



**Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion**

**CESAG EXECUTIVE EDUCATION  
(CEE)**

**MBA-Administration et Gestion  
(MBA-AG)**

**Année académique  
(2016-2017)**

**Mémoire de fin d'Etudes**

**THEME**

**LA DEMARCHE DE PERFORMANCE DANS LA GESTION  
PUBLIQUE : LE CAS DE L'ADMINISTRATION FISCALE DU  
SENEGAL**

**Présenté par :**

**Massamba DIA**

**Dirigé par :**

**Dr. Kémo BALDE**

Enseignant-Chercheur au CESAG

**Avril 2019**

## DEDICACE

Je dédie ce modeste travail à Monsieur **Ibrahima GUEYE**,  
Inspecteur Principal des Impôts et des Domaines, ancien  
Directeur de l'Administration et du Personnel de la Direction  
générale des Impôts et des Domaines,  
Un homme simplement exceptionnel, à tout point de vue.

# REMERCIEMENTS

*Gloire et Pureté à Allah et à Lui la louange.*

*Ô Allâh ! Prie sur Muhammad ainsi que sur la famille de Muhammad, comme Tu as prié sur Abraham et sur la famille d'Abraham. Tu es certes Digne de louanges et de gloire. Ô Allâh ! Bénis Muhammad ainsi que la famille de Muhammad, comme Tu as béni Abraham et la famille d'Abraham. Tu es certes Digne des louanges et de gloire.*

*Mes remerciements*

- ✚ à mes parents et ma famille ;*
- ✚ à mon Directeur de mémoire, Docteur Kémo BALDE ;*
- ✚ à mes amis, mes collègues et à toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce travail.*

## SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>ACDI</b>	Agence Canadienne pour le Développement International
<b>ANSD</b>	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
<b>ARMP</b>	Autorité de Régulation des Marchés publics
<b>BAR</b>	Budget axé sur les Résultats
<b>BCI</b>	Budget Consolidé d'Investissement
<b>BCOMQ</b>	Bureau de la Communication et de la Qualité
<b>BCT</b>	Bureau des Collectivités Territoriales
<b>BOM</b>	Bureau Organisation et Méthodes
<b>BSM</b>	Bureau de la Stratégie et de la Modernisation
<b>BSS</b>	Bureau du Suivi et de la Synthèse
<b>CDMT</b>	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
<b>CDSMT</b>	Cadre Sectoriel de Dépenses à moyen terme
<b>CEP</b>	Cellule de l'Evaluation et de la Performance
<b>CME</b>	Centre des Moyennes Entreprises
<b>CMR</b>	Cadre de Mesure du Rendement
<b>CODIG</b>	Comité de Dialogue de Gestion
<b>COSO</b>	Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
<b>CPM</b>	Cellule de Passation des marchés
<b>CSF</b>	Centre des Services Fiscaux
<b>DAP</b>	Direction de l'Administration et du Personnel
<b>DAS</b>	Domaine d'Activités Stratégiques
<b>DCAD</b>	Direction du Cadastre
<b>DCB</b>	Direction du Contrôle Budgétaire
<b>DCI</b>	Direction du Contrôle Interne
<b>DCMP</b>	Direction Centrale des Marchés Publics
<b>DDOM</b>	Direction des Domaines
<b>DGB</b>	Direction Générale du Budget
<b>DGID</b>	Direction Générale des Impôts et des Domaines
<b>DLCI</b>	Direction de la Législation et de la Coopération Internationale
<b>DME</b>	Direction des Moyennes Entreprises
<b>DPB</b>	Direction de la Programmation Budgétaire
<b>DPBEP</b>	Documents de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel
<b>DREC</b>	Direction du Recouvrement
<b>DRH</b>	Direction des Ressources Humaines
<b>DRSCF</b>	Direction du Renseignement et des Stratégies de Contrôle Fiscal
<b>DSF</b>	Direction des Services Fiscaux
<b>DSI</b>	Direction des Systèmes d'Information

<b>ESAU</b>	Enquête de Satisfaction auprès des Usagers
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>GAR</b>	Gestion axée sur les Résultats
<b>GPEC</b>	Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences
<b>GRH</b>	Gestion des Ressources Humaines
<b>IDE</b>	Investissements Directs Etrangers
<b>IGE</b>	Inspection Générale d'Etat
<b>IGF</b>	Inspection Générale des Finances
<b>INSEE</b>	Institut National de la Statistique et des Enquêtes Economiques
<b>LOLF</b>	Loi Organique relative à la Loi de Finances
<b>LPS</b>	Lettre de Politique Sectorielle
<b>LPSD</b>	Lettre de Politique sectorielle pour le Développement
<b>MBO</b>	Management by Objectives
<b>MEFP</b>	Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
<b>NGP</b>	Nouvelle Gestion Publique
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>OCDE</b>	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
<b>PDSAF</b>	Plan de Développement Stratégique de l'Administration fiscale
<b>PEC</b>	Prise en Charge
<b>PIB</b>	Produit intérieur Brut
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PPBS</b>	Planning Programming Budgeting System
<b>PPP</b>	Partenariat Public Privé
<b>PROMAF</b>	Projet de Modernisation de l'Administration Fiscale
<b>PSE</b>	Plan Sénégal Emergent
<b>RCB</b>	Rationalisation des Choix budgétaires
<b>ROI</b>	Return on Investment
<b>SIGTAS</b>	Système Intégré de Gestion des Taxes du Sénégal
<b>SWOT</b>	Strengths, Weaknesses, Opportunities , Threats (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces)
<b>TPF</b>	Taux de Pression Fiscale
<b>TVA</b>	Taxe sur la Valeur Ajoutée
<b>UEMOA</b>	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
<b>ZBB</b>	Zero Basing Budget

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Opérationnalisation des variables explicatives.....	52
Tableau 2 Evolution du personnel de la DGID sur la période 2009-2019 .....	69
Tableau 3 Evolution des recettes sur la période 2009-2018 (en milliards de francs CFA). 69	
Tableau 4 Un modèle de cadre logique .....	74
Tableau 5: Un modèle de cadre de mesure du rendement.....	75
Tableau 6 : Satisfaction des usagers par rapport à l'accueil physique et à l'orientation .....	80
Tableau 7 : Objectif de réduction de la durée de traitement des dossiers .....	81
Tableau 8 Situation effective des enquêtes cadastrales à fin 2011 .....	84
Tableau 9 : Mesure de la réalisation des objectifs.....	85
Tableau 10 Evolution des taux de recouvrement sur prises en charge de 2009 à 2011. ....	85
Tableau 11 Mesure de la compréhension des obligations fiscales par les contribuables....	86
Tableau 12: Indicateurs de mesure et état de réalisation des objectifs d'informatisation ..	87
Tableau 13: Mesure de la performance de l'engagement vis-à-vis des agents .....	89
Tableau 14 : Mesure de la satisfaction des agents sur la modernisation des équipements..	90
Tableau 15: Indicateurs de mesure des actions .....	91

## SOMMAIRE

Chapitre 1 : REVUE DE LITTERATURE SUR LE CONCEPT DE PERFORMANCE.	11
1.1 LE CADRE CONCEPTUEL DE LA PERFORMANCE .....	11
1.2 LE CADRE CONCEPTUEL DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE.....	29
2 Chapitre II : LA PERFORMANCE PUBLIQUE DANS LE CONTEXTE SENEGALAIS .....	37
2.1 LE CADRE REGLEMENTAIRE ET PRATIQUE.....	37
2.2 LE CADRE ORGANIQUE DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE.....	43
2.3 LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	50
.....	54
DEUXIEME PARTIE CADRE PRATIQUE.....	54
3 Chapitre III : CADRE DE L'ETUDE : .....	55
LA DIRECTION GENERALE DES IMPÔTS ET DES DOMAINES .....	55
3.1 MISSIONS ET ATTRIBUTIONS .....	55
3.2 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT .....	56
3.3 LE CADRE DE PERFORMANCE.....	71
4 Chapitre IV: PRESENTATION ET ANALYSES DES RESULTATS, RECOMMANDATIONS .....	78
4.1 PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS.....	78
4.2 RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS.....	95



# **INTRODUCTION GENERALE**



## Contexte et justification

L'expression récurrente de « Plan Sénégal Emergent » vulgarisée par l'acronyme « PSE » est évoquée quasiment à toutes les occasions, par opportunisme ou réelle nécessité par les fonctionnaires, les hommes politiques, les chefs d'entreprise etc. Elle est utilisée pour justifier ou faire appel à des comportements et pratiques en rupture avec ceux habituellement observés chez les agents publics. Elle remet ainsi sur la sellette la notion très problématique de la performance dans la gestion des services publics et particulièrement des administrations publiques.

Jusqu'à très récemment, l'administration publique sénégalaise proprement dite, pour la distinguer des organismes de la sphère publique rendant des services publics a, pendant longtemps, à l'instar de la plupart de ses homologues des pays d'Afrique, été associée à lourdeur, inefficacité, gaspillage et bureaucratie. Cet état de fait résultait de la priorité accordée, aussi bien dans l'exécution des missions que dans le fonctionnement, au respect des procédures et au souci de la légalité. Si bien que l'on a pu dire que ces tares qui ne s'accommodent pas de la performance seraient expliquées par une « logique bureaucratique que sous-tend la rationalité juridique ». Aussi, cette permanente préoccupation de respect des normes justifierait pourquoi la conformité à la règle était nettement plus valorisée que les critères traduisant l'efficacité de l'action publique.

Dans cette situation, il apparaissait nettement que ce qui importait, « ce n'est pas la réalisation effective des objectifs, ce n'est pas non plus, à la limite, que le service public soit rendu. C'est plutôt que son accomplissement soit conforme aux règlements et aux procédures ». La notion de performance dans son sens managérial demeurait ainsi quasi inconnue du vocabulaire de la gestion publique au Sénégal.

L'administration sénégalaise, eu égard à sa gestion bureaucratique, voyait très régulièrement ressurgir les récriminations portées à son encontre. Il lui était reprochée de ne pas accorder grande importance à des notions essentielles en gestion telles que rendement, productivité, efficacité ou encore efficience, voire de les ignorer. Plus clairement, elle était jugée non performante. Ceci voulait dire que les résultats qu'elle produisait étaient en deçà aussi bien de ses potentialités que des attentes des usagers et partenaires.

Les reproches sont le fait aussi bien de managers et d'opérateurs du secteur privé, d'usagers, de la société civile que d'agents de cette administration. Les mêmes griefs sont également formulés par les partenaires techniques et financiers de l'Etat du Sénégal qui jugent insuffisante la productivité des services publics. »

La notion de performance dans son sens managérial demeurait quasi inconnue du vocabulaire de la gestion publique au Sénégal.

Pourtant, elle apparaît depuis longtemps déjà comme un impératif démocratique. La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen établit, d'une part, que « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique (...) et d'en suivre l'emploi (art. 14) et, d'autre part, que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (art. 15). L'administration était déjà donc soumise à la performance et la reddition de compte.

Cette méconnaissance de la performance découlait du fait que la gestion publique est, selon Bernard ABATE (2014), « centrée sur l'amont de la fonction de production, les moyens [et que] les résultats ne sont pas pilotés. Cette gestion est une gestion de conformité à des règles communes : conformité des dépenses au budget, conformité de la gestion des personnels au statut régissant les agents publics, conformité des actes à la réglementation».

La Direction générale des Impôts et des Domaines, cadre de la présente étude, n'a échappé ni à cette logique wébérienne bureaucratique, ni aux reproches formulés à l'encontre de l'Administration, dont elle constitue un maillon essentiel. En effet, d'une part, ses relations avec les usagers étaient largement guidées par le principe de l'autorité et de la coercition. D'autre part, la gestion des services obéissait à la logique gestionnaire traditionnelle. Celle-ci, tant pour les moyens généraux que pour le personnel, était fondée sur l'application stricte des procédures, généralement en l'absence de toute appréciation du responsable sur les questions d'efficience ou d'efficacité. Les procédures doivent être appliquées au pied de la lettre. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, l'administration fiscale s'attachait à exécuter ses missions dans la logique du système en vigueur et ses résultats étaient à l'image de ceux des autres services publics. Dans ce service non plus, la performance n'était pas formellement intégrée dans les méthodes de gestion.

Pour l'administration fiscale, cela s'est traduit par le fait que chacun, dans son service, faisait son travail sans se poser la question de savoir comment améliorer la pratique pour pouvoir plus de recettes à l'Etat et améliorer les rapports avec les usagers. Comment augmenter les recettes recouvrées avec les moyens disponibles? Comment améliorer la qualité des services aux usagers pour lesquels une bonne information et la réduction des délais constituent une forte demande? Comment optimiser les ressources matérielles et financières etc. ?

Les attentes de l'utilisateur-client qui « en tous lieux compte sur une information courtoise et efficace, sur des services variés et de bonne qualité, sur des réponses diligentes, sur des relations personnalisées » ne sont pas satisfaites. L'insatisfaction sur les prestations avait fini de faire l'unanimité sur la nécessité d'améliorer la gestion publique.

De surcroît, la globalisation des économies, la compétition pour attirer les investissements directs étrangers (IDE) et les financements, le classement du Doing Business ainsi que les nouveaux enjeux de développement ont contribué à mettre en exergue un certain retard du Sénégal et de son administration face à d'autres Etats ayant adopté la NGP. A ce propos, «la compréhension des facteurs de performance passe par la comparaison ; comparaison dans le temps avec soi-même et comparaison avec les autres ».

WAINDROP et CHOL (2003) révèlent qu'une analyse de la globalisation établit une forte corrélation entre la performance de l'administration et la compétitivité des États. Celle-ci est corroborée par les propos d'un ancien ministre italien pour qui « l'organisation de l'État et les performances des administrations deviennent de plus en plus des facteurs compétitifs qui décident de la prospérité des nations ».

Nonobstant la relative méconnaissance du concept dans la gestion publique, les autorités qui étaient convaincues de la nécessité de s'orienter vers la performance, ont initié plusieurs réformes, en commençant par les Lettres de politique sectorielle de développement (LPSD). Celles-ci permettent notamment de favoriser les actions susceptibles d'impulser la croissance et de réduire la pauvreté, de préparer les budgets programmes et de contribuer à la résolution des problèmes auxquels sont confrontés les citoyens.

A la suite de la LPSD, le Cadre de Dépense (Sectoriel) à Moyen Terme (CD-S-MT) adossé à la Gestion axée sur les résultats (GAR), des outils de la gestion par la performance, ont été mis en œuvre.

Toutefois, la question n'a réellement été prise en charge que sous l'impulsion de l'Union Economique et Monétaire Ouest africaine (UEMOA). Dans le cadre régional, cette organisation s'inscrivant dans la mouvance du New Public Management (NPM) ou également Nouvelle gestion publique (NGP), en instaurant l'harmonisation dans la présentation des lois de finances des États membres, a posé le principe d'une gestion des finances publiques guidée par les critères de pertinence, d'efficacité et d'efficience. Tel a été l'objet de la Directive N°06/2009/Cm/Uemoa portant Loi de Finances au sein des pays de l'UEMOA. Sa transposition dans le droit national est l'œuvre de la loi 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances. Plus connu sous le nom de LOLF, cet instrument est le levier de la performance dans la gestion publique au Sénégal.

### **Problématique**

L'administration sénégalaise et particulièrement l'administration fiscale, eu égard, d'une part à ses relations avec les usagers, et d'autre part à sa place dans cette compétition internationale n'avaient-elles pas intérêt à intégrer la notion de performance? L'adoption des nouvelles méthodes de gestion publique érigeant la performance en principe directeur de l'action publique apparaissait à la fois comme une contrainte et surtout comme une opportunité.

La notion de performance correspond à l'atteinte d'objectifs ou de résultats attendus, et plus largement, à la création de valeur. Dans l'entreprise privée, la création de valeur est généralement associée à l'accroissement du profit. Elle doit être entendue dans le secteur public comme une optimisation des services rendus aux citoyens (GALDEMAR et al, 2012), La NGP vise la transposition dans la sphère publique de méthodes de gestion éprouvées dans l'entreprise privée et jugées meilleures car fondées sur la performance. Elle constitue « une réponse à la tendance de l'administration à se replier sur elle-même, privilégiant ses propres préoccupations au détriment des résultats à fournir aux bénéficiaires externes ». En outre, elle permet de « mieux répondre aux attentes et exigences des citoyens, donc aussi d'encadrer, rationaliser voire réduire la dépense publique ». Ces vertus reconnues à la NGP parmi tant d'autres, justifieraient à suffisance qu'elle soit élevée en nouveau paradigme dans la gestion publique. Elles apportent en effet des solutions aux problèmes de performance tels qu'ils se présentent dans l'administration sénégalaise.

Le secteur public, nouveau cadre d'application de la démarche de performance et le secteur privé, genèse de cette méthode, présentent de nombreuses similitudes. Ils produisent tous deux des biens et des services, en étant soumis à des contraintes de gestion de leurs ressources qu'elles soient financières, techniques et humaines.

Cependant, la nature des objectifs poursuivis dans les deux secteurs est différente. Si l'objectif principal de l'entreprise privée est la rentabilité économique, le secteur public quant à lui a comme raison d'existence la satisfaction de l'intérêt général, correspondant à la responsabilité d'un service public face au gouvernement et aux citoyens (GALDEMAR).

Mise en œuvre dans les entreprises du secteur parapublic, cette solution-panacée caractérisée principalement par une forte recherche de rationalité, de rentabilité économique et financière dans la gestion, a envahi quasiment toutes les agences publiques qui ont fini d'adopter les méthodes de gestion privée.

Aussi, les administrations publiques adoptent progressivement la démarche de performance, majoritairement dominée par l'optique de gestion budgétaire et financière comme on le constatera, sans cependant omettre les aspects organisationnels, de gestion des ressources humaines, d'amélioration des relations avec les usagers mais également et surtout des processus métier.

Mise en œuvre à la Direction générale des Impôts et des Domaines à la faveur d'un contrat avec la tutelle, la démarche de performance a induit des changements en profondeur dans cette administration publique. Ces changements n'étant pas une fin en soi mais ayant pour objet une amélioration notable de tous les processus et outputs, la question principale de recherche sera de savoir quel est l'impact de la démarche de performance dans l'administration fiscale sénégalaise ? En d'autres termes, quels sont les changements durables apportés par la démarche de performance à la Direction générale des impôts et des Domaines ?

Comment la démarche de performance induite par la NGP a été réceptionnée par l'administration publique sénégalaise ?

Comment cette démarche a-t-elle été mise en œuvre par la Direction générale des Impôts et des Domaines ?

Quels sont les changements induits par l'introduction de la performance à la DGID ?

Quels sont les résultats obtenus par cette administration ?

### **Objectif de l'étude**

Le présent travail se donne pour objectif principal de mettre en valeur l'impact, dans le secteur public et particulièrement dans l'administration fiscale, de la démarche de performance qui a fait ses preuves dans l'entreprise privée.

Cette démarche de performance dans le cadre de l'administration publique sera étudiée à l'aune de la Direction générale des Impôts et des Domaines (DGID). Cette structure du Ministère des Finances et du Budget a pour principale mission de collecter l'impôt au bénéfice de l'Etat, pour la couverture des charges publiques (salaires des fonctionnaires, bourses des étudiants, construction des écoles, des hôpitaux, des infrastructures, fonctionnement des services publics, etc.). Elle est également chargée de fournir aux usagers d'autres prestations de service public relatives au conseil, à l'assistance ou la délivrance de documents administratifs.

Nous verrons comment la démarche de performance a été introduite, pilotée et évaluée dans cette administration ? Quelles sont les améliorations et changements notés dans le fonctionnement des services et dans l'exécution de ses missions et des prestations aux usagers.

### **Intérêts du sujet**

L'intérêt du sujet réside dans le contexte actuel marqué par l'attention grandissante accordée par les citoyens, plus exigeants en matière de qualité des services publics et aux questions de gouvernance publique et plus particulièrement à la gestion budgétaire et financière des ressources, à leur utilisation efficiente et rationnelle.

Pourquoi avec plus de moyens, les services publics font « moins bien » que les entreprises privées et comment améliorer les performances publiques, pourrait être la question qui résume cette préoccupation commune aux gouvernants et aux citoyens.

L'intérêt que présente ce travail pour la DGID est qu'il sera de nature à lui permettre d'avoir une perception « extérieure », une évaluation qui pourrait lui permettre, au regard des dysfonctionnements et imperfections constatés, d'apporter des améliorations à son dispositif, à la suite des recommandations formulées.

Pour notre part, cette étude sera d'abord un prétexte pour effectuer des recherches approfondies sur la question de l'utilisation rationnelle et optimale des ressources de toute nature, préalable à toute gestion fondée sur la performance. Ce sera l'opportunité de faire une analyse de la transformation de l'administration fiscale à l'aune de l'adoption de la démarche de performance. Enfin, ce sera l'occasion de réfléchir sur la manière de définir des objectifs et des indicateurs et de responsabiliser les gestionnaires pour améliorer les performances de la gestion publique.

### **Introduction à la méthodologie**

Pour ce faire, notre approche méthodologique sera tout autant descriptive qu'analytique. Aussi, à partir des éléments bibliographiques nous ferons une revue de la littérature sur la notion de performance appréhendée selon les conceptions managériales de l'organisation ainsi que les critères à partir desquels la performance était appréciée. Toutefois, le focus sera mis sur la réception de la notion par les théoriciens du « new management public » qui a donné le départ de l'engouement pour cette « trouvaille ».

L'administration étant rationalité mais également normes, la démarche de performance sera d'abord étudiée sous le prisme de son fondement juridique ainsi que des instruments de sa mise en œuvre. Ainsi, dans un premier temps, il s'agira de recueillir tout le matériel juridique qui organise la performance dans l'administration publique. Il s'agira de faire la revue du cadre réglementaire et du cadre organique.

Pour étudier son implémentation à la Direction générale des Impôts et des Domaines, les documents préalables à la mise en œuvre seront les principales sources. Il s'agit notamment du Plan de Développement Stratégique de l'Administration fiscale (PDSAF), du contrat de performance et des plans d'actions.

Des entretiens seront menés avec les chefs de services qui se sont vu octroyer des moyens, assigner des objectifs et évaluer à partir d'indicateurs. Ces entretiens nous permettront de

voir comment les objectifs, les indicateurs ainsi que les moyens ont été déterminés et dans quelles mesures ces fonctionnaires ont été associés à leur définition.

Des entretiens seront également menés avec des fonctionnaires de la Cellule de l'Evaluation et de la Performance (CEP) et de l'Inspection générale des Finances (IGF), deux services du Ministère des Finances et du Budget, éléments centraux du dispositif de la performance.

Enfin la méthodologie adoptée comportera l'exploitation des rapports annuels produits par la DGID ainsi que des rapports annuels de performance du MEFP rendant compte de la gestion du département. Par ailleurs, nous mettrons à profit notre expérience personnelle, en tant qu'acteur, chargé du pilotage de la performance dans une direction de la DGID.

### **Plan du travail**

Pour mener cette étude que nous voulons pratique et documentaire, le travail sera structuré en deux parties. La première partie, essentiellement théorique, sera consacrée d'une part, à la notion de la performance dans les services publics et d'autre part, au cadre juridique et organisationnel de son implémentation dans l'administration sénégalaise. Dans la seconde partie sera traitée la mise en œuvre de la démarche performance à la Direction générale des Impôts et des Domaines.





**PREMIERE PARTIE  
CADRE THEORIQUE**

# Chapitre 1 : REVUE DE LITTERATURE SUR LE CONCEPT DE PERFORMANCE

## 1.1 LE CADRE CONCEPTUEL DE LA PERFORMANCE

La question de la performance a toujours été au cœur des préoccupations aussi bien des individus que des organisations et dans tous les domaines. Au demeurant, cette place plus que centrale de la performance qui cristallise l'intérêt éminent des managers et pas seulement d'eux, fait que celle-ci constitue un enjeu majeur dans la vie des organisations. Aussi, une claire compréhension de la notion diversement définie et comprise est-elle nécessaire.

### 1.1.1 Approche définitoire

Définir la performance ne sera pas tâche aisée tant le concept intéresse presque toutes les disciplines et domaines d'activités. Appréhendé dans l'optique des organisations, domaine qui nous intéresse, la notion a connu des évolutions diverses au gré des « écoles »<sup>1</sup> ou courants de pensées qui, chacun, lui a donné un sens, en fonction de sa conception de l'organisation, un concept dialectique à la performance. L'organisation communément acceptée comme étant un groupe d'individus qui structure, ordonne et pilote des ressources, notamment matérielles, humaines, financières, est supposée avoir pour objectif d'atteindre un résultat quelconque qui, réalisé, représente de façon simplifiée la performance. La poursuite d'un objectif est même la condition d'existence d'une organisation (Chester et Barnard, 1968). Aussi, pourrait-on dire que « la performance est une exigence pour la pérennité de l'organisation, inévitablement liée aux valeurs des personnes et des groupes d'intérêts qui la mesurent. Par voie de conséquence, ce concept ne peut avoir de signification en soi. Il ne peut en avoir que pour ceux et celles qui s'y réfèrent dans leurs rapports avec les organisations<sup>2</sup>. »

---

<sup>1</sup> Une école de pensée désigne un ensemble de personnes qui partage des opinions semblables ou un point de vue similaire dans leur discipline ou domaines. C'est ainsi que dans les théories des organisations, quatre grandes Ecoles ont généralement été identifiées avec pour chacune d'elles un fondateur.

