

Le leadership servant peut-il rendre soluble les systèmes de contrôle dans les organisations publiques : Quelques enseignements du contexte Africain

Dagou Hermann Wenceslas DAGOU

Centre de Recherches Microéconomiques du Développement

Université Felix Houphouët-Boigny, Abidjan, Côte d'Ivoire

ddhgeek@gmail.com - hermann.dagou@univ-fhb.edu.ci

Résumé :

La réforme des organisations publiques africaines qui passe par les outils de gestion donne des résultats mitigés. En l'occurrence, les expériences de système de contrôle montrent qu'une contextualisation est nécessaire et celle-ci passe par les responsables d'administration. L'idée de cette recherche repose sur une mobilisation d'un leadership, contextuellement situé pour répondre à l'enlisement des mécanismes de contrôle en contexte africain et plus singulièrement de leurs capacités de prescription. Ce leader, en face de prescriptions de système de contrôle, devrait faire appel à ses connaissances du contexte pour reconfigurer le rapport de prescription. Une alternative se trouve dans le leadership dit « servant » qui met en avant ces collaborateurs dans la négociation des solutions de réforme. L'approche du leadership servant propose de prendre en compte le contexte africain par les attributs du leader, son activité au sein de la communauté, le sens des actes qu'il pose et sa réaction à l'égard des critiques. Une conceptualisation, à l'aune du leadership servant de Dierendonck et Nuijten (2011), du modèle circulatoire de Mutabazi (2006) et du contrôle capacitant irrigué par quatre caractéristiques clés (Adler et Borys, 1996), est proposée.

Mots-clés : Contrôle & pilotage ; leadership servant ; prescription ; organisation publique ; observation

Le leadership servant peut-il rendre soluble les systèmes de contrôle dans les organisations publiques : Quelques enseignements du contexte Africain

INTRODUCTION

Le New Public Management est un mode de management qui emprunte des méthodes et outils issus du secteur privé, basés sur la recherche de la performance et de résultats (van Helden et Uddin, 2016). Les notions qui sous-tendent de tels emprunts sont celles de flexibilité, d'efficacité, d'efficience et d'évaluation au regard des objectifs poursuivis et dans le respect des principes démocratiques (Lassou et Hopper, 2016, p. 42). Modèles du marché, du « *downsizing* » ou de l'excellence, l'objectif ultime est de créer au sein de l'administration publique, la naissance d'un esprit d'entreprise chez les administrateurs publics. À cet effet, on rencontre de nombreuses expériences d'emprunt de pratiques financières issues du secteur privé (Acquaah et Agyapong, 2016; Dykes et Jones, 2016; Neu et Ocampo, 2007). En particulier, ces administrations publiques mettent en place des systèmes de contrôle de gestion qui présentent des tableaux de bord pour le suivi de l'activité, sur la base d'indicateurs prédéfinis, et des résultats analytiques, visant à distinguer les consommations de ressources liées aux produits de chaque activité spécifique (Christensen et Skærbæk, 2007). De même, Hopper et al. (2009) indique que l'utilisation des pratiques de gestion comptables et financières permet d'une certaine façon d'atteindre la responsabilité de la gestion et de la responsabilité publique dans les organisations modernes. Par conséquent, les nouveaux dispositifs de contrôle sont avancés pour contribuer à un meilleur fonctionnement du secteur public (Everett et al., 2007). Ces emprunts sont la résultante de pression pour une meilleure prestation de services publics (Everett et al., 2007; Hopper et al., 2009); de vague de nouvelles réformes de la gestion publique depuis les années 1990 (Lapsley et Wright, 2004) et d'injonction sur les administrations publiques pour améliorer les performances.

Dans cette voie, certains pays en développement ont également introduit des systèmes de contrôle dans leurs secteurs publics comme panacée à la myriade de problèmes. À

l'époque, l'introduction d'un système de comptabilité informatisé dans une ancienne colonie française en Afrique était perçue comme efficace (Lassou et Hopper, 2016; Neu et Ocampo, 2007). En effet, les fonctionnaires autochtones avaient beaucoup de latitude pour choisir et développer une comptabilité publique adaptée au contexte local et tiré de l'apprentissage par l'expérience. Ces initiatives sont à constater entre autres, au Ghana (Hopper et al., 2009), en Tanzanie (Goddard et Malagila, 2015), au Nigeria (Iyoha et Oyerinde, 2010), au Nepal (Jayasinghe et Thomas, 2009), au Sri Lanka (Nagirikandalage et Binsardi, 2015) et au Malawi (Tambulasi, 2007). Neu et Ocampo (2007) mettaient en évidence non seulement la manière dont les pratiques de prêt de la Banque Mondiale tentent d'implanter des pratiques et des discours comptables, mais également le glissement, l'accommodation et la résistance inhérents à ces tentatives de modification de l'habitus de ces domaines. Bien que plusieurs études mettent en doute la pertinence de ces réformes ou plaident pour leur contextualisation (Ochoki et al., 2017; Rahaman et Lawrence, 2001; Simpson, 2012), les institutions internationales exercent des pressions pour leur adoption sans avoir préalablement compris leur contexte. En parlant de la théorie positive de la comptabilité, Ndjetcheu (2012) perçoit ces hypothèses de base comme limitées lors de la transposition dans des pays d'Afrique subsaharienne.

La décision de changer de tel système et les problèmes qui en découlent, selon Lassou et Hopper (2016, p. 39), tiennent aux relations Nord-Sud, au leadership néo-patrimonial autochtone et au néo-colonialisme. En effet, le modèle traditionnel de pilotage est mis à mal par celui de l'autonomie cognitive et politique des acteurs (Fourie et al., 2017; Uddin et Tsamenyi, 2005). Cette autonomie des managers, selon le modèle traditionnel leur donne un leadership, parce qu'en plus d'être les dépositaires de la confiance des citoyens, ceux-ci sont capables de faire faire des choses par d'autres et perçus comme étant des serviteurs de l'État (Bolden et Kirk, 2009; Walumbwa et al., 2011). L'exercice du leadership et l'emprunt des systèmes de contrôle sont deux concepts mitoyens. En menant des réformes grâce aux systèmes de contrôle, les professionnels sont des leaders héroïques, hiérarchiques et tout-puissants qui doivent être servis (Borins, 2002). Longtemps perçus de cette manière, les systèmes de contrôle au service de l'administration ne se limitent pour l'essentiel qu'à la production d'information à destination des dirigeants. Mais si, l'intention première des managers chargés des systèmes de contrôle, était de s'engageant dans un jeu de vérité (Lambert et Pezet, 2007) et d'authenticité (Fourie et al., 2017). Pour les travaux en contrôle, la dimension du service est perçue comme un devoir duquel découlent des comportements qui

définissent le leader (Colff, 2003). À cet égard, le renversement de sens qui s'opère fait du leader, le serviteur de ses collaborateurs. Il est fondé sur le principe prioritaire de service des responsables hiérarchiques à l'égard de leurs collaborateurs et subordonnés afin qu'ils puissent accomplir leurs tâches dans les meilleures conditions au lieu que ces derniers soient au service des premiers (Dierendonck, 2011; Nkomo, 2011). De par leur authenticité, les managers responsables de l'appropriation des systèmes de contrôle doivent servir à la fois de modèle et de pédagogue pour leurs collaborateurs du fait qu'ils demandent d'unir la parole à l'action (Lambert et Pezet, 2007).

Très peu de travaux empiriques ou théoriques ont abordé la relation du leadership et les systèmes de contrôle en Afrique (Colff, 2003; Muchiri, 2011). Cela soulève un défi pour les pays africains en ce sens que l'incorporation des systèmes de contrôle empruntés est subordonnée à l'efficacité des pratiques administratives. De telle sorte que les managers des systèmes de contrôle avec l'orientation de leader servant tendent à faire converger l'autonomie cognitive et politique des subordonnés. Cette combinaison permettrait de débloquent leurs potentiels pour mettre en œuvre efficacement les objectifs des systèmes de contrôle (Muchiri, 2011; Walumbwa et al., 2011). Dans ce contexte, la centralité du leadership servant et des systèmes de contrôle en tant que moteurs des performances individuelles et organisationnelles n'a jamais été aussi critique. Étant donné le rôle potentiel du leader servant dans l'emprunt des systèmes de contrôle qui influent directement sur l'expérience de travail des collaborateurs, il est essentiel que la recherche dépasse l'examen de l'applicabilité de ces perspectives dominantes à une compréhension de celles qui sont culturellement adaptées à un contexte africain. La question à laquelle nous tentons de répondre est comment la prise en compte du leadership servant pourrait-il rendre l'adoption des systèmes de contrôle plus soluble dans les organisations publiques. L'objectif de cette recherche est développer une argumentation théorique dans une perspective critique des méthodes de gestion publique, afin de mieux comprendre le rôle du leadership servant dans le déblocage du potentiel des systèmes de contrôle, à la lumière des difficultés rencontrées dans leur application.

