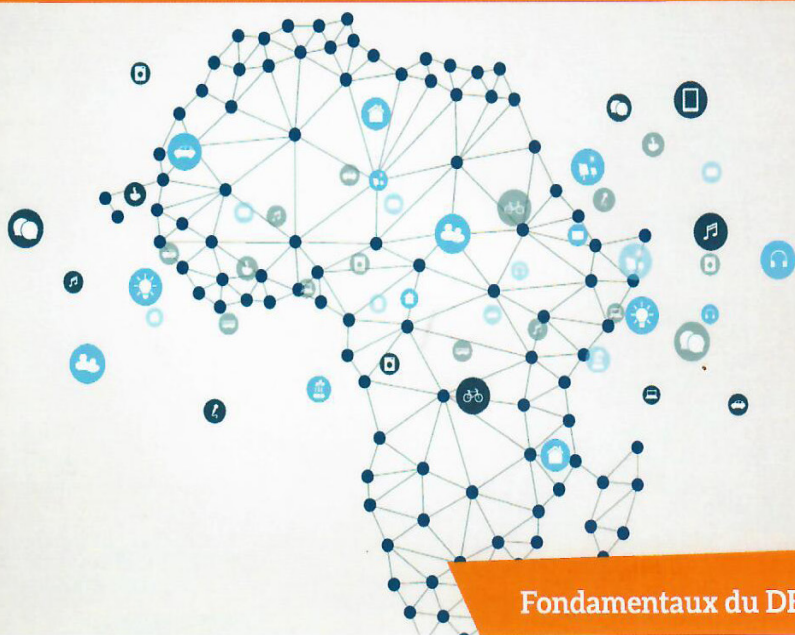


Emmanuel KAMDEM
Françoise CHEVALIER
Marielle A. PAYAUD

La recherche enracinée en management

Contextes nouveaux et perspectives nouvelles en Afrique



Fondamentaux du DBA

collection BUSINESS SCIENCE INSTITUTE

— éditions —
ems
MANAGEMENT
& SOCIÉTÉ

CHAPITRE 20. Réformer l'administration publique camerounaise: un défi de la recherche enracinée en management

Viviane Ondoua Biwolé

Résumé

L'objectif du présent chapitre consacré aux retours des expériences est de raconter le difficile processus suivi par l'administration publique camerounaise, lors de sa mutation à la gestion axée sur les résultats instituée en 2007, dans le cadre de la mise en œuvre du *New Public Management* (NPM). Ce processus a duré 4 années (2007-2010) au cours desquelles les responsables du ministère en charge de la réforme de l'administration publique ont été appelés à contribuer à l'élaboration des plans stratégiques et opérationnels. Le cas relaté révèle les divergences de perception et de pratique entre les administrateurs civils, formés à l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM) et les autres responsables formés dans d'autres institutions universitaires. Il apparaît alors que les transformations dans les organisations publiques requièrent un minimum de consensus idéologique et des capacités organisationnelles (Chandler, 1977).

Mots-clés : NPM, transformation organisationnelle, capacité organisationnelle, recherche enracinée.

« La porte du changement s'ouvre de l'intérieur. »

Jacques Chaize (1992)

INTRODUCTION

Depuis plus de quatre décennies, les administrations publiques vivent des temps agités et caractérisés par l'impératif de mutation de leur mode de fonctionnement. Le *New Public Management* (NPM) qui n'est plus vraiment « *new* » s'impose comme un impératif de survie des organisations du secteur public. Il s'agit prosaïquement de l'importation des principes et des outils du management privé dans le management public. Celle-ci ne se fait pas sans difficultés. Outre les préoccupations de normes (textes à légiférer), l'appropriation des nouvelles dispositions réglementaires nécessite plusieurs sessions de formation et de sensibilisation des acteurs impliqués dans le processus. Bien plus, la disponibilité des compétences et leurs adaptations aux nouvelles exigences est un enjeu considérable pour la réussite du NPM.