<sup>2</sup> [http://theses.univ-lyon2.fr/documents/getpart.php?id=lyon2.2001.lahlali\\_m&part=47389](http://theses.univ-lyon2.fr/documents/getpart.php?id=lyon2.2001.lahlali_m&part=47389)

Le concept de performance sera d'abord abordé selon ses différentes acceptions contemporaines au regard des courants de pensées gestionnaires ou il existe une foisonnante littérature. Le concept sera également étudié sous l'angle des théories de l'organisation, principalement de l'Ecole classique et de celle des relations humaines.

#### **1.1.1.1 La performance selon les théories managériales**

L'organisation est diversement appréhendée par les « écoles » et le concept de performance qui lui est associé a suivi cette diversité. Nous nous intéresserons principalement à l'Ecole de la théorie classique de l'organisation et à l'Ecole des relations humaines qui nous paraissent les plus intéressantes.

L'Ecole de la théorie classique de l'organisation, avec Frederick Winslow Taylor, Henri Fayol, Max Weber et Henry Ford présente l'organisation « comme une structure formelle basée essentiellement sur des critères économiques »<sup>3</sup>. Corollairement à cette conception, la performance signifie rendement et productivité dans le travail et elle est obtenue par une organisation scientifique et rigoureuse du travail sous le leadership d'un chef.

En résumé, pour ce courant de pensée, la performance qui peut être appréhendée comme l'atteinte de la meilleure productivité et du meilleur rendement s'obtient par la combinaison des rationalités productive de Taylor, administrative de Fayol et structurelle de Weber.

Cette conception de l'organisation et corrélativement de la performance, qui comportait des effets négatifs autant sur les travailleurs que sur le rendement et la productivité, fut remise en cause par d'autres classiques.

Ainsi, l'Ecole des relations humaines dont l'initiateur principal fut Elton Mayo ajoutera une dimension humaine et sociale qui intégrait le sort du travailleur dans l'organisation et donc dans la performance. Leban (2005) s'inscrit dans cette logique en démontrant l'importance de l'humain dans la construction de la performance. D'autres auteurs ont également mis en évidence cette importance de la dimension humaine dans la performance. Laroche (2002) souligne la nécessité d'un dialogue social poussé comme vecteur de la performance ou encore Dunlop (1958) celle de la mise en place d'un système de relations

---

<sup>3</sup> Op cit

professionnelles pour impacter la performance et générer des règles de fonctionnement tendues vers cet objectif de performance.

La notion a également été discutée par les courants économiques plus animés par des soucis plus opérationnels et gestionnaires que théoriques ou doctrinales.

### **1.1.1.2 La performance contemporaine :**

Les différentes conceptions managériales de la performance ont constitué les fondements des définitions contemporaines de cette notion polysémique, complexe et aux approches nombreuses. Par ailleurs, le concept ne fait pas l'unanimité autour d'une définition précise tant celle-ci peut être largement tributaire du domaine ou de l'optique dont il est question. Nous allons toutefois nous focaliser sur la performance aux sens gestionnaires ou s'y apparentant, à l'exclusion de tout autre.

D'après Pesqueux (2005) le mot performance dérive, étymologiquement, de l'ancien français « *parformer* » qui signifiait « *accomplir, exécuter* » et signifie à la fois accomplissement d'un processus, d'une tâche avec les résultats qui en découlent et le succès que l'on peut y attribuer.

Pour Notat (2007) la performance serait, quel que soit le domaine, un constat officiel enregistrant un résultat accompli à un instant T, en référence à un contexte, un objectif et un résultat attendu. Notat s'inscrit dans la mouvance de l'universalité de l'usage de la performance. Une universalité que Lebas et Euske (2007, p. 125) qui notent que la performance est largement utilisée dans tous les domaines de la gestion, circonscrivent à la gestion. Du fait que le mot renvoie à la fois à l'idée d'action et à celle d'état, provisoire ou final, Pesqueux le qualifie de mot « attrape-tout ».

A la dimension de la performance comme résultat représentant le « niveau de réalisation des objectifs » (Burlaud, 1995), A. Bourguignon (1997) ajoute respectivement celle d'« action » qui met en exergue la compétence et celle de « succès qui lui-même dépend du caractère plus ou moins ambitieux de l'objectif fixé et de ses conditions sociales d'appréciation et de réalisation ».

### **1.1.2 Les composantes de la performance :**

La délicatesse de la définition de la performance tient à sa relativité ainsi qu'à sa double dépendance, au contexte d'une part et à la définition des objectifs, d'autre part.

Cette performance a pendant longtemps été un concept unidimensionnel limité à celle financière. Selon Saulquin et al (2007), elle était mesurée à l'aune du seul profit, du fait de la prépondérance des propriétaires dans le processus de décision. Il s'en est suivi que dans cette optique financière, la mesure de la performance visait essentiellement la création de valeur pour les actionnaires. La performance était un indicateur de résultat, renvoyant à la notion de rentabilité du capital investi focalisé sur le ROI (return on investment), revient sur l'enchaînement nécessaire allocation /récupération (Stéphane Jacquet, 2011).

Avec la complexification de l'environnement économique (Barillot, 2001) et la carence de la seule optique financière à rendre compte des réalisations de toutes les branches de l'organisation, dont la responsabilité n'incombe plus aux seuls actionnaires, la performance unidimensionnelle n'est plus suffisante (Kaplan et Norton, 1996).

La prise en compte de ces « nouvelles » dimensions qui enrichissent et complexifient le concept, en substance, pour Kalika (1988), Kaplan et Norton (1992, 1993), Morin et al. (1994) nécessite la transition vers une vision plus large de la notion de résultat, en intégrant des indicateurs variés tels que la qualité du produit et du service, la mobilisation des employés, le climat de travail, la productivité, la satisfaction de la clientèle etc.

Ainsi, appréciée dans son caractère multidimensionnelle et globale, la performance n'est plus seulement financière mais également stratégique, organisationnelle, sociétale etc.

Ainsi s'achemine-t-on vers la performance globale qui est « l'agrégation des performances économiques, sociales et environnementales » (Baret, 2006) elles-mêmes constituées chacune d'elles de plusieurs composantes. Cette performance globale est selon Marcel Lepetit « une visée (ou un but) multidimensionnelle, économique, sociale et sociétale, financière et environnementale, qui concerne aussi bien les entreprises que les sociétés humaines, autant les salariés que les citoyens ».

La performance a également fait l'objet des définitions en référence à l'approche ou à la finalité que sont les concepts d'efficacité et d'efficience, qui apparaissent quelques fois comme ses synonymes. Pour Pesqueux, ces deux notions sont également porteuses de sens;

elles représentent un éclairage libéral de la performance qui pourrait alors être considérée comme une métaphore de l'efficacité et de l'efficience

Sur cette mouvance, Alazard et al (2004 :7) considèrent la performance comme « l'association de l'efficacité et de l'efficience ». D'autres auteurs tels que Mikita (2002) Miles (1996) partagent la conception de Alazard, même si la formulation est différente.

Toutefois, les critères retenus par Marion et al (2012) semblent plus exhaustifs. Ces auteurs soutiennent en effet, qu'importe la grille de lecture retenue pour définir la performance, cette dernière est associée à quatre principes fondamentaux que sont l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la cohérence.

Toutes ces acceptions de la performance ont le désavantage de ne pas prendre suffisamment en charge toutes les dimensions publiques de la performance ou plus précisément de la performance dans l'administration publique que nous verrons plus loin.

Quelle que soit la déclinaison de la mesure de la performance, son analyse comme « outil de management » (Saulquin et al, 2007) relève de l'utilisation des indicateurs comme un processus itératif qui, dans le cadre de la pratique managériale, permet d'aiguillonner et de corriger cette performance.

La performance se déclinant en résultats obtenus après la définition d'objectifs et la consommation de moyens, il en découle qu'elle fait l'objet de mesure suivant des critères.

### **1.1.3 Les critères de mesure de la performance :**

Les critères sont les instruments de pilotage, de mesure et d'appréciation d'une activité. Ce sont des données déterminées à partir de faits mesurables qui indiquent, de façon qualitative ou quantitative, une évolution par rapport à des objectifs stratégiques qu'une organisation s'est assignée.

Si les critères de l'optique financière sont importants dans la gestion par la performance, ils ne constituent pas toujours des bases d'appréciation adaptées aux différents secteurs ou domaines d'activités. Par ailleurs, même dans le cas des organisations à but économique, la prise en compte de ces seuls critères peut être exclusive des performances réalisées par d'autres fonctions. Ce qui a fait dire à Dohou-Renaud (2007), Bouquin (2004) et Lebas (1995), en substance, que la performance financière n'intègre pas la totalité des acteurs et

segments qui participent au développement de l'entreprise et plus largement de l'organisation.

Aussi, aux critères classiques de mesure de la performance, d'autres plus inclusifs sont utilisés en complément.

### **1.1.3.1 Les critères classiques de mesure de la performance**

De façon classique, les critères de mesure de la performance les plus utilisés sont l'efficacité et l'efficience. Toutefois, de nouveaux critères inclusifs de tous les segments de l'organisation et de toutes les dimensions sont apparus pour prendre en compte le caractère multidimensionnel de la performance.

#### *1.1.3.1.1 L'efficacité*

L'efficacité constitue le critère basique de mesure de la performance. Sa perception est quasiment la même chez les auteurs étudiés. Elle traduit l'aptitude de l'entreprise à atteindre ses objectifs, en rapportant les résultats aux objectifs (Marion et al, 2012). Elle représente la conformité de l'atteinte de l'objectif de résultat (Commarmond et Exiga, 1998).

Le concept d'efficacité définit le rapport entre le résultat obtenu et l'objectif initialement fixé. Son évaluation analyse l'adéquation entre les résultats réels et les objectifs ciblés. Philippe Bezes la considère comme la «confrontation des objectifs affichés et des résultats obtenus». Ceux-ci peuvent avoir un caractère quantitatif (production d'une quantité projetée), qualitatif, coût de production (viser la réduction des coûts). Ces objectifs peuvent également tenir aux délais ou à la rentabilité. L'organisation efficace et de ce point de vue performante est donc celle dont les résultats cadrent avec les objectifs fixés.

L'appréciation de la performance d'une organisation au regard de ce critère doit quelques fois être relativisée. En effet, des objectifs peu ambitieux peuvent aisément être atteints sans performance. Aussi, cette performance fonctionnelle devrait être mise relation avec la performance stratégique du même ordre (Chandler, 1992).

#### *1.1.3.1.2 L'efficience*

Ce critère de mesure et d'évaluation, plus adapté à la performance fonctionnelle, est une notion proche de l'efficacité. Elle renvoie à la mise en rapport des ressources utilisées dans

une action aux résultats obtenus par celle-ci. Pour Marion, l'efficacité met en relation les résultats et les moyens, en rapportant un indicateur de résultat à un indicateur de mesure des capitaux employés, et pour Commarmond et Exiga (1998), l'efficacité implique le respect des contraintes de ressources, c'est à dire des moyens négociés. Cette perception de l'efficacité rencontre l'adhésion de Doriath qui la considère comme « la capacité à minimiser les moyens employés pour obtenir un résultat donné ».

Elle constitue un critère de mesure du niveau de rationalisation ou d'optimisation des moyens mis en œuvre pour atteindre un résultat défini. Il permet de voir si le résultat a été atteint avec le minimum de moyen nécessaire, s'il y a pas eu un gaspillage c'est-à-dire l'utilisation inutile de ressources dont on pouvait se passer.

L'efficacité est donc le meilleur usage des moyens et caractérise, en somme, une organisation ou un processus qui atteint ses objectifs optimaux dans le cadre d'une utilisation optimale des ressources (utilisation de la solution la moins coûteuse).

La performance stratégique, garante de la pérennité de l'organisation et dont la principale composante est la performance concurrentielle qui, elle-même, émane des autres aspects de la performance fonctionnelle fait l'objet pour sa part, de critères préférentiels de mesure et d'évaluation.

#### *1.1.3.1.3 Le critère de la pertinence*

La pertinence met en relation les objectifs stratégiques ou les moyens avec les contraintes de l'environnement. La pertinence permet d'évaluer la performance dans le domaine stratégique, c'est-à-dire l'avantage concurrentiel à partir d'une appréciation entre l'adéquation des éléments de l'offre (créateurs de valeur) et les attentes du marché.

Elle permet en outre d'apprécier l'adéquation de la structuration de l'entreprise au regard de ses objectifs stratégiques notamment à pour la performance concurrentielle et la pérennité. La pertinence évalue également la performance stratégique de l'adéquation entre l'offre de l'organisation et les attentes du marché ou du public (Marion et al).

Ceci partant de la théorie de Chandler largement partagée par les spécialistes de l'organisation selon laquelle ce sont les stratégies d'une entreprise qui déterminent ultimement ses formes d'organisation.



#### *1.1.3.1.4 Le critère de la cohérence*

Marion, sur ce critère qu'il considère comme un des principes fondamentaux de définition de la performance, n'a pas été suivi par beaucoup d'auteurs, sur la question de la performance et de son évaluation. La cohérence traduit l'harmonie des composants de base de l'organisation pour mesurer la performance organisationnelle en rapportant les objectifs aux moyens (Ecosip, Cohendet et al., 1995).

Elle fait référence à des décisions qui sont logiques entre elles et par rapport à une échelle de préférence.

### **1.1.4 La performance dans le secteur public**

Si de manière simplifiée, la performance est la création de valeur au sens de Marion (terme qui inclut la valeur économique, financière, ou « tout simplement se rendre utile par sa mission et au travers de ses produits pour ses clients », la performance publique implique d'autres dimensions. Celles-ci tenant à la nature publique de l'entité, une connaissance de la sphère publique est nécessaire à celle de la performance du même ordre.

#### **1.1.4.1 Qu'est-ce que le secteur public ?**

Il n'existe pas de définition juridique précise de la notion de secteur public. On peut néanmoins le définir comme le secteur regroupant toutes les activités économiques et sociales prises en charge par les administrations, les entreprises publiques et les organismes publics.

En France, l'Institut national de la Statistique et des Etudes économiques (INSEE) définit le secteur public comme toutes « les unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires ». Au sens fonctionnel ou matériel, l'Administration publique a pour but la réalisation des besoins d'intérêt général et cela d'une manière désintéressée.

Au-delà de leur mission, une distinction fondamentale est constituée sur la nature de leurs « cibles » respectifs. Le fait que le secteur public reçoit des usagers qui doivent être satisfaits selon le principe de l'équité et de l'égalité (même si le concept de client fait

irruption) alors que les entreprises peuvent se constituer une clientèle à leur guise, détermine en partie la nature de la performance publique.

Dans ce sens, le secteur public intègre les entreprises et établissements publics ainsi que les agences. Ces trois catégories d'organisation, bien qu'appartenant à la sphère publique, ont tous adopté les méthodes de gestion de l'entreprise privée et ne sont donc pas concernées par la présente étude.

En effet, celle-ci se concentre sur les services bureaucratiques au sens de Wéber pour lesquels la principale mission est la prise en charge de l'intérêt général et notamment des services non marchands c'est-à-dire fournis gratuitement ou à des prix non économiquement significatifs.

#### **1.1.4.2 Qu'est-ce que la performance publique ?**

Dans la sphère de l'administration publique, la performance doit être appréhendée dans son acception anglaise. Dans ce sens, la performance aura la signification de mise en œuvre, réalisation ou encore résultat. Aussi, la performance publique peut donc être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre les politiques publiques et à rendre compte de leurs résultats (Waintrop et Chol, 2003). Toutefois, la définition par le Ministère français du Budget, maître d'œuvre de la démarche en France, comme « la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion » semble la plus à même de rendre compte de la notion dans le contexte sénégalais.

Ainsi, la performance publique devra être appréciée à un triple niveau avec comme finalité l'amélioration des services pour la satisfaction des citoyens.

L'appréciation de la performance publique suivra trois (3) axes de l'objectif de l'action publique à travers les programmes à l'attention du citoyen, de l'utilisateur ou du contribuable qui peuvent se retrouver dans la même personne.

Du point de vue des citoyens et de la collectivité qui attendent de l'action publique une modification qualitative tangible de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire, la performance sera socio-économique.

Du point de vue de l'usager du service public, la performance se déclinera en qualité de service.

Enfin pour le contribuable, la performance tiendra à l'efficacité des services rendus c'est-à-dire au rapport entre l'activité des services et les ressources consommées. La performance sera alors l'utilisation de la juste mesure de ressources avec la prestation du service optimal.

### **1.1.4.3 Les enjeux de la gestion par la performance dans le secteur public**

Si très souvent l'adoption de la démarche de performance induite par la NGP est apparentée à une mouvance mondiale dans laquelle il faut s'inscrire « sous la pression conjointe de la mondialisation et des nouvelles exigences des citoyens » (Waintrop et Chol), l'évidence en est, nonobstant les causes et controverses, qu'elle présente des enjeux évidents de bonne gestion pour le secteur public.

Poser le problème de la performance publique, c'est selon Robert Fouchet (1999) s'interroger sur les nouveaux modes de management des services aux publics. Aussi, fait-il sien les trois enjeux fondamentaux visant le renouveau du service public français (C. Grémion et R. Fraisse, 1996 ; L. Chaty, 1997):

- « la mise à jour des retards pris par l'organisation publique » dans son adaptation à l'environnement qui, lui, change rapidement ;
- « la volonté de s'adapter à la modernité », c'est-à-dire penser l'Etat...comme force de régulation du marché au service des citoyens, avec pour ambition d'organiser les transformations de la vie sociale ; et surtout
- « l'adoption de comportements modernes », c'est-à-dire non plus seulement gérer selon les lois, les décrets et les règlements, mais adopter des pratiques managériales réorganisant la gestion interne, améliorant les résultats de l'échelle juridique.

Aussi, la performance publique consiste notamment, pour Robert Fouchet, « à atteindre une double réconciliation : celle des agents publics avec leur métier, et celle des citoyens avec leur administration, mais aussi à trouver des voies nouvelles permettant d'impliquer dans cette logique les différents niveaux d'interventions publiques ...».

D'abord, la logique de performance publique tend à l'instauration d'un renouveau de la culture managériale et du dogme du résultat et de la productivité à tous les échelons.

Désormais, individuellement responsables de la performance de leur service, les gestionnaires n'auront plus pour objectifs que la réalisation des activités dans le cadre d'un budget défini et l'atteinte des niveaux de performance assignés par les autorités.

La démarche de performance invite les services à définir clairement leurs objectifs. Ainsi, elle enrichit les conditions d'exercice des missions des agents en les confortant dans la réalisation de celles-ci. En effet, toutes les administrations s'interrogent aujourd'hui sur leurs objectifs et sur leur efficacité. Pour parvenir aux objectifs qui leur sont fixés, « elles devront le cas échéant se réformer, se structurer différemment, et se doter de nouveaux outils. C'est ainsi que progressera la réforme de l'État » (Migaud et Lambert ; 2006).

Ensuite, cette démarche à l'avantage de mettre la performance au service de la productivité de l'Etat. Ainsi, « au regard de la contrainte budgétaire, l'intégration de la performance dans la décision publique doit permettre de dégager des marges de manœuvre et ainsi contribuer à répondre aux enjeux de soutenabilité des finances publiques ». Il s'agit donc de rechercher la maximisation de l'utilité des finances publiques et d'améliorer l'efficacité des ressources.

Un enjeu important de la performance publique est qu'elle introduit une spécificité tenant aux critères de sa mesure. Ainsi, en plus des critères classiques qu'elle contextualise pour certains (efficacité, efficacité, pertinence et cohérence), la performance publique est également plus mesurée par son effectivité (qui sur certains aspects peut se confondre à l'efficacité) et par son impact.

L'effectivité révèle dans quelle mesure les réalisations prévues ont été mises en œuvre alors que l'impact permet, pour sa part, de déterminer les effets réels de l'action publique (Galdemar et al).

A posteriori, Mahrez Zahed (2017) constate que « la démarche de performance a transformé en profondeur la gestion publique par l'instauration de règles nouvelles et inédites. Cette démarche s'accompagne d'un certain nombre de mesures, dispositifs et autres règles à observer afin de mesurer l'efficacité et l'efficacité de l'action des pouvoirs publics ».

#### **1.1.4.4 L'évolution du management dans le secteur public**

La nouvelle gestion publique est la dernière en date des types de management public qui est devenu « la gestion de l'organisation publique lorsque celle-ci connaît une crise de légitimité, c'est à dire lorsque les normes juridiques du critère du service public ne suffisent plus à assurer la légitimité du secteur public » (Burlaud et Laufer, 1980). Toujours est-il que « le management dans le secteur public, loin d'être une mode passagère, serait un phénomène récurrent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale » (Romain Laufer, 2008).

La multitude de réformes expérimentées et mises en œuvre dans les administrations publiques témoigne de la réelle volonté d'une quête de performance ; une volonté née de la crise de légitimité des organisations publiques. Le management public est donc dans un processus dynamique de mutation.

##### *1.1.4.4.1 Les logiques gestionnaires traditionnelles*

La nouvelle gestion publique est fréquemment mise en parallèle avec le type de gestion qui prévalait au sein des administrations publiques partout dans le monde jusqu'à la fin des années 70 et associée à la conception wébérienne de la bureaucratie.

Ce type de gestion reposait, selon Daniel Mockle (2006), sur :

- ✓ la primauté du respect des principes (régularité, légalité, neutralité, égalité, de l'équité et de l'intégrité) et des règles impersonnelles posés par le droit public ;
- ✓ l'existence d'un corps d'agents publics liés par un statut et assujettis à des obligations notamment respect de la hiérarchie, d'intégrité, de loyauté, de neutralité etc.

La nouvelle gestion publique, comme son nom l'indique, fut présentée par ses promoteurs comme un type de gestion qui devait être compris d'abord comme en rupture avec le modèle d'administration publique de type wébérien.

Cette rupture revendiquée s'appuie sur un ensemble de critiques des administrations publiques conformes au modèle wébérien, que Dorval Brunelle résume en trois points :

1. le manque de contrôle démocratique sur l'administration publique qui agit souvent selon l'intérêt et la vision des fonctionnaires et non dans le sens du bien commun ;

2. l'ambition des fonctionnaires qui utilisent leur influence, leur expertise et leur savoir afin d'augmenter les budgets, leurs responsabilités et leur contrôle sur les orientations de l'État ;
3. l'inefficacité et la lourdeur de l'administration publique qui est incapable de livrer des services de qualité ou de s'adapter aux nouvelles réalités socioéconomiques.

#### 1.1.4.4.2 Les prémices de la démarche de performance dans la gestion publique

La notion de performance a toujours existé dans la gestion publique et a été implanté par des processus budgétaires. En effet, dans les années 60, les Etats-Unis d'Amérique ont expérimenté le *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS). Le PPBS a été défini comme le système budgétaire qui intégrait trois processus utilisés la plupart du temps de façon plus ou moins complète et de façon plus ou moins indépendante : la planification, le contrôle de la gestion (efficacité) et le contrôle comptable sur l'utilisation des ressources (Denis Bédar, 1973). Le PPBS mettait en corrélation les objectifs et les ressources utilisées et rappelle, de ce point de vue, le ciblage de l'efficacité dans la NGP.

Le PPBS est le précurseur de l'usage du programme, dans la budgétisation, présenté comme un regroupement d'activités gouvernementales qui concourent à la réalisation d'un objectif ou output distinct. Le programme du PPBS épouse les contours du programme dans le contexte sénégalais de la gestion par la performance.

D'autres initiatives ciblant la performance dans la gestion publique ont été expérimentées notamment le *management by objectives* (MBO) ou encore le *zero-base budgeting* (ZBB) qui consiste à remettre en question l'ensemble des postes budgétaires d'un programme à chaque nouvel exercice financier et de justifier la nécessité de toute nouvelle allocation.

Il y'a également eu, en France, la mise en œuvre de la technique dite de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) qui apparaissait comme le pendant de la PPBS américaine.

La finalité de toutes ces techniques budgétaires était l'amélioration de l'emploi des fonds publics. Aussi, après la définition des objectifs des projets, ces techniques mettaient l'accent sur leur évaluation par le biais d'études coût-bénéfice ou coût-efficacité.

Pour des raisons diverses liées à leur complexité entre autres, le PPBS et la RCB ont connu des échecs et la gestion publique a subi de fortes influences des théories managériales qui ont donné naissance à la Nouvelle Gestion Publique.

#### *1.1.4.4.3 La Nouvelle gestion Publique ou l'influence des théories managériales*

La Nouvelle Gestion Publique ou Nouveau Management Public est selon Christopher Hood (1991) le type idéal de la nouvelle gestion publique. C'est un modèle de gestion de l'administration publique érigé en opposition au modèle de gestion bureaucratique (Charbonneau M., 2012). Son irruption a été favorisée par les échecs successifs des techniques budgétaires que sont le PPBS et la RCB mais également par un contexte économique difficile pour les Etats (choc pétrolier, chômage endémique, crise de légitimité des services publics). Toutefois, des facteurs conjoncturels et environnementaux spécifiques ont çà et là été significatifs (Merrien, 1999) : l'inefficacité du secteur public (Grande Bretagne et Japon), l'endettement (USA), les crises financières (Nouvelle Zélande, Canada) et de manière générale le déclin de la confiance des citoyens vis-à-vis des Etats.

Toutefois, aucune de ces raisons n'expliquerait à elle seule la mise en place du NMP, même si les crises financières sont souvent apparues comme les principaux facteurs déclenchants. Le NMP a pour origine des pressions tant internes qu'externes au secteur public, pressions qui se complètent et se renforcent plus ou moins selon les configurations (Amar et Berthier, 2007).

