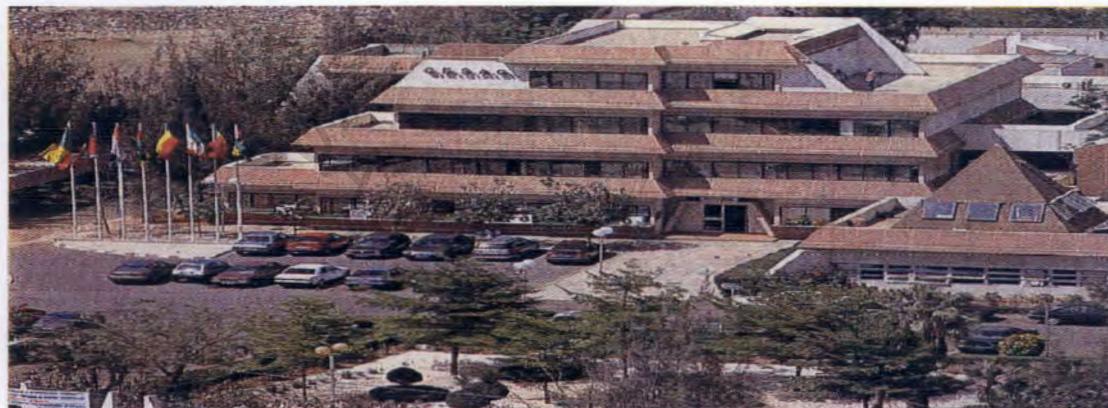


**Institut Supérieur de Management des Entreprises et autres Organisations
(ISMEO)**

**DESS en Administration et Gestion des Entreprises et autres Organisations
(DESAG)**

10^{ème} Promotion (2010-2011)



Mémoire de fin d'études

Thème :

**Contribution à la mise en place d'un
système de contrôle de gestion dans les
collectivités locales au Sénégal :
l'exemple de la commune de Koungheul**

Présenté par :

El hadii Malick MROUP

Sous la direction de :

Dr. Souleymane BOUSSO

Enseignant associé au Cesag

DEDICACES

Je dédie ce travail à ma mère et à mon père pour tous les sacrifices consentis pour ma réussite. Je vous témoigne toute ma profonde affection et ma reconnaissance.

Que le paradis soit votre demeure.

REMERCIEMENTS

Ce travail touchant à sa fin, je ne pouvais ne pas remercier tous ceux qui ont contribué, de près ou de loin, à son aboutissement.

Comment pourrai-je tout d'abord ne pas remercier Le Ministre Conseiller, Directeur Général de SENECLIC Ababacar DIOP, à qui je dois une dette inestimable de soutien.

Mes remerciements s'adressent également à mon encadreur et aux collègues stagiaires en particulier notre groupe de travail.

Enfin, toute ma reconnaissance à mon épouse Aminata MBOUP et à ma fille Sokhna MBOUP qui ont su supporter la souffrance de mes absences et mes retours tardifs à la maison.

A tous, je me suis rendu compte, comment il fut précieux de compter sur vous.

Introduction générale

CESAR - BIBLIOTHEQUE

I. Contexte général

La plupart des organisations relevant de l'administration publique doivent faire face aujourd'hui à des contraintes nouvelles et sont conduites à se justifier de façon accrue devant les opinions publiques, qu'il s'agisse de qualité, d'équité, de transparence, d'efficacité à l'égard des objectifs qui leur sont fixés. En effet, l'administration publique est au service de la population et contribue à mettre en œuvre des orientations politiques, elles-mêmes issues de l'expression des besoins du public. Nous voyons donc bien que l'administration publique n'échappe pas à une certaine approche marketing de son activité même si par nature, mission ou vocation, elle agit pour le bien commun que pour les secteurs de la clientèle. Cette obligation s'impose plus à l'administration publique locale surtout dans un contexte marqué au Sénégal par de nombreuses tensions au niveau local. Elles sont nées des problèmes de gestion financière et foncière.

II. Contexte spécifique

Le contexte actuel est caractérisé par la crise réelle des finances locales, la rareté des ressources, la lourdeur de la fiscalité communale et l'absence d'outils de gestion. Il se traduit par des conflits entre administrateurs et administrés. Dans beaucoup de collectivités locales des protestations ont parfois pris des tournures dramatiques comme à Sangalkam et à Mbane. De surcroît, ce contexte économique, politique et social impose une recherche d'optimum d'efficacité de gestion. Il conditionne de nouveaux comportements comme une exigence d'objectivité dans les arbitrages budgétaires, la concentration des moyens sur des priorités plutôt qu'un éparpillement des ressources, en somme la mise en place d'outils de management adaptés qui prennent en compte l'intérêt des populations.