1. LA REVUE DE LA LITTÉRATURE

1.1. DES EXPERIENCES AFRICAINES DE SYSTEME DE CONTROLE QUI S'ENLISENT

Le premier groupe d'études a trait à la privatisation des entités publiques. Rahaman et Lawrence (2001) ont démontré comment les systèmes de contrôles étaient utilisés comme façade pour masquer les contrats de tarification à long terme entre l'Autorité de la Rivière Volta et une fonderie d'aluminium privée américaine. Leur étude a exploré comment des techniques telles que les coûts basés sur l'activité sont contraintes par le contexte et servent donc à un but autre que la précision et le contrôle des coûts. Uddin et Tsamenyi (2005) montrent que malgré l'existence de systèmes de contrôle dans les processus de privatisation au Ghana, la Commission des entreprises d'État était incapable de responsabiliser les entreprises de l'État avec des indicateurs. Tsamenyi et al. (2010) dans une autre étude d'une entreprise d'énergie appartenant à l'État ghanéen ont attribué les faiblesses dans son cadre de réglementation financière aux manques d'engagement de l'utilisateur, de la direction, aux manques de propriété à l'échelle nationale.

Le second groupe porte sur les réformes dans le contexte des gouvernements locaux. En Tanzanie, l'adoption des programmes d'ajustement structurel au début des années 90 a permis à la comptabilité de jouer un rôle central dans la gestion des autorités locales de l'administration tanzanienne (Goddard et Malagila, 2015). Cependant, les autorités gouvernementales locales continuent de faire face à des problèmes mettant en évidence les conséquences imprévues des programmes d'ajustement structurel. On retrouve la subordination des pratiques comptables, les conflits professionnels, la fraude et la corruption, le rôle de direction du comité de réglementation comptable et l'escalade de la légitimité sociale et politique (Goddard et Mzenzi, 2015, p. 134). Iyoha et Oyerinde (2010) ont mis l'accent sur le système de subventions pour le développement du gouvernement local. Ils ont constaté que même si le schéma semblait avoir réussi, les bénéficiaires restent insatisfaits et se plaignent de la performance de l'Autorité des administrations locales. Les acteurs organisationnels ont utilisé deux stratégies principales pour gérer la légitimité de l'Autorité des administrations locales. Ce sont le dialogue et l'apprentissage au cours de l'évaluation des activités et la production de rapport manipulé.

Au regard de ces deux groupes d'études, il existe des points d'ombres concernant l'efficacité de ces pratiques. Kamoche (1997) suggère qu'il pourrait y avoir des problèmes liés à l'introduction de méthodes du secteur privé dans les unités qui n'ont pas la capacité, l'inclinaison, l'expérience et les ressources à les prendre en compte. De même, Broadbent et Guthrie (2008) indiquent les préoccupations à la genèse de ces outils concernant la viabilité des pratiques du secteur privé en raison des caractéristiques uniques du secteur public. Ces

problèmes sont le manque de capacités techniques, la sous-utilisation de l'information comptable à des fins de gestion, aussi les anciennes pratiques de gestion et de la culture (Hopper et al., 2009; Rahaman, 2009). Compte tenu de leur tendance à promouvoir une sorte de statu quo, l'utilisation des systèmes de contrôle traditionnelle est considérée comme entravant la capacité d'innovations et la conduite de changements (Ndjetcheu, 2012). Ensuite, l'efficacité des pratiques soit imposée aux organisations du secteur public, soit leur adoption est déterminée par l'imitation plutôt que par un choix rationnel (Tsamenyi et al., 2010). L'initiative d'utilisation des systèmes de contrôle contemporains est associée à l'introduction d'innovations qui favoriseraient l'ajout ou la suppression d'activités selon leurs valeurs ajoutées. De telles initiatives peuvent inciter les organisations du secteur public à entreprendre des changements appropriés dans leurs structures, leurs systèmes, leurs marchés et leurs offres de services (Ayee, 2008).

1.2. L'ORGANISME INTERNATIONAL ET PAYS HOTE : UN RAPPORT DE PRESCRIPTION

Les travaux d'Hatchuel (1995) mettent en évidence que l'apprentissage donne la possibilité aux salariés d'acquérir des ressources. Ceux-ci leur permettent de contourner, discuter et remettre en cause les techniques d'exercice du pouvoir qui leur sont imposées par les leaders. En décrivant un acteur « réflexif », Hatchuel souligne les rôles complexes, parfois imprévisibles et innovants que les acteurs peuvent avoir au travers des systèmes de contrôle (Tambulasi, 2007). Cette attention portée au système de relations des acteurs a pour conséquence de montrer que les interactions sont caractérisées par des apprentissages croisés (Hatchuel, 1995). Toute interaction est un processus dynamique de perception, d'interprétation, de coopération et d'adaptation mutuelle. Elle conduit donc à une transformation des capacités cognitives des deux parties engagées dans ces interactions. Pour en comprendre le mode de fonctionnement, le concept de « rapport de prescription » formalisé par Hatchuel (1996) est mobilisé. Le rapport de prescription se définit par deux éléments. L'activité de l'opérateur doit être au moins partiellement prescrite par le prescripteur et la conformité de l'opérateur à cette prescription est acceptée comme principe de sa relation au prescripteur ou à d'autres acteurs de l'organisation (Hatchuel, 1996, p. 107). Les rapports de prescription sont des rapports inégalitaires puisque l'un des acteurs est prescripteur tandis que l'autre subit la prescription, mais ils ne sont pas totalement arbitraires. Le prescripteur n'est pas totalement libre dans la définition de la prescription, car des apprentissages croisés se développent dans les rapports de prescription (Christensen et Skærbæk, 2007).

En fonction des connaissances dont elles disposaient sur le système de contrôle, les institutions internationales avaient élaboré des gammes opératoires. Celles-ci correspondaient à la formalisation du savoir des institutions internationales sur la mise en œuvre de pratiques financières. L'activité ainsi réalisée par les pays en développement et le savoir qu'ils en retirent leur permettent de s'apercevoir du niveau de validité de ces prescriptions. C'est donc une mise à l'épreuve du savoir des institutions internationales sur le système de contrôle qu'ils entendent organiser. Le fonctionnement du système de contrôle est capable d'invalidier le savoir des institutions internationales et de proposer des prescriptions alternatives ou complémentaires. Les pays en développement sont donc capables d'améliorer les prescriptions contenues dans la règle (Goddard et Malagila, 2015; Simpson, 2012). La prescription est donc beaucoup plus une confrontation de deux savoirs différents que l'imposition d'un savoir unique, celui des institutions internationales (Hatchuel, 1996). Puis, l'inégalité fondamentale qui existe dans la reconnaissance de ces deux savoirs peut faire évoluer très diversement le contenu du rapport de prescription (Segrestin et al., 2017). Lorsque le savoir spécifique du pays en développement est reconnu par des institutions internationales, une évolution des règles se met en œuvre. Les institutions internationales produisent une première prescription sur le supposer bon système de contrôle. Le pays l'utilise et, ce faisant, acquiert un savoir spécifique sur le fonctionnement de cette règle. Si les institutions internationales sont prêtes à apprendre elles aussi, à tenir compte du savoir contextuel du pays hôte, elles modifieront les prescriptions contenues dans la règle afin de répondre aux incohérences, aux faiblesses et aux manques identifiés par les pays (Amaeshi et Idemudia, 2015; Seny Kan et al., 2015). Ainsi les institutions internationales peuvent utiliser ce savoir pour revoir certains éléments de cette règle. A l'inverse et c'est le cas le plus fréquent, étant donné que seul le savoir des institutions internationales est officiellement reconnu, elles peuvent choisir d'ignorer les remarques formulées par le pays hôte sur l'inadéquation de certaines prescriptions. Dans ce cas, les institutions internationales laissent intacte la règle initiale, mais un couplage entre la prescription et l'activité réelle risque alors de se produire (Broadbent et Guthrie, 2008). Sur la base du savoir acquis, le pays considère que la prescription qui lui est imposée n'est pas pertinente. Il cesse donc de la respecter. Un conflit important peut alors s'ouvrir sur l'application des règles puisque les institutions internationales peuvent user de leurs influences ou de sanctions pour contraindre le pays hôte à appliquer les prescriptions contenues dans la règle (Ayee, 2008; Hopper et al., 2009). Mais le pays dispose d'importantes marges de manœuvre parce qu'il est extrêmement difficile,

même pour un responsable hiérarchique direct, de contrôler l'activité de ses subordonnés afin de vérifier qu'ils appliquent bien les prescriptions qui leur sont imposées (Lambert et Pezet, 2007). L'absence de reconnaissance du savoir spécifique du pays hôte ouvre donc un arbitrage sur l'application de la règle et l'objectif principal, celui de faire adopter le système de contrôle n'est pas atteint !