Si l'on voit que les grandes transformations prônées par la NGP notamment les privatisations des grandes entreprises publiques ont eu lieu au début des années 1980, l'on peut considérer que c'est l'avènement de la pensée néolibérale politiquement concrétisée par l'arrivée au pouvoir en Grande Bretagne et aux Etats-Unis de Margaret Thatcher et Ronald Reagan qui a installé les réformes caractéristiques de la NGP (Christensen, 1998).

L'idée principale de la NGP est que les méthodes de management du secteur privé sont supérieures à celles du secteur public et peuvent lui être transposées. Le secteur public est jugé inefficace, peu innovant, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement, trop centralisé ; confortant ainsi les critiques de Brunelle Dorval à l'encontre de l'administration.

Donnant sa entendement théorique de la NGP, Bezes estime que c'est un ensemble hétérogène d'axiomes qui puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée : courant néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, prescriptions issues de savoirs de management, rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales telles l'OCDE ou la Banque mondiale, etc.

Baruch, Marc Olivier et Philippe Bezes (2007) soulignent que « la NGP est constituée d'un ensemble d'axiomes et de recettes tirés de théories économiques et de prescriptions issues de savoirs de management appliqués aux firmes privées » alors qu'Urio (1998) avait résumé la Nouvelle Gestion Publique par les « 3E », initiales des critères d'économie, d'efficacité et surtout d'efficience qui en serait l'objectif prépondérant.

Ferlie (1996), rejoignant la position de Bezes sur certains points, synthétise les principes de la NGP à travers ce qu'il appelle les quatre modèles idéaux types que sont :

- ✓ le modèle de l'efficience ou du rendement qui consiste en l'application des méthodes du secteur privé au secteur public ;
- ✓ le modèle du « downsizing » et de la décentralisation privilégiant la contractualisation et une plus grande flexibilité organisationnelle ;
- ✓ le modèle de la recherche de l'excellence qui se concentre sur la notion d'apprentissage de l'organisation ;
- ✓ et le modèle orienté service public qui met le focus sur la notion de qualité et d'orientation clientèle de l'organisation (celle-ci s'apparente à la promotion du marketing).

Dans le prolongement de Pettigrew, Gow et Dufour (2000) font remarquer que le nouveau management public soit conduit l'administration publique à déléster ses activités, par un recours à des partenariats public-privé (PPP) et à la privatisation soit incite les politiques à s'appuyer sur la professionnalisation des gestionnaires pour réformer la bureaucratie.

Les éléments descriptifs de la NGP tirés de la définition de Hood (Benoit Levesque, 2013) sont les plus remarquables dans la pratique. Nous en retenons les cinq suivants :

1. des pratiques de management professionnel dans le secteur public où les plus hauts gestionnaires jouissent d'une relative liberté de gestion bien que soumis à des redditions de compte conformément aux responsabilités qui leur ont été confiées ;
2. des normes explicites et des mesures de la performance, ce qui suppose une définition précise des cibles, des objectifs et des indicateurs de succès pour des évaluations quantitatives ;
3. l'accent sur le contrôle des résultats (output et outcome) plutôt que sur les processus et le respect des règles ;



4. l'orientation client et la préoccupation pour la qualité tout en assurant une livraison de services publics plus semblable, adaptée voire conviviale pour les usagers ;
5. l'introduction des méthodes et d'outils de gestion du privé dans le secteur public pour plus de flexibilité et d'initiatives (recrutement et rémunération, coordination horizontale et non plus hiérarchique).

La démarche de performance qui ne constitue qu'un aspect de la NGP est quasiment devenue son synonyme.

#### **1.1.4.5 Les innovations de la démarche de performance dans le management public**

Suivant la vision de Pettigrew (1997) sur la NGP, les innovations qu'elle induit dans la sphère publique de nature soit institutionnelle soit organisationnelle.

##### *1.1.4.5.1 Les innovations institutionnelles*

C'est d'abord son désengagement variable de l'économie dite marchande par la sous-traitance, la privatisation et le partenariat Public-Privé (PPP).

Par ces trois techniques, des responsabilités autrefois assumées par l'État sont transférées vers des acteurs du secteur privé. La sous-traitance et la privatisation des interventions de l'État représentent un «réajustement plus global des sphères respectives des secteurs privé et public » (François Lacasse, 1993) tandis que les partenariats Public-Privé impliquent une complexification des rapports entre ces deux secteurs.

C'est ensuite la décentralisation et la déconcentration du pouvoir de décision, l'autonomisation et la mise en compétition des unités administratives.

Le concept d'autonomie désigne la « capacité décisionnelle propre » de l'administration publique et «l'absence de limitations à la mise en œuvre de cette capacité décisionnelle. » Troupin S., Verhoest K., Rommel J. 2010.

##### *1.1.4.5.2 Innovations organisationnelles*

Celles-ci touchent la sphère publique dans son fonctionnement, dans ses procédures. Si les transformations structurelles ont été les plus difficilement acceptées et mises en œuvre, celles organisationnelles ont été plutôt bien accueillies. Ce sont :

- la gestion par les résultats :
- la responsabilisation du personnel du secteur public.

➤ **La gestion par les résultats :**

La notion a fait l'objet d'une définition par des structures de coopération au développement.

Selon l'Agence Canadienne pour la Développement International (ACDI), la Gestion axée sur les résultats (GAR) est « un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition de résultats escomptés, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'atteinte de ces résultats, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement ».

La définition proposée par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), tout en ciblant le résultat, met également l'accent sur la planification et le pilotage. Pour le PNUD la GAR est « une stratégie de gestion appliquée par une organisation pour veiller à ce que ses procédures, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis ».

Enfin, pour la Déclaration de Paris<sup>4</sup>, « axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre [...] en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision ».

Si la NGP est souvent décrite comme s'inspirant des techniques de gestion du secteur privé, c'est également en raison de l'importance qu'elle accorde à l'atteinte de résultats quantitatifs, donc mesurables, en tant qu'indicateurs de gains d'efficacité et d'efficience.

➤ **La responsabilisation des gestionnaires :**

Corrélativement à la décentralisation et la déconcentration organique du pouvoir de décision, une autonomie est accordée aux dirigeants et cadres. Elle permet de diminuer les lourdeurs bureaucratiques liées habituellement à un contrôle plus strict du travail de gestion.

---

<sup>4</sup> Déclaration (de Paris) sur l'efficacité de l'aide, adoptée à Paris le 2 mars 2005 par les ministres et hauts responsables de 90 pays et les dirigeants ou représentants de 27 organismes d'aide

Aussi, la NGP préconise la création d'unités autonomes dirigées par des managers ayant la même autonomie qu'un chef d'entreprise privée et parallèlement dénie toute utilité aux hiérarchies administratives et réduit la portée des textes portant statuts des fonctionnaires (Merrien).

La responsabilisation des gestionnaires sur les résultats attendus par les usagers ou par la tutelle doit s'accompagner de la possibilité pour ceux-ci de choisir leurs collaborateurs et d'envisager les moyens à mettre en œuvre. Ainsi, pour Mockle, la gestion par les objectifs de résultats doit « laisser une grande latitude au destinataire de la norme qui peut ou pourrait avoir le choix des moyens ».

La NGP traduit en réalité différentes conceptions allant des plus radicales (véritable logique de marché et de recherche d'efficacité, retrait de la puissance publique du secteur marchand, fonctionnement calqué sur celui de l'entreprise) aux plus souples (modernisation des méthodes de gestion dans le maintien de la spécificité du service public) (Anni Bartoli, 2008). Certains auteurs excluent les techniques de retrait de l'Etat du secteur marchand (privatisations, PPP etc.) des mesures prônées par la NGP.

Selon les pays, l'implémentation de la NGP a revêtu une configuration variable allant d'une implémentation brute, notamment pour les pays en développement, à un management « ad hoc », en fonction de l'intérêt pour un aspect particulier des méthodes ainsi que des attentes.

Par leur nature, la mise en œuvre de certains axiomes de la NGP revêt un caractère conjoncturel, quoique pouvant parfois s'inscrire dans la durée. C'est le cas pour les programmes de désengagement de l'Etat du secteur marchand par les privatisations d'entreprises, qui peuvent être brusques ou graduels.

A l'opposé, la démarche proprement dite de performance, qui a fait l'unanimité sur ses objectifs à minima (quête d'efficacité, d'efficacité et d'économie par les instruments de gestion privée) s'inscrit dans une logique structurelle d'instauration de nouvelles pratiques compatibles avec la performance et, a contrario, d'extraction des pratiques bureaucratiques.

## **1.2 LE CADRE CONCEPTUEL DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE**

L'expression de NGP est, à partir de ce moment, utilisée dans le cadre de ce travail pour désigner les changements paradigmatiques induits dans la gestion publique quotidienne. Elle se décline en une méthode définie à partir des orientations stratégiques et une démarche pour sa mise en œuvre.

### **1.2.1 La méthode de la performance**

La gestion par la performance obéit à une méthode et s'inscrit dans un processus itératif. Elle est construite à partir de la présentation de la stratégie par laquelle on explique la cohérence globale des objectifs retenus et on justifie leur choix (Abate, 2014).

#### **1.2.1.1 La définition d'objectifs**

Dans la NGP, la finalité de l'unité opérationnelle d'exécution d'une politique publique, quelle que soit la dénomination, plus généralement programme, est la réalisation des objectifs assignés. Aussi leur définition s'entend comme le choix des domaines d'action prioritaires et l'identification des résultats attendus dans ces domaines. Les objectifs opérationnels des programmes sont définis au regard des objectifs stratégiques et doivent être sélectifs, concrétiser les priorités de l'action publique, représentatifs des aspects essentiels du programme, équilibrer les attentes des citoyens, des usagers et des contribuables, selon Bernard Abate.

La détermination des objectifs notamment opérationnels se réalise à partir d'une double référence : un contexte de départ (et notamment les dysfonctionnements à combattre dans ce contexte) et des projets ou perspectives d'évolution.

A titre illustratif, l'objectif peut être d'atteindre, à l'échéance de trois ans, une marge de progression des recettes fiscales de 10%. Le référent de départ est constitué par le taux actuel (6 % par exemple).

L'objectif est « une fin mesurable, quantifiable que l'on se propose d'atteindre dans un délai donné » (Maazouz, Leclerc B., 2008). Catteau (2014) précise que l'objectif est « un but que l'administration se fixe, formulé *in abstracto* ».

L'intérêt de la définition d'objectifs clairs et qu'elle simplifie la réalité de la mission sans pour autant en retracer les contours. C'est ainsi que pour le manuel « Manager par la LOLF », l'objectif ne rend pas compte de la réalité d'une mission, mais il rend réaliste l'action à entreprendre pour l'accomplir ».

### 1.2.1.2 Des objectifs aux indicateurs

La NGP et notamment la gestion par les résultats qu'elle met en œuvre lie indissociablement les indicateurs aux objectifs. Une des qualités propres de l'objectif est qu'elle doit être mesurable par des indicateurs chiffrés renseignés pour le présent et pour l'avenir (Guide de la performance en France). Au demeurant, la gestion axée sur les résultats intègre « les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement » (ACDI), « les enseignements tirés dans les décisions de gestion et la communication d'informations au sujet de la performance.<sup>5</sup> »

Selon Lorino (2001), un indicateur de performance est une information devant aider un acteur, individuel ou plus généralement collectif, à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat.

L'indicateur constitue selon Maazouz et Leclerc, un « paramètre servant à évaluer les résultats d'une organisation : coût de revient, taux de réussite, ratio.. ».

Le Guide de la performance présente pour sa part l'indicateur comme « une mesure de la réalisation de l'objectif précédemment défini, le plus objectivement possible. Il est donc nécessaire de connaître les résultats des années passées, et de fixer des cibles pour les années à venir. De façon plus simple, l'indicateur permet de mesurer l'écart entre le résultat obtenu et les objectifs projetés au départ.

Dans une perspective managériale, l'objectif n'est donc pas une vague orientation générale, mais une intention d'amélioration mais également de conduite d'actions mesurables quantitativement ou qualitativement ou les deux simultanément. Cette finalité de l'objectif

---

<sup>5</sup> Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

suppose de fixer, corrélativement, une référence constituée par la situation de départ, et des indicateurs d'évaluation de la situation d'arrivée envisagée.

Les indicateurs, eu égard à leur importance doivent réunir un certain nombre de caractères pour remplir leurs fonctions. Jean René Brunetière (2006) soutient que l'indicateur doit être utile c'est à dire qu'il doit y avoir un lien de causalité entre l'action menée pour atteindre l'objectif et le résultat de l'indicateur. C'est dire que l'indicateur qui n'a d'utilité que relativement à une action à piloter doit avoir une pertinence opérationnelle.

Anthony Athikson (2005) est d'avis que les indicateurs doivent aller plus loin et avoir, pour chaque indicateur relatif à un objectif, une cohérence d'ensemble et être souples (adaptable, actualisable, révisable) clairs et partagés. La réunion de tous ces critères par les indicateurs fera qu'ils n'en seront que plus légitimes (Galdemar et al) et ainsi mobiliser toutes les parties prenantes à la réalisation des objectifs.

L'indicateur doit avoir une efficacité cognitive c'est à dire faire l'objet d'une compréhension simple et univoque par l'ensemble des destinataires pour ne pas nécessiter une interprétation.

Enfin, l'indicateur doit avoir une pertinence stratégique soit pour mesurer l'atteinte d'un objectif (indicateur de résultat) soit pour rendre compte de la conduite des activités (indicateur de pilotage).

Pour terminer sur les indicateurs qui constituent le « pivot de la gestion par les résultats », Chatelain-Ponroy, Sponem (2010) mettent en évidence leur importance eu égard à leur triple mission à savoir:

- permettre que s'opère la délégation de la prise de décision ;
- servir de relais de transmission de la stratégie : chaque responsable construit la représentation de sa mission à partir des indicateurs choisis pour mesurer la performance de son activité ;
- de moyen pour motiver les agents à agir dans le sens souhaité par l'organisation et évaluer *in fine* leur performance.

En définitive, les qualités des indicateurs doivent correspondre à l'acronyme « SMART » à savoir être spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et temporels.

## 1.2.2 La démarche de performance

La démarche de performance de la NGP comporte plusieurs implications : flexibilité des procédures et des relations de travail, déconcentration, responsabilisation, orientation client (Hood, Ferlie et Pttigrew). Elle a toutefois un soubassement fondamentalement budgétaire du fait que tous les autres aspects tiennent aux finances et impliquent des outils de pilotage, de mesure et d'évaluation.

Elle implique par ailleurs une variété d'acteurs avec des prérogatives et des niveaux d'intervention divers.

### 1.2.2.1 L'allocation des moyens : la budgétisation axée sur les résultats

La budgétisation axée sur les résultats (BAR) est définie par les Nations Unies « comme une procédure budgétaire dans laquelle : (a) la formulation des programmes s'articule autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de résultats escomptés ; (b) les ressources nécessaires sont déterminées à partir des résultats escomptés, en fonction des produits requis pour obtenir ceux-ci ; (c) les résultats obtenus sont mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs »<sup>6</sup>.

La BAR fait appel à la programmation pluriannuelle dont un des objectifs est d'améliorer la performance opérationnelle en renforçant l'efficacité et l'efficience dans les prestations de services publics. Elle offre en effet aux gestionnaires une plus longue perspective pour gérer leurs projets et met à leur disposition un cadre de suivi de la performance.

C'est un mode d'établissement du budget qui fait correspondre les crédits alloués à des résultats mesurables. Il suppose un lien explicite entre la répartition des ressources et les unités de performance qui sont généralement des produits. Les crédits sont donc accordés sur la base d'un contrat incluant des indicateurs spécifiques de performance ou d'activité.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Le rapport établi par les inspecteurs A. Abraszewski, F. Bouayad-Agha, J. Fox et W. Münch analyse les problèmes posés par la méthode de "Budgétisation axée sur les résultats" (BAR), conformément à la résolution 53/205 (18/12/98) de l'Assemblée générale des Nations Unies, intitulée "Budgétisation axée sur les résultats",

<sup>7</sup> La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE. p22.  
<https://books.google.co.ma/books?id=BcvVAgAAQBAJ&pg=PA37&lpg=PA37&dq=avantage+de+la+d%C3%A9marche+progr>

### 1.2.2.2 Le pilotage de la performance

La performance ne saurait se limiter à la définition d'objectifs et d'indicateurs ainsi que l'allocation d'un budget. Aussi, faudrait-il que l'organisation se donne l'assurance d'atteindre les résultats et de pouvoir mesurer leur degré d'atteinte. Le contrôle managérial de la performance s'effectue par le pilotage qui consiste « à guider l'atteinte des résultats des activités, s'informer des résultats réellement obtenus et prendre les actions correctives si nécessaire » (Reeves et Woodward, 1970).

Ce qui ne peut pas se mesurer ne peut pas se gérer (Peter Drucker) et on ne gère bien que ce que l'on mesure (Lord Kelvin, 1891).

#### 1.2.2.2.1 Fondement et finalité du pilotage de la performance

« La mesure est souvent la première action de gestion à laquelle s'attelle le gestionnaire qui désire améliorer le fonctionnement de son organisation. Elle permet de classer les actions, les objets et les personnes les uns par rapport aux autres et ainsi de définir des contributions respectives et des grandeurs qui permettent de décider et d'agir »<sup>8</sup>.

Le pilotage de la performance consiste en substance selon R. Demeestère (2013) au choix de ses actions en anticipant leur impact sur la performance, au suivi de l'avancement pour s'assurer que tout se passe comme prévu, à réagir rapidement en cas de dérive constatée, à prévoir régulièrement vers quel niveau de performance on se dirige pour s'assurer que l'on va atteindre les objectifs poursuivis et prendre à temps les mesures correctrices en cas de difficulté anticipée<sup>9</sup>.

Pour R. Demeestère, P. Lorino et N. Motis, c'est « une démarche de management qui relie stratégie et action opérationnelle [et qui] s'appuie sur un ensemble de systèmes (objectifs, plans, budgets, tableaux de bord et indicateurs, comptabilité de gestion ...) et de pratiques».

Le pilotage répond selon Lorino (2003) à un schéma qui distribue les rôles, dirige les acteurs, agence leur action dans une scénographie, traduit les intentions de l'auteur dans

---

<sup>8</sup> [https://basepub.dauphine.fr/bitstream/handle/123456789/1522/berland\\_Mesure.pdf?sequence=2](https://basepub.dauphine.fr/bitstream/handle/123456789/1522/berland_Mesure.pdf?sequence=2), consulté le 15 avril 2019.

<sup>9</sup> René DEMEESTERE, Pilotage de l'entreprise et contrôle de gestion, Paris, Dunod, 2013, cité par Boubacar Boubacar Demba Ba, « Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA : étude de cas du Sénégal ». Droit. Université de Bordeaux, 2015. Français. <NNT : 2015BORD0062>. <tel-01519485>



une organisation et des pratiques collectives. Ainsi, par cette étape qui s'intéresse au processus opérationnel, on s'assure de l'efficacité de la traduction des objectifs stratégiques et opérationnels en actions et activités. On s'assure également de la bonne réalisation des objectifs fixés. Lorino fait noter que le pilotage n'interfère pas dans le déroulement des actions et qu'elle n'entre pas non plus dans des considérations techniques sur le contenu des actions ou des activités.

Le pilotage fait appel à certains outils également transposés du milieu de l'entreprise.

#### *1.2.2.2.2 Les instruments du pilotage*

Par ses caractéristiques, il apparaît que le pilotage de la performance a comme principaux outils le contrôle interne et le contrôle de gestion. En outre, l'organisation de la démarche par les dispositions textuelles prévoit ces deux outils. Ainsi en est-il de l'article 13 de la loi organique n°2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances qui dispose que « sur la base des objectifs fixés par le ministre sectoriel, le responsable de programme détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme. Il s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion ».

Nous verrons qu'eu égard à leurs finalités, la démarche de performance ne pouvait s'abstenir d'en faire des outils privilégiés.

##### **1.2.2.2.1 Le contrôle interne**

Ce concept importé des anglo-saxons a été défini par l'ordre français des experts comptables comme « l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de l'entreprise et qui a pour but d'un côté d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine et la qualité de l'information, de l'autre d'appliquer les instructions de la direction et de favoriser l'amélioration des performances ».

Les différentes définitions données soit par des auteurs soit par des organismes s'accordent sur le fait que le contrôle interne est un processus diffus dans tous les compartiments de l'organisation et dont la finalité est l'atteinte de la performance globale qui est la somme des performances sectorielles.

Selon le COSO<sup>10</sup>, « le contrôle interne est un processus mis en œuvre par le conseil d'administration, les dirigeants et le personnel d'une organisation destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs ».

Le contrôle interne est selon Alain-Gérard Cohen (2012)<sup>11</sup> « un système de prévention, un effort de maîtrise des risques dans l'optique de réalisation des objectifs que l'on s'est fixés et non une action ponctuelle de vérification ».

Boubacar Demba BA étai cette définition du contrôle interne en citant N. Gasnier-Duparc et B. Vaira-Bettencourt, selon qui « le contrôle interne n'est ...pas un dispositif de contrôle et de vérification, mais un dispositif permettant à tout manager de créer un environnement de travail qui soit propice à un développement sécurisé et optimisé de ses activités ».

Par les divers objectifs notamment la « fiabilité et l'intégrité des informations financières et opérationnelles, l'efficacité et l'efficience des opérations, la protection du patrimoine et le respect des lois, règlements et contrats » (Jacques Renard), cet outil constitue un dispositif important dans la quête de la performance.

La démarche de performance recourt également au contrôle de gestion.

#### **1.2.2.2.2 Le contrôle de gestion**

Le contrôle de gestion qui est issu du milieu de l'entreprise privée est défini par (Bescos et al, 1991) en tant que mode de management comme « le processus par lequel les dirigeants de l'entreprise s'assurent que les moyens sont utilisés de manière efficace et efficiente pour atteindre les objectifs fixés ».

Toutefois, celle de Robert Anthony (1965) faisant du contrôle de gestion « un processus destiné à motiver les responsables et à les inciter à exécuter des activités contribuant à l'atteinte des objectifs de l'organisation » est la première à être retenue comme universelle.

Comme processus, le contrôle de gestion comporte la fixation d'objectifs, la planification, la budgétisation, la mise en œuvre, le suivi des réalisations, l'analyse des résultats et la

---

<sup>10</sup> Committee of sponsoring Organizations of the Treadway Commission, un comité de la Commission Treadway (un ancien sénateur américain) chargée de réfléchir aux moyens « de donner aux chefs d'entreprises un outil, un référentiel de concepts, leur permettant de mieux maîtriser leurs activités », Id, p.

<sup>11</sup> Alain-Gérard COHEN cité par Boubacar Demba BA, op cit, p.

prise d'actions correctives. Le processus est communément défini comme un enchaînement d'activités qui concourent à la réalisation d'un objectif.

Ainsi par le contrôle de gestion, les managers cherchent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l'organisation. C'est un outil de pilotage de l'organisation c'est-à-dire d'orientation de ses actions opérationnelles pour les mettre en cohérence avec les buts poursuivis par l'organisation.

Le contrôle de gestion repose sur les outils que sont les plans, les budgets, les tableaux de bord (élaboré à partir des indicateurs), la comptabilité et les systèmes d'information. (Demeestre).

Après cette revue de littérature pour une meilleure compréhension du concept de performance, nous allons, dans le chapitre suivant, aborder la question de la performance dans le contexte sénégalais.

# Chapitre II : LA PERFORMANCE PUBLIQUE DANS LE CONTEXTE SENEGALAIS

L'implémentation de la démarche de performance selon les préconisations de la NGP s'est opérée sous diverses modalités dans ses deux aspects règlementaire et organique.

## 2.1 LE CADRE REGLEMENTAIRE ET PRATIQUE

La démarche de performance a principalement emprunté la voie budgétaire. En effet, le budget qui est l'instrument de conduite des politiques publiques irrigue tous les autres domaines ou fonctions de l'administration publique. Aussi, le cadre règlementaire dominé par la Loi Organique relative à la loi de finances connue sous l'acronyme de LOLF cible également la performance dans d'autres procédures et systèmes de gestion.

### 2.1.1 La LOLF, levier budgétaire de la performance

Pour Bezes (2005), Emery et Giaque (2005), Emery 2008, l'adoption de la LOLF constitue un acte emblématique de l'adhésion de la France à la démarche de performance. Cette assertion qui se vérifie également au Sénégal doit toutefois être relativisée.

Appliquant la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances consacrant notamment la transition d'une logique de moyens à une logique de résultats, le Sénégal s'est engagé dans la gestion par la performance. Ainsi, la loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 consacre cette orientation gestionnaire par le budget qui est l'instrument de mise en œuvre des politiques publiques.

Dans l'exposé des motifs de ladite loi, il y est précisé que la philosophie qui sous-tend ces innovations tourne autour des orientations notamment « l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique à travers l'élaboration d'un budget programme et la mesure de la performance de l'action publique ». Par ailleurs, des acteurs de la chaîne budgétaire voient leurs prérogatives renforcées alors que la Cour des Comptes est habilitée à contrôler les résultats des programmes et à en évaluer l'efficacité, l'économie et l'efficience. La loi introduit ainsi de façon formelle deux types de contrôle jusque-là inconnus dans l'administration : le contrôle interne et le contrôle de gestion abordés dans le précédent chapitre.

### **2.1.1.1 Budgétisation axée sur la performance : les budgets-programmes**

La LOLF consacre une budgétisation à travers une architecture au sommet duquel se trouve le programme qui est l'unité de vote budgétaire, regroupant l'ensemble des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions, représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. Le programme est l'unité budgétaire à laquelle sont alloués des crédits de toutes natures (crédits de personnel, crédits de biens et services, d'investissement et de transfert).

