

OPINION

redaction.union@sonapresse.com

Transition : et si l'on essayait l'apprentissage par l'échec des réformes administratives pour réussir

Par Jean-Paul MAMBOUNDOU *

Pour réussir, toute organisation doit se transformer. Dans le public, ce changement est dit réforme administrative. Il concerne l'utilisation délibérée de l'autorité et du pouvoir pour implémenter des nouvelles mesures dans le système administratif afin de changer ses objectifs, structures et procédures aux fins de développement (United Nations, 2006). Cette transformation, qui touche les objectifs fondamentaux, les stratégies, les structures et les processus, peut réussir ou échouer. Mais aujourd'hui l'échec est considéré comme une opportunité plutôt qu'une abomination.

Pour la saisir, l'organisation doit mettre en œuvre un mécanisme d'apprentissage par l'échec, processus par lequel les individus, les groupes et les organisations identifient l'erreur ou l'échec, analysent ces événements afin de déceler l'origine, chercher et implémenter des nouvelles idées pour prévenir des situations similaires futures (Dahlin, Chuang et Roulet, 2018). C'est l'entrepreneuriat public. Ayant observé que la plupart des réformes administratives n'arrivent pas à leur terme, l'auteur se demande : " pourquoi n'apprend-on pas de nos échecs pour réussir les nouveaux projets " ?

Cette question sert de guide aux entretiens libres menés auprès de quelques décideurs politiques et managers impliqués dans les réformes. Ils sont précédés d'une recension des projets publics, exercice difficile, car l'information est rare (Messi Me Nang, 2005). Il ressort qu'au cours des trois premières décennies suivant l'indépendance, la réforme administrative n'est nullement mentionnée, même si une tentative est menée avec le "Bureau Organisation et Méthodes". On peut également citer un organe, le Contrôle général d'État (1979) chargé d'inspecter les services publics et la loi 15/96 sur la décentralisation. L'efficacité de l'un et l'effectivité de l'autre restent ques-

tionnées. Cependant en 1997, le Gabon avec l'aide des partenaires internationaux, s'engage véritablement dans la réforme.

L'année 1997 marque ainsi un tournant dans l'histoire du Gabon avec le Programme national de la réforme administrative (PNRA). Il naît pour changer un système inopérant : lourdeur des procédures, mauvaise utilisation et démotivation du personnel, organisation inefficace et impunité (Rosatangalt-Rignault, 2001). Trois textes remettent à plat le système : Statut général de la Fonction publique (Loi N° 001/2 005), Code de déontologie de la Fonction publique (Loi n° 14/2 005) et Règles de création, d'organisation et de gestion des services (Loi N° 020/2 005). Deux organes portent le projet : le Comité consultatif interministériel de réforme administrative (CIRA) et le Commissariat général à la réforme administrative (CGRA).

D'autres réformes vont renforcer ultérieurement ce dispositif : la Gestion foncière, le Budget par objectif de programme, les agences, un directeur central des ressources humaines par ministère, la Prime d'incitation à la performance, etc. Mais l'efficacité de l'ensemble reste très discutable. En limitant le pouvoir du politique, ces changements suscitent une opposition de leur part. Elle conduit à la non-application des textes et à la cessation des activités du CGRA, structure

ad hoc chargée de réformer en trois ans (1997-2000) une administration vieille et défaillante. Ainsi, les différents volets de la réforme administrative connaissent presque tous des échecs.

La TRANSITION ne constitue-t-elle pas l'occasion inespérée pour réussir notre transformation en recourant à l'apprentissage par l'échec ?

Mais adopter cette stratégie nécessite auparavant d'identifier les freins à sa mise en œuvre. Nos entretiens en ont révélé quatre : le contexte de l'action publique, la réforme elle-même, les acteurs à l'origine et la double fonction de l'échec.

Le contexte dans lequel se déroule l'action publique est peu propice à l'activité entrepreneuriale (absence de mémoire organisationnelle due à l'instabilité gouvernementale, leadership basé sur le style LMX ou certains agents sont ostracisés, ressources inadaptées). L'implémentation des réformes est fondée sur leur nature.

Les réformes politiques imposées par l'exécutif sont vite adoptées et appliquées. Elles permettent de renforcer le pouvoir. Les réformes administratives, nuisibles à la rente politique, voient leur mise en œuvre perturbée. Avec l'instabilité gouvernementale, le nouvel occupant dénonce le fonctionnement de son administration. L'échec est décrié, mais par lui Seul. Cette dénonciation fait émerger Son projet pour capter la manne. La réforme est "fausse" mais la consommation d'argent est vraie. L'échec est scellé d'avance.

Les acteurs à l'origine des réformes. La réforme politique est du ressort du président de la République. Son implication conduit très vite à sa concrétisation. L'autre est soutenue à un niveau inférieur dont le poids et la survie dépendent du précédent. Ainsi, le Cadastre a connu en dix ans, quinze ministres dont le "plus performant" est resté en poste huit mois. En 2019, le gouvernement a été remanié huit fois. En conséquence, l'implication des membres est calculée et non af-



Photo: DR

fective. Les réformes ciblées sont celles qui rapportent beaucoup et rapidement au décideur. Des fidèles sont nommés aux postes stratégiques avec pour critères majeurs, la confiance et la fidélité. Bon nombre sont pourvus de responsables peu compétents, ou lorsqu'ils le sont, leur durée au poste dépend uniquement de leur loyauté. L'entrepreneuriat public ne peut éclore. L'incompétence a été maintes fois citée. Trois facteurs l'ont cristallisée : l'article 23 de la Constitution, où le chef de l'État vous confère un grade ne correspondant pas à votre parcours, les faux diplômes et la non-évaluation de l'agent public. Ces déterminants sont renforcés par une baronnie politique qui joue le rôle d'exclusif. Un projet peut être bloqué, si un baron l'estime contraire aux intérêts de sa coalition.

Les antécédents à l'origine de l'absence de l'apprentissage par l'échec. La non-application des principes de bonne gouvernance maintient un système qui discrimine les réformes et la prééminence du politique a sédimenté l'allégeance de l'agent. Le sort réservé aux entrepreneurs publics engendre peur et inertie collectives.

Selon le PNUD (2002), la bonne gouvernance dans le public se décline en neuf principes : la participation, l'autorité de la loi ou le respect de la légalité, la transparence, la réactivité, la recherche du consensus, l'équité et l'absence

d'exclusion, l'efficacité, la responsabilité et la vision stratégique. Le contexte gabonais a engendré un découplage des réformes : politiques vs administratives. La coalition au pouvoir accorde une attention particulière aux premières. Elles constituent leur préoccupation majeure depuis l'indépendance. Les secondes, en principe destinées à améliorer l'efficacité et l'efficience publiques, sont plutôt symboliques. Tout comportement entravant cet objectif est englouti dans une trappe que nous qualifions d'institutionnelle.

Par TRAPPE INSTITUTIONNELLE, nous désignons un écosystème sociopolitique dans lequel toute action porteuse d'une réforme administrative s'éteint progressivement pour laisser place à une autre au sort identique, évolution devenue NORMALE au Gabon. L'absence des mécanismes de bonne gouvernance pérennise ce processus instauré et maintenu par le Politique. L'émergence d'entrepreneurs publics porteurs et diffuseurs d'innovations basées sur l'apprentissage par l'échec semble difficile.

Or pour réussir la Transition, nous devons apprendre de nos échecs. Mais vaincre la trappe institutionnelle est un préalable immuable.

* Agrégé en sciences de gestion et enseignant-chercheur à l'Institut national des sciences de gestion, Membre du CERDIMO (UOB)