III. Problématique

Ces préoccupations n'épargnent pas les collectivités locales au Sénégal. Celles-ci sont confrontées à de nombreux problèmes de gestion dans les domaines foncier et financier. Les collectivités, cellules principales de l'action publique locale doivent à cet effet s'apercevoir que pour satisfaire les besoins de leurs usagers, leurs recettes doivent être gérées de manière rationnelle par des économies de gestion et que le processus budgétaire doit être bien pensé en fonction des objectifs fixés. En d'autres termes, la ville doit désormais être gérée comme une entreprise privée sans nier sa spécificité d'organisation à finalité sociale. Ce qui doit conduire les politiques comme les gestionnaires de l'action publique locale à mettre en œuvre des outils stratégiques de management comme le contrôle de gestion. Il importe donc pour nous d'emprunter les méthodes de gestion de l'entreprise en les adaptant aux réalités du secteur public local.

Toutefois un point sur une notion polysémique s'avère nécessaire. Pour Alecian et Foucher (2002 :172), le contrôle de gestion est l'ensemble des moyens mis en œuvre par une organisation pour aider les responsables opérationnels à vérifier en permanence qu'ils atteignent leurs objectifs en utilisant leurs ressources de façon optimale. REY (1991 :44) définit le contrôle de gestion comme l'ensemble organisé des procédures de pilotage et de communication qui permet à chaque individu, dans sa zone de responsabilité de se positionner par rapport à ses objectifs, à l'organisation de mobiliser les énergies et d'optimiser l'emploi de ses ressources à court, moyen et long terme. L'ordre des experts comptables en France (1999 :25) donne une définition classique : « le contrôle interne est l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de l'entreprise ». ANTHONY (1965), théoricien prédominant en matière de contrôle de gestion nous donne deux définitions. En 1965, il le définit comme étant le processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour réaliser les objectifs de l'organisation. Ensuite, en 1988, il substitue à cette première définition une seconde dans laquelle il présente le contrôle de gestion comme étant le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de

cette organisation. Pour Simons le contrôle de gestion est un ensemble de procédures et systèmes formalisés qui utilisent l'information pour maintenir ou modifier les configurations de l'activité organisationnelle. Avec Bouquin (2007 :44), on conviendra d'appeler contrôle de gestion les dispositifs et processus qui garantissent en priorité la cohérence entre la stratégie et les missions des managers, notamment les actions concrètes et quotidiennes.

Ces différentes définitions montrent en se complétant les contours du contrôle de gestion qui s'articulent autour des outils de management comme l'optimisation des ressources, leur efficacité, leur efficience et leur articulation aux objectifs dans le cadre d'un processus de planification stratégique. Toutefois en ce qui nous concerne dans ce travail, la démarche ne se cantonne pas au seul périmètre budgétaire, ni à la notion de vérification. Nous limitons l'étude au contrôle de gestion qui fait appel à la notion d'efficacité, de pilotage, d'aide à la décision, de planification, de régulation et de performance. Dans cette dimension, comment concevoir et appliquer un système de contrôle de gestion propre aux entreprises, à d'autres organisations comme les collectivités locales qui n'ont pas forcément les mêmes fonctions ? Quelle approche d'adaptation faut-il privilégier ? Quelles vont être les missions et les fonctions du contrôleur de gestion dans la commune ? Quelle boîte à outils pourrait être mobilisée dans cette situation ? Pour répondre à cette problématique qui n'est pas aisée, la mairie de Kounghoul va nous servir de cadre d'analyse.

IV. Objectifs

Ce travail vise des objectifs suivants :

1. Définir les contours du contrôle de gestion dans les administrations locales.
2. Contribuer à renforcer le service public local en améliorant la performance des collectivités locales.
3. Transmettre les éléments d'une boîte à outils pour un contrôle de gestion dans les collectivités locales.