Avec la LOLF, la nomenclature budgétaire n'est plus déclinée en chapitre représentant une unité administrative, mais en programme qui peut regrouper tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un ministère.

A ce titre par exemple, le Ministère de l'Economie et des Finances comptera quatorze (14) programmes<sup>12</sup> dans lesquels on retrouvera, à l'intérieur de chacun d'eux, plusieurs directions. A chaque programme sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus.

La LOLF également dite nouvelle constitution budgétaire consacre la reddition de compte sur la performance en précisant que les résultats des programmes sont mesurés par des indicateurs de performance et qu'ils font l'objet d'évaluations régulières. De même, les résultats donnent lieu à l'élaboration de rapports de performance en fin d'exercice. La performance devient le principe directeur de la gestion publique » (Bled-Chareton, 2006) notamment celle budgétaire qui en est l'alpha et l'oméga.

La responsabilisation des gestionnaires apparaît pleinement avec le budget-programme. Le programme est confié à un responsable de programme qui « sur la base des objectifs généraux fixés par le ministre sectoriel, ..., détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme. Par ailleurs, le responsable de programme est garant du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion (LOLF, art.13).

Cela signifie que l'enveloppe budgétaire globale du programme est mise à la disposition du responsable de programme, lui permettant ainsi de choisir les moyens les mieux adaptés à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés.

---

<sup>12</sup> Avant le remaniement gouvernemental consécutif à la réélection du Président Macky SALL.

Le cœur de ce type de budget est donc le « programme » c'est-à-dire un objectif de politique publique auquel sont associés les moyens nécessaires pour l'accomplir (Ahmed Elhammoumi, 2017).

Le passage induit par la Directive n° 06 de l'UEMOA et consacré par la LOLF, d'une logique de moyens à une logique de résultats, traduit la volonté de rapporter les coûts à l'efficacité des politiques publiques et a impliqué la nouvelle structuration du budget de l'Etat ainsi que le renforcement des compétences des responsables de programme.

Le budget-programme permet, dans le cadre des Documents de programmation budgétaire et économique pluriannuel (DPBEP), une programmation pluriannuelle dont l'objectif est d'améliorer la performance opérationnelle. En effet, bénéficiant désormais d'une plus longue perspective et d'un cadre de suivi de la performance pour conduire leur programme, les responsables sont en mesure d'en renforcer l'efficacité et l'efficience.

#### **2.1.1.2 Le suivi de l'exécution budgétaire**

Dans la démarche de performance, le suivi budgétaire est tout aussi important que la budgétisation du fait que les résultats des gestions antérieures constituent des éléments déterminants non seulement dans les futures allocations de ressources mais également dans la définition des objectifs à assigner aux programmes. La performance se trouve au cœur de la loi organique relative à la loi de finances, et en principe, en constitue l'un des principaux référents par, successivement, les rapports de performance et les projets annuels de performance. Cela apparaît dans les dispositions de la LOLF qui prévoit la présence constante des informations sur le niveau de performance des programmes, tant dans la loi de finances de l'année que dans la loi de règlement.

Ainsi, pour la loi de finances de l'année, lors de sa présentation au Parlement pour le vote, elle est accompagnée notamment du projet annuel de performance de chaque programme, précisant « la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour l'année à venir, mesurés par des indicateurs de performance » (Art 45 de la LOLF).

Pour la loi de règlement, y sont joints notamment « les rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats » (article 49 de la LOLF). L'intérêt de la loi de règlement est justement qu'elle rend compte de la gestion des

programmes, qui constitue une innovation introduite par la démarche de performance dans le processus de budgétisation.

### **2.1.2 La performance dans les procédures publiques :**

Deux procédures emblématiques concernées par la démarche de performance peuvent être citées : le système de passation des marchés et la gestion des ressources humaines de la Fonction Publique.

#### **2.1.2.1 La performance du système de passation des marchés publics**

Sous l'impulsion de l'UEMOA, la démarche de performance dans le système des marchés publics a précédé la LOLF qui l'a toutefois approfondie et consolidée.

Les marchés publics constituent un instrument clé de l'action des pouvoirs publics par la mise en œuvre du budget. Les mécanismes de leur passation sont des éléments déterminants de l'efficacité générale de la gestion publique. Toutefois, du fait des pratiques corruptives qui plombaient l'efficacité de la dépense, ils ont pendant très longtemps constitué un maillon faible qu'il fallait réorganiser.

Le système de passation a ainsi érigé le triptyque transparence, équité, impartialité en principes sacro-saints dans la mise en concurrence des cocontractants de l'administration. Celui-ci s'est matérialisé par la mise en place de procédures transparentes et très encadrées dont l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP), la Direction centrale des Marchés publics (DCMP) ainsi que les Cellules de Passation des Marchés (CPM) au sein des ministères et institutions constituent les principaux garants.

L'ARMP a pour mission, entre autres :

- d'évaluer les performances des acteurs du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et des délégations de service public ;
- d'exécuter des enquêtes et de mettre en œuvre des procédures d'audits indépendants et de sanctionner les irrégularités constatées.

L'assurance de la performance a conduit à l'extension des compétences de ces acteurs et au recours à de nouvelles approches des fonctions classiques de contrôle administratif.

Ainsi, au contrôle interne et au contrôle de gestion, la pratique des audits, aussi bien des procédures de passation que de l'exécution physique des marchés se développe dans l'administration publique.

La finalité de ces pratiques fréquentes dans le secteur privé, étant l'amélioration des performances de la commande publique par la recherche de l'efficacité et de l'efficience.

La DCMP ainsi que les CPM sont chargés pour leur part d'assurer notamment:

- en fonction des seuils prévus, le contrôle a priori des procédures de passation et d'attribution des marchés publics ;
- d'émettre des avis sur les décisions concernant l'attribution des marchés, et
- d'assurer en relation avec l'Autorité de Régulation des Marchés publics, la formation, l'information et le conseil de l'ensemble des acteurs de la commande publique sur la réglementation et les procédures applicables.

Pour accompagner les services dans la performance, les Cellules de Passation des Marchés sont également chargées de l'appui technique aux différents services pour les opérations de passation de marchés ; d'identification des besoins de formation des services en matière de marchés publics.

Pour prévenir les cas requérant une flexibilité des procédures, il est reconnu à la DCMP, la prérogative d'accorder, à la demande des autorités contractantes, les autorisations et dérogations nécessaires lorsqu'elles sont prévues par la réglementation en vigueur.

### **2.1.2.2 La performance des compétences**

La performance est parfois définie comme étant le produit de la Compétence des Ressources, celle de l'Organisation et celle du Management,  $Performance = C (R \times O \times M)$  (Eray Philippe (1999). Aussi, la compétence, en tant que processus mobilisant dans l'action un certain nombre de ressources, permet de produire une performance.

La compétence individuelle est la combinaison d'un ensemble de connaissances, de savoir-faire et d'aptitudes qui dans un contexte donné, permettent d'aboutir à un niveau de performance attendu et validé.



La promotion d'un système de recrutement basé sur le mérite, la modernisation de la gestion des ressources humaines ainsi que le renforcement des capacités constituent des points-clé de l'option politique de la modernisation de l'Administration. Celle-ci passe notamment par « l'internalisation de la culture de la gestion axée sur les résultats ». (Document du PSE, version fév. 2014, p. 88 - Lignes d'actions n°398 et n°399).

La gestion des ressources humaines de l'administration publique obéit à un cadre réglementaire constitué par le statut général des fonctionnaires et par différents textes. La lourdeur de leurs dispositions limite les gestionnaires à s'entourer des profils professionnels dont ils ont besoin. En effet, le niveau de rémunération offerte ainsi que les procédures de recrutement ne sont pas incitatifs pour attirer certaines compétences dans l'administration.

La prise en charge de cette question a nécessité la création de conditions dérogatoires à la rémunération de la fonction publique ainsi qu'au procédé de la contractualisation. Ainsi pour accueillir des compétences, l'administration offre des niveaux de salaire rémunérateurs dans le cadre d'un contrat qui présente la particularité d'être moins contraignant que l'engagement comme fonctionnaire. Dans certains cas même, elle recourt au principe de la rémunération ou du moins de la motivation financière basée sur les résultats.

La gestion de ce personnel également s'est modernisée avec la pratique d'une véritable GRH, quoique limitée par le corset textuel « statutaire et réglementaire ». Ainsi, il est fait de plus en plus recours aux outils de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs et des Compétences (GPEC) qui est pour Thierry et Sauret (1993), « la mise en œuvre et le suivi de plans d'action cohérents visant à réduire de façon anticipée les écarts entre les besoins et les ressources humaines de la structure en termes d'effectifs et de compétences en fonction de son plan stratégique et en impliquant l'agent dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle ». Plane (2000) la résume à toutes les méthodes et pratiques destinées à permettre l'adaptation des ressources aux besoins anticipés des entreprises.

C'est ainsi que l'administration fait recours aux documents de la GPEC suivants, inconnus d'elle jusqu'à très récemment, pour améliorer la qualité de l'information :

- ✓ la fiche de poste ;
- ✓ la fiche de renseignements ;
- ✓ le contrat d'objectif ;

- ✓ le référentiel des emplois-types et des compétences ;

En somme, par la LOLF et les différentes procédures, l'administration recherche l'assurance de la performance dans ses missions. Cette quête de performance qui comporte plusieurs étapes est confiée à des acteurs qui ensemble constituent le cadre organique.

## **2.2 LE CADRE ORGANIQUE DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE**

Le cadre organique est l'architecture des acteurs qui interviennent à des degrés divers et suivant des procédures variées à la quête de performance publique. Il est composé d'acteurs classiques mais également de nouvelles structures ad hoc c'est à dire instituées pour les nécessités du nouveau paradigme de gestion qu'est la démarche de performance.

### **2.2.1 Les acteurs classiques du pilotage**

Parmi ces acteurs, la nature générale des compétences de certains d'entre eux n'a pas nécessité l'élargissement de celles-ci alors que pour d'autres, la re-précision ou l'ajout de prérogatives nouvelles a été nécessaire.

#### **2.2.1.1 Le Parlement :**

Le Parlement est un acteur incontournable de la démarche de performance ceci du fait même que le budget, instrument par excellence de mise en œuvre de la gestion par la performance, procède d'une autorisation parlementaire. Son intervention dans le pilotage se fait à plusieurs niveaux.

La présentation de la loi de finance de l'année au Parlement obéit à des conditions de forme. Dans les annexes explicatives doivent figurer notamment les projets annuels de performance de chaque programme précisant entre autres les projets prévus par le programme, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance (art.45 de la LOLF). Ces documents servent d'informations aux parlementaires dans le cadre des débats d'orientation budgétaire mais également du vote de la loi de finances

Le vote de la loi de règlement pour sa part requiert l'annexion au projet des rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats (art. 49 de la LOLF). Le rapport de la Cour des Comptes sur les performances des programmes est également joint au projet de loi de règlement, permettant ainsi au Parlement de détenir la bonne information. La démarche de performance étant itérative, les résultats passés entrent en compte dans la détermination des objectifs futurs ainsi que les allocations de moyens.

### **2.2.1.2 Le Ministère de l'Economie et des Finances, maître d'œuvre de la performance publique**

La dominante budgétaire de la gestion par la performance confère au ministère en charge des Finances un rôle prépondérant. Ce département ministériel est le maître d'œuvre de la préparation et de l'exécution du budget. L'application intégrale, prévue en 2020, du budget-programme qui confèrera une certaine autonomie aux autres ministères et institutions, maintiendra toutefois le pouvoir de régulation budgétaire du ministre en charge des Finances. Par ses démembrements, ce ministère détient des prérogatives importantes dans le contrôle de la qualité et de la régularité de la gestion des finances publiques.

#### *2.2.1.2.1 La Direction générale du Budget*

Par l'entremise de la Direction de la Programmation Budgétaire (DPB) la Direction générale du Budget (DGB) assure la préparation et l'exécution de la loi de finance. La DGB assure le pilotage en amont et en aval de la performance.

Après avoir préparé le cadrage budgétaire, la DGB assure le contrôle de la conformité des documents budgétaires de l'Etat ainsi que des autres organismes publics avec les principes et normes admis en matière de gestion axée sur les résultats.

Par ailleurs, cette direction est chargée :

- ✓ d'appuyer les ordonnateurs dans la préparation de leurs projets annuels de performance ;
- ✓ d'organiser les conférences de performance en début de gestion budgétaire;
- ✓ de participer aux dialogues de gestion organisés dans le cadre de l'exécution des programmes budgétaires.

Les dialogues de gestion sont des processus d'échanges entre deux niveaux hiérarchiques ou managériaux relatifs aux volumes de moyens et aux objectifs assignés.

La Direction du Contrôle budgétaire (DCB) qui participe également aux dialogues de gestion joue un rôle important. Elle procède à l'évaluation, a posteriori, des résultats et des performances des programmes, au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et de l'organisation des services des ordonnateurs. La DCB opère une réelle évaluation de l'efficacité et de l'efficience des programmes.

Au demeurant, c'est sans doute les compétences de cette direction en matière de visa préalable pour tout acte portant engagement de dépense et d'examen de tout projet de réaménagement budgétaire ou de report de crédit et lui donnant l'opportunité d'apprécier de leur conformité à la démarche de performance budgétaire qui donnent tout son sens à cette intervention.

#### 2.2.1.2.2 *L'Inspection générale des Finances (IGF)*

Si l'efficacité et l'efficience sont généralement les premiers critères d'appréciation de la performance, l'observation des lois, ordonnances, règlements et instructions qui régissent les procédures ainsi que le fonctionnement des services constitue, à bien des égards, un aspect de cette performance. L'IGF qui détenait déjà un rôle de tout premier ordre dans ces deux aspects de la performance a vu ses prérogatives largement entamées avec la création de la Cellule de l'évaluation et de la Performance (CEP). Rattaché au Cabinet du Ministre en charge des Finances. L'IGF a pour mission notamment :

- ✓ de vérifier l'utilisation des crédits publics et la régularité des opérations des administrateurs, des ordonnateurs, de tous comptables publics de deniers et matières, des régisseurs et des billeteurs ;
- ✓ de contrôler la qualité de l'organisation des services ainsi que leur efficacité.

Enfin, l'Inspection générale des Finances peut effectuer, à la demande du Ministre, des audits, des études et enquêtes diverses ou des missions spéciales. Sur ce registre, l'IGF n'est pas limitée dans ses référents d'appréciation de la performance et sa compétence s'étend même à des structures privées bénéficiant d'un concours financier de l'Etat.

Une compétence importante de l'IGF traduisant sa centralité dans le dispositif de la performance réside dans sa mission de veiller à l'application des directives issues des

rapports de la Cour des comptes, de l'Inspection générale d'Etat [...] ainsi que des recommandations issues des études réalisées par le Bureau Organisation et Méthodes.

### **2.2.1.3 Les autres structures de contrôle, d'inspection ou de conseil,**

#### *2.2.1.3.1 L'Inspection générale d'Etat (IGE)*

Régie par le décret n°2007-809 du 18 juin 2007 en portant organisation et fonctionnement, l'Inspection générale d'Etat, service rattaché à la Présidence de la République a des prérogatives larges et générales de contrôle. Sa mission s'exerce sur l'ensemble des services publics de l'État quel que soit leur mode de gestion (service en régie, concédés et autonomes) ou leur localisation géographique (services centraux, régionaux et extérieurs). L'étendue et la nature du contrôle qu'elle effectue et de ses prérogatives en font un maillon important dans la chaîne des acteurs de la performance publique.

La quête d'efficacité et d'efficience dans la gestion publique n'exonère pas les services du respect des règles et procédures. Ainsi leur respect constitue pour l'IGE comme pour l'IGF, la première compétence. Elle est notamment chargée :

- ✓ de contrôler dans tous les services publics de la République, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et instructions qui en régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable ;
- ✓ d'étudier la qualité du fonctionnement de ces services, la manière dont ils sont gérés et leurs résultats ;
- ✓ de proposer toutes mesures utiles pour simplifier et améliorer la qualité de l'Administration, abaisser ses coûts de fonctionnement et accroître son efficacité.

Son importance est révélée notamment par son ancrage institutionnel à la Présidence de la République mais aussi par le fait qu'aussi bien l'Inspection Générale des Finances que les Cellules de l'Evaluation et de la Performance (du MEF ou des autres ministères) sont chargés, d'une façon ou d'une autre, d'assurer le relai pour l'application et le suivi de ses préconisations et recommandations.

#### *2.2.1.3.2 La Cour des Comptes*

Exerçant des compétences juridictionnelles dans l'exécution budgétaire, la Cour des Comptes détient également des compétences non juridictionnelles dans lesquelles les avis

émis peuvent être déterminants notamment dans la loi de règlement. Son importance dans la gestion publique, la Cour des comptes la doit à la nature des contrôles qu'elle effectue et à leurs conséquences.

Aux termes de l'article 3 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, cette institution, par son action permanente de vérification, d'information et de conseil contribue entre autres à la sauvegarde du patrimoine public, à l'amélioration des méthodes et techniques de gestion, à la rationalisation de l'action administrative.

Le texte précise également que « le contrôle englobe tous les aspects de la gestion. La Cour apprécie la réalisation des objectifs assignés (efficacité), l'adéquation des moyens utilisés, les coûts des biens et services produits (efficience), les prix pratiqués et les résultats financiers (performance financière) ainsi que l'impact sur l'environnement. La Cour des comptes exerce véritablement des compétences d'audit de la performance globale.

La LOLF qui consacre la gestion par la performance prévoit la participation de la Cour des comptes au contrôle des résultats des programmes en évaluant l'efficacité, l'économie et l'efficience (art. 13 LOLF).

Par ailleurs, dans la logique de continuité des contrôles managériaux, la Cour des comptes donne son avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance. Cet avis accompagne le projet de loi de règlement qui rend notamment compte de la gestion et des résultats des programmes ; unité de mise en œuvre opérationnelle de la gestion axée sur les résultats.

#### *2.2.1.3.3 Le Bureau Organisation et Méthodes (BOM)*

La ressuscitation en 2016, de cette structure qui a naguère existé est emblématique de l'enjeu de la démarche de performance pour les plus hautes autorités.

Le rapport de présentation du décret portant création du BOM rappelle cette nécessité pour la conduite des réformes nécessaires à la modernisation de l'administration et à l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. L'objectif recherché dans le cadre du PSE étant une administration publique performante, axée sur les résultats et au service du citoyen.

Le décret n° 2016-300 du 29 février 2016 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Bureau Organisation et Méthodes (BOM) fixe en les attributions de la structure rattachée à la Présidence de la République.

Dans leur généralité, toutes les missions du BOM concourent à la création des conditions de la performance publique. Toutefois, certaines sont plus spécifiquement et directement concernées.

C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit pour le BOM :

- ✓ de mener des audits stratégiques, opérationnels et fonctionnels pour améliorer l'action publique ;
- ✓ de veiller à l'adaptation permanente de l'organisation des services de l'Etat aux mutations de l'environnement économique, social et technologique ;
- ✓ de contribuer au renforcement des capacités des ressources humaines de l'Administration et d'informer les autorités compétentes sur ses performances;
- ✓ de contribuer à l'amélioration de la gouvernance des agences d'exécution et des entreprises publiques et de mener toute action destinée à améliorer le service rendu aux usagers ;
- ✓ de participer à la formulation des politiques publiques et à leur suivi-évaluation ;
- ✓ ou encore de promouvoir la culture du résultat, de la transparence, de l'évaluation, de la responsabilité et de la qualité l'Administration publique.

Le BOM peut être saisi par les autorités sur toute problématique dont l'examen peut déboucher sur l'amélioration de la qualité ou de la performance de l'action publique. Elle peut également, de sa propre initiative, mener des études et faire des propositions.

Pour les mêmes considérations que l'IGE, le rattachement institutionnel du BOM à l'échelle stratégique de la Présidence ainsi que la faculté offerte aux membres du Gouvernement de requérir son expertise manifestent son importance.

La culture de la performance est un processus qui se construit dans la durée. C'est ce qui explique la démarche du BOM d'organiser régulièrement des séminaires de haut niveau à l'intention des cadres de l'administration et particulièrement de ceux du ministère en charge des Finances au centre du dispositif.

La mise en œuvre de la démarche de performance a également conduit à la création de nouveaux acteurs pour la déconcentration du pilotage.

## 2.2.2 L'érection de nouvelles structures

### 2.2.2.1 Les Cellules de l'Evaluation et de la Performance (CEP)

Instituées dans tous les ministères, par le décret n° 2013-1225 du 04 septembre 2013 portant répartition des services<sup>13</sup>, les Cellules de l'Evaluation et de la Performance (CEP) n'ont pas vu leurs compétences précisées par ce texte.

Toutefois, l'arrêté n° 13699 en date du 23 août 2013 portant organisation de la Cellule des Etudes et de la Planification devenue Cellule de l'Evaluation et de la Performance lui octroie des prérogatives importantes. Celles-ci en font le maître d'œuvre du pilotage stratégique et de l'évaluation de la performance.

La planification, base du processus de gestion axée sur les résultats relève de la CEP qui assure la supervision de la conception, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation de la Lettre de Politique Sectorielle (LPS) du département.

La LPS est « la déclinaison des objectifs globaux de développement des différents cadres de référence en objectifs sectoriels de moyen et long terme. Autrement dit, elle détermine la contribution que doit apporter le secteur concerné à la réalisation d'objectifs de développement contenus dans ces référentiels. »<sup>14</sup>.

En d'autres termes, dans les départements ministériels, les CEP sont chargés du pilotage stratégique de la performance en ce qu'elles assurent la définition des programmes au sens de la LOLF.

Les autres missions de la CEP ne sont pas moins importantes. Il s'agit:

- ✓ de superviser l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement stratégique du département ou des services du ministère;
- ✓ de préparer les contrats de performance entre le Ministre de l'Economie et des Finances et les services du département ;
- ✓ la coordination des travaux d'élaboration du rapport annuel d'activités du ministère ;

---

<sup>13</sup> L'intitulé complet est « Décret portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères ».

<sup>14</sup> Le Guide méthodologique d'élaboration des lettres de Politiques sectorielles de développement édité par le Ministère du Plan du Sénégal.



### **2.2.2.2 Les directions de contrôle interne (DCI)**

Suivant une compréhension biaisée du contrôle interne, les directions du contrôle interne anciennement circonscrite ont été généralisées dans toutes les directions générales du Ministère en charge des Finances et plus tard à tous les départements ministériels.

Les compétences des DCI sont en fait des duplications de celles des organes d'inspection et de contrôle (IGF, IGE) mais restreintes au sein de la direction générale. Les DCI apparaissent, par les différents contrôles qu'elles effectuent, comme un premier niveau de pilotage de la performance.

## **2.3 LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE.**

Dans cette section, il s'agit pour nous d'exposer et de développer les méthodes de recherche que nous avons mises en œuvre pour aboutir à la réponse de la problématique de recherche de ce travail.

Le présent travail effectué pour l'obtention du MBA en administration et gestion des entreprises et organisations porte sur l'étude de la démarche de performance dans une administration publique telle que la Direction générale des Impôts et des Domaines.

La méthodologie adoptée ici est descriptive et qualitative dans la mesure où les données sont principalement recueillies par la recherche documentaire et par entretien. En complément à cette méthode qualitative, des techniques quantitatives seront employées pour exploiter certaines données secondaires recueillies pour étayer et confirmer nos résultats

La méthodologie consistera en :

- la construction du modèle théorique ;
- la collecte des données ;
- L'organisation et la structuration des données en catégories homogènes ;
- l'analyse des données ;
- la confirmation ou l'infirmerie du modèle théorique.

### **2.3.1 Construction du modèle conceptuel de base**

Le modèle se définit comme la représentation simplifiée et rationnelle de la réalité. Dans notre travail, nous avons procédé à la définition des variables du modèle en considération du caractère public de son environnement de déploiement.

Le modèle conceptuel permet d'établir les différentes corrélations possibles qui existent entre les variables. Il représente en quelque sorte le résumé schématique de toute la partie consacrée à la revue de littérature. Le travail théorique qui a été fait a permis de proposer un modèle théorique pour résoudre le problème posé.

Avec les matériaux constitués par les connaissances et théories existantes, un modèle conceptuel de base sera défini pour résoudre la question de départ.

A partir d'une méthode analytique, nous tenterons de répondre aux différentes questions de recherche.

Dans ce travail, la performance publique a été retenue comme modèle ou comme variable dépendante (variable expliquée).

#### **2.3.1.1 Les variables du modèle**

Les variables du modèle sont des éléments clé d'un système et dont le comportement affecte l'ensemble du système considéré. Ce sont les variables explicatives ou indépendantes. Dans le cadre de cette analyse, le modèle ou variable dépendante est composé de trois variables mais peut être étendu :

1. La performance socio-économique attendue par le citoyen et la collectivité et qui se manifeste par la prise en charge de leurs besoins économiques, environnementaux, éducatifs, sanitaires, culturels etc.
2. La performance dans la gestion attendue par le contribuable et qui postule l'efficacité des services rendus c'est-à-dire l'utilisation de la juste mesure de ressources avec la prestation du service optimal ;
3. La qualité de service aux usagers du service public

Pour opérationnaliser ces variables dans le cadre de notre étude, une batterie d'indicateurs sera utilisée.

