

La Performance organisationnelle des Collectivités Territoriales au Sénégal à l'épreuve de la théorie incrémentale et acteur réseau : Quels apports du contrôle de gestion

Auteurs :

M. Djib FAYE¹

Mme. Ulrike Schuerkens²

1	INTRODUCTION.....	2
2	Revue de la littérature sur le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales.....	3
2.1	Le contrôle de gestion dans les organisations : une Approche contextuelle.....	3
2.2	Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales : une approche de la performance	4
3	Approche théorique de l'étude.....	5
3.1	La théorie incrémentale : une approche traduisant un cercle vertueux dans les choix de décision.....	5
3.2	Théorie de l'acteur réseau.....	5
3.3	Méthodologie de Recherche.....	5
3.3.1	Méthode de collecte des données.....	6
3.3.2	Méthode de traitement des données.....	6
4	Discussion des Résultats.....	6
4.1	Figure 1 : Nuage de mots issu des entretiens.....	6
4.2	Figure 2 : Fréquence des mots montrant les rôles identifiés.....	7
5	Conclusion.....	8

Résumé :

Les organisations publiques, dont les collectivités territoriales, ont tendance à mettre en œuvre des pratiques issues de la gestion du secteur privé (Amar & Berthier, 2007). Au Sénégal, la gestion axée sur les résultats est l'une des préoccupations de la réforme de 2013³ portant l'érection des communes en collectivité territoriale. Les services des outils de contrôle de gestion en charge pour

¹ Doctorant en science de gestion (UCAD/FASEG-Sénégal)

² Professeure des universités en sociologie et anthropologie sociale et culturelle (Université Rennes 2 Chercheure au LiRIS EA 7481)

³ Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales

le pilotage de la performance sont-ils pour autant instaurés ou développés ? Pour apporter une réponse à cette interrogation, nous étudions la fonction contrôle de gestion dans une approche incrémentale et acteur réseau pour analyser les rôles de cette fonction sur la performance organisationnelle. Pour y parvenir, nous procédons par une approche inductive à travers une étude portant sur quatre grandes collectivités territoriales.

Cette approche fait apparaître des contrôleurs de gestion avec des rattachements différents suivant la collectivité et par conséquent des rôles qui diffèrent suivant les niveaux de rattachement.

Mots clés : Contrôle de gestion, Performance, collectivité territoriale

1 INTRODUCTION

Le monde économique est toujours accompagné de bouleversement et de goulot d'étranglement, bien souvent caractérisés par des crises de divers ordres. L'Afrique et plus précisément la zone UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine) n'est pas épargnée du fait de la fragilité de son économie. Pour faire face à ces crises, des outils, méthodes et fonctions managériales ont vu le jour, et ont évolué à travers le temps, pour apporter des solutions permettant d'assurer la pérennité des organisations.

C'est ainsi pour contre carré ces crises économiques, le « Controllers Institute of America », institut des contrôleurs de gestion des Etats-Unis d'Amérique est né en 1931 marquant de manière officielle l'apparition du contrôle de gestion.

Cette discipline a grandement évolué, au fil du temps et dans des contextes socioéconomiques différents.

En effet, perçu par les gestionnaires comme un instrument du management des marges avant 1940 (Glover & Coleman, 1937), elle est, sous l'impulsion d'auteurs tel que Porter, considéré comme un lien fort entre les mesures de performance et l'intention stratégique des entreprises depuis 1985. Aujourd'hui, le contrôle de gestion est donc orienté vers l'accompagnement des organisations à la réalisation de leurs objectifs par le pilotage de leurs performances. Les collectivités territoriales sont devenues un enjeu majeur pour les acteurs publics grâce aux contributions des outils de contrôle de gestion qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé (Amar & Berthier, Op. Cit.). Cette transposition des outils dans le secteur public est motivée par l'amélioration de la performance organisationnelle et l'informatisation des outils de gestion mises en place.