362

Deux constats permettent d'apprécier les difficultés auxquelles sont confrontées les administrations publiques camerounaises. Pour le premier constat, alors que la loi sur le nouveau régime financier de l'État est promulguée en 2007¹ et légitime le nouveau mode de gestion axée sur les résultats dans les administrations, les responsables en poste sont pour la plupart formés à la logique administrative contrairement aux exigences des résultats imposées par la nouvelle approche managériale. De même, à cette période les programmes disponibles dans la principale école qui forme les administrateurs publics n'ont pas connu de modifications pour s'arrimer à la nouvelle donne. Pour le deuxième constat, le Cameroun sort d'une longue période d'ajustement structurel de 20 ans, qui a dépouillé les administrations publiques des compétences de planification et d'évaluation. Pendant cette période, les structures en charge de ces questions ont été supprimées, la priorité étant accordée aux activités d'ajustement.

1. Cette loi a été révisée en 2018.

En 2007, j'assume des fonctions d'Inspecteur n° 1 et en 2009 celles d'Inspecteur Générale. C'est alors que le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (MINFOPRA) engage l'appropriation de la gestion axée sur les résultats (GAR) et la mise en œuvre des outils nécessaires à cette innovation managériale. Il est question d'élaborer un plan stratégique sur 3 ans et de le décliner en plans opérationnels annuels. La méthodologie retenue privilégie le processus de nature endogène avec la contribution de toutes les directions et sous l'encadrement des dirigeants sectoriels (responsables du ministère des Finances, du ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire) garant du processus. Les responsabilités sont alors claires : les dirigeants sectoriels indiquent la démarche à suivre et il revient aux responsables du ministère en charge de la mise en œuvre du NPM de conduire le processus. Les responsables se sont vite aperçus qu'il s'agit de migrer de l'approche *Top Down* vers l'approche *Bottom Up*. Bien que conscients de cette nécessité, les responsables conviés à la tâche ont été confrontés à plusieurs difficultés. La principale difficulté est le lent et difficile consensus autour des objectifs à atteindre et les modalités pour y parvenir, les conflits de philosophie entre la logique administrative et la logique managériale d'une part ; et entre la logique politique et la logique managériale, d'autre part. Il apparaît que les parcours professionnels et les expériences des uns et des autres ont fortement influencé la compréhension du travail à faire au point d'occasionner des conflits et des blocages dans la mise en œuvre du processus. Le présent chapitre rend compte de cette expérience et s'articule autour de deux points : la description détaillée de l'expérience qui insiste sur les conflits entre les principaux acteurs et les modalités de résolution de ces conflits. Un accent est mis sur la difficulté à implémenter un changement qui n'obtient pas l'adhésion du principal acteur décisionnel. La deuxième partie évoque les implications managériales de cette expérience analysée sous le prisme des déterminants de la transformation organisationnelle au sens de Chandler (1977), et de l'exploration d'un champ de recherche en management public enraciné en contexte africain.

1. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'EXPÉRIENCE

Décrire l'expérience consiste à rappeler les faits et les événements au cœur du présent chapitre, en insistant sur les facteurs de divergence entre les principaux acteurs. Une bonne compréhension de l'expérience nécessite au préalable un rappel succinct du contexte.

1.1. Bref rappel du contexte

Le Cameroun, comme tous les autres pays d'Afrique centrale et de l'Ouest soumis au Programme d'ajustement structurel (PAS) d'après crise (1985-2000) se voit imposer la gestion axée sur les résultats comme un nouveau mode de gestion dans le secteur public. Il s'agit plus globalement de s'appropriier les principes du NPM, alors considérés comme indispensables à la modernisation de l'administration publique nationale.

