

LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES ET LE DEVELOPPEMENT DES CAPACITÉS DE LEADERSHIP EN AFRIQUE

Simon Mamosi LELO

*Directeur Général par intérim du Centre Africain de Formation
et de Recherche Administratives pour le Développement
(CAFRAD), Tanger, Maroc*

INTRODUCTION

Le fonctionnaire est formé pour travailler dans un milieu spécifique, qui est l'administration ou service public ou encore gouvernance. Cette formation est ciblée, c'est à dire destinée à une certaine catégorie de clients, qui doivent servir dans un environnement déterminé pour remplir des tâches spécifiques. L'environnement actuel dans lequel les fonctionnaires sont préparés est très changeant. Sans connaissance exacte de ce milieu et de ses spécificités, la formation risque de ne pas cadrer avec la réalité avec pour résultat, l'inadaptation de ceux qui sont formés. En Afrique, ce milieu est non seulement changeant mais surtout un défi, comme le montre la première partie de cet article. L'imperfection de l'administration publique africaine fait que toute formation des fonctionnaires devrait être une préparation à la réforme et la bonne gouvernance. Dans sa formation, et quel que soit le niveau, le fonctionnaire devrait maîtriser les outils et les méthodes de réforme, de restructuration et de modernisation des services publics. C'est en réalité une de ses grandes préoccupations au cours de sa carrière.

Par ailleurs, l'autre qualité à chercher ou à développer dans la formation des fonctionnaires est le leadership. Le leadership se prépare et s'apprend. L'administration africaine souffre, dans certains pays et dans

certaines fonctions, du manque de capacités de leadership pour formuler les politiques de développement, élaborer des programmes, mobiliser les ressources et les synergies en vue de poursuivre une vision nationale. C'est par la formation, qu'elle soit diplômante ou en cours d'emploi qu'on arrivera à développer les capacités et les motivations de leadership indispensables pour l'amélioration de la productivité du secteur public.

Cet article contient trois grandes parties : la première analyse les déficits actuels de l'administration publique en Afrique ; la seconde suggère des modalités de solution de ces maux par la formation à la bonne gestion et à la bonne gouvernance des services publics ; et la troisième réaffirme la nécessité de développer les capacités de leadership également par le biais de la formation. L'objectif de cet article est de susciter, chez le lecteur, les besoins d'innover et de réformer les services publics et ensuite s'efforcer à développer les capacités, les compétences et les qualités de leadership qui peuvent être la base de toute réussite administrative, politique ou économique.

I.- CARACTÉRISTIQUES DES SERVICES PUBLICS EN AFRIQUE

Le fonctionnaire, quel que soit son niveau hiérarchique, est un agent formé pour travailler dans les services de l'Etat. Son rôle est d'aider l'Etat à remplir ses missions auprès des citoyens. Les services de l'Etat ou les services publics existent pour promouvoir le bien être des populations. En d'autres termes, le rôle de l'Etat est de soutenir le développement social et économique de ses citoyens, à travers des services publics et un personnel formé à cet effet. Cependant, la réalité est qu'aujourd'hui en Afrique, les services publics et les fonctionnaires sont, tous deux, objets d'énormes critiques. Ces critiques illustrent les caractéristiques de l'administration publique en Afrique, tel qu'indiqué ce-dessous :

(i).- **manque de vision, de mission et d'objectifs clairs.** Une entité, quelle que soit sa taille ou sa vocation, doit savoir pourquoi elle a été créée, c'est à dire la mission qu'elle doit accomplir, la vision de son développement à court et à long terme et les objectifs qu'elle doit

atteindre. Pour y arriver, l'entité doit mobiliser ses services et son personnel et si possible, les adapter et les ré-orienter lorsqu'il le faut, pour pouvoir réaliser les objectifs en rapport avec ses missions et sa vision. Cependant, on remarque qu'en Afrique il existe encore des entités (services, institutions, départements ministériels, etc.) qui fonctionnent sans une vision claire de leurs missions ni de leurs objectifs, et de ce fait, sans programme de développement à long terme ⁽¹⁾. Dans ce contexte, il est difficile d'évaluer la performance de ces entités quand on ne sait pas clairement ce qu'on attend d'elles. Il en est de même pour le personnel qui travaille sans description de poste, sans objectifs à atteindre et par conséquent, sans possibilité d'une évaluation objective de leur productivité. Ce personnel (ou ces fonctionnaires) travaille sans une vision claire de sa responsabilité par rapport à l'ensemble de l'entité. Comme résultat, l'entité et le personnel restent improductifs.