1.3. UN RECOURS AUX FORMES DE LEADERSHIP POUR SUBVERTIR LA PRESCRIPTION

Les administrations publiques apprécient peu les acteurs qui ont beaucoup de pouvoir personnel, qui veulent changer les choses et qui génèrent de l'insécurité dans la hiérarchie. Le leadership bureaucratique des professionnels s'appuie sur un ensemble de règles normatives suivant une ligne, une chaîne de commandement claire (d'autorité). Selon ce style, le leader bureaucrate suppose que les employés sont motivés par des récompenses extrinsèques (pouvoir, autorité déléguée, promotion par avancement de carrière à l'ancienneté). La normativité des règles du leadership bureaucratique (Uhl-Bien et Marion, 2009) ou transformationnel (Van der Voet, 2014), impose une discipline stricte et systématique sur les administrés qui doivent obéir selon ces principes écrits ou oraux des règles et des règlements. Pour Nkomo (2011), ils obéissent via l'autorité décernée à un leader bureaucratique habilité à un pouvoir d'autorité par l'intermédiaire du poste hiérarchique qu'il occupe, et non de sa propre personne, selon le principe de la spécialisation et de la division du travail. Cependant, plus un leader bureaucratique tend à imposer des procédures rationnelles, plus les routines paralysent l'efficacité de l'organisation. Les acteurs s'approprient les règles bureaucratiques implicites à leur profit, ce qui entrave les règles formelles. Les conséquences attendues des règles bureaucratiques (fonction manifeste) produisent des conséquences inattendues (fonction latente) rendant le leadership bureaucratique dysfonctionnel (Walumbwa et al., 2008b).

Des progrès ont été réalisés dans l'étude du leadership et de la gestion en Afrique subsaharienne (Fourie et al., 2017, p. 22). Par exemple, des études récentes ont trouvé des relations positives entre le leadership transformationnel et divers résultats organisationnels (Engelbrecht et Chamberlain, 2005; Walumbwa et al., 2008b). Ces études confirment l'universalité du leadership transformationnel tout en corroborant la recherche montrant qu'il se manifeste facilement dans les cultures collectivistes (Muchiri, 2011). Dans d'autres études, Walumbwa et al. (2008a) et Walumbwa et al. (2010), à l'aide de données du Kenya, ont montré de nouvelles constructions de leadership émergentes, telles que le leadership

authentique et le leadership servant. Ceux-ci sont également liés positivement à la performance des employés. Dans l'ensemble, ces études confirment que le leadership influence directement et indirectement les principaux résultats individuels et organisationnels, tels que l'auto-efficacité, l'engagement, les comportements de citoyenneté et le rendement. Le modèle capacitant proposé par Adler et Borys (1996) entrevoit une nouvelle conception de cette situation bureaucratique, permettant d'améliorer leurs performances en associant les compétences des membres de l'organisation aux systèmes de contrôle déployé. Ils postulent l'existence d'organisations bureaucratiques capacitantes et coercitives ou contraignantes et habilitantes, au sens de Ragaïne et al. (2014).

Ainsi l'organisation coercitive est la forme d'organisation bureaucratique aliénant les employés, étouffant la créativité, générant de l'insatisfaction et démotivant les employés. L'organisation capacitante est caractérisée par sa capacité à guider pour fournir des conseils nécessaires, à clarifier les responsabilités, à faciliter l'identification des rôles des membres de l'organisation et à aider les individus à se sentir plus efficaces (Adler et Borys, 1996). Un continuum naît selon lequel, si les acteurs ne manifestent pas d'ambition, on ne pensera pas à eux ; s'ils en démontrent trop, on les craindra et on les isolera. À une extrémité de ce continuum, on trouve le leadership transformationnel, le plus conforme à l'image populaire du leader qui influence directement les autres, les amène dans des directions nouvelles et créatives, les propulse dans de nouvelles sphères de compétence et de réalisation ; les gens se soumettent littéralement à ce type de leader, quitte à changer profondément et à se détourner de leurs habitudes et de leurs occupations (Van der Voet, 2014). À l'autre extrémité, on trouve le leadership situationnel, celui où le leader s'adapte et ajuste son comportement en fonction des gens qu'il veut influencer (Muchiri, 2011). Le leadership devient alors un échange de bons procédés entre le leader et les autres, où ce qui compte c'est l'ajustement réciproque, la satisfaction des deux parties et le style le mieux adapté à une situation. Les leaders bureaucratiques tendent à se focaliser sur les objectifs de leurs fonctions et de leurs groupes en omettant d'asseoir leur légitimité qui s'érode peu à peu (Colff, 2003)

1.4. UN LEADERSHIP AU SERVICE DES COLLABORATEURS ET DU PUBLIC

Certaines institutions internationales commencent à prendre conscience que ces modes traditionnels de prescription ont atteint leurs limites et doivent profondément évoluer. Ils comprennent qu'ils réaliseront d'autant mieux leurs objectifs stratégiques qu'ils sauront être plus attentifs aux hommes et à leur environnement (Senaji et al., 2014). Aussi apparaît-il

nécessaire d'humaniser les pratiques de prescriptions par davantage d'écoute et de dialogue, par la création d'un climat de confiance, par davantage de délégation et de responsabilisation, par l'encouragement à la prise d'initiative et aux idées créatives, etc. (Hopper et al., 2009). Des auteurs comme Borins (2002) et Walumbwa et al. (2011), ont été plus loin en mettant en avant le principe d'une vraie responsabilité des responsables vis-à-vis de leurs collaborateurs. Ils se sont faits l'avocat d'une sorte de hiérarchie à l'envers qui implique de renverser la pyramide (James, 2008). C'est le contre-pied de la conception occidentale traditionnelle du leader qui serait une personnalité charismatique, héroïque, toute-puissante, visionnaire et solitaire. Le leadership servant dont il question, introduit une composante morale (Dierendonck et Nuijten, 2011) et met explicitement l'accent sur les besoins des collaborateurs (Parris et Peachey, 2013). Du côté du système de contrôle, Ahrens et Chapman (2004) proposent de montrer que les principes capacitant d'Adler et Borys (1996) sont tout à fait pertinents pour l'étude des systèmes de contrôle. Ils permettent de comprendre comment l'usage des méthodes locales favorise la flexibilité, la rationalisation et l'amélioration des processus de travail (Jørgensen et Messner, 2009). Il s'agissait pour Ahrens et Chapman (2004) de souligner que les systèmes de contrôle, en tant que *technologie formalisée*, devaient jouer un rôle actif ne se limitant pas aux questions de contrôle et à des problèmes instrumentaux et techniques.

Lorsque la pression extérieure est importante, notamment à travers la délégation d'activités (sous-traitance, partenariat, délégation de service public), l'autonomie du leadership bureaucratique est entravée. Greenleaf (2002) critique cette croyance largement répandue, selon laquelle les solutions à nos problèmes sont chez quelqu'un. Au contraire, un manager-leader va jouer un autre rôle que ceux d'un manager traditionnel. Dierendonck (2011) explique que d'exercer prioritairement son pouvoir hiérarchique et de vouloir tout contrôler, le manager-leader procède d'une motivation intrinsèque pour aider, enrichir et élever les autres vers de nouvelles possibilités et de nouveaux niveaux d'accomplissement professionnel, à la fois comme individu et comme équipier. Un leader serviteur s'emploie à créer une organisation apprenante où l'idéal de service est intégré à la relation leader-suiveur et où chaque individu peut avoir une valeur unique (Dierendonck et Nuijten, 2011). Étant donné l'idéal de service dans le leadership serviteur, la différence la plus importante réside dans le fait que le leadership serviteur se concentre sur l'humilité, l'authenticité et l'acceptation interpersonnelle, aucun d'entre eux n'étant un élément explicite d'un autre style de leadership (Walumbwa et al., 2010). Par exemple, le leader transformationnel se concentre

sur les objectifs organisationnels; ils inspirent leurs adeptes à améliorer leurs performances pour le bien de l'organisation. Les dirigeants-serviteurs se concentrent davantage sur le souci de leurs partisans en créant des conditions qui améliorent leur bien-être et leur fonctionnement et facilitent ainsi la réalisation d'une vision partagée. Pour Parris et Peachey (2013), la théorie du leadership servant présente des similitudes et des différences avec d'autres théories du leadership. La théorie du leadership des serviteurs spécifie distinctement une motivation combinée pour devenir un leader ayant un besoin de service qui est à la base de ces comportements, et elle met plus explicitement l'accent sur l'importance des résultats des suiveurs en termes de croissance personnelle sans être nécessairement liés aux résultats organisationnels. Hale et Fields (2007) soulignent le leadership servant n'est pas une quête personnelle du pouvoir, du prestige ou des récompenses matérielles visant essentiellement à satisfaire l'ego du dirigeant. Ce mode de leadership fondé sur une relation de service aux collaborateurs renferme les attributs de contrôle capacitant. Il donne du sens aux opérations et aide les managers opérationnels (Englund et Gerdin, 2015, p. 279), puis augmente la perception de la pertinence du système de contrôle, grâce à la compréhension de l'environnement de travail local et global (Englund et Gerdin, 2015, p. 281).