V. Méthodologie

Ce travail qui consiste à appliquer une méthode de gestion propre à l'entreprise privée, n'est pas facile en raison du caractère particulier des collectivités locales lié aux enjeux politiques et à l'absence de documentation appropriée à un champ qui est nouveau. C'est pourquoi, le choix de ce thème entre dans une logique de contribuer à renforcer la bonne gouvernance locale dans un contexte marqué par de nombreuses tensions entre élus et populations à travers le contrôle de gestion, à définir la place du contrôleur de gestion dans une collectivité locale, à transmettre les éléments d'une boîte à outils, à fournir un instrument de pilotage de l'action locale et un support de communication, de dialogue.

La méthodologie utilisée consiste à réunir plusieurs documents. Nous avons d'abord procédé à une revue de la documentation disponible sur le management public en général et celui des collectivités locales en particulier. Ces ouvrages généraux nous ont certes fournis des informations mais celles concernant spécifiquement le service public local ont été pauvres. Ensuite, nous avons cherché à combler cette lacune par une exploration des textes administratifs et réglementaires de la fonction publique et de la décentralisation au Sénégal. Enfin, nous avons réalisé un travail de terrain consistant à soumettre un questionnaire à quelques acteurs de la mairie et un entretien directif avec les élus locaux et les autorités municipales. Pour ces différentes parties prenantes de la mairie, les enjeux politiques ont constitué des écueils pour l'obtention des informations.

VI. Plan

Nous articulons notre étude autour de deux principaux axes. Dans la première partie, nous présentons les outils et les enjeux du contrôle de gestion dans les collectivités locales après avoir analysé ses contours historiques et théoriques. Il s'agit donc dans cette partie de montrer les particularités du contrôle de gestion dans les administrations locales après une transposition difficile et complexe.

Le deuxième axe porte sur la mise en œuvre du contrôle de gestion dans une collectivité locale comme la mairie de Kounghoul. Le travail consiste à proposer les mécanismes d'application d'un système de contrôle de gestion dans la mairie en définissant les attributs et fonctions du contrôleur de gestion ainsi que les outils appropriés qu'il utilise. Ce dernier axe présente les recommandations pour la mise en place d'un nouvel outil de gestion des collectivités locales au Sénégal.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Première partie :
Les enjeux et les outils du
contrôle de gestion dans
les collectivités locales.

Introduction

Né au début du XX^{ème} siècle, le contrôle de gestion va suivre le développement de l'entreprise privée. Son application dans le secteur public a été difficile. C'est pourquoi, il va emprunter un certain nombre d'outils pour s'adapter aux réalités des administrations locales. Dans cette partie, nous procédons à la revue théorique de la littérature disponible sur le contrôle de gestion dans les collectivités locales. Dans cette tâche, nous cherchons à adapter cette documentation aux spécificités sénégalaises où le contrôle de gestion n'est pas encore appliqué de manière formelle dans les collectivités locales du Sénégal.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Chapitre 1 : Les enjeux du contrôle de gestion.

Le contrôle de gestion a connu des développements suivant l'évolution de l'entreprise privée. Nous assistons ensuite à sa transposition au secteur public puis à son introduction dans les collectivités locales. Il utilise des outils et des méthodes liés à la particularité de ces administrations publiques locales. Ces différents aspects sont étudiés dans ce chapitre.

1-1 : Les étapes de la construction du contrôle de gestion.

Cette partie revient sur la naissance du contrôle de gestion dans le secteur privé. Nous définissons l'évolution historique, les champs d'application et les outils utilisés.

1-1-1 : La naissance du contrôle de gestion dans le secteur privé.

Au début du XX^{ème} siècle, le contrôle de gestion s'est d'abord pratiqué dans les très grandes entreprises industrielles américaines (General Motors, Standard Oil...) qui éprouvaient le besoin d'améliorer leurs structures, de disposer d'informations précises sur la réalisation des tâches des opérationnels et sur leur environnement. FAYOL (1916) écrivait que « les dirigeants d'une entreprise devaient s'assurer que les actions entreprises étaient conformes aux programmes retenus et aux instructions données ». L'essentiel des missions était un contrôle opéré par la direction pour motiver les personnels, identifier et corriger les erreurs et anticiper pour les éviter. Ainsi, on peut retenir alors que le contrôle de gestion mettait l'accent sur les performances humaines.

Cependant, le contrôle de gestion ne s'est imposé dans les grandes entreprises industrielles qu'au milieu des années 1960 et plus tard dans les Petites et Moyennes Entreprise(PME), les entreprises de services et les administrations. Il portait au départ essentiellement son attention sur les performances de production.