Par ailleurs, le champ des collectivités territoriales a connu une évolution qui implique une gestion plus rigoureuse (Fall, 2017). Cette gestion n'est possible sans une performance organisationnelle qui couvre à la fois la politique incrémentale et comportementale.

Au Sénégal, la réforme de 1996 a constitué un tournant décisif dans le processus de décentralisation puisqu'elle modifie, fondamentalement, les relations entre l'Etat et les collectivités locales en renforçant l'autonomie de gestion par, entre autres, la libre administration et l'allègement du contrôle, ainsi que les compétences de ces dernières dans neuf domaines. Elle a, également, été marquée par l'institution de nouveaux dispositifs destinés au renforcement des moyens financiers, humains et matériels des collectivités locales afin qu'elles puissent assurer une bonne gestion de leurs compétences⁴.

Cependant, les changements intervenus dans l'économie, le contexte réglementaire et les activités de l'organisation font que le contrôle de gestion qui s'avère efficace dans tel contexte ne le sera pas nécessairement si la prise en compte n'est pas sérieuse.

C'est dans ce sens que la question de recherche de ce papier s'intitule comme suit :

En quoi le contrôle de gestion peut améliorer la performance organisationnelle des collectivités territoriale au Sénégal ?

Le papier est structuré en quatre parties partant de la revue de la littérature suivi de l'approche théorique puis par une méthodologie et en fin la discussion des résultats.

2 Revue de la littérature sur le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales

2.1 Le contrôle de gestion dans les organisations : une Approche contextuelle

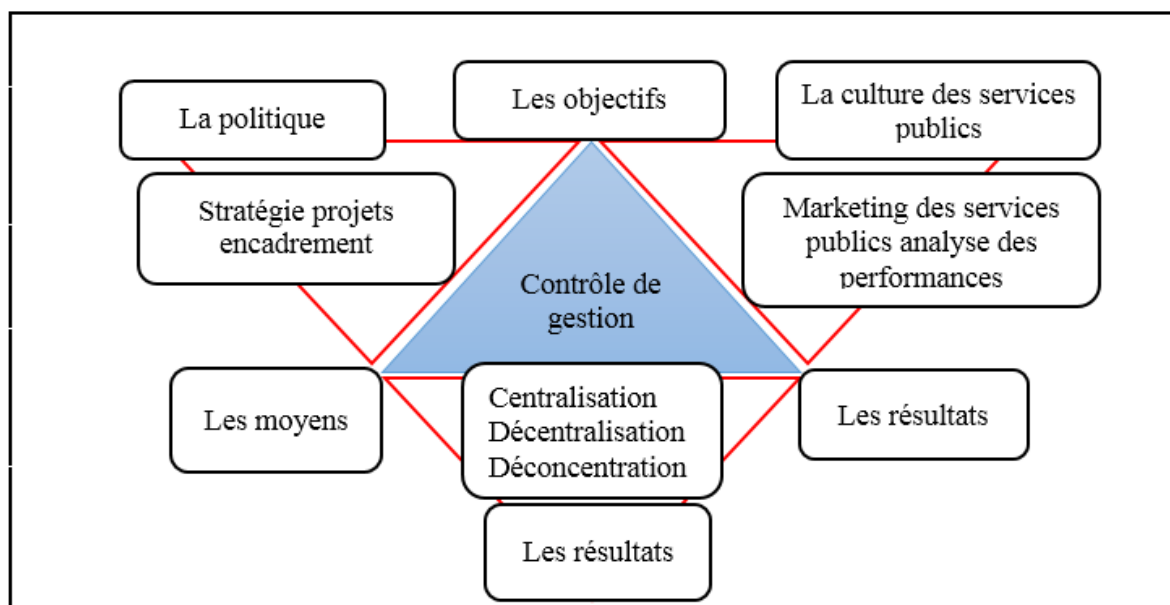
Le contrôle de gestion moderne va au-delà d'une fonction instrumentale mais s'intéresse aussi à la dimension sociale d'où le contrôle de gestion socioéconomique. Cette approche du contrôle de gestion s'appuie sur la performance durable des organisations et concilie à la fois la dimension sociale et économique. Pour Anthony (1988), le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation à mettre en œuvre des stratégies. Il est donc devenu aujourd'hui un outil efficace de pilotage des organisation (Bouquin, 2011 ; Lorino, 2008). Le contrôle de gestion dispose par conséquent des outils comme le tableau de bord qui participe à la communication interne et externe des organisations. Le contrôle de gestion développe