2. L'ANALYSE CONTEXTUELLE DES MODES DE CONTRÔLE

2.1. LES CONSTATS EMPIRIQUES D'IMPRODUCTIVITES ADMINISTRATIVES

Un certain nombre de responsables font de leur mieux pour faciliter la promotion sociale de leurs agents. Mais malheureusement, contre la bonne volonté de cette catégorie des responsables consciencieux dont le nombre est trop restreint d'ailleurs, il y en a d'autres, et ils sont nombreux, qui n'ont absolument aucun sens de la maîtrise et de l'orientation du savoir-faire des agents. L'un des problèmes graves de conséquences suscitées par cette dernière classe des responsables, est celui de l'improductivité administrative. La productivité administrative dans le secteur public, c'est de faire en sorte que les possibilités naturelles disponibles dans un pays pour établir des entreprises soient rapidement mises en exploitations, y compris les citoyens en chômage partiel ou complet. Les informations qui suivent émanent d'analyse documentaire et d'entretiens menés auprès des responsables et des agents du Ministère de l'Administration publique sur leur perception du rapport au système de contrôle et du leadership des responsables. Les rapports professionnels dans ce secteur appellent trois observations.

Le premier cas concerne les sociétés d'Etat. Avant comme après 1977, sous la responsabilité du Ministre en charge de l'Économie et des Finances, une activité orientée en deux sens a été développée, à l'endroit des sociétés d'État ivoiriennes en particulier. D'une part, une amélioration du système d'information économique et financière sur chaque organisme et sur la situation d'ensemble du secteur parapublic. D'autre part un certain nombre de mesures pratiques ont été arrêtées en vue de faire disparaître ou de réduire les situations les plus critiques des entreprises publiques. La même année le ministère des Finances avait commandité un bilan diagnostic de la situation des SOciétés de DEveloppement (SODE) à la Compagnie Française d'Organisation. Le rapport *Laugier* qui en ressortait décrivait un certain nombre de maux lui paraissant expliquer le très mauvais état du secteur. Ce sont les importantes pertes accumulées, la non-réalisation d'objectifs, la multiplicité et disparité des influences politiques s'exerçant sur les SODE, la quasi-absence de techniques de gestion financière à peine comblée par un bricolage au jour le jour. Campbell (2000) dénonçait également le faible niveau général de compétence des directeurs financiers, de graves négligences, une trésorerie non gérée, des chiffres erronés, des factures non faites, l'absence de relance des paiements, d'importants découverts bancaires dont les agios sont supportés en définitive par l'État. Cette situation conduit à la réactivation de la Cour des comptes. Elle propose des textes de référence en vue notamment de restructurer les services financiers de l'état et des établissements à participation publique ; de réorganiser les services du Trésor ; de réorganiser et renforcer la tutelle financière des établissements et d'assurer un contrôle hiérarchique strict des agents comptables détachés auprès de ces établissements et enfin de pourvoir en agents comptables les nombreux établissements qui n'en avaient pas (Bernard et Fauré, 1990; Bognon, 1990).

Le second cas, selon le chef de personnel, est que *« le travail n'est pas défini ; la situation peut être due au fait que les responsables ne possèdent pas les connaissances requises des objectifs poursuivis ou encore qu'ils préfèrent laisser tout le monde ignorant de tout, ce qui les permettra de se poser en indispensables »*. Le fait que des chefs préfèrent s'isoler dans leur opulent bureau pour qu'on pense qu'ils sont vraiment les responsables, où personne ne doit venir les déranger, a pour conséquence que les agents restent à l'abri de surveillance. Ainsi, pour un agent comptable, il faut dire que *« le terme "productivité" lui-même signifie peu de chose ou rien du tout pour un grand nombre des chefs »*. Ceci est d'autant plus vrai que *« les chefs croient que la productivité ne concerne pas le travail administratif, surtout si ce travail est celui de l'administration publique »* (Propos d'un agent de liaison). Il suffit

d'observer les rapports qu'ont certains de nos fonctionnaires pour s'en convaincre. *« Il est commun de remarquer que la plupart des chefs accaparent toutes possibilités offertes pour leur travail, leurs subalternes en profitent pour travailler au ralenti »* (Propos d'un chef de service). De plus, il est fréquent même de rencontrer des responsables qui ont des responsabilités sans pouvoir d'agir ou de décider ce qui doit être fait, les autres, *« les experts »* décideront à leur place, ce qui engendre chez eux un sentiment de laisser-aller. *« Les chefs n'ont pas d'autorité sur les employés (surtout employées) qui sont passés par les grands couloirs, c'est-à-dire qui sont épaulés par des personnalités »* (Propos d'un opérateur de saisie). On sait désormais avec Lambert et Pezet (2007) et Muchiri (2011), que rien n'est plus efficace pour faire travailler des gens que de les faire travailler sous le regard attentif d'un chef. Ce dernier étant travailleur verra son attitude sérieuse au travail imitée. Si les chefs sont dans leur cage, invisibles, ils sont aux antipodes de ce que prescrit Walumbwa et al. (2008b). Ils font percevoir aux subalternes qu'ils se moquent de ce qu'ils font puisque de l'avis de certains d'entre eux, *« les chefs n'aiment pas qu'on les dérange; ainsi leurs subordonnés ne voient pas pourquoi “le public” ou leurs clients doivent les déranger eux-mêmes »*. Il y en a qui vont jusqu'à penser que *« leurs chefs ne font pas grande chose d'autant plus qu'ils ne reçoivent que très peu de gens pour des travaux sérieux »* (Propos d'un agent).

Le troisième cas concerne l'urgente nécessité des citoyens désireux et capables de créer des entreprises, condamnés au chômage ou mis au rebus. Prenons le cas d'un citoyen qui s'est adressé récemment au guichet unique d'immatriculation des entreprises. On lui donna des formulaires à remplir seulement après d'ailleurs que des membres du service intéressé, par méfiance, l'eurent catalogué de parvenu. Les formalités qu'il devrait remplir comprenaient *« des inspections de son local, des signatures et contre-signatures des chefs, de légalisations de toutes natures, même de son CV ! »*. Cet homme ayant réussi à faire le nécessaire et renvoyer les formulaires dûment remplis pensait que son affaire serait bientôt une réalité. Mais quelle ne fut pas sa surprise... Plusieurs mois après, on lui signale un détail secondaire, *« le formulaire était mal rempli ! »*. Or, *« au lieu de m'aider à surmonter mon ignorance, on laisse trainer ma demande pendant des mois ! “Venez demain, après-demain”, et ainsi de suite, lui disait le chef. Et mes allées et venues duraient plusieurs mois. On me faisait suer parce que je ne leur avais pas graissé la patte »* (Propos du concerné). Plus tard, lorsqu'il fut à bout de patience, il y retourna, seulement pour s'entendre dire que sa demande était passée par le Ministère et qu'elle avait été reconnue comme ayant contourné les procédures. Or la vérité est que *« sa demande n'avait jamais bougé de là, mais enfouie dans une poubelle ou au*

fond du tiroir, puisque je déstocke les dossiers mis de côté par les responsables pour les vendeuses de rue » (Propos d'un archiviste). De cette façon les affaires de ce citoyen et ce qu'elles comportent d'avantageux pour le pays sont complètement négligées. Le malheur veut qu'ils ignorent surtout que si l'affaire de cet homme peut seulement démarrer, il pourra employer l'épargne inutilisée, les matières premières disponibles qui attendent d'être exploitées et beaucoup de leurs citoyens en chômage qui aujourd'hui attendent impatiemment leur aide. Toutes ces restructurations des SODE ou du guichet unique d'immatriculation des entreprises par exemple, sont des injonctions des institutions internationales pour afficher plus de bonne gouvernance au moyen d'une application de la prescription.