(ii).- manque de déontologie, d'éthique et de professionnalisme.

Dans la plupart des professions, il existe une morale ou une déontologie que les membres ou les adhérents doivent respecter. Ce sont des règles de conduite qui régissent l'exercice de la profession. C'est le cas des médecins avec le secret professionnel ou des avocats. Dans ces professions, les membres jurent d'observer la conduite et la morale de la profession et d'exercer le métier de façon digne tout en travaillant pour la promotion et l'avancement de la profession.

Le fonctionnaire a aussi une profession ou un métier, celui de servir l'Etat. Tout fonctionnaire s'est engagé, au moment de son recrutement, d'être au service de l'Etat. Il est de ce fait tenu à suivre et respecter la déontologie requise pour exercer le métier de fonctionnaire. Si l'Etat existe pour servir les citoyens, le fonctionnaire, qui travaille pour l'Etat doit également s'imbiber de l'Etat. Il n'est pas seulement le

1. Diallo Lamine Mouhamadou : Nouvelle conception de la Fonction Publique : nouveaux objectifs, nouvelles missions, nouveaux champs d'intervention, nouvelles obligations, nouvelles perspectives : «Actes du séminaire sur la Restructuration et la modernisation de la Fonction Publique», OFPA/CAFRAD, Tanger 2001.

porte-parole mais également et surtout le représentant de l'Etat. Le fonctionnaire représente l'Etat auprès des citoyens par le biais de son travail. La moralisation de l'Etat passe de ce fait par la moralisation du fonctionnaire qui doit observer les règles d'éthique et travailler en professionnel ⁽²⁾. C'est en se sentant revêtu d'une noble mission de l'Etat et en s'acceptant comme professionnel de l'Etat que le fonctionnaire luttera contre la corruption, l'absentéisme, la négligence et le laissez-aller. Le fonctionnaire doit être formé et doit exercer son métier comme un professionnel de l'Etat ou de service public, qui doit, à cet égard rendre compte à l'Etat et au peuple, en ce qui concerne sa conduite, son civisme, son nationalisme et son professionnalisme ⁽³⁾.

(iii).- **manque d'esprit et de liberté d'innovation, d'initiative, de créativité et d'entrepreneurship.** L'innovation mène au changement et à l'amélioration. Celui ou celle qui innove cultive souvent un esprit critique d'indépendance et de perfection. C'est par la créativité que l'on arrive à innover et à changer. Le manque d'initiative individuelle est souvent dû à la rigidité des procédures, des structures et des mentalités. Les services publics en Afrique sont, dans la plupart des cas, figés dans les lois, souvent caduques, faisant toujours référence au passé et non tournés vers le futur. L'immobilisme ou l'indifférence des agents est dans beaucoup de cas, le résultat du manque de liberté à innover ou à faire autrement. Les services de l'Etat devraient au contraire chercher à encourager et à soutenir les fonctionnaires qui manifestent les aptitudes d'entrepreneurship et de créativité en leur accordant les moyens et l'environnement propices à l'initiative et à l'innovation. Sans innovation, il est difficile de réformer ou de moderniser les services ⁽⁴⁾.

2. Charte de la Fonction Publique en Afrique : Tanger 2005, UNDESA/CAFRAD.

3. Ould Daddah, Turkia, La Fonction Publique en Afrique : Le Professionnalisme : «La Fonction Publique Africaine : nouveaux défis, professionnalisme et éthique»; New York, 2000, UNDESA/CAFRAD.

4. Rosenbaum, Allan : Préparer des administrateurs publics à oeuvrer dans un monde en changement rapide : «Instituts Africains de l'Administration Publique : Nouveaux défis, nouveau rôle, nouvelles perspectives; New York, 2001, UNDESA/CAFRAD.