⁴ Loi n°2013-10 du 28 Décembre 2013

également des stratégies vertes qui accompagnent le développement des organisations (Renaud, 2013).

Ainsi, dans le nouveau cadre gestion axée sur les résultats (GAR)⁵, le secteur public doit se doter d'outils et de méthodes de gestion modernes. Cependant, le contrôle de gestion doit tenir compte de la particularité du domaine public et s'adapter aux caractéristiques de l'organisation, comme la montre la figure ci-dessous :

Figure 1 : Contrôle de gestion dans les organisations publiques



Source : (Charpentier et al., 1998, p.32)

2.2 Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales : une approche de la performance

Selon Azon & Caillie (2010) cité par (Aicha et Radia, 2021, p.7) la mesure de la performance dans les collectivités permet de réaliser les quatre points ci-dessous :

- ✓ Aider les collectivités à évaluer si la « valeur reçue » (contribution) de l'Etat central, des fournisseurs, des citoyens et des employés est conforme à celle qui est espérée d'eux ;
- ✓ Aider les collectivités à évaluer si la « valeur fournie » (besoin) aux citoyens et usagers est suffisante (par rapport à leurs besoins) pour qu'ils puissent continuer d'aider la collectivité territoriale à atteindre ses objectifs primaires ;

⁵ Un des concepts des directives de l'UEMOA

- ✓ Permet aux collectivités de développer le design et l'implémentation du « processus d'efficience » (processus qui contribue aux objectifs secondaires) ;
- ✓ Soutenir les collectivités territoriales à évaluer leurs « propriétés stratégiques », c'est-à-dire aider l'organisation à évaluer ses planifications et ses contrats, à la fois implicites et explicites, qu'elle a négociés avec ses partenaires en l'aidant à évaluer l'effet des objectifs secondaires sur les objectifs primaires.

Toutefois, le contrôle de gestion dispose des outils comme les tableaux de bord et le reporting qui sont pertinents pour l'évaluation de la performance notamment des collectivités territoriales (Maurel et al., 2014).

3 Approche théorique de l'étude

3.1 La théorie incrémentale : une approche traduisant un cercle vertueux dans les choix de décision

La théorie de l'incrémentalisme a été donc développée pour suivre l'évolution des budgets et par conséquent éclairé les choix des décisions publiques les collectivités territoriales sont donc un bon exemple d'étude.

Autrement dit, que la théorie permet d'étudier les décisions politiques impliquant de simples changements (Braybrooke & Lindblom, 1963 cité par Rajagopalan & Rasheed, 1995). C'est donc par conséquent cette approche de décision politique que les théoriciens des organisation qualifient d'« *incrémentaliste* ».

3.2 Théorie de l'acteur réseau

Les collectivités territoriales sont le lieu de rencontre entre plusieurs parties prenantes. Les parties prenantes se définissent comme « tout groupe ou individu qui affecte ou est affecté par la réalisation des objectifs de l'organisation » (Freeman, 1984 cité par Bal et al., 2021) . Ainsi, il s'agit donc de dire que c'est tout individu ou groupes qui contribuent, de manière délibérée ou non, à la création de valeur pour une organisation et qui partagent ses risques (Post et al., 2002).

3.3 Méthodologie de Recherche

Il existe plusieurs méthodes d'évaluation de la performance dans les collectivités (Boyne & Walker, 2010) dont la méthode des trois « E » (**efficacités-efficiences-économies**), la méthode «**IOO**»: **Inputs-Outputs-Outcomes** qui seront utilisées dans ce travail.