Le contexte de l'expérience vécue se caractérise par deux éléments importants : d'une part, la rareté des ressources car le pays sort de 20 ans d'ajustement structurel et d'une dévaluation de sa monnaie ; d'autre part, l'exigence par les bailleurs de fonds de disposer d'un nouveau cadre de gestion publique, avec l'adoption du NPM. L'ajustement structurel a eu deux principales conséquences sur le fonctionnement de l'administration publique camerounaise. La première est l'exigence de réduction des effectifs qui prive ainsi l'administration publique d'une partie de la main-d'œuvre nécessaire pour assumer ses multiples fonctions. La deuxième conséquence tributaire de la première est la fermeture des structures de planification dans tous les ministères, sauf au ministère en charge des Finances et au ministère en charge de la Planification et de l'Aménagement du territoire. Ainsi, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, comme les autres ministères ne disposent pas de compétences en matière de planification au moment d'élaborer sa stratégie en 2007. Une structure en charge des études et de la planification vient d'être créée et les responsables en poste, pour la plupart formés à l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM) ne disposent pas de compétences en la matière.

C'est dans ce contexte que le ministère en charge de la Fonction publique et de la Réformes administrative (MINFOPRA) est obligé de s'approprier les exigences du NPM. Les raisons évoquées pour justifier cet impératif sont les mêmes que dans les autres pays africains. Et l'élaboration des stratégies en est un préalable. Cette condition préalable s'appuie sur l'hypothèse sous-jacente selon laquelle, si la gestion et le suivi des dépenses publiques sont inadéquats, les stratégies sont vouées à l'échec. Il faut alors revenir à la planification stratégique abandonnée du fait de l'ajustement et s'assurer de l'adéquation de ces stratégies avec les préoccupations majeures de la population. C'est également un parfait moyen d'éviter les tensions et les revendications sociales.

Dès 2005 et plus précisément en 2007, avec l'adoption de la loi sur le régime financier de l'État révisé en 2018, l'administration publique camerounaise (APC) assume son entrée dans ce vent de managérialisation. Un peu plus tôt en 2003, sans doute pour préparer cette nouvelle option, c'est la gestion axée sur les résultats qui est retenue comme philosophie de gestion des administrations publiques. Dès lors, il apparaît, comme dans tout processus de changement, des phénomènes divers reconnus comme des résistances, des contradictions difficiles à gérer ou simplement des rejets. Ces comportements sont d'autant plus incisifs que les mutations engagées au Cameroun ont embrassé presque tous les domaines. Il s'agit de la réduction des déficits budgétaires, de l'adoption de modèles de planification stratégique prescrits par des tenants de la gestion par les résultats, de la responsabilité et de l'imputabilité des hauts fonctionnaires. Pour nous en convaincre, il suffit d'analyser les récents dispositifs réglementaires qui concernent les administrations publiques :

- lois sur le RFE révisé en 2018 ;
- document relatif au débat d'orientation budgétaire du ministère des Finances (MINFI, 2019) ;
- lois n° 010/2017 et 011/2017 du 12 juillet 2017 ;
- décrets n° 320/2019, 321/2019 et 322/2019 du 19 juin 2019 sur les établissements et entreprises publics.

Ces mutations posent au moins quatre préoccupations. La première concerne l'ensemble des réformes à engager pour s'adapter à ces nouvelles mutations. La deuxième met à l'épreuve les administrations publiques, ayant conservé leur configuration bureaucratique mais obligées d'intégrer de nouvelles démarches participatives, collaboratives et partenariales. La troisième expose les dirigeants publics aux nouvelles exigences d'imputabilité. La quatrième enfin, constate la confrontation des nouveaux outils de gestion à la culture ambiante de chaque pays et de chaque administration. En effet, malgré la neutralité apparente des outils de gestion, ils suscitent une interprétation du social porteuse de valeurs spécifiques. Ces valeurs peuvent contraster avec les valeurs des administrations concernées entraînant ainsi un « brouillage identitaire ».

