDP.
- Van der Wal, Z., De Graaf, G., & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, 86(2), 465-482.
- von Kutschera, F. (1975). Semantic analyses of normative concepts. *Erkenntnis*, 9, 195–218.
- Waldo, D. (1980). "The study of public Administration" in R. J. Stillman (ed.), *Public Administration: Cases and Concepts*, 2nd Edition. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Waldo, D. (1994). *Contemporary Public Administration*. New York: McGraw-Hill Inc.
- Weber, A. (1972). "Bureaucracy and Freedom" in D. A. Wrong and H. L. Gracey (eds.), *Readings in Introductory Sociology*. New York: Macmillan Company.
- World Bank. (2002). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. New York.