Par conséquent, il est clair que la performance est fondamentalement liée par les trois concepts : « résultat-moyen-objectif ».

Toutefois, il faut noter que la plupart des études qui ont porté sur le contrôle de gestion dans les collectivités ont fait l'objet d'étude qualitative et d'entretien semi directif avec les contrôleurs de gestion et des responsables administratifs (Bouquin, 2008; Renard & Nussbaumer, 2011; Perray-Redslob & Malaurent, 2015).

3.3.1 Méthode de collecte des données

La collecte des données est réalisée grâce à des entretiens semi-directif en face à face, la lecture des documents qui encadrent le fonctionnement de l'organisation et des travaux antérieurs. Cette méthode nous a facilité la triangulation pour assurer la cohérence des discours dans le codage et les retranscriptions.

3.3.2 Méthode de traitement des données

Nous avons des données de type qualitative dont la plupart sont des textes retranscrits. Par conséquent, nous ne cherchons pas à vérifier un phénomène mais nous tentons de comprendre. Pour y arriver nous avons donc utilisé le logiciel N.VIVO.12 en adoptant la démarche de (Huberman & Miles, 2002) pour le traitement de nos données. En effet, l'observation non participante nous a permis de bien encadrer notre analyse pour visualiser la contribution du contrôle de gestion à la performance organisationnelle.

4 Discussion des Résultats

4.1 Figure 1 : Nuage de mots issu des entretiens



Source : QSR NVIVO

Dans cette nuage nous pouvons dire que la plupart du travail des contrôleurs interrogés est accentué sur le budget en dehors des contrôleurs de la MPA& MVD qui participent à la définition des priorités et des stratégies du maire. Ce nuage de mots a été confirmé par les réponses issues de la triangulation de la recherche dont la fréquence est visible au niveau la figure deux ci-après.

4.2 Figure 2 : Fréquence des mots montrant les rôles identifiés

fréquence de mots rôle

service	services	direction	mairie	contrôleur	municipal	comptabilité	daf	financière	prévisions	
						activités	conseil	conseils	division	drh
		objectifs	rôle	d'inspectio	respect					
commune	contrôle					attributio	fixés	niveau	normes	ressource
		chargé	besoins	l'élaboratio	travail				administ	administ
						budgéta	marchés	tâches	audits	communes
gestion	budget							veiller		
		comptable	chef	maire	budgétaire	commis	matière	vote	chefs	conformité
										contrôles

Source : QSR NVIVO

On note la présence de deux types de contrôleurs de gestion l'un rattaché au maire et l'autre à la direction administrative et financière. Le premier est dénommé contrôleur de gestion stratégique et le second un contrôleur de gestion budgétaire et financière.

Effet, le contrôleur de gestion budgétaire et financier effectue des suivis budgétaires et appuie le comité des finances dans l'exécution et l'évaluation du budget. Il effectue également des prévisions budgétaires et coordonne avec les responsables des services pour faciliter l'atteinte des objectifs. Cela a été confirmé par ce propos du comptable de la mairie de médina (MME) qui postule que : « *Grace aux outils de contrôle de gestion le contrôle budgétaire, nous faisons les évaluations et planification budgétaire tout en assurant une efficacité des dépenses* ». Par contre, le contrôleur de gestion dénommé stratégique a un rôle plus large que ce dernier du fait de son rattachement au maire. Ce contrôle participe à la fixation des objectifs et procède à l'élaboration des rapports de gestion. « *En dehors du travail d'autocontrôle, le contrôleur a pour mission de mener des orientations au niveau de tous les services pour la réalisation des objectifs fixées, de rendre transparentes leurs actions et assurer un devoir d'alerte en cas de dérives de toutes natures, et pour accomplir cette mission il faut que l'environnement soit propice* » (Secrétaire,

MVD). Donc au vu de sa position stratégique il joue un rôle d'interface entre le maire et les responsables des directions.