2.2. L'ADAPTATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES A LEUR CONTEXTE

Les écueils qui découlent du transfert de pratiques de gestion développées dans un contexte culturel différent ont été largement soulignés par les études sur le management international (Hernandez, 2007). Les questions d'adaptation du contrôle de gestion aux caractéristiques sociales et culturelles sont loin d'être complètement résolues (Bourguignon et al., 2002). L'attachement aux traditions africaines peut se traduire par le respect de l'âge comme symbole de sagesse, d'expérience et de continuité des traditions. Mais aussi par la résistance à de nouvelles pratiques de management occidentales (Kamoche, 1997), la forte propension à agir selon la coutume (Hernandez, 2007), et préséance des rapports lignagers sur les règlements officiels (Henry, 1988). Ces écueils tendent à remettre en cause la vocation universelle des systèmes de contrôle, qui entend s'appliquer à l'échelle internationale en transcendant les barrières économiques et culturelles. Si ces bénéfices potentiels militent pour une plus large diffusion des dispositifs de contrôle, ils tendent à occulter certains effets pervers liés à l'utilisation de ces systèmes et à la mise en place de pratiques standardisées peu adaptées aux spécificités des cultures locales (Goddard et Mzenzi, 2015; Olomo, 1987). De façon générale, les avantages intrinsèques de l'usage du dispositif de contrôle supposent qu'elle soit relativement bien acceptée. Mais aussi, que leur mise en œuvre soulève peu de résistances internes afin que les principales dimensions puissent effectivement être intégrées dans les pratiques. Ainsi, les comportements dissidents, le manque d'implication, l'application élastique ou rituelle des procédures et la méfiance par rapport aux auditeurs ou au processus d'audit sont autant de raisons qui peuvent hypothéquer la réussite de la mise en place (Acquaah et Agyapong, 2016; van Helden et Uddin, 2016).

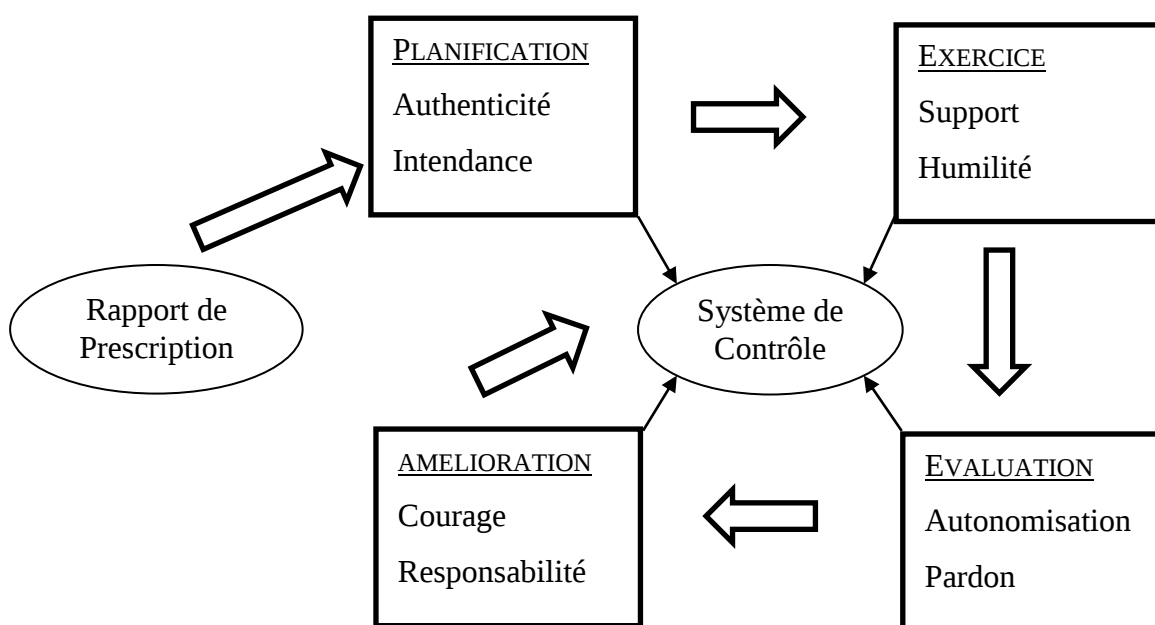
De façon plus générale, la prépondérance des documents écrits sur les aspects implicites de la communication, la définition formelle des rôles et des responsabilités, l'existence d'un mécanisme de vérification externe reposant sur des audits systématiques et documentés sont autant de facteurs qui reflètent surtout la rationalisation des systèmes de contrôle (Lapsley et Wright, 2004). Ce processus de rationalisation peut être en rupture par rapport aux traditions locales de nombreux pays africains. Suivant Mutabazi (2006) et Seny Kan et al. (2015), le management africain enraciné dans la parenté, découlent plusieurs valeurs et règles de vie en société telles que l'interconnaissance et la solidarité, la recherche de cohérence et de cohésion sociale, l'attachement au consensus, et le primat de la communauté sur l'individu. On note aussi l'investissement prioritaire du temps dans le développement des réseaux de sociabilité, la réciprocité des droits et des devoirs entre membres d'une même communauté. Pourtant, le dispositif de contrôle véhicule implicitement des valeurs concernant la conception du temps, les relations de pouvoir, la tolérance face à l'incertitude, le contexte de communication ou encore la relation au temps. Ces valeurs sont inhérentes à la rationalité procédurière des systèmes de contrôle, dont la mise en place suppose l'existence d'un contexte culturel et institutionnel très organisé, systématique et documenté. Un tel contexte est souvent absent ou insuffisant malgré qu'il devrait présider aux destinées des organisations africaines (Olomo, 1987). La comparaison entre les principaux traits du management africain et les valeurs véhiculées par le dispositif de contrôle permet de mettre en lumière ces écarts et les écueils qu'ils peuvent représenter pour l'utilisation de ces normes de gestion. Ces différences devraient céder rapidement la place à un management africain (Seny Kan et al., 2015) qui, sans nier les spécificités culturelles de l'Afrique, les conjuguerait avec les principes de rigueur, de rationalité et de méthode culturellement chargée, dont la valeur et l'efficacité sont universelles.

Les systèmes de contrôle ne reconnaissent pas, a priori, les coutumes locales, les traditions et les formes traditionnelles de statut. Bien qu'elle puisse théoriquement intégrer certains de ces aspects dans les procédures ou les politiques, elle offre peu d'espace pour tenir compte de l'attachement aux traditions (Jayasinghe et Thomas, 2009). Elle propose plutôt un système aseptisé, codifié en fonction d'une intelligibilité formelle qui fait table rase des traditions et des aspects implicites de la culture.

3. POUR UN LEADERSHIP SERVANT ADAPTE AU SYSTÈME DE CONTRÔLE

L'idée de cette recherche repose sur une mobilisation d'un type de leadership dit « servant » et contextuellement situé pour répondre à l'enlissement des mécanismes de contrôle en contexte africain et plus singulièrement de leurs capacités de prescription. Le schéma conceptuel suivant est une grille d'articulation adaptée au leadership dit « servant » et aux systèmes de contrôle éclairant les relations et les mécanismes à l'œuvre. Suivant Parris et Peachey (2013) et Dierendonck (2011), six instruments existent pour lesquels une quantité suffisante de développement psychométrique a été rapportée. Celle de Dierendonck et Nuijten (2011) est retenue pour ces scores de validité convergente et de fiabilité acceptables. Le système de contrôle est celui du contrôle capacitant irrigué par quatre caractéristiques clés (Adler et Borys, 1996; Ragaigne et al., 2014).

Figure 1 : Schéma de la relation prescription, leadership servant et système de contrôle



Le rapport de prescription n'impact pas directement le système de contrôle mais contre balancé dans le sillage du leadership servant « africain ». Il permet au leader servant de planifier en tant authentique (*authenticity*) et intendant (*stewardship*). Ce qui lui permet d'intervenir dans l'exercice en tant que support (*standing back*) et avec humilité (*humility*). Le leader servant évalue la construction de sens pour conduire vers l'autonomisation (*empowerment*) et l'acceptation de l'autre (*Interpersonal acceptance*). Enfin, il accepte le risque (*courage*) de remettre en cause ces résultats et assume ces responsabilités (*accountability*).