Les outils se sont ensuite perfectionnés au fur et à mesure que l'information, les mathématiques, la sociologie, la psychologie, l'économie apportaient leurs renforts avec des concepts nouveaux pour les gestionnaires. A la fin des années 1960, de

nombreuses initiatives ont été prises pour améliorer le contrôle des organisations. Parmi ces outils, il y avait le budget à base zéro(BBZ).

Puis la crise née après les « Trente Glorieuses »¹ a accéléré la recherche et la mise en place d'outils plus rigoureux d'aide au management. Dans le même temps, les succès de l'industrie japonaise ont révélé des méthodes nouvelles de management et d'organisation. Toutefois, jusqu'à présent, la vision du contrôle de gestion était encore trop restrictive.

Les concepts et les définitions du contrôle de gestion ont ainsi évolué vers un champ d'intervention plus large comme l'indique ANTHONY (1993 :14) dans un double rôle d'éclairer des dirigeants pour aborder l'avenir et de chef d'orchestre pour les opérationnels.

En 1995, SIMONS est allé plus loin encore en parlant de « procédures et routines basées sur l'information que les dirigeants utilisent pour maintenir ou transformer certaines configurations des activités de l'organisation ».

La conception actuelle du contrôle de gestion s'efforce de mieux intégrer les jeux des acteurs ainsi que les articulations avec la stratégie, la structure et la culture, de façon à proposer un modèle adaptable à chaque organisation. Il s'agit dans ce contexte de prendre en compte les facteurs de contingence dans le contrôle.

Par ailleurs, la logique qui intervient dans les administrations d'Etat est tout autre que celle des entreprises du secteur privé car leurs services sont non marchands et sont dans un monde non concurrentiel au même sens que le secteur privé. Comme l'indique DEMEESTRE (2005 :15), « à la place de la régulation par le marché, on a une régulation par les textes, les autorités politiques et les ressources budgétaires ». Pour lui, toute gestion d'organisation a une spécificité liée à ses caractéristiques propres et à son environnement. Ainsi, on remarque que le contrôle de gestion actuel s'est construit

¹ Les « Trente Glorieuses » constituent la période de forte croissance économique et de richesse qui a suivi la deuxième guerre mondiale de 1945 jusqu'à 1975 au lendemain de l'éclatement du premier choc pétrolier en 1973.

à partir d'un processus historique. C'est ce qui explique les multiples approches du concept.

1-1-2 : Les différentes approches du contrôle de gestion.

Plusieurs approches sont proposées pour analyser l'évolution du contrôle de gestion. Elles sont résumées dans le tableau n° 1 suivant.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Tableau n°1 : Les approches du contrôle de gestion.

Décennies	Etapes	Champ	Outils
1920	Naissance du contrôle de gestion aux Etats-Unis.	Quelques grandes entreprises comme General Motors, Dupont de Nemours.	Outil central : le contrôle budgétaire.
1960	Introduction en France.	Essentiellement : le processus de production des entreprises industrielles.	Comptabilité analytique détaillée, coûts standards, analyse des écarts.
1970	Délégation des responsabilités, poids des charges indirectes.	Services opérationnels et fonctionnels.	Centres de profit, DPO, BBZ, coûts cachés.
1980	Nouvelles méthodes de production, démarche qualité.	Toute organisation, y compris les services et le service public.	Mesure de la qualité, tableau de bord de pilotage.
1990	Contrôle sur les sites, gestion des processus, contrôle de routine et contrôle de projets.		Analyse des activités, ABM, ERP, coût cible, benchmarking.

Source : DIARD (2000 : 12-17)

Ce tableau récapitulatif montre qu'il existe plusieurs approches du contrôle de gestion. Celles-ci dépendent des pratiques différentes dans les entreprises et du contexte d'application. Ainsi, nous constatons que jusqu'en 1960, le domaine de contrôle était limité à quelques grandes entreprises industrielles principalement aux Etats-Unis où le contrôle de gestion est né. A partir des années 1970, la délégation des responsabilités, les nouvelles méthodes de production, la démarche qualité et la gestion des processus sont utilisés comme outils dans les centres de profit pour l'analyse des activités et le benchmarking.