(iv).- **manque de motivation, d'incitation et de récompense.** Dans un service, tous n'ont souvent pas la même productivité. Ceux qui produisent ou qui performant plus, le font, soit par ce qu'ils ont plus de compétence que les autres ou bien qu'ils sont mieux motivés. La motivation ou le soutien au succès est un élan qui pousse à faire plus et mieux. Lorsque l'on est apprécié et soutenu, on se bat pour atteindre l'idéal tout en, parfois se dépassant. Dans les services publics africains, le fonctionnaire ne se sent pas appartenir au cœur de l'Etat ou ne se reconnaît pas dans son employeur. Egalement, dans certains pays, l'Etat ne se reconnaît pas à travers ses fonctionnaires. Ceux-ci ne constituent pas le prolongement ou le garant de l'Etat. Cette dichotomie injustifiable crée l'indifférence, l'inertie et l'improductivité des services et du personnel. La non-reconnaissance des efforts fournis par l'autre est un vice des services publics dont les populations subissent les conséquences. La motivation des fonctionnaires sur toutes ses formes est indispensable pour améliorer la situation.

(v).- **manque de leadership.** La réussite de toute action nécessite du leadership. Qu'il s'agisse d'une action privée ou publique, grande ou petite, sans hommes et femmes courageux, dévoués et motivés, la réussite peut être mise en cause. C'est le leadership qui trace le chemin à suivre, qui inspire l'idéal et qui mobilise les esprits et les forces physiques. Le leadership est imbibé de l'esprit du groupe, de l'abnégation de soi et de la réussite totale. En Afrique, le secteur public souffre d'un déficit de leadership. Beaucoup de ceux ou celles qui sont en tête des services, des institutions ou des départements y arrivent sans conviction et sans capacité à rassembler les initiatives pour les objectifs communs. Ces dirigeants manquent de vision et de mission. Ils sont indifférents aux malheurs des autres et souvent s'isolent dans leurs tours d'ivoires. Le service public devrait servir de modèle en matière de leadership en assurant une large et active participation du privé et de la société civile dans ses actions et aussi en inspirant confiance par la qualité de ses interventions et de sa vision d'avenir. Le leadership ne se limite pas au chef, mais concerne tous les fonctionnaires et à tous les niveaux. Le développement des capacités et des compétences de leadership est une condition sine qua non pour changer les mentalités et

les comportements, pour réformer les administrations et les institutions en Afrique, et également pour asseoir le développement économique et social tant attendu.

(vi).- **culte de la corruption.** Dans le passé, la valeur d'un agent se jugeait par son intégrité, son honnêteté et ses qualités morales. Ces valeurs étaient des critères de base à certaines fonctions et elles ont permis la réussite professionnelle et sociale de beaucoup de gens. Il se manifeste aujourd'hui une certaine faiblesse à la tentation et même un certain attrait à la corruption. La corruption qui était autrefois une honte et dégradante semble conquérir les services publics. La corruption n'est plus seulement matérielle ou financière mais également intellectuelle et morale. L'impunité de faits criants, la misère économique, la dégradation des valeurs sociales et nationales nourrissent en grande partie ce fléau. L'Etat qui ne doit pas se fondre avec les corrupteurs ou les corrompus doit se détacher de ce mal, se garder à l'abri et protéger ses valeurs. Il est de même pour l'honnête fonctionnaire, garant des valeurs morales et du civisme, qui continuera à dénoncer et à rejeter ces malfaiteurs. La lutte contre la corruption doit être l'affaire de tous, quelle que soit la fonction ou la position hiérarchique dans l'administration⁽⁵⁾. C'est un combat qui se gagnera en développant l'esprit d'éthique et du professionnalisme.

Malgré ce tableau presque sombre des services publics en Afrique, les pays ne restent pas indifférents devant ces problèmes. Diverses tentatives de solutions sont utilisées pour améliorer et changer la situation. Dans ce document, pour déraciner ces maux dont souffrent les administrations africaines, il est suggéré deux approches complémentaires. La première consiste à mettre en place des programmes de réforme de l'administration et des institutions de l'Etat. Ces programmes conçus d'une façon participative, démocratique et inclusive viseront avant tout à adapter les services aux besoins des populations et au développement économique et social.

5. Ourzik, Abdelouahad : Ethique et lutte contre la corruption : l'expérience marocaine: «Cahiers Africains d'Administration Publique»; n° 60, 2003.