Le Gouvernement a adopté en 2003, après la crise économique, sa première stratégie de développement national contenue dans le document de stratégie pour la lutte contre la pauvreté (DSRP)². L'obligation de disposer d'un DSRP a été imposée à l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne, à la suite des programmes d'ajustement structurel élaborés et mis en œuvre dans différents pays (Cameroun, Mali, Burkina Faso, Bénin, Congo, etc.). Cette initiative des bailleurs de fonds trouve ses origines dans l'état d'extrême pauvreté des pays en développement. L'on est donc face à un isomorphisme des systèmes de gouvernance (Mazouz *et al.*, 2005). L'élaboration du DSRP est une condition nécessaire à la fois pour l'allégement de la dette et pour l'obtention de nouveaux prêts concessionnels de la part des bailleurs de fonds. Ce document a également une pertinence managériale en ce sens qu'il planifie les changements structurels souhaités. Il est alors demandé à tous les ministères d'élaborer leur stratégie alignée sur la stratégie nationale. Conscient de l'indisponibilité des compétences en la matière dans les ministères, le ministère en charge de la planification et celui en charge des finances ont constitué des équipes mixtes pour accompagner les ministères dans l'élaboration de leurs stratégies. Mais attention, la méthodologie est tout à fait claire : les équipes constituées servent simplement d'accompagnement du processus et les

2. Cette stratégie a été révisée en 2009 et rebaptisée : document de stratégie pour la croissance et l'Emploi (DSCE).

responsables internes doivent eux-mêmes gérer le processus. Celui-ci est par ailleurs participatif. C'est l'implémentation du processus qui est traitée dans ce chapitre qui apporte un éclairage sur les difficultés rencontrés et les avis des différents acteurs impliqués. Deux faits majeurs ont retenu notre attention.

1.2. Obstacles rencontrés pendant l'expérience vécue

L'implémentation des nouveaux outils managériaux a nécessité l'élaboration des stratégies dans chaque département ministériel, arrimées à la stratégie nationale. Le dispositif mis en place consistait à mettre à la disposition de tous les ministères, une équipe composée d'un responsable du ministère des finances et un du ministère en charge de la planification (ce dernier veille au respect de la méthodologie de mise en œuvre du NPM). Au ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, comme dans d'autres ministères, l'élaboration respectait une démarche débouchant sur la production de trois extrants fondamentaux : le diagnostic du domaine en rapport avec les principales missions du ministère, le choix d'une vision et des stratégies d'intervention, la budgétisation. C'est l'étape de la définition de la vision et des stratégies qui a été l'objet de multiples dissensions d'ordre idéologique. Les débats ont porté sur deux points : l'opportunité pour le ministère de se donner la responsabilité de déterminer la vision du ministère et la démarche retenue pour élaborer la stratégie.

Concernant l'opportunité de disposer d'une vision, les arguments de la majorité du personnel étaient que seul le président de la République avait le droit d'émettre une vision et qu'il revenait aux ministères, à l'aide des textes et des procédures disponibles, de mettre en œuvre cette vision. Les partisans de cette conviction sont pour la plupart formés à l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM) aux principes de management dérivés du modèle bureaucratique. Certains comme moi (minoritaires) soutenaient qu'il fallait formuler une vision arrimée à celle du Président et contenue dans le document de définition de la vision du Cameroun : « Cameroun, pays émergent et uni dans sa diversité à l'horizon 2035 ».

Le Secrétaire général du ministère qui coordonnait les travaux a, à plusieurs reprises rappelé l'impérieuse nécessité de respecter les « canons administratifs ». Selon lui, seul le président de la République est le leader et le seul responsable de la politique de l'administration. Pour lui, prendre l'initiative de proposer une vision différente de la sienne peut « être interprétée comme de la défiance vis-à-vis de la hiérarchie ». Tous les arguments qu'il évoque rappellent les caractéristiques du leader charismatique wébérien (1971), un homme exceptionnel, un héros, le seul héros de l'organisation. Les autres n'existent qu'à travers l'exécution des instructions et le respect des normes. Ce Secrétaire général militait alors pour que ses collaborateurs se concentrent plus sur les stratégies plus proches des procédures et des règles à appliquer. Opposés à cette approche, les tenants de la détermination de la vision dont je faisais partie ont relevé que les nouvelles exigences octroyaient plus de responsabilité au personnel et donc, il était bien possible de formuler une vision pour le ministère.