En outre le tableau fait apparaître la conception classique ou traditionnelle du contrôle de gestion issu du taylorisme. Apparue à la fin des années 20, son éclosion est concomitante à celle d'une forme d'organisation alors balbutiante : l'entreprise multidivisionnelle. Le contrôle de gestion sous sa forme initiale peut alors être considéré comme une réconciliation du point de vue analytique des ingénieurs conseils tayloriens et de la logique financière induite par le capitalisme boursier. En plus, le contrôle de gestion, quoique intimement lié à son contexte d'origine, est éminemment pluridisciplinaire en ce qu'il a emprunté des méthodes provenant de divers horizons.

Jusqu'à l'aube des années 80, la fonction continuera à se transformer. En s'étendant à des domaines jusqu'alors épargnés (services non marchands, collectivités...), les principes se sont quelque peu diversifiés, tout en restant généralement conformes au modèle d'origine. C'est pourquoi GUMB (2000 :15-20) parle de contrôle de gestion néoclassique : des méthodes de traitement nouvelles greffées sur des logiques traditionnelles.

2-1 : La transposition du contrôle de gestion au secteur public.

Après son application dans les entreprises privées, le contrôle de gestion va être transposé dans l'administration publique. Mais cette transposition fut complexe en raison des particularités du secteur public en général et de l'administration locale en particulier.

2-1-1: L'Etat face au contrôle de gestion.

Le contrôle de gestion est ici au service de l'amélioration de la gestion publique qui a pour but d'offrir aux citoyens un service public de la plus haute qualité et au contribuable la garantie d'une valorisation de la dépense publique. A partir du début des années 1970, avec la rationalisation des choix budgétaires, se sont développées au sein de l'administration des expériences de centres de responsabilité, de tableaux de bord, de comptabilité analytique. A la même période, des réflexions se sont engagées sur les problèmes de transposition aux organisations publiques de méthodes conçues dans et pour l'entreprise. Se posent alors deux questions essentielles : Quoi transposer ? Quelles démarches adoptées pour les organisations publiques ? Comme il n'existe pas de contrôle de gestion unique pour toutes les organisations mais des modèles multiples, on peut en développer pour les administrations en tenant compte de leurs spécificités.

Pour Futol (2003 :16) les administrations publiques en général ne sont pas soumises à la concurrence. Dans ce contexte particulier, le contrôle de gestion permet néanmoins d'introduire la culture de la performance par la définition d'objectifs à atteindre et la mesure des réalisations. Les administrations mènent des activités de service différentes des activités industrielles. Elles n'ont pas d'objectifs commerciaux. Dans leurs finalités, elles ont des missions régaliennes et de service public. Avec l'Etat, le contrôle de gestion doit s'adapter à des notions particulières que sont l'intérêt général, le droit administratif, la comptabilité publique, les finances publiques, les marchés, les règles de gestion des fonctionnaires.

Autant cette démarche est relativement aisée dans le secteur privé, autant elle est plus délicate et subtile dans l'administration publique. En effet, le contrôle de gestion

est strictement dépendant des objectifs et critères qui définissent la réussite ou l'échec de l'organisation. Dans le secteur privé, où les ressources viennent du marché, la mesure de la réussite s'exprime en termes de chiffres d'affaires, de coût d'activité et en indicateurs de profit.

Dans le secteur public, où les ressources viennent du contribuable, la mesure de la réussite est beaucoup plus complexe : les objectifs sont variables et mobiles, l'appréciation souvent objective car elle provient de l'opinion publique, et surtout décalée dans le temps, car il n'y a pas comme pour les entreprises, ce fabuleux instrument de mesure immédiat et permanent qu'est le marché. Pour ces raisons, Alecian et Foucher (2002 :173) considèrent que le contrôle de gestion dans l'administration publique s'est souvent et longtemps limité à la stricte mesure de la conformité des consommations budgétaires dans une logique d'obligation de moyens et non d'obligation de résultats.

Il ressort de ses spécificités des administrations, les difficultés d'adaptation liées aux caractéristiques distinctes du secteur public. Il existe des différences nettes entre une administration et une entreprise privée en termes de fonctionnement et d'environnement. Nous résumons cela dans le tableau n°2 suivant :

Tableau n°2 : Particularités d'une administration publique.