Une réforme bien pensée et bien menée peut endiguer les déficits dont souffrent les services publics et ouvrir la voie au progrès économique et au bien être social.

La deuxième approche pour rendre les services publics productifs et performants concerne la formation. C'est par la formation qu'on acquière les compétences et que l'on améliore les capacités. Egalement, la formation suscite les curiosités intellectuelles qui sont à la base de créativité et d'innovations. La formation est non seulement nécessaire pour mettre à niveau ses connaissances mais aussi pour mieux évoluer, mieux diriger et mieux servir. Pour les besoins de cet article, nous nous bornerons à cette deuxième approche, qui est la formation. Nous distinguerons deux types de formation, l'une concerne la gestion des services publics et l'autre, la formation au leadership.

II.- FORMATION À LA GESTION DES SERVICES PUBLICS ET À LA GOUVERNANCE

La formation est le moyen le plus approprié pour préparer le capital intellectuel et professionnel. La formation procure un changement chez l'individu au sein de son service ⁽⁶⁾. C'est un moyen de s'élever, de s'améliorer et de se dépasser. Pour l'administration, former les fonctionnaires c'est améliorer son rendement et asseoir son impact dans le développement national. La formation procure de ce fait un double bénéfice, au fonctionnaire d'abord et à l'administration ensuite. Cette formation, telle qu'on la conçoit, peut être assurée ou obtenue de diverses sources, notamment :

- l'école, pour une formation classique ou diplômante, au sein des institutions nationales de formation spécialisées, par exemple l'ENA; échange d'expériences, les réunions, les visites, les stages dont les fonctionnaires apprennent à travers leurs pairs et le contact avec les réalités. Cet enrichissement intellectuel et professionnel non seulement gran-

6. Holzer, Marc et Yang Kaifeng : Mesure et amélioration du rendement : aperçu des techniques actuelles : «Revue internationale des Sciences Administratives» : Vol. 70 n° 1, mars 2004.

dit le bénéficiaire mais également le rend plus compétent et plus capable dans ses responsabilités.

- auto-formation par le biais de lectures et d'autres moyens comme la télévision, la radio et les multimédias. L'exposition volontaire et motivée du fonctionnaire à ces moyens consolide les connaissances, diversifie la vision et agrandit les perspectives professionnelles.

Tous ces moyens de formation sont disponibles et devraient être à la portée de tout fonctionnaire, non seulement pour pouvoir changer son statut et augmenter son rendement mais aussi pour pouvoir devenir beaucoup plus utile au service.

Pour pouvoir mener le changement par la formation, tous les partenaires de services publics devraient être impliqués dans ce processus. La formation concernera tous ceux qui suivent :

(i) **les fonctionnaires**, à tous les niveaux hiérarchiques, non seulement pour acquérir de nouvelles connaissances, mais également pour changer de mentalité et s'adapter aux réalités actuelles. La formation ou le perfectionnement des fonctionnaires doit être orientée vers la réforme, la restructuration et la modernisation des services, des procédures et des institutions de l'Etat. Cette mobilisation de tous les fonctionnaires à la formation pour la réforme permettra de mener une réforme participative en vue d'atteindre les objectifs de la nation.

(ii) **Les décideurs et dirigeants politiques**. Tout changement qui n'a pas l'appui ou la volonté politique est voué à l'échec. Les maux des services publics cités ci-dessus touchent aussi les hauts responsables. Ce sont eux qui prennent les grandes décisions, qui préparent les politiques et qui dirigent les institutions de l'Etat. Leur impact est si grand qu'ils doivent, si l'on veut réussir, s'impliquer profondément dans les processus de réformes. Qu'il s'agisse de Ministres, de Parlementaires, de Présidents Directeurs Généraux, de Gouverneurs, de Chefs de Gouvernements ou d'autres décideurs de cette importance, leur total engagement dans la recherche de solutions aux problèmes des services publics est primordial. La formation au changement ou à la réforme est également à leur intention pour accélérer et accompagner le processus au niveau national.