Pendant les discussions, des clans se sont formés sur la base de l'héritage académique de chacun. Selon qu'on était juriste, économiste, du domaine du management ou des sciences sociales, formés à l'école nationale de l'administration et de la magistrature (ENAM) ou dans d'autres écoles, les arguments divergeaient. Deux principaux pôles se sont opposés, l'un constitué des lauréats de l'ENAM et l'autre des participants issus d'autres institutions de formation (notamment universitaires). L'idéologie véhiculée à l'ENAM, d'obéissance wébérienne, avait fortement marqué le mode de pensée des fonctionnaires. Après d'âpres discussions qui ont duré une journée entière, les deux camps n'ont pu réconcilier leur point de vue. Le lendemain, l'arbitrage des représentants du ministère des Finances et du ministère en charge de la Planification a été sollicité. Ceux-ci ont expliqué comment la nouvelle approche modifie la relation hiérarchique et la liberté que nous avons de pouvoir proposer la formulation d'une vision arrimée à celle du président de la République. C'est alors que le Secrétaire général a accepté d'organiser des ateliers dans le but de proposer une vision. Toutefois, il ne s'écarte pas trop de sa logique profonde, il impose une modalité directive : « *Il faut aller revisiter les discours du Président de la République et identifier ses attentes en ce qui concerne le domaine de la fonction publique.* »

Il n'est pas question de faire preuve d'imagination. C'est la volonté du président de la République qui doit s'appliquer. » C'est alors que trois extraits des discours présidentiels sont repérés et un a été retenu comme vision : « Une fonction publique efficace et diligente ».

À partir de ce moment, les dispositions juridiques qui encadrent la nouvelle gestion dans l'administration publique camerounaise sont présentées et expliquées aux participants. Il ressort de cette présentation qu'il existe un dispositif juridique arrimé aux nouvelles exigences de gestion, alors que les pratiques courantes restent arrimées au modèle wébérien. L'on observe en conséquence un écart entre l'évolution des normes, des outils d'une part et les pratiques d'autre part. C'est à juste titre que Ngouo (2017) recommande de tenir compte du rôle des mécanismes de régulation de flux de travail réel.

Il apparaît, à travers cette description sommaire de l'expérience, que les décideurs publics camerounais vivent une transition marquée par l'usage concomitant de l'héritage wébérien et les exigences de flexibilité qui leur sont souvent incompatibles. Il en résulte donc un « brouillage identitaire » préjudiciable aux réformes structurelles. En effet, il est difficile de « gérer axé résultats », avec des outils juridiques qui, certes accordent des marges de manœuvre réelles mais dans un environnement où l'expression du leadership demeure wébérien. Cette situation justifie les « dénis de responsabilités » des agents publics caractérisés par le refus de prendre des décisions relevant pourtant de leurs compétences. Tout est retourné au Chef de l'État, au Ministre, au Directeur, le seul leader bureaucratique de la structure.

2. IMPLICATIONS MANAGÉRIALES : LE CHANGEMENT DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Le retour d'expérience exposé ici pose le problème du changement de paradigme en milieu professionnel. Il expose la difficulté des organisations à entreprendre et conduire le changement, en tenant compte du portefeuille des compétences. Facal et Mazouz (2013) décrivent le changement opéré dans les administrations publiques avec l'avènement du NPM à travers

quatre dimensions : les valeurs, les structures organisationnelles, les cadres officiels de gestion et les outils administratifs. Les changements sont alors observés à quatre niveaux : institutionnel (nouvelles valeurs) ; organisationnel (structures qui incarnent les valeurs et répartissent les responsabilités entre ministères, agences, sociétés d'État et régies) ; managérial (cadres officiels de gestion qui balisent les activités, mécanismes, normes et règles de gestion, loi sur le RFE) ; artéfactuel (outils des gestionnaires pour atteindre les objectifs : conventions, contrat de performance, plans stratégiques, plans et rapports annuels de gestion, plans d'amélioration des services). C'est ce dernier niveau qui concerne l'expérience vécue et qui a été déterminant dans l'élaboration du plan stratégique du MINFOPRA.