**Tableau 1 : Opérationnalisation des variables explicatives**

<b>Variables explicatives du modèle</b>	<b>Opérationnalisation des variables</b>
Qualité de service aux usagers	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amélioration de l'information des usagers</li> <li>2. Amélioration de l'accueil et de l'orientation</li> <li>3. Amélioration de la qualité des prestations</li> </ol>
Efficienc e dans la gestion	Rapport entre la quantité de ressources utilisées et le résultat obtenu
Performance socio-économique : la mobilisation des recettes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'élargissement de l'assiette</li> <li>2. Le renforcement du contrôle et du recouvrement</li> <li>3. La promotion du civisme fiscal</li> </ol>
La performance organisationnelle : la modernisation des structures et des équipements	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le renforcement de l'informatisation</li> <li>2. L'adaptation des structures : la flexibilité organisationnelle</li> <li>3. La gestion efficiente des ressources humaines</li> </ol>

### **2.3.1.2 L'échantillonnage**

Afin d'étudier la démarche adoptée par la DGID pour mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats, nous avons pris le contrat de performance et le PDSAF 2008-2012 qui décrivent toutes les actions à mener pour atteindre la performance publique. Le contrat de performance contenait 27 indicateurs parmi lesquels nous avons pris un échantillon de neuf individus répartis sur les trois variables.

### **2.3.1.3 Techniques de collecte d'informations.**

#### *2.3.1.3.1 L'analyse documentaire.*

Au cours de notre recherche, nous avons utilisé des ouvrages traitant du Management en général et plus spécifiquement du Management dans les services publics.

Nous avons également consultés des ouvrages, des travaux scientifiques et des articles sur le New Public, sur le concept de performance et de ses déterminants.

L'étude d'un phénomène dans l'administration ne pouvait faire l'économie d'une revue des textes. Aussi, les textes normatifs tels que les lois de finances, les décrets, les circulaires, les arrêtés concernant la comptabilité publique, les procédures de dépenses publiques, l'organisation de l'administration ont été explorés.

#### 2.3.1.3.2 *Les entretiens*

Cependant, nous avons été également soucieux de fonder ces propositions sur un diagnostic en profondeur. C'est ainsi que nous avons eu des entretiens avec :

- ✓ un membre du Comité de Dialogue de Gestion ;
- ✓ un chef de Section du Bureau de la Stratégie et de la Modernisation ;
- ✓ le Directeur adjoint de l'Administration et du Personnel
- ✓ le chef de Section de la Communication interne ;
- ✓ deux (2) chefs de Centre ;
- ✓ le Chef du Bureau des Ressources Matérielles et financières ;

Egalement, divers chefs de projets ont été rencontrés pour des éclairages sur des points particuliers

#### 2.3.1.4 **L'analyse des données.**

A partir des informations obtenues à travers les entretiens, l'analyse des données nous a permis de pouvoir identifier certaines anomalies. Nous avons pu faire quelques remarques. Nous n'avons pas rencontré de difficultés particulières. De plus, la collecte d'informations a été relativement simple.

Après cette première partie théorique consacrée successivement à la revue de littérature sur le concept de performance et à son application dans le contexte sénégalais, la deuxième nous permettra d'aborder, de manière pratique, l'étude du phénomène à la Direction Générale des Impôts et des Domaines.



**DEUXIEME PARTIE  
CADRE PRATIQUE**

## **Chapitre III : CADRE DE L'ETUDE :**

# **LA DIRECTION GENERALE DES IMPÔTS ET DES DOMAINES**

La Direction Générale des Impôts et des Domaines est l'une des six (6) directions générales du tout nouveau Ministère des Finances et du Budget. Elle est actuellement régie par l'arrêté n° 10012 du 14 juin 2017 portant organisation de la DGID.

### **3.1 MISSIONS ET ATTRIBUTIONS**

Les missions de la DGID consistent en la gestion, pour le compte de l'Etat, ce qui concerne

- ✓ les impôts directs et taxes assimilées ;
- ✓ les impôts indirects et taxes assimilées autres que ceux exigibles à l'importation et à l'exportation ;
- ✓ les droits d'enregistrement, de timbre, de publicité foncière et taxes assimilées ;
- ✓ le domaine de l'Etat ;
- ✓ l'organisation foncière ;
- ✓ le cadastre ;
- ✓ les biens vacants et sans maître ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale.

Dans le cadre de l'exercice de ses missions, la DGID est chargée :

- ✓ de la préparation des textes législatifs et réglementaires et des conventions internationales de nature ou à incidence fiscale ;
- ✓ de l'assiette, de la liquidation, du recouvrement et du contentieux des impôts et des taxes qui leur sont assimilées dans la limite de sa compétence ;
- ✓ du renseignement fiscal, de la recherche des omissions, dissimulations, insuffisances et, généralement, des infractions fiscales ;
- ✓ de la constitution, de la gestion et de l'aliénation du domaine privé immobilier de l'Etat dans la limite de ses compétences ;
- ✓ de la gestion du domaine public dans la limite de ses compétences ;
- ✓ du recouvrement des produits du domaine ;

- ✓ de la formation et du perfectionnement du personnel en rapport avec les écoles de formation professionnelle et des institutions spécialisées ;
- ✓ de la vérification, du contrôle et de l'animation des services.

La DGID assure la présidence du Conseil national de la Comptabilité, ainsi que les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès de l'Ordre national des Géomètres-Experts et de l'Ordre national des Experts Comptables et Comptables agréés.

## **3.2 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT**

### **3.2.1 L'organisation des services**

Dans son organisation actuelle, la DGID compte, outre la Direction générale et ses services rattachés, onze (11) directions qui constituent ses services extérieurs. Les services extérieurs de ces directions sont les Centres des services fiscaux, suivant leurs compétences

Cette organisation a connu des évolutions commandées par l'impératif de performance organisationnelle, soit dans le nombre de services, soit dans leurs compétences, soit enfin dans leur nature fonctionnelle ou opérationnelle. L'organisation a également connu des changements induits par l'affinement de la segmentation traditionnelle des contribuables. La gestion des contribuables segmentés par des structures spécialisées permet de mieux répondre aux exigences et spécificités de chaque type de contribuable.

Issue des méthodes de management privée, la segmentation est une technique de découpage du marché (ou d'individus) en sous-ensembles (segments) distincts et homogènes.

#### **3.2.1.1 Les services rattachés de la Direction générale**

La Direction générale compte trois (3) bureaux rattachés.

##### *3.2.1.1.1 Le Bureau de la Stratégie et de la Modernisation (BSM) ;*

Composé des trois (3) sections : « Etudes et analyses », « Statistiques et Suivi de la Performance des Services » et « Modernisation et Suivi du portefeuille de projets », le BSM est chargé d'assister le Directeur général dans la définition et la mise en œuvre des objectifs stratégiques de la DGID. À ce titre, le Bureau est chargé :

- ✓ d'élaborer et de mettre à jour les instruments de pilotage de la DGID, tels que le plan stratégique et le contrat de performance ;
- ✓ d'analyser la productivité des services au moyen d'outils quantitatifs et qualitatifs, tels que les tableaux de bord, le cadre de mesure du rendement et les indicateurs de performance ;
- ✓ d'assurer la tenue et l'analyse des statistiques sur les performances des services ;
- ✓ d'assurer le suivi du portefeuille de projets de la DGID ;
- ✓ de centraliser les rapports d'activités des directions et des services, ainsi que ceux des conseillers techniques et des chargés de mission ;
- ✓ d'élaborer les rapports de gestion de la DGID.

#### 3.2.1.1.2 *Le Bureau du Suivi et de la Synthèse (BSS)*

Composé des deux (2) sections « Suivi et Synthèse » et « Courrier général », le BSS assiste le Directeur général dans le suivi de l'application des directives qu'il adresse aux directions, aux services, aux conseillers techniques et aux chargés de mission.

Il aide au maintien de la cohérence des actions des différents organes de la DGID et assure la centralisation et le suivi du courrier général. Le Bureau du Suivi et de la Synthèse assiste également le Coordonnateur dans l'exercice de ses missions.

#### 3.2.1.1.3 *Le Bureau de la Communication et de la Qualité (BCOMQ)*

Avec ses trois (3) sections « Communication interne », « Communication externe » et « Qualité et services aux contribuables », le BCOMQ est chargé :

- ✓ de mettre en application la politique de communication interne et externe définie par le Directeur général des Impôts et des Domaines ;
- ✓ de définir les méthodes d'organisation de l'accueil, de l'information et de l'assistance aux usagers dans les services de la Direction générale des Impôts et des Domaines ;
- ✓ d'informer les contribuables sur leurs obligations fiscales ;
- ✓ de concevoir la stratégie de gestion de la qualité au sein de la Direction générale des Impôts et des Domaines et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre ;
- ✓ des relations publiques.



#### 3.2.1.1.4 *Le Bureau des Collectivités territoriales (BCT) :*

Elle assure la liaison entre la DGID et les collectivités territoriales. A ce titre, il est chargé :

- ✓ de la centralisation et du suivi des émissions, du recouvrement et du contentieux, des impôts locaux en relation avec les directions opérationnelles ;
- ✓ de la facilitation des relations entre les collectivités territoriales et les services de la DGID dans le cadre de l'analyse et de l'appui à la mobilisation des recettes fiscales locales ;
- ✓ de la supervision des travaux des commissions de fiscalité locale dans les différents services.

#### 3.2.1.2 **Les services extérieurs de la DGID**

Les services extérieurs de la DGID sont constitués par les onze (11) directions techniques. Parmi ces directions, si à un moment, une distinction a pu être faite entre directions fonctionnelles et directions opérationnelles, les conséquences sur le fonctionnement des services ont conduit à une redistribution des compétences et une redéfinition des lignes hiérarchiques. Toutefois, aux côtés de la Direction du Contrôle interne qui est une direction transversale, on peut toujours distinguer les directions assurant des fonctions métiers de celle assumant des fonctions supports.

##### 3.2.1.2.1 *La Direction du Contrôle interne (DCI)*

L'organisation de cette direction a enregistré une nouveauté pour prendre en compte les exigences de la démarche de performance (GAR). Aussi, un bureau chargé de la fonction « évaluation » a été créé et le contrôle orienté davantage sur le management et les résultats. La DCI, qui nous le verrons, joue un rôle important dans la performance, a pour mission :

- ✓ de contrôler l'organisation et le fonctionnement des services de la DGID ;
- ✓ de contrôler l'application des lois et règlements ainsi que la bonne application des procédures internes à la DGID ;
- ✓ de procéder à l'audit et au contrôle de gestion des services ;
- ✓ de procéder à l'évaluation ex post des projets et réformes mis en œuvre à la DGID ;
- ✓ de vérifier l'utilisation des crédits publics et la régularité des opérations effectuées par les administrateurs de crédits ;
- ✓ de proposer des mesures permettant d'améliorer la qualité des services aux usagers ;

- ✓ de donner un avis sur les projets de lois, de règlements et d'instructions en matière fiscale, domaniale, foncière et cadastrale ;
- ✓ d'assurer le suivi de l'application des directives issues des missions des corps et organes de contrôle de l'État, ainsi que de celles découlant de ses propres missions ;
- ✓ de mettre en place des stratégies pour une bonne utilisation de l'outil informatique dans ses missions et d'assurer leur évaluation ;
- ✓ de la planification et de la mise en œuvre des travaux d'évaluation portant sur tous les projets et réformes mis en œuvre au sein de la DGID ;
- ✓ de l'audit des services au regard des meilleures pratiques de gestion en matière fiscale, foncière, domaniale et cadastrale.

Les directeurs peuvent proposer au Directeur général toute mission de vérification, de contrôle, d'enquête ou d'évaluation qu'ils jugent nécessaire de faire effectuer par la Direction du Contrôle interne au sein de leurs services ;

La DCI comprend les trois (3) bureaux « du Contrôle », « de l'Evaluation et de l'Audit », « du Suivi » et la Cellule « Ressources ».

#### 3.2.1.2.2 *Les directions métiers*

##### 3.2.1.2.2.1 **La Direction de la Législation et de la Coopération internationale (DLCI)**

Cette direction composée de cinq (5) bureaux et trois (3) cellules est chargée notamment :

- ✓ d'élaborer et d'interpréter les textes législatifs et réglementaires à caractère fiscal, domanial, foncier ou cadastral, suivant les objectifs de la politique économique et sociale de l'Etat ;
- ✓ de préparer les conventions internationales de nature ou à incidence fiscale ;
- ✓ d'élaborer et d'interpréter les textes législatifs et réglementaires relatifs aux régimes fiscaux spécifiques résultant du Code général des impôts ou de tout autre texte ;
- ✓ de formuler des observations sur les projets de textes légaux ou réglementaires de nature fiscale et sur les projets de textes à caractère juridique, économique, financier ou social soumis à l'avis du Directeur général ;
- ✓ de représenter le Directeur général dans le contentieux juridictionnel de l'assiette, du contrôle fiscal et du recouvrement ;
- ✓ d'assister les comptables publics et les conservateurs de la propriété et des droits

fonciers de la DGID à l'occasion des instances judiciaires auxquelles ils sont parties;

- ✓ d'assister le Directeur général dans la gestion du contentieux fiscal administratif ;
- ✓ d'assurer la gestion de la coopération fiscale internationale et des activités d'échanges de renseignements avec les pays étrangers en relation avec la Direction du renseignement ;
- ✓ de réaliser des études prospectives à caractère juridique, économique, financier ou social.

#### **3.2.1.2.2.2 La Direction du Renseignement et des Stratégies de Contrôle fiscal (DRSCF) :**

La DRSCF est chargée de la définition des stratégies relatives au pilotage du renseignement et du contrôle fiscal au sein de la DGID. A ce titre, elle est chargée :

- ✓ de mettre en place un dispositif de collecte, de traitement et d'exploitation des renseignements et de s'assurer de son utilisation optimale par les autres services ;
- ✓ de réaliser, en relation avec le BSM, des études afférentes à la méthodologie à utiliser en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ;
- ✓ d'aider à la conception de la politique de contrôle fiscal et à l'élaboration d'outils d'aide au contrôle (guides, manuels, rapports, etc.) pour les services de la DGID ;
- ✓ de centraliser, aux fins d'analyse, les résultats du contrôle fiscal ;
- ✓ d'établir des monographies professionnelles sur différents secteurs d'activité ;
- ✓ d'élaborer des programmes d'enquêtes et de recherches de renseignements ;
- ✓ de procéder au contrôle portant sur l'examen de la situation fiscale personnelle ;
- ✓ de rendre exécutoires les titres de perception émis par ses propres services de contrôle ;
- ✓ de mener, à la demande des autorités hiérarchiques, des investigations, y compris des visites et des saisies sous le contrôle d'un juge, dans toutes les affaires de fraude d'envergure justifiant la mise en œuvre de poursuites judiciaires ;
- ✓ de donner suite, avec le concours des services concernés, aux requêtes introduites par les administrations et organismes étrangers dans le cadre de la coopération administrative et fiscale, en vertu de conventions fiscales internationales ou d'accords particuliers ;
- ✓ d'appliquer les textes législatifs et réglementaires relatifs aux régimes fiscaux

- spécifiques résultant du Code général des Impôts ou de tout autre texte ;
- ✓ d'instruire les demandes de renouvellement ou de validation des agréments à un régime franc ou à tout autre régime spécifique ;
- ✓ de représenter la DGID dans les activités en matière d'échanges de renseignements au plan national ;
- ✓ de répondre aux diligences venant des administrations extérieures dans son domaine de compétence.

La DRSCF est composée des trois (3) bureaux et des deux (2) cellules suivants :

- ✓ le Bureau de Pilotage du Contrôle fiscal ;
- ✓ le Bureau du Renseignement, des Enquêtes et des Etudes monographiques ;
- ✓ le Bureau des Régimes fiscaux spécifiques ;
- ✓ la Cellule de Suivi ;
- ✓ la Cellule « Ressources ».

#### **3.2.1.2.2.3 La Direction du Recouvrement (DR) : elle est chargée :**

- ✓ de la définition et du suivi de la mise en œuvre des stratégies en matière de recouvrement ;
- ✓ du recouvrement des impôts, taxes et redevances relevant de la compétence de la DGID ;
- ✓ de la centralisation des recettes et des statistiques comptables ainsi que de l'analyse et du suivi des « restes à recouvrer » ;
- ✓ des prévisions et projections de recettes ainsi que de la répartition des objectifs entre les directions et services concernés ;
- ✓ de l'instruction et de la délivrance des autorisations de paiement des droits de timbres sur état ;
- ✓ du suivi des relations entre les services de la DGID, de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor et des organes de contrôle des comptes publics ;
- ✓ de l'approvisionnement des services en valeurs d'Etat, de quittances et de registres de quittances à souche ;
- ✓ de l'évaluation des applications informatiques en matière de recouvrement.

**3.2.1.2.2.4 Direction des Domaines (DDOM) : elle est chargée :**

- ✓ de la conception des stratégies relatives à la gestion foncière et domaniale et du suivi de leur mise en œuvre ;
- ✓ de la mise en œuvre opérationnelle des missions foncière et domaniale de la DGID,
- ✓ de la gestion du domaine de l'Etat ;
- ✓ de la centralisation des données et de l'élaboration du tableau général des propriétés de l'Etat ;
- ✓ du contrôle de la gestion des biens vacants et sans maître ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale ;
- ✓ de la surveillance des opérations foncières relatives au domaine national ;
- ✓ de l'appui à la mise en place de conditions pour une bonne conservation de la propriété et des droits fonciers, en lien avec l'instauration d'un système d'information cadastrale ;
- ✓ de la production d'études se rapportant à la matière foncière et domaniale ;
- ✓ du suivi de l'exécution des projets domaniaux d'envergure nationale ou d'intérêt général ;
- ✓ de la représentation du Directeur général dans le contentieux juridictionnel relatif au domaine de l'Etat en relation avec la Direction du Cadastre ;
- ✓ de l'assistance au Directeur général dans la gestion du contentieux administratif foncier et domanial en relation avec la Direction du Cadastre et du contentieux du loyer ;
- ✓ de rendre exécutoire les titres de perception émis en matière domaniale par ses services ;
- ✓ de l'administration et du suivi de l'exécution des crédits budgétaires ouverts en matière d'acquisition de biens immobiliers par l'Etat et d'expropriation pour cause d'utilité publique.

La DDOM comprend les deux (2) bureaux et trois (3) cellules suivants :

- ✓ le Bureau des Affaires foncières, domaniales et du contentieux ;
- ✓ le Bureau des Etudes, des Projets et des Réformes ;
- ✓ la Cellule de Suivi ;
- ✓ la Cellule « Archives et Documentation » ;
- ✓ la Cellule « Ressources ».

Les services extérieurs de la Direction des Domaines sont constitués par les Centres des services fiscaux comportant un Bureau des Domaines en leur sein.

#### **3.2.1.2.2.5 Direction du Cadastre (DCAD) :**

Elle est compétente pour tout ce qui concerne l'aménagement foncier et le cadastre. Elle est chargée :

- ✓ de la conception des stratégies cadastrales et de leur mise en œuvre ;
- ✓ de l'organisation foncière comportant les opérations d'établissement de documents fonciers et cadastraux, de remembrement, d'identification, de délimitation et autres opérations nécessaires à l'application du régime foncier et domanial, notamment la supervision et le contrôle de l'instruction des dossiers ;
- ✓ du contrôle de l'application des lotissements administratifs ;
- ✓ de l'organisation, de la tenue du Cadastre comportant l'établissement et la conservation des documents cadastraux, la coordination, le contrôle et la centralisation des travaux topographiques exécutés par les services publics et les organismes privés, la reproduction de plans et la délivrance d'extraits de plans ;
- ✓ de l'évaluation et du contrôle de la valeur locative des propriétés bâties et non bâties et des constats de mise en valeur ;
- ✓ du recensement et de l'identification des propriétés bâties ou non bâties et de leurs occupants ;
- ✓ de la révision des évaluations et des recensements ;
- ✓ du suivi, pour le compte du Directeur général, du contentieux cadastral en relation avec la Direction des Domaines.

#### **3.2.1.2.2.6 La Direction des grandes Entreprises (DGE) :**

C'est une direction à compétence nationale chargée de l'assiette, de la liquidation, du contrôle, du contentieux et du recouvrement de tous impôts, droits et taxes, exceptés les droits de publicité foncière, concernant :

- ✓ les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes est fixé par une note de service du Directeur général à l'exclusion de celles relevant des professions réglementées ;
- ✓ les entreprises, quel que soit leur chiffre d'affaires, dont l'activité principale est liée

à un secteur stratégique pour l'économie nationale ;

- ✓ les entreprises liées entre elles par une participation dont le pourcentage est déterminé par note de service du Directeur général.

A cet égard, la Direction des grandes Entreprises est chargée notamment, sous l'autorité du Directeur général des Impôts et des Domaines et dans la limite de ses compétences :

- ✓ de piloter la performance de ses services ;
- ✓ de veiller à mettre en œuvre les meilleures méthodes d'organisation de l'accueil, de l'information et de l'assistance des usagers relevant de ses services ;
- ✓ d'exécuter les stratégies de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et de celles en matière de recouvrement, en relation avec la Direction du Recouvrement ;
- ✓ d'exécuter le programme de contrôle fiscal des dossiers relevant de sa compétence ;
- ✓ de rendre exécutoires les titres de perception émis par ses services de contrôle ;
- ✓ de veiller à une bonne utilisation de l'outil informatique ;
- ✓ de suivre les dossiers de remboursement d'Impôts et taxes, de dégrèvement d'office, d'admission en non-valeur et de remise gracieuse instruits par ses services ;
- ✓ d'approuver, dans la limite de sa délégation les états de remboursement d'impôts et taxes, de dégrèvements d'office, d'admission en non-valeur et de remise gracieuse instruits par ses services ;
- ✓ de veiller à la bonne utilisation des ressources humaines, financières et matérielles.

#### **3.2.1.2.2.7 La Direction des moyennes Entreprises (DME) :**

La DME est compétente pour l'assiette, la liquidation, le contrôle, le contentieux et le recouvrement, en relation avec la Direction du recouvrement, de tous impôts et taxes, à l'exclusion des droits de publicité foncière, concernant :

- ✓ les entreprises situées dans la région de Dakar relevant de professions réglementées,
- ✓ les entreprises, dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est fixé par note de service du Directeur général des Impôts et des Domaines, ne relevant ni de la Direction des Services fiscaux ni de la Direction des grandes Entreprises.

A cet égard, elle est notamment chargée :

- ✓ de piloter la performance de ses services ;
- ✓ de veiller à mettre en œuvre les meilleures méthodes d'organisation de l'accueil, de l'information et de l'assistance des usagers dans les services placés sous son autorité ;
- ✓ d'assurer le suivi des contribuables relevant de sa compétence, aux fins de garantir la sécurisation et l'accroissement des recettes publiques ;
- ✓ d'exécuter le programme de contrôle fiscal des entreprises relevant des centres des services fiscaux placés sous son autorité ;
- ✓ de rendre exécutoires les titres de perception émis par les services de contrôle placés sous son autorité ;
- ✓ d'exécuter, en rapport avec la Direction du Recouvrement, la stratégie de recouvrement des impôts et taxes relevant de sa compétence ;
- ✓ d'instruire les dossiers de remboursement d'impôts et taxes, de dégrèvement, d'office, d'admission en non-valeur et de remise gracieuse ;
- ✓ d'approuver, dans la limite de sa délégation, les états de remboursement d'impôts et taxes, de dégrèvement d'office, d'admission en non-valeur et de remise gracieuse instruits par ses services ;
- ✓ de veiller à la bonne utilisation des ressources humaines, financières et matérielles mises à sa disposition.

#### **3.2.1.2.2.8 La Direction des Services fiscaux (DSF) :**

Elle est une direction à compétence nationale dont les services extérieurs sont constitués par les Centres des services fiscaux, à l'exclusion de ceux relevant de la Direction des moyennes Entreprises. La DSF notamment est chargée, dans la limite de ses compétences,

- ✓ de veiller à mettre en œuvre les meilleures méthodes d'organisation de l'accueil, de l'information et de l'assistance des usagers dans les services placés sous son autorité ;
- ✓ d'exécuter les diligences de contrôle fiscal des particuliers et des entreprises relevant des centres des services fiscaux placés sous son autorité ;
- ✓ de rendre exécutoires les titres de perception émis par ses services de contrôle ;
- ✓ d'exécuter, en rapport avec la Direction du Recouvrement, la stratégie de recouvrement des impôts et taxes relevant de sa compétence ;



- ✓ de mettre en œuvre des stratégies efficaces d'élargissement de l'assiette particulièrement dans le domaine de la fiscalité locale ;
- ✓ d'assurer le suivi des dossiers de remboursement d'impôts et taxes, de dégrèvement d'office, d'admission en non-valeur et de remise gracieuse instruits par ses services fiscaux ;
- ✓ d'approuver, dans la limite de sa délégation, les états de remboursement, de dégrèvement d'office, d'admission en non-valeur et de remise gracieuse instruits par ses services ;
- ✓ de veiller à la bonne gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

### 3.2.1.2.3 *Les directions supports*

Ce sont principalement la Direction de l'Administration et du Personnel (DAP) et la Direction des Systèmes d'Information (DSI)

#### 3.2.1.2.3.1 **La Direction de l'Administration et du Personnel (DAP) :**

Elle est chargée, pour le compte de la DGID :

- ✓ d'assurer, en relation avec la DRH, la mise en œuvre de la politique de gestion des RH ;
- ✓ de définir les besoins en recrutement et en formation des ressources humaines ;
- ✓ d'assurer la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières des agents ;
- ✓ de préparer et de suivre les actes portant sur la carrière des agents ;
- ✓ d'assurer la gestion du patrimoine mobilier et immobilier ;
- ✓ de préparer les projets de budgets et programmes ;
- ✓ de la gestion des crédits de fonctionnement, d'investissement et d'équipement;
- ✓ de suivre les relations financières avec le ministère en charge des Finances et avec les partenaires techniques et financiers ;
- ✓ d'assurer la gestion des archives et de la documentation, en relation avec les services ;
- ✓ de l'organisation et de la coordination de l'accueil des officiels et des visiteurs étrangers ;
- ✓ de la préparation et de l'organisation des voyages et des missions des agents ;
- ✓ de la préparation et de l'organisation des conférences, séminaires, réceptions et cérémonies.