(iii) **les associations et la société civile.** Dans un pays et surtout au niveau de la fonction publique, les améliorations ne viendront pas seulement de la part des fonctionnaires ou de leurs chefs politiques, mais aussi des autres acteurs, particulièrement les syndicats, les partis politiques, les communautés religieuses, les associations professionnelles, le secteur privé et l'ensemble de la population. Toutes ces entités ont un devoir et une obligation à militer pour avoir des services publics travaillant pour résoudre les problèmes et rendre les services. En prenant part aux différents modes de formation, ces partenaires deviennent, eux-aussi, avisés et participatifs dans la recherche de solutions d'intérêt commun.

Sans aucun doute, le changement ou l'amélioration du rendement des services publics passe par la formation, sous toutes ses formes. C'est en unissant les efforts et les synergies que l'on arrivera à attaquer la corruption et l'absentéisme. C'est aussi de cette manière que l'on forgera une nouvelle image des services de l'Etat, basés sur des valeurs civiques et des missions communes. Comme on peut le constater, c'est donc une responsabilité partagée où chacun a un rôle à jouer.

III.- FORMATION AU LEADERSHIP

Le leadership, comme expliqué ci-dessus est un moteur du changement et du développement. Le leadership n'est pas seulement la capacité et le pouvoir de diriger mais également la légitimité et la légalité de le faire. Le leadership est souvent conféré ou mérité et non usurpé. En d'autres termes, le leadership est accepté et voulu par le leader et par ses pairs. Dans cette conception, le leader est plus qu'un manager ou un dirigeant. Il est plutôt le porte-parole, le représentant et le guide. Il est la personne indispensable pour l'innovation et la réforme des services publics.

Le leadership est une capacité qui s'apprend comme ci-dessus mentionné. Les connaissances et les expériences en matière de leadership sont les outils de base du leader. Dans ce contexte, un bon leader est celui qui connaît le comment et le pourquoi de ses actions. Ses décisions n'émanent pas uniquement de son intuition ni de ses expériences

mais surtout de ses connaissances approfondies de leadership qui l'éclairent et le motivent. Le leadership est à cet égard, un ensemble de connaissances à maîtriser et à consolider par les expériences. Ces connaissances et ces capacités peuvent être stimulées et développées soit par la formation ou par la pratique. L'un des rôles des services publics doit être de créer des conditions favorables à l'éclosion du leadership à tous les niveaux de responsabilités et dans tous les services.

En outre, le leadership est une action de groupe. Une entité qui ne se fie qu'à un seul fonctionnaire est en danger. Le leadership s'exerce en groupe, du point de vue décisions et actions. Une bonne organisation est celle qui cultive le culte de leadership de groupe et qui ne compte pas sur une seule personne. Un bon leadership prépare à la succession et au départ. Le leadership doit de ce fait apprendre à obéir, à se soumettre et non seulement à commander ou à diriger. Dans cette vision, le leadership ne se limite pas uniquement au groupe, mais aussi aux services, aux institutions, aux départements ministériels et au pays. Le leadership est une aptitude à cultiver, à développer et à servir pour pouvoir mener des réformes de la fonction publique et des institutions de l'Etat ⁽⁷⁾.

IV.- LEADERSHIP DANS LES PROGRAMMES DE FORMATION

Comme indiqué plus haut, par la formation à la gestion des services publics, on peut se former au leadership. On peut se former pour développer ses capacités, ses aptitudes et ses compétences à résoudre les problèmes complexes à mobiliser les gens et à se forger une vision. On est donc formé pour quelque chose avec un but déterminé. On peut développer ses qualités de leadership de plusieurs façons :

(i) **au cours de la formation diplômante.** Un des moments les plus indiqués pour développer les capacités de leadership est pendant la formation diplômante. Au cours de ce stade, l'élève ou l'étudiant poursuit un cursus obligatoire dans lequel des modules spéciaux de formation

7. Renforcement des capacités de leadership dans le secteur public en Afrique : Tanger 2005, UNDESA/CAFRAD.

au leadership peuvent être insérés. Il s'agit d'une formation combinée de théorie et de pratique, adaptée au niveau de responsabilités des bénéficiaires. Cette formation, spécialement en ce qui concerne les ENA, ne doit pas se limiter à la dernière année mais devrait être étendue à l'ensemble des programmes d'enseignement des futurs fonctionnaires. Il ne s'agit donc pas de cours à option mais de matières de programmes sanctionnées par des examens.