3.1. PLANIFIER LE SYSTEME DE CONTROLE PAR LES ATTRIBUTS DU LEADER

Le contexte africain d'exercice des systèmes de contrôle est celui où le souci de convivialité et de personnalisme dans les relations humaines cohabite avec une acceptation assez servile de la domination du chef (Senaji et al., 2014). C'est le contrôle paternaliste ou contrôle exercé par le « père » lui-même, par sa motivation, l'auto fixation d'objectifs et l'intériorisation de la culture et des normes. La promotion de relations plus impersonnelles étant en soi, difficilement codifiable, se prête mal à une prise en compte par le système de contrôle. Or, les valeurs véhiculées par le dispositif de contrôle sont des relations de pouvoir se manifestant à travers un système de gestion formalisé, définition de politiques, de procédures, d'objectifs, etc. En contexte africain, Mutabazi (2006) estime qu'une certaine verticalité du pouvoir, notamment en faveur des «vieux» fait que, c'est le plus âgé qui conduit la planification de la circulation du pouvoir. Dans ces conditions, les rapports entre les supérieurs et les subordonnés sont régulés presque de façon naturelle voire authentique, arbitrant entre respect du plus âgé et application du code de travail (Amaeshi et Idemudia, 2015; Henry, 1988). Le leadership servant adopte cette perspective selon laquelle les qualités personnelles du leader, les comportements qu'il adopte et/ou les fonctions qu'il accomplit sont plutôt naturelle. Cette approche essentialiste vise à identifier ce qui constitue un leader efficace et ce qu'il fait, afin d'éclairer sa sélection, son évaluation et son développement. Or, la logique sous-jacente est que les « vieux » doivent être respectés, car ils sont plus proches des ancêtres, ceux-ci proches de « Dieu », considéré comme le père des pères et l'ancêtre des ancêtres, et donc comme seul dépositaire du pouvoir suprême. Ces «vieux» devraient adopter une transparence globale (Adler et Borys, 1996; Ahrens et Chapman, 2004) puisqu'ils sont au-devant des accords sur la réforme des pratiques financières pour lesquelles ils devront rendre compte (Bourguignon et al., 2002; Ochoki et al., 2017). Cette dimension culturelle inaliénable ou charge culturelle des systèmes de contrôle est une brèche pour infuser le contexte d'application (Hale et Fields, 2007). Pour que le système de contrôle fonctionne, les «vieux» en tant que leader doivent s'autocontrôler en ayant une bonne intendance, quelles que soient les circonstances, afin d'agir toujours de manière à préserver le socle indigène et traditionnel (Lassou et Hopper, 2016). De plus comme évoqué par les verbatim, avoir soi-même un rôle exemplaire au niveau de ses comportements professionnels, amènerait à co-construire une vision réellement partagée quant au projet de réforme des organisations publiques.

3.2. EXERCER LE SYSTEME DE CONTROLE SUR L'ACTIVITE GROUPELE DU LEADERSHIP

L'évaluation des activités de service public (incluant l'évaluation des ressources et des résultats) est confrontée au statut polychronique du temps. Le décalage entre le temps administratif et le temps social (Bognon, 1990), conduit à des lenteurs et des désorganisations du service public, des difficultés à s'en tenir aux programmes et aux agendas, pratiques de planification inadéquate ou absente (Kamoche, 1997), la fréquence des retards (Kessy, 1998). Pour cette situation, le système de contrôle privilégie nettement le temps administratif sur le temps social. La planification des activités et leur suivi systématique sont des aspects essentiels de ces systèmes qui s'inscrivent donc dans la perspective monochronique (Nagirikandalage et Binsardi, 2015). Chacun estime qu'il peut déborder ou être absent sur le temps administratif de travail de sorte qu'un autre utilise le temps social pour prendre de l'avance ou le remplacer en servant de « bouche trou ». Cette situation ramène à la circulation de l'énergie humaine (Mutabazi, 2006), qui permet d'accomplir ce qu'un seul agent ne peut pas réaliser en tant qu'acteur isolé. Par leur souci du détail et son formalisme, le système de contrôle comporte une faible tolérance face aux manques de considérations du temps, corrigeant cette tendance en analysant les écarts. En ce sens, le leadership servant adopte une position d'arrière-plan ou de retrait dans leur relation avec les autres.

Nkomo (2011) définit le leadership comme un processus d'influence sociale à travers lequel la coordination émergente (évolution de l'ordre social) et le changement (nouveaux valeurs, attitudes, approches, comportements, idéologies, etc.) sont construits et produits. De ce point de vue, le leadership n'est plus considéré comme un attribut des individus, mais est probablement mieux conçu comme une qualité de groupe, comme un ensemble de fonctions qui doivent être exécutées par le groupe (Walumbwa et al., 2011). Il appelle à la reconnaissance de la nature émergente des processus de leadership et de la nature distribuée de l'expertise et de l'influence. Dans cette situation d'exercice du leadership, le système de contrôle doit afficher une *transparence interne* (Adler et Borys, 1996). Elles s'observent en matière de leadership servant à travers l'adoption d'un esprit d'humilité, de simplicité, de partenariat et de service entre les praticiens chevronnés et les académiciens, afin de faciliter la tâche de chacun et les inciter à donner le meilleur d'eux-mêmes (Senaji et al., 2014). C'est tout le rôle et l'intérêt de mettre l'accent sur l'importance des relations de coopération entre le public et le privé (Dykes et Jones, 2016), en soulignant leur interdépendance selon une vision systémique.

3.3. ÉVALUER LE SYSTÈME DE CONTRÔLE PAR LA CONSTRUCTION DE SENS

Olomo (1987) et Bognon (1990) ont montré que le temps se vit et ne se perd jamais s'il est partagé ou investi dans le réseau amical et le groupe, au cœur de la vie au travail ou hors travail (réussite collective). Ce constat permet de comprendre avec Jayasinghe et Thomas (2009), comment les communautés locales préservent leurs pratiques comptables autochtones au fil du temps. En effet, grâce au système politique fortement dominé par le favoritisme, mobilisé dans le système social, la comptabilité est perçue comme la langue commune. L'évaluation promut par le système de contrôle du nouveau management public, définit un ensemble d'obligations, non pas en fonction de l'appartenance sociale des individus ou d'une politique de favoritisme ou d'entraide réciproque, mais en fonction d'un système de gestion formel prédéfini. Cette opposition entre le profit matériel et le profit social rejoint la circulation des biens et des personnes de Mutabazi (2006). Cette circulation se réalise au travers d'un système d'entraide basé sur une logique des dons et contre-dons (Henry, 1988; Kessy, 1998), ainsi que par les visites des agents aux autres pour bien les connaître et s'en faire connaître. Cette situation d'acceptation interpersonnelle met en regard la manière dont le leadership servant construit des valeurs partagées qui permettent de donner un sens aux situations. Dans cette optique, la seule invocation et les récits sur le leadership influencent la façon dont les systèmes sociaux fonctionnent et, par conséquent, la vie des acteurs.

De ce point de vue, le leadership est considéré, au sens de Engelbrecht et Chamberlain (2005) comme un processus de construction de réseau orienté et au sens de James (2008) comme un moyen par lequel les participants peuvent recadrer leur compréhension. La mise en relation de ces deux attributs conduit à la caractéristique de *réparation* du contrôle habilitant (Adler et Borys, 1996; Englund et Gerdin, 2015). La réparation se fonde sur le fait qu'un dispositif formalisé ne peut intégrer (programmer) les événements inattendus. Le leader devra attacher une importance essentielle à la construction et au maintien d'un vrai climat de confiance, tant avec les acteurs internes qu'avec les partenaires externes de l'organisation, par un dialogue et une communication sincère et permanente. Cette construction de valeur est la base d'intervention dynamique sur le système de contrôle, évite non seulement les erreurs et dysfonctionnements, mais offre aussi la possibilité d'y apporter des améliorations (Acquaah et Agyapong, 2016). Introduisant le leadership servant, Walumbwa et al. (2010) recommandent l'encouragement à une véritable coopération entre les acteurs, par une transparence de l'information, une délégation des responsabilités et l'encouragement à l'autonomie des collaborateurs.