Domaines	Caractéristiques
Gestion	Elle n'est pas déterminée par le marché ou le profit, mais par la recherche de l'intérêt général.
Administration	Elle opère en général dans des domaines où la concurrence n'existe pas, ni de façon externe ni même entre organismes publics.
Structures, Organisation et procédures.	<p>Elles sont complexes comparées à celles de l'entreprise et l'encadrement légal est volumineux et détaillé.</p> <p>L'accent est mis quasi uniquement sur le respect absolu de la régularité, même lorsqu'il s'agit d'une prestation de services ou de fournitures.</p>
Capital	<p>L'argent public n'est pas soumis aux mêmes règles que le capital d'une entreprise ; ainsi des déficits durables sont possibles et la faillite est improbable.</p> <p>Les agents publics ne peuvent être renvoyés ni en cas de piètre performance.</p> <p>Il existe une tradition de secret et de confidentialité, opposée aux exigences de transparence qui s'appliquent aux entreprises privées.</p>

Source : COHEN (2008 :79)

Cette différenciation implique donc que certaines activités soient privilégiées. La gestion des activités du service public doit mettre l'accent sur la dimension technique, c'est-à-dire qu'il faut bien faire la tâche à laquelle on est affecté, maîtriser l'aspect technique du fonctionnement et mobiliser les moyens nécessaires. Cette dimension a constitué les préoccupations essentielles. Les éléments de nature économique étaient souvent négligés. Cette attitude est aujourd'hui considérée comme un frein à l'efficacité des services publics et de l'administration. La culture du pilotage et des performances doit aussi être envisagée sous l'angle étatique. C'est pourquoi, il est nécessaire de définir au Sénégal un cadre juridique et institutionnel pour la généralisation et l'application du contrôle de gestion dans les administrations publiques.

2-1-2 : L'introduction du contrôle de gestion dans les collectivités locales.

L'accroissement des dépenses et le poids de celles obligatoires, la diminution des ressources, le besoin d'optimiser la gestion locale, l'intégration de plus en plus de la notion d'efficience dans la gestion des prestations de services rendues à des usagers-clients et la rationalisation des activités sont les principales raisons de la nécessité d'étendre le contrôle de gestion aux collectivités locales. Cependant, les caractéristiques propres aux administrations locales expliquent la complexité de sa mise en place. En effet, dans les collectivités locales, la qualité des fonctionnaires municipaux et leur formation sont médiocres. Le recrutement ne se fait pas selon des critères rationnels et transparents. Il ya du népotisme. Le clientélisme et la corruption font quasiment partie des mœurs et sont généralisés à tous les niveaux et l'emportent sur le respect des lois et des règlements. Les procédures génèrent des retards et des blocages très importants, sans préserver pour autant de l'arbitraire et du gaspillage. L'encadrement budgétaire et comptable ne parvient pas à maîtriser correctement, en termes d'universalité et de contrôle, les flux financiers, que ce soit en recettes ou en dépenses selon Cohen (2008 :81). Les corps de contrôle, dotés de pouvoirs draconiens, exercent une action plus formelle qu'efficace ; ils demeurent cependant soumis aux pressions de la politique et de l'argent. Au Sénégal, les chefs d'exécutifs des

collectivités locales sont ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses de ces collectivités.² Ainsi, l'environnement interne et externe de la collectivité est caractérisé par de nombreux obstacles à un système de contrôle de gestion. A cela s'ajoute la complexité de sa mise en place dans une collectivité. Celle-ci s'explique par de nombreux facteurs :

- la gestion du quotidien plus complexe, difficile et imprévisible ;
- la gestion de l'avenir aussi avec l'obligation de développer l'investissement principal moteur d'une collectivité locale ;
- la difficulté d'évaluer la collectivité et la mesure de sa performance ;
- la gestion des besoins évolutifs et parfois importants ; la gestion des problèmes contingents ;
- le champ de compétences larges avec un grand nombre de prestations, de missions et de fonctions ;
- les collectivités agissent dans une dimension politique où le rôle des politiques est d'opérer des arbitrages entre les intérêts contradictoires nécessitant de la souplesse ;
- l'action publique ne veut pas de l'évaluation.

Malgré cet environnement hostile à un système de contrôle, nous pouvons adopter quelques démarches. La première consiste à un contrôle comptable dans le respect des objectifs à court terme tels qu'ils sont définis dans le budget. Dans ce cas, la bonne exécution budgétaire est le seul critère de performance. Ensuite, il faut intégrer une démarche de stratégie financière avec des outils comme la gestion de la dette et de la trésorerie, la prospective financière. Enfin, des démarches vont opérer un contrôle stratégique afin d'évaluer les actions pour mieux se repositionner face aux attentes des usagers. Cette planification stratégique s'appuie sur l'analyse de l'environnement en

² Décret N° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique.