Le changement suscité ne se limite pas simplement à opérer des réaménagements et des réorganisations des structures. Il implique une véritable révolution psychologique et sociologique nécessaire pour l'émergence d'une nouvelle conception de l'État, de son administration ; ainsi que d'une nouvelle perception de ceux-ci par les citoyens. Ce qui pose la question, pour les organisations, de la capacité de changer. Sghari *et al.* (2016) démontrent que huit composantes justifient la capacité de changement : le leadership, la communication, la reconnaissance du personnel, le recrutement, l'engagement au changement, la flexibilité structurelle, la culture organisationnelle orientée changement et l'apprentissage organisationnel. On est ici au cœur de l'enjeu des exigences de compétences cognitives de l'acteur et de son environnement. L'acteur, au cœur de cette préoccupation, réagit en fonction de sa position. On dit alors que l'acteur est « socialement situé ».

2.1. L'acteur « socialement situé »

Ce postulat explique sans doute les divergences de vue entre les acteurs impliqués dans l'élaboration de la stratégie du ministère dont le cas est décrit dans ce chapitre. En effet, le postulat de l'acteur socialement situé reconnaît que les acteurs interprètent les événements en tenant compte de leurs croyances et de leurs expériences. Ainsi, les processus de transformation qu'ils vont mobiliser sont fortement tributaires de leurs positions et de leurs dispositions cognitives. La cognition située qui découle

de ce postulat introduit une nouvelle conception de la rationalité limitée. Elle révèle le mécanisme d'interaction cognitive de l'acteur avec son environnement (action située), reconnaissant ainsi que la rationalité d'un agent dépend à la fois de ses dispositions cognitives et du système cognitif que cet agent forme avec son environnement (Laville, 2000). Boudon (1986) qualifie cette rationalité plus large de « *rationalité située : les bonnes raisons* ». On dit d'un comportement qu'il est rationnel chaque fois qu'il est possible de fournir une explication du genre : X s'est comporté de la manière Y est compréhensible, dans la situation qui était la sienne, il avait de bonnes raisons de le faire.

A contrario, sera considéré comme irrationnel un comportement de X qui n'avait pas de bonnes raisons de le faire. Les comportements des acteurs sont le résultat des attitudes et des croyances. Celles-ci fondées ou non fondées, s'installent dans la tête de l'acteur concerné non parce qu'il est crédule mais parce qu'il a des raisons d'y croire. L'humain est alors considéré comme un acteur passif donc l'action n'est pas intentionnel mais conditionnée par diverses raisons (croyances, conventions, consensus). À ce sujet, Jaziri et Garbaa (2016) identifient comme éléments de résistances au changement dans les établissements universitaires tunisiens, l'utilité perçue, la taille de l'établissement, la qualité de l'information diffusée, la participation des employés dans la prise des décisions et le degré de satisfaction à propos des formations suivies. Ce qui met les compétences organisationnelles au cœur des transformations.

2.2. Déterminants de la transformation organisationnelle

Le retour d'expérience présenté dans ce chapitre met en exergue l'importance de la qualité des managers dans le processus de changement organisationnel (Chandler, 1977). Il reconnaît que les changements sont difficiles et les processus ne sont pas automatiques. Chaque changement induit une nouvelle structure, de nouvelles façons de faire. Les changements imposés par l'environnement font pression sur l'organisation. Leur réussite va donc dépendre de la qualité des managers à s'adapter aux nouvelles exigences. Cette qualité intègre le sens de l'anticipation, l'intuition, la rapidité d'action, entre autres. Elle met un accent

particulier sur les savoirs techniques, fonctionnels et managériaux.

Pour Chandler, ce sont les crises qui provoquent les changements occasionnant des points de rupture qui poussent l'entreprise à changer de stratégie et à adopter une nouvelle structure. Cette dernière induit de nouvelles méthodes de fonctionnement. Or, une crise nécessite un temps de réaction précis au-delà duquel les conséquences sont fatales. Chandler pose alors la question de la disponibilité des compétences pour faire face aux nouvelles contraintes. Dans la même logique, Cyert et March (1963) défendent l'idée que les choix organisationnels sont soumis à la routine. Ils présentent le changement dans l'organisation comme un processus de choix entre différentes routines organisationnelles existantes. Plus les routines sont utilisées, plus elles sont répétées et adaptées à de nouvelles situations organisationnelles. Les routines constituent donc des « schémas de comportement » stables qui caractérisent les actions et les réactions des membres de l'organisation. Une question centrale consiste à comprendre par quel mécanisme l'organisation sélectionne l'une ou l'autre des routines existantes et contrôle la façon dont les routines choisies évoluent ou restent stables au fil du temps. Un des mécanismes de transformation potentielle de l'organisation reste l'intervention managériale. L'organisation dispose donc des « sentiers de changement » supportés par les capacités disponibles qu'elle a pris le soin de constituer.