3.4. AMELIORER LE SYSTEME DE CONTROLE PAR LA CRITIQUE DU LEADERSHIP

En contexte africain, la verticalité du pouvoir est atténuée horizontalement par la circulation des informations (Mutabazi, 2006) entre clans via les personnes de la même tranche. Ceux-ci se retrouvent régulièrement pour s'informer mutuellement et apprendre les uns des autres à partir de ce qui se passe dans leurs familles et clans d'origine. Ainsi, le système de contrôle semble évoluer par les règlements et les procédures mises en œuvre par la circulation des informations. Cette circulation entre clans et leur analyse critique collective au sein de ces groupes de pairs, peut déboucher sur la courageuse remise en cause du pouvoir des « vieux ». Ces derniers sont perçus comme un mythe social aliénant qui sert à maintenir les relations de statut et à légitimer la répartition inégale du pouvoir et des ressources. Cela a lieu grâce à la prise de risque dans la construction de sens, en relation avec un contexte de communication où les aspects implicites et tacites jouent un rôle plus important que les aspects explicites (Uhl-Bien et Marion, 2009). A contrario, les systèmes de contrôle véhiculent un faible contexte de communication. En effet, la communication explicite, à travers des règles formelles et des documents écrits, est largement privilégiée par rapport aux aspects implicites ou plus difficilement codifiables, lesquels ne sont pas pris en compte (Jayasinghe et al., 2015; Nagirikandalage et Binsardi, 2015; Tambulasi, 2007).

En fournissant des informations et des idées aux organisations publiques, le leadership servant prend en compte l'environnement social, politique et culturel des pays. Il évite des conséquences contre-productives sur les résultats des politiques publiques (Tambulasi, 2007). De ce point de vue, Bolden et Kirk (2009) justifient que la recherche de l'essence du leadership soit erronée. Elle devrait plutôt se concentrer sur la dynamique sous-jacente du pouvoir et de la politique plus larges que la preuve de l'existence même du leadership (Walumbwa et al., 2008a). Le leader se peaufine à apprendre des erreurs de conduite et de responsabilité étatique au lieu de chercher à rebondir absolument d'un poste à un autre. Ce qui justifie la *flexibilité* (Adler et Borys, 1996; Ahrens et Chapman, 2004), qui suppose d'accepter que des erreurs soient éventuellement commises, sachant qu'elles pourront être réparées. Toutefois, il faudrait pour Colff (2003), d'abord sanctionner et favoriser le développement d'une culture managériale d'organisation plus apprenante. En effet, les systèmes de contrôle donnent des marges de manœuvre qui peuvent, selon les cas et grâce aux données, conseils et orientations fournis, moduler leur emploi. Par exemple, ne les utiliser que partiellement voire ne pas les utiliser du tout en sorte de mieux les adapter.

CONCLUSION

Les administrations publiques africaines sont sommées de changer leurs pratiques de gouvernance. Cet objectif utilise les pratiques financières, en particulier les systèmes de contrôle pour véhiculer ces changements. Toutefois, à l'aide de formules imagées, ces auteurs expriment un doute quant à l'existence d'un lien naturel et direct entre les ressources, les activités et le succès des emprunts des systèmes de contrôle. Ce trait d'union mécaniste et linéaire, évident dans le secteur privé, ne résiste pas à la complexité ambiante dans laquelle se meut l'administration publique. Les responsables administratifs portent une vision de leader qui devra être remanié pour mieux répondre aux injonctions des organismes internationaux. Le rapport de prescription qui avait cours alors doit se trouver en face d'un leader servant qui s'ancre dans le contexte local. Ainsi, comprenant mieux ces réalités en prenant appui sur ces valeurs culturelles, Senaji et al. (2014) montrent que la vision, l'engagement, l'honnêteté, l'orientation des objectifs et l'humour émergent comme des descripteurs du leadership efficace voir d'un leadership servant. Par ailleurs, tandis que la quête de la justice, les avantages extrinsèques et le service communautaire motivent les leaders. Fourie et al. (2017) indiquent que l'orientation est plutôt vers un leadership d'authenticité caractérisée par la religion, l'ethnie et les valeurs africaines, composante du leadership servant. Ces vecteurs de la prescription devraient être pris en compte par les institutions internationales, comme qualité requise du leader apte à respecter la règle. Cette optique permettrait de faire d'avancer les questions du développement durable des ressources minières et minérales, de l'alternance dans la gouvernance des institutions et des États, de l'engagement par un courage politique face aux institutions, de l'honnêteté dans l'économie des deniers publics d'autant que notre monde est en autarcie avec lui-même (Rahaman, 2009), et le service à la communauté (Campbell, 2000). Les systèmes de contrôle trouvent leur écosystème naturel dans un environnement culturel fortement individualiste, planifiés, à faible distance hiérarchique, fortement orientée vers la prise de risque. Le recours de l'administration publique, par le biais du nouveau management public, à de tels systèmes qui portent en eux les germes de destruction, produits des résultats déplorable. Le temps est peut-être venu de désacraliser les pratiques locales pour les sanctifier et de comprendre avec Lorino que toute amélioration organisationnelle est expérimentale et il n'y a pas de substitut abstrait à l'expérience directe de l'activité.

REFERENCES

- Acquaah, M., et A. Agyapong (2016), Dynamic Tensions from Management Control Systems and Performance in a Sub-Saharan African Economy: Mediating Effects of Competitive Strategy. *Africa Journal of Management*, 2: 4, 395-421.
- Adler, P., et B. Borys (1996), Two types of bureaucracy: Enabling and coercive. *Administrative science quarterly*, 41: 1, 61-89.
- Ahrens, T., et C. Chapman (2004), Accounting for flexibility and efficiency: A field study of management control systems in a restaurant chain. *Contemporary accounting research*, 21: 2, 271-301.
- Amaeshi, K., et U. Idemudia (2015), Africapitalism: A Management Idea for Business in Africa? *Africa Journal of Management*, 1: 2, 210-223.
- Ayee, J. (2008), *Reforming the African Public Sector: Retrospect and Prospects*, Dakar, Senegal: Council for the Development of Social Science Research in Africa.
- Bernard, C., et Y.-A. Fauré (1990), *La bataille des entreprises publiques en Côte-d'Ivoire : L'histoire d'un ajustement interne*, Paris: Karthala et Orstom.
- Bognon, D. (1990), Les services administratifs en Côte d'Ivoire. *Gestion*, Février: 67-74.
- Bolden, R., et P. Kirk (2009), African leadership: Surfacing new understandings through leadership development. *International Journal of Cross Cultural Management*, 9: 1, 69-86.
- Borins, S. (2002), Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23: 8, 467-476.
- Bourguignon, A., V. Mallerret, et H. Nørreklit (2002), L'irréductible dimension culturelle des instruments de gestion: l'exemple du tableau de bord et du balanced scorecard. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 8: 3, 7-32.
- Broadbent, J., et J. Guthrie (2008), Public sector to public services: 20 years of "contextual" accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21: 2, 129-169.
- Campbell, B. (2000), Réinvention du politique en Côte d'Ivoire et responsabilité des bailleurs de fonds multilatéraux. *Politique africaine*, 78: 2, 142-156.
- Christensen, M., et P. Skærbæk (2007), Framing and overflowing of public sector accountability innovations. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20: 1, 101-132.
- Colff, L. (2003), Leadership lessons from the African tree. *Management Decision*, 41: 3, 257-261.
- Dierendonck, D. V. (2011), Servant leadership: A review and synthesis. *Journal of management*, 37: 4, 1228-1261.
- Dierendonck, D. V., et I. Nuijten (2011), The servant leadership survey: Development and validation of a multidimensional measure. *Journal of business and psychology*, 26: 3, 249-267.
- Dykes, B. J., et C. D. Jones (2016), Public-private partnerships in Africa: challenges and opportunities for future management research. *Africa Journal of Management*, 2: 3, 381-393.
- Engelbrecht, A., et L. Chamberlain (2005), The influence of transformational leadership on organisational citizenship behaviour through justice and trust. *Management Dynamics: Journal of the Southern African Institute for Management Scientists*, 14: 1, 2-13.
- Englund, H., et J. Gerdin (2015), Developing enabling performance measurement systems: on the interplay between numbers and operational knowledge. *European Accounting Review*, 24: 2, 277-303.
- Everett, J., D. Neu, et S. Rahaman (2007), Accounting and the global fight against corruption. *Accounting, Organizations and Society*, 32: 6, 513-542.