### 3.2.1.2.3.2 La Direction des Systèmes d'Information (DSI) : elle est chargée :

- ✓ de la mise en œuvre de la politique en matière informatique.
- ✓ du développement et de la maintenance des applications informatiques métiers ;
- ✓ de l'administration et de la gestion des bases de données centralisées ;
- ✓ de veiller, en rapport avec les directions concernées, à la régularité et à la sincérité des données enregistrées ;
- ✓ de la confection des rôles et des avertissements d'impôts, en rapport avec les services compétents ;
- ✓ de la gestion du fichier des contribuables et des immatriculations ;
- ✓ d'assister les services compétents en matière d'échanges de données informatisées.

La DSI est, en outre, chargée d'appuyer techniquement les services à se moderniser :

- ✓ la mise en place d'un environnement informatique, d'outils et d'équipements modernes facilitant l'amélioration de l'efficacité des services ;
- ✓ la mise à disposition d'une information fiscale intégrée.

Outre les directions, il y'a les Centres des services fiscaux (CSF) actuellement au nombre de vingt et trois (23).

Le CSF est l'unité fondamentale où sont fédérées toutes les fonctions de l'administration fiscale. Le CSF constitue les services extérieurs de cinq directions à la fois.

## 3.2.2 Le personnel de la DGID

Le personnel de la DGID est composé d'agents de l'Etat gérés par la Fonction publique parmi lesquels des fonctionnaires et des non fonctionnaires. C'est ce personnel qui a vocation à travailler à la DGID.

Il y'a les agents contractuels du Projet de Modernisation de l'Administration fiscale (PROMAF) qui accompagne la DGID à la mise en œuvre de certains objectifs du PDSAF.

Il y'a également les agents municipaux mis à la disposition de la DGID pour l'accompagner à optimiser le recouvrement des impôts locaux ainsi que quelques (2) agents de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographies (ANSD). Il y'a enfin les gendarmes qui assurent la sécurité des bâtiments des services situés dans la région de Dakar.

Le personnel de la fonction publique ayant vocation à travailler à la DGID peut être divisé en deux catégories : le personnel dédié et le personnel support.

### **3.2.2.1 Le personnel dédié**

Le personnel dédié est composé des agents spécialement recrutés pour exercer dans les processus-métiers relevant de la compétence de la DGID.

Il s'agit principalement des Inspecteurs et des Contrôleurs des Impôts et des Domaines. Recrutés par l'ENA respectivement avec le Master ou le diplôme du Bac, ils suivent une formation de deux années sur tous les aspects de la fiscalité, de la comptabilité, du foncier, des domaines, à l'issue desquelles ils sont affectés dans les services la DGID.

Il y'a les fonctionnaires du Cadastre - ingénieurs Topographes Inspecteurs du Cadastre et des professions qui gravitent autour des métiers du Cadastre : Géomètre, ingénieurs géomètre, géomètre, spécialiste de Système d'Information géographique - qui constitue un corps hétéroclites dont, pour certain, la nature dédiée de leur profil n'est pas absolue.

Enfin, il y'a les agents d'exécution constitués par les agents d'assiette et de constatation, les agents de recouvrement et les agents de poursuite.

### **3.2.2.2 Le personnel support**

Le personnel support est composé des agents en service principalement dans les directions supports que sont la Direction de l'Administration et du Personnel (DAP) et la Direction des Systèmes d'Information (DSI) et qui ne sont pas des agents dédiés.

Pour la DAP, il s'agit des personnels chargés de l'exécution du budget et du matériel, de la gestion des ressources humaines, et pour la DSI, des ingénieurs-informaticiens et agents de maintenance informatique.

Cependant, aussi bien dans les directions techniques qu'à la Direction générale, on retrouve des personnels supports affectés dans les secrétariats et les cellules ressources qui gèrent le budget et le matériel ou comme personnel d'appoint dans les services métiers.

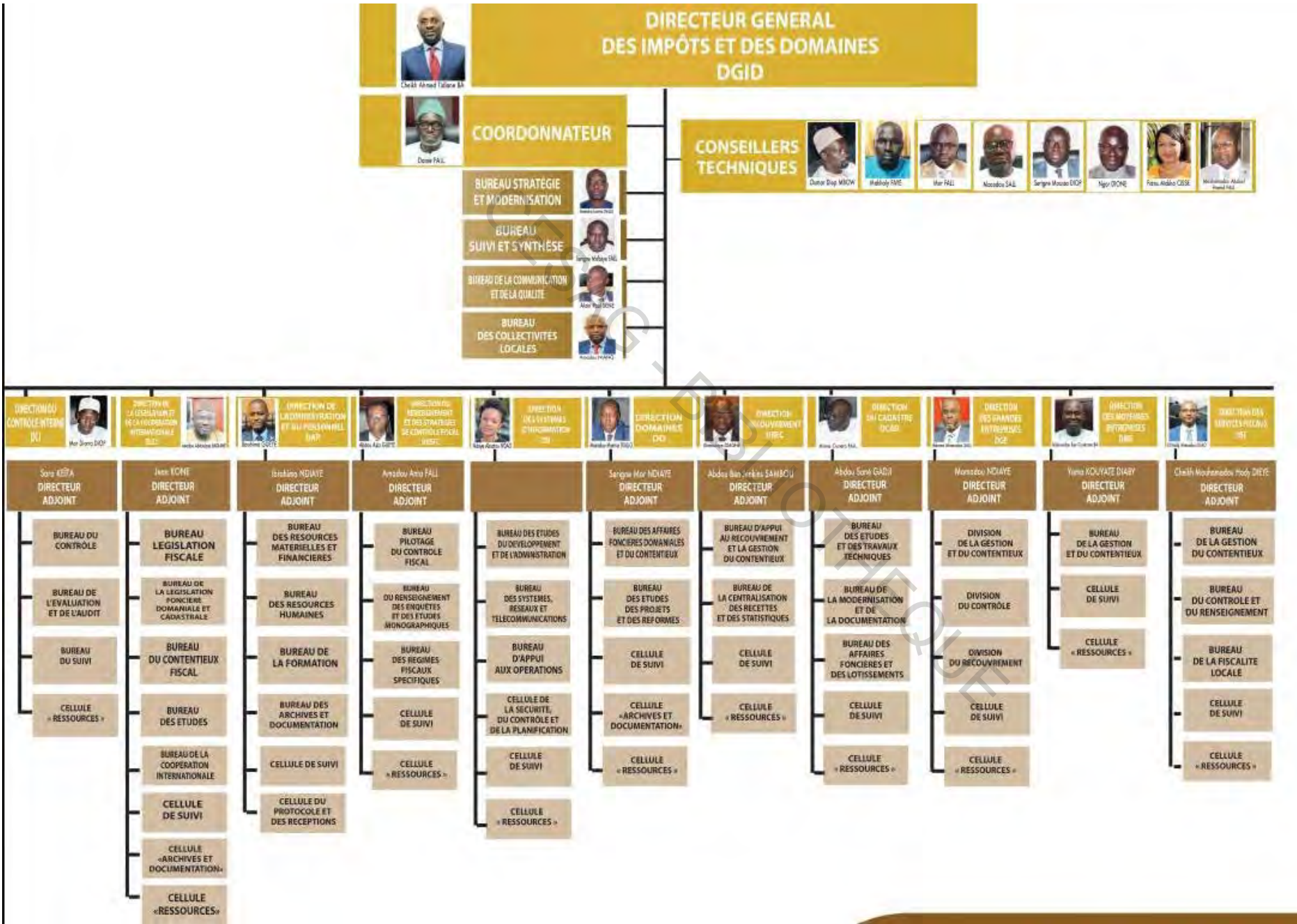
## Quelques chiffres sur la DGID

**Tableau 2 Evolution du personnel de la DGID sur la période 2009-2019**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2018	2019
Hiérarchie A	261	251	243	244	261	265	269	271
Hiérarchie B	281	278	267	308	281	391	425	421
C et D	378	379	368	398	398	564	536	536
<b>Total agents permanents</b>	<b>940</b>	<b>908</b>	<b>878</b>	<b>950</b>	<b>950</b>	<b>1205</b>	<b>1231</b>	<b>1228</b>

**Tableau 3 Evolution des recettes sur la période 2009-2018 (en milliards de francs CFA)**

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes mobilisées	665,7	756,8	803,9	818,8	826,4	938,9	1 032,1	1 206,6	1 198,0	1 298,1
Objectifs de recettes	NI	NI	NI	NI		911,0	1037,2	1 206,1	1 316,0	1 441,3



### 3.3 LE CADRE DE PERFORMANCE

Comme nouveau paradigme dans la gestion de la DGID, le concept a fait l'objet d'une planification et d'une opérationnalisation.

#### 3.3.1 La planification stratégique : le PDSAF

Prérogative du top management, la définition des orientations stratégiques est le préalable de la construction du cadre de performance. Celle-ci est passée par le diagnostic organisationnel de la DGID matérialisé par le Plan de Développement Stratégique de l'Administration Fiscale (PDSAF).

Par les diagnostics de l'organigramme, des processus (métiers et support), des fonctions, des modes de management, des systèmes de relation et de motivation, les facteurs d'inefficacité ont été décelés. Ceux-ci ont pour nom manque de vision prospective, déficience de la coordination et du pilotage stratégique des missions, informatisation insuffisante des processus de travail, etc.

L'élaboration du PDSAF a été inclusive de toutes les parties prenantes (personnel, tutelle, autres administrations, société civile, associations de consommateurs ou de commerçants, patronat, ordres professionnelles etc.). Elles ont été impliquées dans l'identification des problèmes, de leurs causes, des contraintes majeures ainsi que des perspectives de solution à apporter. « Leurs points de vue étaient indispensables à l'établissement d'un diagnostic exhaustif du mode d'organisation et de fonctionnement de la DGID, mais aussi pour dégager des propositions adéquates afin d'améliorer le service public des impôts et des domaines » (PDSAF).

Sur la base de la **Vision** de la DGID comme « *une administration fiscale moderne, accessible et performante au service des usagers* », des résultats de l'analyse SWOT et au regard des missions de la DGID, a été construit le Plan de Développement stratégique. Celui-ci dégage trois orientations stratégiques : (i) l'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers ; (ii) la modernisation de l'administration fiscale et (iii) l'augmentation des recettes fiscales. Celles-ci correspondent aux trois éléments de la performance publique : qualité de service pour l'utilisateur, efficacité socio-économique pour le citoyen et efficacité dans la gestion pour le contribuable.

Le PDSAF définit l'architecture du système de performance : les référentiels de la performance et les outils de pilotage



### **3.3.1.1 Les référentiels de la performance:**

Les référentiels de la DGID pour la mise en œuvre de la performance sont le Plan d'actions opérationnel et les prévisions de ressources.

#### *3.3.1.1.1 Le Plan d'actions*

De nature opérationnelle, ce document décompose les orientations du PDSAF en axes stratégiques pour lesquels il détermine les résultats à atteindre au cours d'une période, détaille les actions retenues pour les atteindre et donne les indicateurs de leur mesure.

Pour les trois premières années d'application de la démarche de performance, les activités du Plan d'actions ont été figées du fait qu'elles ont été associées à des engagements budgétaires et des facilités pour leur exécution. Pour chaque orientation, le Plan d'actions définit un certain nombre d'axes stratégiques de performance cohérents entre eux.

#### *3.3.1.1.2 La budgétisation prévisionnelle :*

La GAR est un processus itératif dans lequel l'allocation des ressources est faite non seulement au regard des résultats escomptés mais également compte tenu des performances réalisées antérieurement.

Les objectifs du PDSAF d'augmenter sensiblement les recettes fiscales comportent un fort enjeu pour les autorités en cela qu'ils permettent une plus large satisfaction de la demande sociale correspondant à la performance socioéconomique. Toutefois, la réussite du PDSAF et de la démarche qui la sous-tend nécessitent des moyens importants.

En contrepartie des engagements de la DGID constitués par les actions déclinées dans le PDSAF, la tutelle s'engage à garantir un accompagnement financier à travers le budget pour la réalisation des projets de modernisation.

De même, dans le cadre de l'exécution des procédures, elle s'engage à prendre les dispositions pour qu'un traitement diligent soit accordé aux dossiers de la DGID, dans la chaîne de la dépense notamment à la Direction du Budget, à la Direction de la Dette et de l'Investissement et à la Direction centrale des Marchés publics.

La budgétisation a été effectuée en fonction des objectifs assignés et suivant une programmation pluriannuelle qui permet aux gestionnaires d'avoir une perspective plus large pour gérer leurs projets et de disposer d'un cadre de suivi de la performance.

### 3.3.1.2 Les outils de pilotage

Le pilotage est l'une des composantes de la démarche de performance. Par cette démarche de management qui relie stratégie et action opérationnelle (Demeestère), l'organisation s'assure de l'efficacité de la traduction des objectifs stratégiques et opérationnels en actions et activités. Les outils du pilotage mis en œuvre sont le cadre logique et le Cadre de mesure du rendement.

#### 3.3.1.2.1 *Le cadre logique de la performance*

Instrument de pilotage prospectif, le cadre d'analyse logique qui est un résumé de l'architecture du PDSAF fournit une vision claire et ordonnée des actions, des résultats escomptés et des indicateurs de rendement retenus, compte tenu de la finalité et des objectifs poursuivis. Il recense les hypothèses et les indicateurs de risque qu'il conviendrait de suivre tout au long du plan afin de s'assurer que les résultats visés seront atteints.

Les tableaux du cadre logique constituent les outils de gestion des responsables de l'action. Ils permettent de recenser pour toutes les activités, les moyens et les conditions requises pour les réaliser. Le cadre logique répond aux questions :

- ✓ quels sont les moyens requis pour mettre en œuvre ces activités, par exemple : personnel, matériel, formation, études, fournitures, installations opérationnelles, etc. ?
- ✓ quelles sont les données et documents que les services doivent conserver pour permettre l'exercice des missions d'audit et de contrôle des résultats annoncés ?
- ✓ quelles sont les conditions requises avant que l'action commence ? Quelles conditions hors du contrôle direct du bénéficiaire doivent être réalisées pour la mise en œuvre des activités prévues ? (hypothèses et risques).



**Tableau 4 Un modèle de cadre logique**

Orientations	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Moyen de vérification (MV)	Hypothèses/Risques
<b>Objectif global</b>	Contribuer à améliorer la qualité de gestion des finances publiques		MEF/IGF	H : Adoption de contrats de performance entre le MEF et les administrations impliquées dans la gestion des finances publiques
Objectifs spécifiques	1. Fournir un service de qualité aux usagers	Degrés de satisfaction des usagers	Enquête de satisfaction	
	2. Moderniser l'administration fiscale	Degrés de satisfaction des agents		
	3. Contribuer à porter le taux de pression fiscale à 21,7 % en 2012	Les recettes fiscales intérieures additionnelles ont augmenté de 80 milliards en 5 ans	Loi de finances de 2012	H : Le taux de croissance annuelle moyenne sur notre horizon d'étude est de 5%
Objectifs spécifiques	1.1 Les usagers sont mieux informés et sensibilisés aux missions de la DGID	Une campagne de sensibilisation est menée chaque semestre	Enquêtes de perception	
		1 site web à jour		
		Nombre de publication et de rapports édités	DLEC/ Archives	
		Un numéro vert DGID disponible avant fin 2018	Standard	
	1.2 Une collaboration permanente est instaurée entre la DGID et les autres opérateurs et partenaires	Nombre de rencontres avec les partenaires organisées par an	BCOM/DLEC	
	1.3 les jeunes sont sensibilisés à l'utilité de contribuer à la couverture des charges publiques	Un module sur le civisme fiscal est dispensé au primaire et au secondaire	BCOM/ Ministère de l'Éducation	H : Implication du Ministère de l'Éducation

*Source PDSAF 2009-2012*

### 3.3.1.2.2 Le cadre de mesure du rendement (CMR)

Pour le pilotage de la GAR, un cadre de mesure défini permet de surveiller l'avancement des différentes activités du PDSAF et de recueillir l'ensemble des données nécessaires à l'évaluation des divers résultats anticipés, selon les principaux indicateurs retenus.

Le CMR est un outil de la GAR qui sous forme d'un tableau donne une présentation synoptique des différents objectifs ou résultats escomptés, des indicateurs, des cibles, des sources vérification, du mode de collecte des données, de leur périodicité et des

responsables chargés de la collecte. Il permet le monitoring de l'exécution du plan d'actions ainsi que l'élaboration des rapports trimestriel et annuel de rendement.

**Tableau 5: Un modèle de cadre de mesure du rendement**

Cadre de rendement	indicateurs	Sources de vérification	Méthode et outil de collecte de l'information	Fréquence de collecte	Service responsable
<b>Orientation 1</b>	<b>Information aux usagers</b>				
<b>Axe 1</b>	<b>Amélioration de l'information au grand public</b>				
Sensibilisation du public aux missions de la DGID	1 campagne d'info trimestrielle de TV et radio 1 site web à jour 1 campagne push SMS par trimestre (10 000 sms) Adoption d'un logo et d'une charte graphique	BCOM BIMS	Rapport d'activités du BCOM	Trimestrielle	BCOM
<b>Axe 2</b>	<b>Amélioration du dialogue avec les partenaires et opérateurs</b>				
Instauration d'une collaboration permanente	2 rencontres /an avec chaque partenaire 100% d'envoi de proposition de rencontre à toute nouvelle entreprise	BCOM DLEC	Rapport d'activités du BCOM	Trimestrielle	BCOM
<b>Axe 3</b>	<b>Orientation 1</b>				
Sensibilisation des jeunes à l'utilité de contribuer aux charges publiques	1 module au primaire 1 module au secondaire	Ministère de l'Education	Consultation des programmes scolaires Concours sur le civisme fiscal	Annuelle	BCOM

Source PDSAF 2009-2012

### 3.3.1.3 Le cadre de pilotage

Le pilotage est assuré par des structures ou instances stratégiques ou opérationnels.

#### 3.3.1.3.1 Le pilotage stratégique

L'adoption de la démarche de performance a conduit à une adaptation organisationnelle avec la création de structures mais également d'instances de pilotage.

##### 3.3.1.3.1.1 Le Bureau de la Stratégie et de la Modernisation (BSM)

Il est l'instrument du top management pour piloter la performance. Le BSM est notamment chargé de normaliser, diffuser et veiller à l'utilisation des outils de la gestion axée sur les résultats (GAR) que la hiérarchie jugera nécessaire d'introduire dans le management de la DGID.

Le BSM est chargé en particulier :

- ✓ de gérer le changement en élaborant le programme de mise en œuvre du PDSAF ;
- ✓ d'assurer la gestion du Cadre de mesure du rendement ;
- ✓ de préparer le plan d'action par structure et le plan de travail annuel de la DGID ;
- ✓ d'aider les services à se doter de tableaux de bord et de suivi de leurs activités (état du personnel, des emplois, des finances, du fonctionnement etc.);
- ✓ d'exploiter les rapports d'activités mensuels, trimestriels, semestriels et annuels ;
- ✓ de faire diffuser, au niveau de la DGID, les rapports d'activité semestriels et annuels des différents services;
- ✓ d'appuyer le CODIG dans le cadre du dialogue de gestion.

#### **3.3.1.3.1.2 Le Comité pour le dialogue de gestion (CODIG)**

Habituellement, les dialogues de gestion sont connus comme des processus d'échanges entre deux niveaux hiérarchiques ou managériaux relatifs aux volumes de moyens et aux objectifs assignés. Son objet est principalement l'optimisation de la gestion, la définition des niveaux de performance à atteindre par chaque responsable ainsi que les niveaux de ressources nécessaires à allouer.

A partir d'un état des lieux partagé (quantifié et objectivé) le dialogue entre les managers permet d'établir le lien entre la performance projetée et les ressources disponibles. Le moyen d'arriver à ce résultat se traduit par une méthodologie et une organisation.

Avec les spécificités dans l'organisation de la DGID (une multitude de supérieurs hiérarchiques pour un même responsable notamment les chefs de centre) de nature à affecter la responsabilité sur les résultats, le CODIG de la DGID a vu ses missions progressivement élargies.

Il est à la fois une structure de pilotage de la performance, de conseil pour les chefs de service mais également de reddition des comptes.

Le CODIG permet de mettre un accent sur les responsabilités des Chefs de service dans l'atteinte des indicateurs de résultats qui leur ont été assignés dans le programme déjà exécuté. Dans le cadre d'une démarche contradictoire, le CODIG apprécie l'activité des services, analyse et évalue les résultats, procède à des diagnostics complets et fournit des conseils stratégiques et des recommandations.

### 3.3.1.3.2 *Le suivi et le pilotage opérationnel :*

L'exécution de la démarche relève principalement des directions. Les actions relevant des centres étant rattachés à des objectifs sur les processus métiers.

Le pilotage opérationnel est assuré, dans les directions, par les Cellules de suivi qui ont comme attributions de centraliser et d'analyser les données sur les performances des différents bureaux et services.

A partir de la note d'orientation stratégique, chaque direction élabore, par les soins de la Cellule de Suivi (CS) et à partir des documents proposés par les différents bureaux, son plan d'actions. Celui-ci constitue le tableau de bord des activités annuelles de la Direction.

Dans ce troisième chapitre consacré à la présentation de la DGID, nous avons tenté de comprendre par quels outils et mécanismes la démarche de performance y a été mise en œuvre. Aussi, dans le quatrième et dernier chapitre, nous présenterons les résultats de nos travaux et les analyserons avant de formuler des suggestions dont la mise en œuvre pourrait contribuer à améliorer les performances de cette administration.

## **Chapitre IV: PRESENTATION ET ANALYSES DES RESULTATS, RECOMMANDATIONS**

Dans un premier temps il s'agira de présenter successivement les résultats pour chaque composante de la performance publique globale et concomitamment de faire leur analyse.

### **4.1 PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS**

Pour rappel, les trois éléments de la performance publique intègrent la définition de celle-ci comme « la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion »<sup>15</sup>.

Pour chaque variable explicative de la performance publique, nous rappellerons d'abord les indicateurs retenus avant d'exposer et de discuter les résultats y afférents.

#### **4.1.1 La performance relative à la qualité des services aux usagers**

La qualité de service est la variable de la performance publique attendue par l'utilisateur du service public. La qualité de service aux usagers constitue un aspect important de la performance publique et cet état de fait est corroboré par Ferlie (1996) qui soutient que « le modèle orienté service public [qui] met le focus sur la notion de qualité et d'orientation clientèle de l'organisation ».

Pour la DGID, la performance était atteinte si les indicateurs ciblés ont été atteints dans les trois axes suivant :

- ✓ l'amélioration de l'information fournie aux usagers ;
- ✓ l'amélioration de l'accueil et de l'orientation des usagers ;
- ✓ l'amélioration de la qualité des prestations rendues à l'utilisateur.

---

<sup>15</sup> Définition donnée par le Ministère français du Budget.

Il ressort de notre étude que celle-ci a été grandement atteinte par la DGID nonobstant le fait que des actions conduites, dans chacun des axes, n'ont pas été couronnées de succès ou ont connu des résultats en deçà des attentes formulées dans les indicateurs.

Une revue détaillée des actions ciblées dans notre travail devra permettre une meilleure compréhension.

Pour l'axe relatif à **l'amélioration de l'information fournie aux usagers** : il s'agissait de sensibiliser le public sur les missions de la DGID et son atteinte passe par la réalisation des taux ciblés, confirmée par des enquêtes de satisfaction faites auprès dudit public.

Des recherches et entretiens dans les services chargés des moyens généraux (Direction de l'Administration et du Personnel) et ceux en charge de l'accueil et de l'orientation, il est ressorti que la mise en œuvre des actions a permis d'améliorer la notoriété de la DGID auprès des contribuables. Ceux-ci ont une meilleure connaissance de ses missions.

C'est ainsi que nous avons pu constater un usage intensif des moyens de communication par des campagnes périodiques dans les médias audiovisuels, la distribution de flyers, les affichages numériques aux carrefours stratégiques des centres urbains.

Egalement, afin de permettre une plus grande portée de la sensibilisation en direction des non alphabétisés en langue française, des agents sont régulièrement invités dans les médias pour expliquer, dans les langues nationales, les missions de la DGID ainsi que les différentes obligations fiscales.

Ces différentes actions ont pu permettre, selon un responsable du Bureau de la Communication et de la Qualité (BCOMQ), s'appuyant sur des données chiffrées d'une enquête de satisfaction, de sensibiliser le grand public sur les missions de la DGID.

Une enquête réalisée en 2011, pendant le déroulement du contrat de performance, permet d'étayer ces résultats. Celle-ci révèle en effet que tous les enquêtés de l'échantillon connaissent la DGID ou au moins un de ses services et **73%** des personnes interrogées ont déclaré connaître l'impôt (**86%** chez les **hommes** contre **46%** chez les **femmes**). L'enquête a aussi noté une perception positive de son rôle par les enquêtés qui considèrent que la DGID assure la collecte de l'impôt pour aider l'État à fonctionner et non pour traquer les usagers.