372

Le changement est donc à la fois un processus politique, un créateur de sens relevant d'un schéma chaotique ou d'un processus planifié. Selon la considération retenue, les moyens déployés seront différents. La difficulté de l'expérience racontée est qu'elle ne semble pas reposer sur un fondement clairement décliné. Elle ressemble à un exercice d'essais, d'erreurs et d'ajustements spontanés. Ce qui laisse croire à une absence de routines organisationnelles aptes à absorber le changement qui survient.

En effet, la compétence s'acquiert par l'apprentissage et ne relève ni du charisme du manager, ni de ses qualités intrinsèques. Les oppositions relatées dans le cas du MINFOPRA, objet du présent chapitre, révèlent que l'organisation n'a pas eu le temps

d'accumuler les capacités organisationnelles nécessaires pour répondre aux contraintes du nouveau mode de planification retenu. Bien plus, le dirigeant principal (Secrétaire général du ministère qui conduit le changement organisationnel), acteur clé du changement, n'a pas pu anticiper le changement et n'a pas mis en place des dispositifs adéquats avant l'arrivée des représentants sectoriels du ministère des Finances et du ministère en charge de la Planification.

CONCLUSION

Les analyses effectuées dans ce chapitre mettent clairement en exergue la responsabilité des managers dans une démarche de transformation organisationnelle. L'introduction de nouveaux outils de management dans les administrations publiques, au nom de la bienveillance du NPM, induit des changements de stratégie et de structure, voire de méthodes auxquels les administrations ne sont pas toujours préparées. Le cas relaté dans le présent chapitre met en lumière l'influence de la qualité du manager en chef dans le changement impulsé. Il ressort en effet que celui-ci n'a pas été anticipé, et de ce fait l'organisation ne s'est pas munie de nouvelles compétences adaptées pour faire face aux nouvelles contraintes. On se serait attendu à ce qu'à l'aube de la relance économique, les administrations publiques, dans un processus d'apprentissage et de formation, se dotent de compétences nécessaires et adaptées. Si celles-ci ne peuvent pas être disséminées dans toute l'organisation, au moins les managers en chef doivent s'en imprégner pour faciliter la transformation. Au regard de cette contrainte, les bailleurs (FMI et banque mondiale) dans les pays concernés doivent prévoir dans leur calendrier, pour des actions structurantes et stratégiques, un temps d'apprentissage visant l'acquisition des compétences nécessaires aux changements ultérieurs. Très souvent, les appuis techniques sont proposés au moment de la mise en œuvre de la transformation ; certains sont totalement sous traités et d'autres conduits avec la collaboration des responsables des structures. Dans l'un ou l'autre cas, l'organisation n'a pas l'occasion de constituer ses propres routines organisationnelles nécessaires à sa survie. C'est l'une des pistes des recherches ultérieures dont l'objectif serait d'analyser comment

les organisations s'investissent dans la constitution des compétences nécessaires au changement. En effet, il apparaît que des trois changements induits par la réforme (changement d'objectifs, des cadres institutionnels et d'outils), les outils sont le plus souvent importés. Il convient alors de voir comment ceux-ci sont « intelligés », adaptés ou alors comment sont-ils remplacés par d'autres outils endogènes issus d'un processus d'apprentissage interne à l'organisation. Ces interpellations révèlent l'actualité de la recherche managériale mieux enracinée en contexte africain. L'analyse cognitive des politiques publiques suggérée par Muller (2005) et la cognition située (Laville, 2000) trouvent ici toute leur pertinence.