Ce résultat est donc le fruit de la performance organisationnelle induit par l'analyse de la relation entre ce trilogie objectif-moyen-résultat. Au vu des résultats, la performance organisationnelle est analysée en termes d'efficacité, d'efficience et la pertinence des services rendus aux citoyens. La performance organisationnelle peut donc être mesurée par l'évaluation du modèle Inputs-Outputs-Outcomes dont les outils de contrôle de gestion suffisent pour y répondre.

5 Conclusion

Notre objectif était de voir comment le contrôle de gestion contribue à la performance organisationnelle au niveau de ces collectivités territoriales basculées dans la phases deux de l'acte 3 de la décentralisation. La mise en œuvre des outils de contrôle de gestion implique par conséquent une réactualisation des textes régissant la gestion collectivités territoriales. Les outils dont disposent cette fonction permettent aux managers de comparer leurs rationalités pour solutionner les insuffisances du management public local.

Toutefois, notre travail peut présenter des limites liées à la faiblesse de l'échantillon dont l'objectif était de confronter les deux positionnements du contrôle de gestion pour en tirer des résultats probants.

Bibliographie indicative :

- Amar, A., & Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : Avantages et limites. *Gestion et management publics*, 5, 1-14.
- Anthony, R. N. (1988). *The management control function*. Harvard Business School Press.
- Bal, M., El Bettioui, R., & Jaouhari, L. (2021). Le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques. *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 2(5), 241-257.
- Bouquin, H. (2008). Quelles perspectives pour la recherche en contrôle de gestion? *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 11(Special), 177-191.
- Bouquin, H. (2011). Les fondements du contrôle de gestion (4e édition mise à jour). Paris: Presses universitaires de France.
- Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2010). Strategic management and public service performance : The way ahead. *Public administration review*, 70, s185-s192.
- Braybrooke, D., & Lindblom, C. E. (1963). *Strategy of decision; policy evaluation as a social process*.
- Charpentier, M., Grandjean, P., Rocca, P., & Naulleau, G. (1998). *Secteur public et controle de gestion:(pratiques, enjeux et limites)*. Éditions d'Organisation.

- Fall, M. C. (2017). *Gestion foncière et décentralisation au Sénégal dans le contexte des acquisitions foncières à grande échelle : Le cas de la commune de Ngnith dans le département de Dagana* [PhD Thesis]. Université Michel de Montaigne-Bordeaux III.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management : A stakeholder perspective*. Boston: Pitman, 13.
- Glover, J. G., & Coleman, L. (1937). *Maze, Managerial Control*. New York: The Ronald Press Company.
- Huberman, M., & Miles, M. B. (2002). *The qualitative researcher's companion*. Sage.
- Lorino, P. (2008). Méthodes de recherche en contrôle de gestion : Une approche critique. *Finance Contrôle Stratégie*, 11, 149-175.
- Maurel, C., Carassus, D., Favoreu, C., & Gardey, D. (2014). Characterization and definition of public performance : An application to local government authorities. *Gestion et Management Public*, 2/n°3(1), 23. <https://doi.org/10.3917/gmp.023.0023>
- Perray-Redslob, L., & Malaurent, J. (2015). Traduction d'un outil de contrôle de gestion dans le secteur public-Le cas du BSC dans l'armée de terre française. *Revue française de gestion*, 41(250), 49-64.
- Post, J. E., Preston, L. E., & Sauter-Sachs, S. (2002). *Redefining the corporation : Stakeholder management and organizational wealth*. Stanford University Press.
- Rajagopalan, N., & Rasheed, A. M. (1995). Incremental Models of Policy Formulation and Non-incremental Changes : Critical Review and Synthesis 1. *British Journal of Management*, 6(4), 289-302.
- Renard, J., & Nussbaumer, S. (2011). *Audit interne et contrôle de gestion : Pour une meilleure collaboration*. Editions Eyrolles.
- Renaud, A. (2013). Les configurations de contrôle interactif dans le domaine environnemental. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 19(2), 101-132.