En dehors des résultats de l'enquête, la bonne perception de la DGID et de ses missions par ses contribuables s'est manifestée par une nette amélioration de leurs rapports avec les agents qui sont en contact avec eux.

L'axe **amélioration de l'accueil et de l'orientation des usagers** consistait quant à elle à l'installation de services d'accueil, l'amélioration de l'accueil physique et téléphonique et l'identification des services et des agents par une signalétique.

Avec la réalisation de certaines des actions envisagées : mise en place de sites d'accueil au Bloc fiscal et dans les services fiscaux du site de la Foire, l'identification de tous les services par une signalétique conviviale, un fort taux d'usagers satisfaits a été noté, de façon empirique ou par des mesures scientifiques.

La nette amélioration des conditions d'accueil et d'orientation s'est vérifiée d'abord de façon visuelle. Les guichets et plateformes climatisées aménagés à l'image des banques, avec des commodités et un système de gestion automatique des files d'attente, ont sensiblement relevé le confort des usagers.

Elle s'est également traduite, selon le responsable de l'accueil, par une diminution importante des plaintes et récriminations des usagers ainsi que par des relations plus conviviales entre ces derniers et les agents notamment sur les différentes plateformes. Toutefois, l'inexistence d'un suivi de ces plaintes et des courriers reçus des boîtes à idées ne nous a pas permis de disposer de statistiques chiffrées plus pertinentes.

Des enquêtes plus récentes, réalisées en début 2019, confirment un maintien du niveau de satisfaction des usagers sur les conditions d'accueil et d'orientation. En effet, l'exploitation de l'étude réalisée par le Bureau de la Stratégie et de la Modernisation (BSM) révèle des taux agrégés de (72 %) de satisfaction et de (28 %) d'insatisfaction.

**Tableau 6 : Satisfaction des usagers par rapport à l'accueil physique et à l'orientation**

<b>Très satisfait</b>	24,6 %
<b>Assez satisfait</b>	47,4 %
<b>Peu satisfait</b>	21,6 %
<b>Pas du tout satisfait</b>	6,4 %
<b>Total</b>	100,0 %

**Source :** Nous même à partir de l'enquête du BSM de 2019

**A. L'amélioration de la qualité des prestations rendues à l'utilisateur :** les objectifs étaient le rapprochement des services aux usagers et la réduction des délais de traitement.

Les indicateurs de réalisations des actions retenus dans notre étude étaient :

- ✓ la construction de six (6) services départementaux en 2009 et sept autres en 2010 soit au total 13 centres ;
- ✓ la réduction des délais de traitement pour neuf (9) procédures ainsi qu'il suit :

**Tableau 7 : Objectif de réduction de la durée de traitement des dossiers**

Indicateurs	Echéances de réalisation		
	2009	2010	2011
Etats des droits réels	7	5	3
Enregistrement des actes	7	5	3
Attestation du Cadastre	2	1	1
Extrait de Plan	5	3	1
Traitement des demandes gracieuses au niveau de la DGID en nombres de jours	45	30	25
Traitement des réclamations contentieuses	30	25	20

**Source :** Contrat de performance DGID 2009-2011

Pour le premier indicateur, il a connu un taux de réalisation nul au terme du contrat de performance (2011) et jusqu'à ce jour, aucun des centres prévus n'a été construit. De ce point de vue, la DGID n'est pas performante sur cet aspect de la qualité de service aux usagers. La non-atteinte de cet objectif était liée, selon les autorités, à la non mise à disposition des ressources budgétaires objet de l'engagement de performance de la DGID.

On peut noter que l'objectif de création de centres fiscaux départementaux ciblés et notamment le rapprochement des services aux usagers offrait bien d'autres alternatives que la construction. On peut supposer que la définition de cet indicateur de réussite, à l'évidence irréalisable, n'a pas tenu compte du contexte budgétaire et des contraintes de délais de procédures inhérents aux marchés de construction.

Par le pilotage, l'indicateur de réussite aurait pu être ajusté sur la deuxième année, pour atteindre l'objectif de rapprocher les services de la DGID des usagers par notamment le conventionnement (location) de bâtiment, indépendamment du contrat de performance.



Pour la réduction des délais de traitement, si l'objectif a été atteint ou amélioré pour les quatre (4) premières, il en est autrement pour les deux dernières. La réalité était qu'il n'y avait aucune référence de départ à partir de laquelle les indicateurs ont été fixés. Ceux-ci l'ont été pour ainsi dire de façon pour le moins aléatoire.

Il n'existait pas un système d'information susceptible de générer des informations périodiques sur le délai moyen de traitement des demandes et aucune étude ou enquête n'a été menée pour une maîtrise de la situation de départ. Pour autant qu'on ne puisse évaluer la situation d'arrivée qu'à partir d'une situation de départ préalablement connue, on ne peut au final avoir qu'une situation instantanée et non la progression réalisée.

C'est seulement en 2011 que la DGID a pu mesurer le temps consacré par ses services au traitement des requêtes gracieuses et contentieuses émanant des contribuables.

En fonction de la typologie des requêtes, des délais moyens de traitement variant de 42 jours (remboursement de TVA) à 99 jours (demande de dégrèvement) ont été notées.

Aussi bien les enquêtes de satisfaction que les chefs de services rencontrés confirment la bonne appréciation globale des usagers sur les délais de traitement des dossiers. En effet, parmi les usagers concernés qui ont donné leur avis par rapport à la question, au moins **60%** en ont une bonne appréciation, et cela pour tous les services de la DGID concernés (impôts, domaine, conservation foncière et cadastre).

#### **4.1.2 L'attente du contribuable : l'efficience dans la gestion**

Le contribuable est la personne qui contribue aux charges publiques par le paiement de ses impôts. Son attente est que cet argent soit utilisé sans gaspillage ni oisiveté (Alazar (2001) et Sépari (2001)). L'efficience est le leitmotiv de la NGP dont l'un des principaux reproches à l'encontre de la traditionnelle logique gestionnaire, qualifiée d'inefficente, est le gaspillage. L'efficience dans la gestion renvoie à l'utilisation des ressources.

La mise en œuvre du plan d'actions nécessite la mobilisation d'importantes ressources financières, matérielles et humaines.

Ni le PDSAF, ni le plan d'actions ne comportent des activités se rapportant à l'assurance d'une gestion efficiente des ressources particulièrement celles financières même si elles ne sauraient être absentes. On pourrait relever que ce sont des activités purement

administratives devant être déroulées dans le cadre normal des attributions des services notamment de la Direction du Contrôle Interne.

C'est la position des responsables rencontrées qui jugent toutefois pertinentes la suggestion d'en faire des actions pour marquer son importance dans la démarche de performance.

A notre sens, l'enjeu de la démarche de performance pour la DGID aurait dû valoir l'inscription d'une « orientation » ou au moins d'un « axe » spécifique à la prise en charge de l'efficacité dans la gestion des ressources.

Il y'a lieu de noter que le PDSAF rappelle que dans le cadre l'évaluation du contrat de performance, les rapports qui seront élaborés devront en particulier fournir une réponse sur notamment la question de l'efficacité. Il s'agira de voir si les moyens ont été utilisés de façon rationnelle et optimale pour atteindre les résultats prévus.

#### **4.1.3 La performance socioéconomique : l'attente du citoyen**

La performance publique en termes d'efficacité socio-économique ne relève pas directement de la DGID qui toutefois y joue une partition importante. Par l'augmentation des recettes mobilisées, elle augmente la capacité financière de l'Etat à prendre en charge la demande sociale croissante pour transformer qualitativement la vie des sénégalais.

De ce point de vue, le levier de la DGID consiste en la mobilisation des recettes : ce qui constitue ce que l'on pourrait appeler, à l'image de l'entreprise privée, son Domaine d'Activités Stratégiques (DAS).

L'indicateur initial en termes d'objectifs de mobilisation des recettes était de porter le taux de pression fiscale (TPF)<sup>16</sup> (qui était de 20,1% en 2007) à 21,7 % en 2012.

Pour atteindre l'objectif de cette orientation, la DGID a défini quatre axes stratégiques parmi lesquels nous avons retenu les trois (3) que sont :

---

<sup>16</sup> Pour mesurer l'augmentation des recettes induite par le PDSAF, le TPF demeure cependant un indicateur imparfait, pour au moins deux raisons : d'une part composent le numérateur du quotient toutes les recettes fiscales de l'Etat, y compris celles sur lesquelles la DGID n'a pas une influence déterminée (exemple : les recettes douanières) , d'autre part, le TPF peut augmenter sans une performance des recettes fiscales ; il suffirait que le PIB qui constitue le dénominateur baisse dans une certaine proportion. De la même manière, nonobstant une augmentation substantielle des recettes, le taux pourrait demeurer stationnaire voire reculer si, dans le même temps, le PIB a également crû assez fortement. Le changement d'année de base (rebasings) pour le calcul du PIB a diminué le TPF de près de 5 point de pourcentage.

- ✓ L'élargissement de l'assiette ;
- ✓ Le renforcement du contrôle et du recouvrement ;
- ✓ La promotion du civisme fiscal ;

Si au résultat final, il a été noté une augmentation progressive des recettes mobilisées chaque année, on pourrait toutefois soutenir, *a posteriori*, que la DGID n'a pas été performante à l'échéance du contrat de performance du fait que l'indicateur de résultat n'a pas été atteint. Pire, le taux de pression fiscale a baissé par rapport à l'indicateur de référence.

Ce résultat global mitigé est dû au comportement variable des résultats partiels des trois différentes actions mises en œuvre.

**L'élargissement de l'assiette** : il s'agissait par ce moyen, d'appliquer des impôts et taxes à un éventail plus large de biens, de services ou de revenus, sans augmenter l'impôt pour les contribuables réguliers.

Elargir l'assiette fiscale,<sup>17</sup> c'est accroître l'étendue de la matière soumise à une taxation.

Nous avons choisi l'action relative à la réalisation d'enquêtes cadastrales pour augmenter les recettes domaniales avec comme indicateur le nombre de parcelles enquêtées et les cibles de 40 000 chaque années pendant les trois années (2009, 2010 et 2011).

Les résultats suivants ont été notés :

**Tableau 8 Situation effectives des enquêtes cadastrales à fin 2011**

Années	2009	2010	2011	TOTAL
Objectifs	40 000	40 000	40 000	120 000
Réalisations	43 359	19 366	19 056	81 781
Ecart	3 359	-20 634	- 20 944	- 38 219
Taux de réalisation (%)	<b>108,40</b>	<b>48,42</b>	<b>47,64</b>	<b>68,15</b>

*Source* : Nous même à partir du rapport d'évaluation du contrat de performance

Excepté la première année d'exécution lors de laquelle les objectifs ont été dépassés, moins de la moitié des objectifs ont été atteints sur les deux années suivantes. Une relation

<sup>17</sup> L'assiette fiscale est un montant qui sert de base au calcul d'un impôt ou d'une taxe. Le montant de l'impôt qui est dû est, le plus souvent, obtenu par multiplication de l'assiette par un taux. Pour illustrer cela : une imposition au taux de 1% sur 10 milliards rapporte la même chose qu'un taux de 10% portant sur 1 milliard mais son impact est moins sensible pour le secteur concerné par cette matière taxable.

causale n'est pas établie, comme pour la construction des centres départementaux, entre le faible taux de réussite et les contraintes d'ordre budgétaire mais celle-ci été déjà identifiée comme risque potentiel.

En cumul sur la période du contrat, les parcelles enquêtées sont estimées à 81 781 avec des réalisations respectives de 43 359, 19 366 et 19 056 pour 2009, 2010 et 2011. Comparées aux objectifs de 120 000 parcelles à enquêter sur la période 2009-2011, un gap de 38 219 a été constaté, soit un taux d'atteinte des objectifs de 68,15%.

**Le renforcement du contrôle et du recouvrement :** quatorze (14) actions ont été définies parmi lesquelles nous avons retenu l'action phare de l'amélioration du recouvrement des prises en charge.

**Tableau 9 : Mesure de la réalisation des objectifs**

INDICATEURS	ECHEANCES DE REALISATION
Taux de recouvrement sur prises en charge : Cible : 21%	2009
Taux de recouvrement sur prises en charge : Cible : 36%	2010
Taux de recouvrement sur prises en charge : Cible : 51 %	2011

*Source : Nous-même à partir du rapport d'évaluation du contrat de performance*

La DGID s'était engagée à faire progresser de 40% le taux de recouvrement sur prise en charge par rapport au taux de référence de 2008. Pour ce faire, il fallait avoir la situation de référence et l'audit des prises en charge (PEC) pour faire le point sur le stock de titres de perception émis par les centres des services fiscaux.

Le taux de référence est constitué par le taux de recouvrement moyen sur prise en charge de tous les centres des services fiscaux. Il était de **11% en 2008**.

Sur cette action, les résultats suivants ont été notés :

**Tableau 10 Evolution des taux de recouvrement sur prises en charge de 2009 à 2011.**

Années	2009	2010	2011
Cibles	21 %	36 %	51 %
Réalisations	29 %	31 %	20,8 %
<b>Ecart</b>	<b>+8 %</b>	<b>-5 %</b>	<b>-30,2 %</b>

*Source : Auteur à partir du Rapport d'évaluation du contrat de performance*

Sans préjuger du bienfondé des explications fournies pour les justifier notamment un rythme de constitution des stocks de PEC plus rapide que leur recouvrement, on note des contreperformances notables pour les indicateurs pour lesquels les contraintes sont d'ordre humain et non budgétaire.

La contreperformance de cette action est l'une des principales raisons de la performance mitigée de la mobilisation des recettes.

**La promotion du civisme fiscal :** elle vise la simplification de la législation afin de permettre aux contribuables d'accomplir leurs obligations fiscales avec plus de célérité et de facilité.

**Tableau 11 Mesure de la compréhension des obligations fiscales par les contribuables.**

Indicateurs	Echéances de réalisation		
	2009	2010	2011
Outil de mesure : compréhension des obligations fiscales			
Taux de référence : niveau de compréhension (issu de l'enquête de mars 2009)	Taux de référence + 20%	Taux de référence + 30%	Taux de référence + 50%

*Source : Contrat de performance*

Après la réécriture de certains textes fonciers et domaniaux qui ont contribué à la simplification, **93,4%** ont déclaré connaître les impôts et taxes auxquels ils sont assujettis.

Concernant le niveau de connaissance des obligations déclaratives, il reste élevé car seuls 16% (Faible niveau : 14% et NSP : 2%) des contribuables ont déclaré avoir une mauvaise connaissance des obligations déclaratives.

L'évaluation de l'orientation globale de la « mobilisation des recettes » n'a pas fait état de la cible visée (le niveau du TPF) à la fin du contrat de performance. C'est sans doute parce que l'on s'est rendu compte de l'impertinence de l'indicateur retenu à savoir le taux de pression fiscale sur laquelle la DGID, comme il était souligné, n'avait aucune maîtrise. Ni les entretiens, ni les recherches documentaires ne nous ont permis d'en connaître les motifs.

#### 4.1.4 La performance organisationnelle

Au demeurant, la performance organisationnelle est une exigence pour les administrations pour parvenir aux objectifs qui leur sont fixés. C'est ce qui fera dire à Migaud et Lambert (2006) que « les administrations devront le cas échéant se réformer, se structurer différemment, et se doter de nouveaux outils ».

Cette performance organisationnelle a été obtenue par la mise en œuvre de quatre (4) axes :

- le renforcement de l'informatisation ;
- la modernisation des structures et des équipements ;
- la gestion efficiente des ressources humaines.

Les résultats nous permettent de dire que du point de vue organisationnelle, la DGID peut être qualifiée de performante nonobstant les intervalles de difficile mise en œuvre.

**Le renforcement de l'informatisation :** il s'agissait d'opérer une coordination des projets informatiques, réalisés ou en cours de réalisation, et d'informatiser certains processus.

**Tableau 12: Indicateurs de mesure et état réalisation des objectifs d'informatisation**

Indicateurs		Echéance de réalisation	Situation au terme du contrat de performance
SIGTAS implanté dans tous les CSF		2009	50 %
100% des CSF de Dakar connectés à l'intranet de la DGID		2011	100 %
100% des CSF des régions connectés à l'intranet de la DGID		2011	0 %
Acquisition d'un logiciel de gestion des RH	Application installée	2009	0 %

*Source : Auteur et Contrat de performance*

On note qu'au terme du contrat de performance, sur quatre indicateurs retenus, un seul a été totalement réalisé, un a moitié réalisé et deux connaissent un taux de réalisation nul. Toutefois sur la même période, des acquisitions d'envergure tant du point de vue technologique et financier que du point de vue de leur impact sur l'environnement de travail ont été réalisées.

A l'analyse, on peut soutenir que la faiblesse des taux de réussite est la conséquence d'une déficience dans la définition des besoins et dans la planification des projets. Pendant ces deux étapes, des prérequis ainsi que des réalisations nécessaires à l'atteinte des cibles ont été ignorés. La faiblesse du taux de réussite est par ailleurs imputable à une déficience dans

la conduite des projets. Un pilotage en mode « gestion de projet » aurait permis une prise en compte de l'environnement global et des principaux facteurs de risque. Ce constat a été partagé par des responsables impliqués dans la mise en œuvre.

De façon rétrospective, on peut constater que les projets d'informatisation étaient en réalité constitués de sous projets qu'une décomposition arborescente (Work Breakdown Structure) aurait permis la connaissance.

La capitalisation des expériences à la faveur du déroulement des projets informatiques initiés par les différents plans d'actions a permis de corriger, de façon conjoncturelle au moins, les insuffisances et déficiences dans la conduite.

L'informatisation a fait que la DGID est l'une des rares administrations à posséder son propre Datacenter. Elle a permis la dématérialisation de beaucoup de procédures. On peut citer :

- E-tax qui est une application web par laquelle les Grandes et Moyennes Entreprises télédéclarent et télépaient leurs impôts ;
- Mon espace Perso qui est une plateforme d'échanges permanents entre le contribuable et son centre fiscal lui permettant d'avoir l'historique de ses déclarations, de ses paiements et des toutes ses transactions.

Très prochainement, un système de gestion du foncier sera installé et par ailleurs, avec l'application M-Tax, les contribuables pourront déclarer et payer leurs impôts et taxes par entre autres moyens Voix et SMS à partir d'un téléphone portable. Ces exemples montrent que les diverses composantes de la performance publique peuvent être prises en charge, de façon isolée ou intégrée.

**La modernisation des structures et des équipements :** elle devait permettre de corriger les insuffisances organisationnelles de la DGID relevées par le diagnostic et empêchant la performance dans ce domaine, une réforme des structures a été initiée.

Dans le cadre de la GAR, il fallait

- ✓ une responsabilisation des chefs de services sur les crédits, les objectifs et les résultats et une relative marge de décision ;
- ✓ une clarification des lignes hiérarchiques ;
- ✓ une spécialisation des services par la segmentation.

Les actions de modernisation des équipements consistaient en la réhabilitation des locaux, l'acquisition de mobiliers et de matériels informatiques et bureautiques pour améliorer le cadre de travail des agents. Celui-ci s'était détérioré au point de constituer un motif de revendication syndicale et de mot d'ordre de grève.

**Tableau 13: Mesure de la performance de l'engagement vis-à-vis des agents**

Modalité d'évaluation	Echéances de réalisation		
Outil de mesure : enquête annuelle de satisfaction Taux de référence : taux de satisfaction mars 2009 (issu de l'enquête de mars 2009)	2009	2010	2011
Indicateur de performance : taux de satisfaction	taux mars 2009 + 10%	taux mars 2009 + 40%	taux mars 2009 + 80%

*Source* Contrat de performance 2009-2011

La modernisation des structures s'est concrétisée par la réorganisation de l'organigramme de la DGID avec la création de nouvelles structures à tous les niveaux et par le recours à la technique de la segmentation.

Elle a permis une meilleure démarcation entre les services de conception et les services opérationnels ainsi qu'une distinction entre les logiques de métier et de support, telle qu'elle apparaît dans le chapitre consacré à la présentation de la DGID.

Avec cette réforme, les chefs de centre ont été responsabilisés et renforcés dans leurs compétences qu'ils exercent effectivement en toute matière (impôt, domaines, cadastre).

Le renouveau du Chef de centre se révèle, devant le CODIG, dans le cadre du dialogue de gestion pendant lequel il engage sa responsabilité sur les objectifs de performance à réaliser par les différents bureaux de son centre.

Ce renforcement des responsabilités consacré par l'arrêté portant organisation de la DGID met en application le principe de la déconcentration du pouvoir de décision qui suppose une « relative liberté de gestion accompagnée d'une reddition des comptes conformément aux responsabilités qui leur ont été confiées » (Benoit Levesque, 2013).

Concernant la modernisation des équipements, la mise en œuvre des mesures y afférentes a permis d'améliorer le climat social.



La revue des rapports d'activités de la Direction de l'Administration depuis 2010 permet de relever un effort important et soutenu de réhabilitation des locaux, d'acquisition de mobiliers et de véhicules.

Ces mesures ont été très positivement appréciées par les agents et une enquête interne réalisée par le BSM conforte cette perception.

**Tableau 14 : Mesure de la satisfaction des agents sur la modernisation des équipements**

Opinions	Etat du mobilier	Etat des locaux
Très satisfait		15,8 %
Satisfait	71,3 %	51,2 %
Non satisfait	25 %	28,7 %
Sans opinion	3,7 %	4,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

*Source : Nous-même à partir du rapport d'enquête du BSM auprès des agents*

Sur l'état des locaux, **67%** des agents interrogés ont une opinion favorable dont 15,2% très satisfaits. Cependant, 28,7% ne sont pas satisfaits et 4,3% sont sans opinion. Il faut noter des différences de score entre les régions et entre les catégories professionnelles.

Sur l'état du mobilier, **71,3%** des agents interrogés ont indiqué qu'il est adéquat par rapport aux besoins des agents, 25% sont d'avis que le mobilier mis à leur disposition est inadéquat et 3,7% sont sans avis.

**La gestion efficiente des ressources humaines :** elle est l'une des variables de la performance qu'il fallait améliorer d'autant plus que l'administration fiscale fait face à un déficit chronique de ses ressources humaines.

Entre 2008 et 2011, période cruciale de mise en œuvre du contrat de performance, l'effectif du personnel de la DGID est passé de 940 à 878 agents permanents alors l'effectif optimal était estimé en 2011 à 1305 agents pour effectuer le travail dans des conditions normales.

Pour un gain de productivité, les compétences des RH devaient être renforcées par la formation pour laquelle l'objectif était d'atteindre six (6) jours de formation par agent et par an en 2012.

D'autres mesures devaient également être mises en œuvre pour améliorer la gestion des RH et partant la performance globale des services.

**Tableau 15: Indicateurs de mesure des actions**

Indicateurs	Echéance de réalisation
Un système d'évaluation des performances est fonctionnel	2009
Un restaurant administratif construit sur le site du CICES	2010
Un restaurant administratif construit au CSF de Pikine	2010
Un restaurant administratif construit au Bloc fiscal	2011
Objectif de six (6) jours de formation par agent et par an	2012

*Source : Auteur et contrat de performance 2009-2011*

Le logiciel de gestion des ressources humaines devait permettre la maîtrise des effectifs par un suivi en temps réel des entrées, des sorties (disponibilité, décès, détachement...), du turn-over (taux de rotation du personnel du fait des mutations...), du taux de formation etc.

L'informatisation de la gestion des ressources humaines, pour produire les résultats escomptés, devra s'accompagner d'un système fonctionnel d'évaluation des performances.

Au terme de l'exécution du contrat de performance, le logiciel de GRH n'a été acquis et certaines cibles n'ont été atteintes que longtemps après l'échéance.

Pour le logiciel de GRH, des décisions extérieures à la DGID ont au finish empêché son acquisition<sup>18</sup>. Toutefois, les raisons avancées dans le rapport de performance (insuffisance des ressources humaines par ailleurs mobilisées sur d'autres projets) dénotent d'un défaut de coordination et de prospective.

La construction des restaurants administratifs a permis de réduire d'éviter les pertes de temps induites par les déplacements des agents pour aller se restaurer et revenir.

Sur l'objectif de six jours de formation par an et par agent, on note une augmentation croissante aussi bien des sessions de formation que du nombre d'agents y prenant part. Toutefois, aucune donnée ne permet de confirmer ou d'infirmer l'atteinte des indicateurs de résultats. Là également, la cause est l'absence d'un suivi formel et systématique des formations, qu'un traitement informatique aurait pu permettre, en dépit de l'existence d'un bureau dédié à cette activité

<sup>18</sup> La Direction des Ressources humaines du Ministère a acquis un logiciel de de GRH (SISGARH) qui doit être mutualisé pour tous les services du département qui dès lors doivent cesser toute procédure d'acquisition.

L'objectif de cette section était :

- d'une part, de présenter et d'analyser les résultats de notre étude.
- d'autre part, de voir si le modèle de performance de la DGID était conforme au modèle théorique c'est à dire s'il répondait aux composantes minimales de la performance publique, à savoir la qualité des services aux usagers, l'efficacité dans la gestion et l'efficacité socio-économique.

Accessoirement, il nous permettait de vérifier si le pilotage par les indicateurs avait l'efficacité qu'on lui prête.

Après la présentation de ces résultats et leur analyse partielle, une analyse globale permet de relever certaines considérations sur la réalisation de la performance publique qui demeure tributaire de contingences de diverses natures.