(ii) **au cours de l'emploi.** Les fonctionnaires actuels devraient également suivre la formation au leadership. Qu'ils soient déjà leaders ou leaders potentiels, les fonctionnaires gagneraient énormément en se perfectionnant ou en se formant au leadership. Ces nouvelles aptitudes sont indispensables spécialement pour les dirigeants. Cette formation à court terme est souvent dispensée sous forme de séminaires auprès des institutions spécialisées en la matière. Par exemple, le programme de NEPAD/UNDESA/CAFRAD sur le renforcement des capacités de leadership dans le secteur public, www.cafrad.org. Le leadership, comme indiqué plus haut est l'affaire de tout fonctionnaire qui veut améliorer son rendement et qui veut servir mieux et plus son institution ou son service.

(iii) **Au cours de l'exercice de leadership.** Il existe parfois des cas où une personne occupe la fonction de leadership sans qu'elle soit en réalité un vrai leader. Être à la tête d'une entité ne signifie pas forcément être leader. On peut occuper un poste de responsabilité politique ou sociale, publique ou privée sans exercer le leadership. Dans ce cas particulier, non seulement l'entourage et l'institution en souffrent mais également les résultats en témoignent. Comme les autres serviteurs de l'État, ces personnalités, quoiqu'elles exercent déjà le pouvoir et l'autorité, devraient aussi se perfectionner ou développer leurs capacités de leadership pour un rendement encore meilleur. En participant aux séminaires et aux retraites conçus spécialement pour eux, ces dirigeants et décideurs peuvent devenir plus habiles et plus capables non seulement à diriger mais aussi à prendre des décisions et s'occuper des affaires des services publics. En Afrique, certains pays ont compris cet avantage et organisent déjà ces types de formation pour développer les

capacités à mieux diriger et à mieux gouverner. C'est un processus à encourager et à soutenir dans tous les pays.

CONCLUSION

Les problèmes de l'administration publique et de la gouvernance en Afrique ne sont pas insolubles. Ils se pérennisent parce qu'il y a un déficit dans la gestion de ces services. La solution viendra de la réussite des programmes de réforme des services publics. Seule l'adaptation de ces services aux besoins des populations et au contexte actuel de mondialisation amènera les résultats escomptés. En plus de la réforme, les efforts de formation pour la bonne gestion et la bonne gouvernance augmenteront les capacités des fonctionnaires à mener ces réformes. Cette formation sera complète lorsqu'elle inclura, dans les programmes des institutions de formation et de perfectionnement, des modules propres au développement des capacités de leadership. Le leadership est une compétence à développer chez tous les fonctionnaires, présents et futurs. C'est le leadership visionnaire qui formulera de bonnes politiques de développement et dirigera, d'une façon efficace et participative, les services publics et les institutions de l'Etat. La résolution des maux dont souffrent les services publics en Afrique passera par la bonne formation des fonctionnaires et par la maîtrise des connaissances et des capacités de leadership.

BIBLIOGRAPHIE

Charte de la Fonction Publique en Afrique : UNDESA/CAFRAD, Tanger, 2005.

Diallo, Lamine Mouhamadou : Nouvelles conception de la fonction publique Nouveaux objectifs, nouvelles missions, nouveaux champs d'intervention, nouvelles obligations, nouvelles responsabilités; « Actes du séminaire sur la restructuration et la modernisation de la fonction publique», OFPA/CAFRAD, Tanger, 2001.

Holzer, Marc et Yang Kafing : Mesure et amélioration du rendement : aperçu des techniques actuelles; « Revue internationale des sciences administratives »; vol.70, n°1, Mars 2004.

Ould Daddah, Turkia : La Fonction publique en Afrique: Le professionnalisme; "La fonction publique africaine: nouveaux défis, professionnalisme et éthique"; UNDESA/CAFRAD, New York, 2000.

Ourzik, Abdelouahad : Ethique et lutte contre la corruption : l'expérience marocaine; « Cahiers africains d'administration publique », n°60, 2003.

Renforcement des capacités de leadership dans le secteur public en Afrique ; UNDESA/CAFRAD, Tanger 2005.

Rosenbaum, Allan : Préparer des administrateurs publics à œuvrer dans un monde en changement rapide : « Instituts africains de l'administration publique : Nouveaux défis, nouveau rôle, nouvelles perspectives»; UNDESA/CAFRAD; New York, 2001.