- Fourie, W., S. C. Van der Merwe, et B. Van der Merwe (2017), Sixty years of research on leadership in Africa: A review of the literature. *Leadership*, 13: 2, 222-251.
- Goddard, A., et J. Malagila. (2015), Public Sector External Auditing in Tanzania: A Theory of Managing Colonising Tendencies, *in* K. Jayasinghe, N. D. Nath, et R. Othman (dir.), *The Public Sector Accounting, Accountability and Auditing in Emerging Economies*, 179-222.
- Goddard, A., et S. I. Mzenzi. (2015), Accounting Practices in Tanzanian Local Government Authorities: Towards a Grounded Theory of Manipulating Legitimacy, *in* K. Jayasinghe, N. D. Nath, et R. Othman (dir.), *The Public Sector Accounting, Accountability and Auditing in Emerging Economies*, 109-142.
- Greenleaf, R. K. (2002), *Servant leadership: A journey into the nature of legitimate power and greatness*: Paulist Press.
- Hale, J., et D. Fields (2007), Exploring servant leadership across cultures: A study of followers in Ghana and the USA. *Leadership*, 3: 4, 397-417.
- Hatchuel, A. (1995), *Les marchés à prescripteurs. L'inscription sociale du marché*, Paris, L'Harmattan: 203-224.
- Hatchuel, A. (1996), *Coopération et conception collective. Variété et crises des rapports de prescription*, *in* G. de Terssac, et E. Friedberg (dir.), *Coopération et conception*. Toulouse: Octarès Edition, 101-122.
- Henry, A. (1988), Peut-on redresser une entreprise africaine en respectant la parole des ancêtres? *Gérer et comprendre*, 50: 12.
- Hernandez, É.-M. (2007), Entre tradition et modernité, proposition d'un modèle de management africain. *Gestion 2000*, 1: 21-30.
- Hopper, T., M. Tsamenyi, S. Uddin, et D. Wickramasinghe (2009), Management accounting in less developed countries: what is known and needs knowing. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 22: 3, 469-514.
- Iyoha, F., et D. Oyerinde (2010), Accounting infrastructure and accountability in the management of public expenditure in developing countries: A focus on Nigeria. *Critical Perspectives on Accounting*, 21: 5, 361-373.
- James, R. (2008), Leadership development inside-out in Africa. *Nonprofit Management and Leadership*, 18: 3, 359-375.
- Jayasinghe, K., N. D. Nath, et R. Othman. (2015), The Public Sector Accounting, Accountability and Auditing in Emerging Economies: Insights, Gaps and Some New Ways Forward, *in* K. Jayasinghe, N. D. Nath, et R. Othman (dir.), *The Public Sector Accounting, Accountability and Auditing in Emerging Economies*, 1-6.
- Jayasinghe, K., et D. Thomas (2009), The preservation of indigenous accounting systems in a subaltern community. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 22: 3, 351-378.
- Jørgensen, B., et M. Messner (2009), Management control in new product development: The dynamics of managing flexibility and efficiency. *Journal of Management Accounting Research*, 21: 1, 99-124.
- Kamoche, K. (1997), Competence-creation in the African public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 10: 4, 268-278.
- Kessy, Z. (1998), *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne*: Editions Ceda.
- Lambert, C., et E. Pezet (2007), Discipliner les autres et agir sur soi: la double vie du contrôleur de gestion. *Finance Contrôle Stratégie*, 10: 1, 183-208.
- Lapsley, I., et E. Wright (2004), The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda. *Management Accounting Research*, 15: 3, 355-374.
- Lassou, P. J. C., et T. Hopper (2016), Government accounting reform in an ex-French African colony: The political economy of neocolonialism. *Critical Perspectives on Accounting*, 36: 39-57.

- Muchiri, M. (2011), Leadership in context: A review and research agenda for sub-Saharan Africa. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 84: 3, 440-452.
- Mutabazi, E. (2006), Face à la diversité des cultures et des modes de gestion: le modèle circulaire de management en Afrique. *Management & Avenir*, 10: 4, 179-197.
- Nagirikandalage, P., et B. Binsardi. (2015), Exploring Public Sector Accounting Reforms in an Emerging Economy: A Case of Sri Lanka, in K. Jayasinghe, N. D. Nath, et R. Othman (dir.), *The Public Sector Accounting, Accountability and Auditing in Emerging Economies*, 51-83.
- Ndjetchu, L. (2012), An African critical interpretation of the positive theory of accounting of Watts and Zimmerman (1978, 1980, 1986). *African Journal of Accounting, Auditing and Finance*, 1: 1, 25-39.
- Neu, D., et E. Ocampo (2007), Doing missionary work: The World Bank and the diffusion of financial practices. *Critical Perspectives on Accounting*, 18: 3, 363-389.
- Nkomo, S. (2011), A postcolonial and anti-colonial reading of 'African' leadership and management in organization studies: Tensions, contradictions and possibilities. *Organization*, 18: 3, 365-386.
- Ochoki, N., S. Rahaman, et S. Grant (2017), Accounting, auditing and accountability research in Africa: Recent governance developments and future directions. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 30: 6, 1206-1229.
- Olomo, P. (1987), Comment concilier tradition et modernité dans l'entreprise africaine. *Revue Française de Gestion*, 64: Septembre – octobre 91 - 94.
- Parris, D. L., et J. W. Peachey (2013), A systematic literature review of servant leadership theory in organizational contexts. *Journal of business ethics*, 113: 3, 377-393.
- Ragaigne, A., E. Oiry, et A. Grimand (2014), Contraindre et habiliter : la double dimension des outils de contrôle. *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 20: 2, 9 - 37.
- Rahaman, S. (2009), Independent financial auditing and the crusade against government sector financial mismanagement in Ghana. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 6: 4, 224-246.
- Rahaman, S., et S. Lawrence (2001), A negotiated order perspective on public sector accounting and financial control. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 14: 2, 147-165.
- Segrestin, B., F. Aggeri, A. David, et P. Le Masson (2017), Armand Hatchuel and the Refoundation of Management Research: Design Theory and the Epistemology of Collective Action. *The Palgrave Handbook of Organizational Change Thinkers*: 1-15.
- Senaji, T. A., E. Metwally, S. Sejjaaka, B. B. Puplampu, J. Michaud, et H. Adedoyin-Rasaq (2014), LEAD - Leadership effectiveness, motivation, and culture in Africa: Lessons from Egypt, Ghana, Kenya, Nigeria, and Uganda. *Canadian Journal of Administrative Sciences* *Revue canadienne des sciences de l'administration*, 31: 4, 228-244.
- Seny Kan, A., S. Apitsa, et E. Adegbite (2015), "African management": concept, content and usability. *Society and Business Review*, 10: 3, 258-279.
- Simpson, S. N. Y. (2012), Developments in Public Sector Accounting Practices: The Ghanaian Experience, in M. Tsamenyi, et S. Uddin (dir.), *Accounting in Africa : Research in Accounting in Emerging Economies*: Emerald Group Publishing Limited, 209-226.
- Tambulasi, R. (2007), Who is fooling who?: New public management-oriented management accounting and political control in the Malawi's local governance. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 3: 3, 302-328.
- Tsamenyi, M., J. Onumah, et E. Tetteh-Kumah (2010), Post-privatization performance and organizational changes: Case studies from Ghana. *Critical Perspectives on Accounting*, 21: 5, 428-442.

- Uddin, S., et M. Tsamenyi (2005), Public sector reforms and the public interest: a case study of accounting control changes and performance monitoring in a Ghanaian state-owned enterprise. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 18: 5, 648-674.
- Uhl-Bien, M., et R. Marion (2009), Complexity leadership in bureaucratic forms of organizing: A meso model. *The Leadership Quarterly*, 20: 4, 631-650.
- Van der Voet, J. (2014), The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and a bureaucratic organizational structure. *European Management Journal*, 32: 3, 373-382.
- van Helden, J., et S. Uddin (2016), Public sector management accounting in emerging economies: A literature review. *Critical Perspectives on Accounting*, 41: 34-62.
- Walumbwa, F., B. Avolio, et S. Aryee (2011), Leadership and management research in Africa: A synthesis and suggestions for future research. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 84: 3, 425-439.
- Walumbwa, F., B. Avolio, W. Gardner, T. Wernsing, et S. Peterson (2008a), Authentic leadership: Development and validation of a theory-based measure. *Journal of management*, 34: 1, 89-126.
- Walumbwa, F., B. Avolio, et W. Zhu (2008b), How transformational leadership weaves its influence on individual job performance: The role of identification and efficacy beliefs. *Personnel Psychology*, 61: 4, 793-825.
- Walumbwa, F., C. Hartnell, et A. Oke (2010), Servant leadership, procedural justice climate, service climate, employee attitudes, and organizational citizenship behavior: a cross-level investigation. *Journal of Applied Psychology*, 95: 3, 517.