Celles-ci peuvent revêtir un caractère d'ordre général. Elles peuvent également tenir d'insuffisances internes au système ou enfin être les conséquences des interrelations entre divers organes.

Pour le cas de la DGID, les contingences étaient principalement liées aux moyens budgétaires et humains.

#### **A. Les contingences d'ordre budgétaire :**

Le contrat de performance était budgétisé à partir d'engagements de la tutelle qui devait mettre à la disposition de la DGID un montant total de 40,5 milliards de francs CFA de crédits d'investissement. Au final, il ne sera mis à sa disposition que 16,4 milliards soit seulement 40 % des ressources prévues. Cette contingence budgétaire constitue une raison objective de la faiblesse du taux d'atteinte des objectifs de performance.

Je soulignais, au début du chapitre, que la DGID s'était inscrite en précurseur dans la démarche de performance au moment où le cadre juridique de celle-ci n'entrait véritablement en vigueur qu'à compter de l'exercice budgétaire 2020. Cet apprentissage en « pionnier » de la démarche de performance confère à la DGID des avantages en termes d'avance et de capitalisation d'expérience. Toutefois, le fait pour la DGID, d'avoir pourrait-on dire, « dansé avant la musique » a constitué l'une des causes de la relative importance du déficit de financement et partant de la faiblesse de certains taux de réalisation des indicateurs.

## **B. Les contingences tenant aux ressources humaines**

Pour évoquer ces contingences, nous rappellerons l'acceptation de la performance comme étant le produit de la Compétence des Ressources, celle de l'Organisation et celle du Management,  $Performance = C (R \times O \times M)$  (Eray Philippe (1999)). Aussi, la compétence, en tant que processus mobilisant dans l'action un certain nombre de ressources, doit permettre de produire une performance.

La disponibilité des ressources humaines en quantité et en qualité constitue un préalable essentiel à la réalisation toute performance adéquatement objectivée et indiquée, et leur absence peut constituer une hypothèque à l'atteinte des objectifs.

Du point de vue quantitatif, la disponibilité des RH a fait défaut si bien que la DGID a été contrainte de mettre à profit l'accompagnement de certains partenaires techniques et financiers (PTF) pour trouver des solutions de remédiation au sévère déficit en personnel. Des personnels recrutés par les projets financés par ces PTF ou par la DGID sont venus en appoint aux effectifs et ont été mobilisés sur des objectifs importants de performance.

Cette flexibilité procédurale qu'autorise les projets met en ici évidence le modèle du « downsizing » et de la décentralisation de Ferlie (1996) privilégiant la contractualisation et une plus grande flexibilité organisationnelle. Ainsi, le focus est mis plus sur le management des résultats (output et outcome) plutôt que sur les processus et le respect des règles qui ne sont toutefois pas négligés.

La compétence intrinsèque a également manqué et a parfois valu des ajournements dans la mise en œuvre des projets notamment informatiques. Sur ce point, il sera utile de rappeler que la compétence individuelle est la combinaison d'un ensemble de connaissances, de savoir-faire et d'aptitudes qui, dans un contexte donné, permettent d'aboutir à un niveau de performance attendu et validé.

Les conséquences du déficit en compétences techniques ont quelques fois affecté aussi bien la planification que le pilotage de la performance. Celles-ci se sont manifestées notamment par :

- ✓ le fait que pour certains objectifs, les références à partir desquelles les valeurs-cibles ont été déterminées n'étaient pas connues au départ. Cela a eu pour effet de ne pas donner une image fidèle de l'évolution notée. Sans référence de départ on peut juste mesurer les résultats obtenus mais pas les évaluer ;

- ✓ la formulation de certains indicateurs de performance n'a pas facilité l'évaluation des performances de l'administration fiscale ;
- ✓ des réalisations qui ont fortement contribué à relever le niveau de performance n'ont pas été sous-tendus par des indicateurs de performance et n'ont de ce fait pas été intégrées dans les évaluations y afférentes.
- ✓ la formulation d'indicateurs inadaptés à leurs objectifs et le cas le plus typique est celui relatif à l'objectif de rapprochement des services des usagers. La construction constitue la solution idéale mais la location de bâtiments aurait pu être une solution de remédiation optimale, si tant est que l'objectif recherché était de fournir des services de la proximité à des usagers.

En général, la question des indicateurs a souvent posé problème parce qu'ils ont pour la plupart manqué de souplesse, du moins pendant l'exécution du plan d'actions adossé au contrat de performance. Cette situation pourrait découler du fait que les engagements étant réciproques, les indicateurs n'étaient pas a priori adaptables ou actualisables.

Par ailleurs certains auteurs pensent qu'avec la première expérience de gestion axée sur les résultats, les acteurs ont la conviction, du reste erronée, qu'avec la volonté de passer d'une gestion par les moyens à une gestion par les résultats, il est possible de contrôler les organisations publiques sur la seule base d'un système d'indicateurs (Biondi et al., 2008).

L'évaluation du contrat de performance sur la période 2009-2011 fait ressortir que les résultats escomptés non pas été atteints en dépit des importantes réalisations et des perspectives intéressantes qu'elle laisser envisager.

Ces résultats, nonobstant le fait que seulement 40% des ressources budgétaires ont été mise à disposition pour la réalisation des projets et que les ressources humaines ont fait largement défaut, peuvent être expliqués par :

- le fait que les acteurs n'ont pas été suffisamment préparés à la GAR et ceci se révèle assez souvent à travers la formulation des indicateurs ;
- l'usage insuffisant des indicateurs intermédiaires, de processus notamment, qui facilitent le pilotage ;
- la rigidité des indicateurs.

## 4.2 RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS

L'analyse des résultats ainsi que les observations antérieurement faites lors des analyses documentaires et des différents entretiens ont suscité, de notre part, quelques recommandations destinées aux responsables de l'administration fiscale. Leur prise en compte pourrait permettre, nous l'espérons, une meilleure application de la démarche de performance et en conséquence, améliorer les résultats obtenus.

### 4.2.1 Recommandations d'ordre général

Au regard de quelques constats faits, la première recommandation est relative à la capacitation des acteurs impliqués dans la planification et le pilotage d'une part, dans la conduite et la gestion des projets d'autre part. Nonobstant leurs compétences techniques avérées dans leurs domaines respectifs de prédilection, la formation de ces agents dans les spécialités en question est une condition de réussite de la démarche de performance.

La modernisation de l'administration fiscale, par le développement de la gestion par la performance, nécessite la généralisation d'une démarche visant à expliciter les objectifs de l'action publique et à en évaluer les résultats. L'atteinte de la performance publique ne pouvant se faire sans l'utilisation d'indicateurs appropriés, les managers doivent accorder la plus grande attention à leur formulation.

L'utilisation d'indicateurs inappropriés dans la définition des objectifs ou encore dans les allocations des moyens budgétaires peut entraîner des effets indésirables.

L'engagement sur des indicateurs doit procéder d'une connaissance parfaite de la situation réelle de départ, aussi les responsables concernés devront-ils, à l'avenir, s'assurer d'une mise à jour régulière de leurs procédures au moyen d'un manuel.

« Les mécanismes de gestion par la performance doivent être fondés sur une compréhension profonde des problèmes d'information et d'incitation auxquels est confrontée la gestion publique, et des conditions à réunir pour les alléger »<sup>19</sup>.

La formation évoquée ci-dessus permettra de prendre en compte tous ces aspects.

---

<sup>19</sup> <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2010-1-page-89.htm>, consulté le 12 avril 2019.

#### **4.2.2 Recommandations d'ordre spécifique**

Elles concernent surtout l'aspect de la performance relative à l'amélioration des services fournis aux usagers.

Cette composante de la performance publique évaluée généralement par des enquêtes de satisfaction se focalise sur le score obtenu à la rubrique taux de satisfaction dont l'analyse n'a que peu d'intérêt.

Aussi convient-il, pour la DGID, de se focaliser sur l'analyse des extrêmes c'est-à-dire ceux ayant répondu « très satisfaits » ou « très insatisfaits » pour en comprendre les causes et selon le cas, persévérer dans les actions mises en œuvre ayant donné ces résultats ou opérer les corrections nécessaires le cas échéant.

Dans le même ordre d'idées, le suivi de la satisfaction par des enquêtes devrait être fait de façon plus régulière, au moins deux fois chaque année à défaut d'une plus grande régularité.

De même, des « enquêtes-miroir » dans lesquels les personnels sont associés pourraient être réalisées. La mesure de l'écart entre la perception de l'utilisateur et celle des personnels peut constituer un outil d'aide à la décision et dans la conduite changement.

Enfin, la DGID pourrait s'engager dans un processus de certification de la qualité de service. Ceci-ci peut constituer, avec l'élaboration d'« une charte de l'utilisateur ou du contribuable » un puissant vecteur de prise en compte de la satisfaction des usagers et d'organisation pour la mise en œuvre d'un programme d'amélioration du service.

Concernant l'efficacité de la gestion matérialisée par l'exercice du contrôle interne et du contrôle de gestion, la DGID devrait traduire son intérêt par son inscription dans le plan d'actions qui est le document d'opérationnalisation de la démarche de performance



**CONCLUSION  
GENERALE**



Dans le cadre de ce travail, nous nous étions fixé comme objectif de voir quel a été l'impact de la démarche de performance sur l'administration fiscale.

Nonobstant cette formulation réductrice de l'impact à la seule administration fiscale, la réalité est toute autre et les résultats de notre étude montrent que différents segments ont été positivement impactés. En effet, l'impact d'un projet ou d'une action est constitué de l'ensemble des changements durables sur les personnes, les groupes et l'environnement et ayant un lien de causalité avec le projet ou l'action, que les changements soient positifs ou négatifs, prévus ou non.

La gestion par la performance a eu des impacts positifs notables aussi bien sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration fiscale que sur sa perception par les usagers, les contribuables et les citoyens.

Elle a permis à la DGID de s'inscrire sur une dynamique permanente d'atteinte de la performance publique globale par :

- une bonne perception de ses missions par le public et un renforcement du civisme fiscal ;
- une contribution à la performance socio-économique par une croissance substantielle, d'année en année, des recettes fiscales, permettant d'augmenter la capacité de l'Etat à prendre en charge la demande sociale.

Au titre des apports managériaux, la démarche a consacré la flexibilité organisationnelle de la DGID lui permettant une adaptation permanente et un repositionnement stratégique aux enjeux actuels et à venir. Elle a également, par l'effort de systématiser la planification, le pilotage et l'évaluation, instauré la culture du résultat et de la performance qui toutefois doit être affermie.

Un apport managérial non moins important de la démarche de performance est celui relatif à l'institutionnalisation de la communication et de la qualité. Cette importance est reflétée par le fait que le bureau en charge de la question est directement rattaché au Directeur général et le chef dudit Bureau a rang de Directeur.

Par ailleurs, le dialogue de gestion, une modalité de la démarche de performance, a introduit :

- ✓ la contractualisation des objectifs et la négociation des moyens ;
- ✓ l'évaluation des performances individuelles et collectives ;

- ✓ la saine compétition entre les services par le système de comparaison des performances dans le cadre du dialogue de gestion ;
- ✓ le renforcement de la délégation du pouvoir décisionnel et la coordination horizontale.

Comme tout travail de recherche, le nôtre comporte certaines limites. Les plus importantes tiennent à l'accessibilité à des informations du double fait de la réticence de quelques fonctionnaires et de l'absence dans certains services, d'un bon système de classement et d'archivage des documents.

Quant aux limites méthodologiques, elles tiennent d'abord au choix de l'approche qualitative à celle quantitative, utilisée en complément et plus scientifique, qui aurait permis d'aboutir à des résultats quantifiables, chiffrés ou chiffrables et mesurables.

Ce choix est toutefois motivé par des raisons objectives liées à la nature des variables à étudier, à leur grand nombre et à la difficulté de l'administration d'un questionnaire aux usagers concomitamment à l'accomplissement des obligations professionnelles.

Enfin, compte tenu de sa sensibilité et des désaccords dont il est à l'origine (scission syndicale notamment), la question de la rémunération interne à la DGID, indépendante du régime salarial de la Fonction Publique, a été volontairement omise pour ne pas hypothéquer le dépôt du document au terme du travail. Son traitement aurait permis de comprendre la performance des uns et *a contrario*, la contre-performance des autres.

Cette dernière limite constitue une perspective certaine si l'on sait que la rémunération liée à la performance (RLAP) a fait son apparition dans le secteur public dans lequel, d'une part, elle heurte l'échelle de valeur de certains agents pour qui l'accomplissement de la mission d'intérêt général constitue la première source de motivation, et d'autre part, opère des distorsions dans le régime salarial.

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES

1. ABATE B.(2014), *La nouvelle gestion publique*, 2<sup>e</sup> Edition, LGDJ, Paris, 157 pages.
2. BA Boubacar D. (2015), *Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA, étude du cas du Sénégal*, l'Harmattan, Paris, 418 pages.
3. BESCOS P.H., DOBLER P., MENDOZA C. et NAULLEAU G. (1997), *Contrôle de gestion et management*, 4<sup>e</sup> édition, LGDJ, Paris, 560 pages
4. BOUQUIN Henri (2004), *Le contrôle de gestion*, PUF, Collection Gestion, 6<sup>e</sup> édition, Paris, p.63
5. BOURGUIGNON A. (1997), *Sous les pavés la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance*, Comptabilité-Contrôle-Audit, t.3, vol.1,
6. BRUNELLE, Dorval. (2003), *Dérive globale*, Boréal, 224 pages.
7. BURLAUD A. et LAUFER R. (1980), *Management public : gestion et légitimité*, Dalloz, Paris, 337 pages.
8. CATTEAU D. (2014), *Droit budgétaire ; comptabilité publique : LOLF et GBCP*. Hachette Livre, 168 pages.
9. CROZIER M. (1963), *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Editions du Seuil, 413 pages.
10. DEMEESTERE R. LORINO P. et MOTTIS N. (2013), *Pilotage de l'entreprise et contrôle de gestion*, Paris, Dunod, 384 pages
11. MAZOUZ (B) et Leclerc (J), (2008), *La gestion intégrée par résultat*, presse de l'Université de Québec, 466 pages.
12. Mahrez Z ; (2017), *La démarche de performance dans la gestion locale*, L'Harmattan, Paris, Collection Finances Publiques, 358 pages.
13. OCDE, (2007) « La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE ». p22. 240 pages
14. RENARD J. (2012), *Comprendre et mettre en œuvre le contrôle interne*, Paris, Editions Eyrolles, 240 pages.
15. SEPARI (S), ALAZAR(C), (2001), *Contrôle de gestion*, 4<sup>e</sup> Edition, Collection Expert Sup, 710 pages.

## ARTICLES ET REVUES :

1. AMAR A. et BERTHIER L., « Le nouveau management public : avantages et limites », *Gestion et management Publics*, vol 5 Décembre 2007
2. BARILARI, André, « Quelques réflexions sur le contrôle des fonds publics », *La Revue du Trésor*, no 2, p. 89, février 2003
3. BARUCH, Marc Olivier et Philippe Bezes. (200), «Introduction». *Revue française d'administration publique*, vol. 120, no 4, p.625
4. BEDARD D. (1973). La notion de programme et son application au gouvernement du Québec. *L'Actualité économique*, 49(2), 202–210. <https://doi.org/10.7202/802993ar>
5. BEZES, P. (2005), Le renouveau du contrôle des bureaucraties. *Informations sociales*, vol. 126, no 6, p.28
6. BIONDI Y., CHATELAIN-PONROY S. et SPONEM S., 2008. De la quantification comptable et financière dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats. *Politiques et management public* 26 (3), 113-125. DOI : 10.4000/pmp.1532
7. BLED-CHARRETON, H., Les notes bleues de Bercy, 10 mars 2006
8. CHANDLER J. A. (1991), Public Administration and Private Management. Is There a Difference? *Public Administration*, vol. 69, no 3, p.385
9. HEMES T., (2005), Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 71, no 1, p.6
10. LACASSE F. (1993). Les mécanismes de type marché comme instruments de modernisation: problématique et perspectives internationales. *Politiques et management public*, vol. II, no 2, p.118 8 Ibid., p.57
11. MIGAUD D. et LAMBERT A., (2006), La LOLF : Levier de la réforme de l'Etat. E.N.A. | *Revue française d'administration publique* 2006/1 - no117 pages 11 à 14
12. MOCKLE D., (2006). «La gouvernance publique et le droit», *Les Cahiers de droit*, vol.47, no.1, E.IOO
13. NDI ZAMBO Benoît (Institut Supérieur de Management Public du Cameroun) Communication à l'occasion de la Conférence panafricaine des secrétaires généraux et des directeurs des ressources humaines des institutions de l'Etat du 25 – 27 Août 2014 Tanger (Maroc)
14. PESQUEUX Y. (2005), La notion de performance globale, 5<sup>e</sup> Forum international ETHICS, Dec 2004, Tunis, Tunisie. fhalshs-00004006

15. Rapport du Conseil d'Analyse Economique : « Performances, incitations et gestion publique », *La documentation française*, Paris 2007 p.7.
16. SAINT-MARTIN D., 2001. «Les cabinets de conseil et la «re-marchandisation» de la politique sociale dans les États-providences de type libéral ». *Lien social et Politiques*, no. 45, p.133
17. SCHICK A. (2006), l'Etat performant-Réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits, OCDE, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Comité de la gouvernance publique XXXIIIe session du Comité de la gouvernance publique, 6-7 avril, Château de la Muette, paris, GOV/PGC(2006)7
18. Tremblay D.G. et Audebrand L. (2003), Productivité et performance : enjeux et défis dans l'économie du savoir. Université du Québec,
19. Waintrop F. et Chol C. (2002), Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités in *Politiques et management public* », vol. 21, n° 2, 2003. « L'action publique face à la mondialisation. Actes du douzième colloque international - Paris, jeudi 14 et vendredi 15 novembre 2002 - Tome 1. pp. 119-137;

#### MEMOIRE ET THESE

1. Laroche Patrice, « L'influence des organisations syndicales de salariés sur la performance économique et financière des entreprises », Thèse, Université de Nancy 2, 2002
2. Thierry le NEDIC in *La Performance dans le secteur public : Outils, acteurs et stratégies, l'expérience de la Ville de Paris* Mémoire de master 2 recherche en Sciences de gestion Ecole des Mines de Paris, Septembre 2009, p.9

#### WEBOGRAPHIE

1. Charbonneau,M. (2012). « Nouveau management public », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, (en ligne), [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca). Consulté le 5 janvier 2019 à 19 heures 27 minutes
2. Issor Zineb, « La performance de l'entreprise : un concept complexe Aux multiples dimensions » <https://www.cairn.info/revue-projectique-2017-2-page-93.htm> Consulté le 20 octobre 2018 à 20 heures 18 minutes

## TABLE DES MATIERES

DEDICACES.....	:.....	ii
REMERCIEMENTS.....		iii
SIGLES ET ABREVIATIONS.....		iv
LISTE DES TABLEAUX.....		vi
SOMMAIRE.....		vii
Chapitre 1 : REVUE DE LITTERATURE SUR LE CONCEPT DE PERFORMANCE .....		11
1.1    LE CADRE CONCEPTUEL DE LA PERFORMANCE .....		11
1.1.1    Approche définitoire .....		11
1.1.1.1    La performance selon les théories managériales .....		12
1.1.1.2    La performance contemporaine : .....		13
1.1.2    Les composantes de la performance : .....		14
1.1.3    Les critères de mesure de la performance : .....		15
1.1.3.1    Les critères classiques de mesure de la performance.....		16
1.1.3.1.1    L'efficacité.....		16
1.1.3.1.2    L'efficience.....		16
1.1.3.1.3    Le critère de la pertinence .....		17
1.1.3.1.4    Le critère de la cohérence .....		18
1.1.4    La performance dans le secteur public .....		18
1.1.4.1    Qu'est-ce que le secteur public ? .....		18
1.1.4.2    Qu'est-ce que la performance publique ? .....		19
1.1.4.3    Les enjeux de la gestion par la performance dans le secteur public .....		20
1.1.4.4    L'évolution du management dans le secteur public.....		22
1.1.4.4.1    Les logiques gestionnaires traditionnelles .....		22
1.1.4.4.2    Les prémices de la démarche de performance dans la gestion publique .....		23
1.1.4.4.3    La Nouvelle gestion Publique ou l'influence des théories managériales .....		24
1.1.4.5    Les innovations de la démarche de performance dans le management public .....		26
1.1.4.5.1    Les innovations institutionnelles .....		26
1.1.4.5.2    Innovations organisationnelles .....		26

1.2	LE CADRE CONCEPTUEL DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE.....	29
1.2.1	La méthode de la performance .....	29
1.2.1.1	La définition d'objectifs.....	29
1.2.1.2	Des objectifs aux indicateurs .....	30
1.2.2	La démarche de performance .....	32
1.2.2.1	L'allocation des moyens : la budgétisation axée sur les résultats.....	32
1.2.2.2	Le pilotage de la performance.....	33
1.2.2.2.1	Fondement et finalité du pilotage de la performance .....	33
1.2.2.2.2	Les instruments du pilotage.....	34
	Chapitre II : LA PERFORMANCE PUBLIQUE DANS LE CONTEXTE SENEGALAIS .....	37
2.1	LE CADRE REGLEMENTAIRE ET PRATIQUE .....	37
2.1.1	La LOLF, levier budgétaire de la performance.....	37
2.1.1.1	Budgétisation axée sur la performance : les budgets-programmes.....	38
2.1.1.2	Le suivi de l'exécution budgétaire.....	39
2.1.2	La performance dans les procédures publiques : .....	40
2.1.2.1	La performance du système de passation des marchés publics .....	40
2.1.2.2	La performance des compétences .....	41
2.2	LE CADRE ORGANIQUE DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE.....	43
2.2.1	Les acteurs classiques du pilotage.....	43
2.2.1.1	Le Parlement : .....	43
2.2.1.2	Le Ministère de l'Economie et des Finances, maître d'œuvre de la performance publique 44	
2.2.1.2.1	La Direction générale du Budget.....	44
2.2.1.2.2	L'Inspection générale des Finances (IGF).....	45
2.2.1.3	Les autres structures de contrôle, d'inspection ou de conseil,.....	46
2.2.1.3.1	L'Inspection générale d'Etat (IGE) .....	46
2.2.1.3.2	La Cour des Comptes .....	46
2.2.1.3.3	Le Bureau Organisation et Méthodes (BOM) .....	47
2.2.2	L'érection de nouvelles structures.....	49
2.2.2.1	Les Cellules d'Evaluation et de Performance (CEP).....	49

2.2.2.2	Les directions de contrôle interne (DCI) .....	50
2.3	LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE. ....	50
2.3.1	Construction du modèle conceptuel de base .....	51
2.3.1.1	Les variables du modèle.....	51
2.3.1.2	L'échantillonnage .....	52
2.3.1.3	Techniques de collecte d'informations. ....	52
2.3.1.3.1	L'analyse documentaire.....	52
2.3.1.3.2	Les entretiens .....	53
2.3.1.4	L'analyse des données. ....	53
	DEUXIEME PARTIE.....	54
	CADRE PRATIQUE.....	54
	.....	54
	Chapitre III : CADRE DE L'ETUDE : .....	55
	LA DIRECTION GENERALE DES IMPÔTS ET DES DOMAINES .....	55
3.1	MISSIONS ET ATTRIBUTIONS .....	55
3.2	ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT .....	56
3.2.1	L'organisation des services .....	56
3.2.1.1	Les services rattachés de la Direction générale .....	56
3.2.1.1.1	Le Bureau de la Stratégie et de la Modernisation (BSM) ; .....	56
3.2.1.1.2	Le Bureau du Suivi et de la Synthèse (BSS) .....	57
3.2.1.1.3	Le Bureau de la Communication et de la Qualité (BCOMQ) .....	57
3.2.1.1.4	Le Bureau des Collectivités territoriales (BCT) : .....	58
3.2.1.2	Les services extérieurs de la DGID .....	58
3.2.1.2.1	La Direction du Contrôle interne (DCI) .....	58
3.2.1.2.2	Les directions métiers .....	59
3.2.1.2.3	Les directions supports .....	66
3.2.2	Le personnel de la DGID .....	67
3.2.2.1	Le personnel dédié .....	68
3.2.2.2	Le personnel support.....	68



3.3	LE CADRE DE PERFORMANCE.....	71
3.3.1	La planification stratégique : le PDSAF .....	71
3.3.1.1	Les référentiels de la performance:.....	72
3.3.1.1.1	Le Plan d'actions .....	72
3.3.1.1.2	La budgétisation prévisionnelle :.....	72
3.3.1.2	Les outils de pilotage .....	73
3.3.1.2.1	Le cadre logique de la performance .....	73
3.3.1.2.2	Le cadre de mesure du rendement (CMR).....	74
3.3.1.3	Le cadre de pilotage .....	75
3.3.1.3.1	Le pilotage stratégique.....	75
3.3.1.3.2	Le suivi et le pilotage opérationnel : .....	77
	Chapitre IV: PRESENTATION ET ANALYSES DES RESULTATS, RECOMMANDATIONS .....	78
4.1	PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS .....	78
4.1.1	La performance relative à la qualité des services aux usagers.....	78
4.1.2	L'attente du contribuable : l'efficience dans la gestion .....	82
4.1.3	La performance socioéconomique : l'attente du citoyen .....	83
4.1.4	La performance organisationnelle.....	87
4.2	RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS.....	95
4.2.1	Recommandations d'ordre général.....	95
4.2.2	Recommandations d'ordre spécifique.....	96
	BIBLIOGRAPHIE.....	100