SWOT³. En définitive, on peut retenir que dans une collectivité locale, l'introduction d'un système de contrôle de gestion doit intégrer les dimensions stratégique et quantitative. Pour cela, quels vont être les outils ? La réponse à cette question fait l'objet du chapitre suivant.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

³ SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) sigle anglais qui a pour équivalent en français FFOM (pour Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces). Il a été largement utilisé par les équipes des collectivités territoriales dans diverses régions du monde en raison de sa très grande généralité et sa facilité d'application.

Chapitre 2 : Les outils du contrôle de gestion et leurs finalités pour les collectivités locales.

En raison de leurs particularités, les collectivités locales utilisent certains outils du contrôle de gestion. Ils sont regroupés en deux grands groupes : les outils d'information et de contrôle ; les outils liés à la performance de la collectivité. Ces différents outils de management propres aux entreprises privées seront adaptés aux réalités de l'administration publique locale.

2-1 : Les outils d'information et de contrôle.

Dans tout système de contrôle de gestion, il est indispensable d'utiliser des outils pour un système d'information qui facilite en même temps le contrôle. Cette présente section prend en compte cela pour les collectivités locales.

2-1-1 : La segmentation par politiques publiques.

La politique publique est définie par Futol (2003 :15) comme étant « un ensemble cohérent et organisé de prestations publiques articulées autour d'un objectif stratégique défini par la collectivité... ». Il s'agit de procéder au découpage cohérent des différentes prestations offertes permettant d'organiser et de regrouper les actions de la collectivité et d'allouer efficacement les ressources. Pour une meilleure allocation des ressources, la segmentation doit tenir compte de l'offre et de la demande de prestations. La segmentation par politiques publiques est stratégique car elle a un objectif bien défini qui est l'adéquation entre ressources, moyens et attentes d'une population.

Par exemple, une segmentation peut donner :

- un pôle développement urbain et attractivité qui regroupe : les services urbanisme, gestion foncière et immobilière, politique de l'habitat ;
- une direction développement local qui regroupe : les secteurs commerce, artisanat, fêtes et animation, relations internationales coopération décentralisée.

Au Sénégal, cette segmentation se fait dans le conseil municipal à travers des commissions qui parfois ne fonctionnent pas normalement en raison de l'incompétence ou de l'ignorance des tâches par les élus en charge de ces commissions. Il s'y ajoute que la segmentation ne repose pas sur un découpage cohérent et reste vague. En plus, les ressources inscrites dans le budget ne sont pas allouées en fonction des différentes commissions. Les textes de la décentralisation proposent les mêmes formes pour toutes les collectivités. Or il n'existe pas de segmentation type selon qu'on la mette en place dans une collectivité. Tout dépend de la volonté stratégique de la collectivité. Il n'y a pas une stratégie pour un niveau de collectivité prédéfini, mais c'est bien en fonction des caractéristiques de son territoire qu'elle va décider des politiques publiques.

Mais parce que les attentes évoluent rapidement selon les critères concernés, la segmentation ainsi construite ne se doit pas d'être un système statique, bien au contraire. La segmentation stratégique est un système dynamique qu'il convient donc d'actualiser régulièrement pour qu'il ne soit pas déconnecté de la réalité et des objectifs assignés. Quelque soit la collectivité, les administrés, qui sont en même temps des électeurs et des usagers, deviennent de plus en plus exigeants. L'environnement économique et social dans lequel évoluent les collectivités oblige les élus à réfléchir à des stratégies cohérentes pour y faire face, stratégie qui passe d'abord par une segmentation des activités. Si le monde du secteur privé s'est déjà approprié cette démarche, les collectivités reconnaissent son intérêt et doivent développer leur propre démarche.

2-1-2 : Les tableaux de bord.

Le tableau de bord est un outil de management qui offre des informations précises sur des objets donnés. Il forme un véritable système d'information stratégique, de pilotage et de gestion. Plusieurs raisons motivent l'utilisation du tableau de bord par les administrations publiques en particulier les collectivités locales. Sur le volet organisationnel, cet outil permet l'amélioration de la gestion. En effet, l'administration publique a besoin de systèmes de gestion et d'information qui lui permettent de suivre

ses diverses activités et d'évaluer ses résultats. Cette prise de conscience entraîne plusieurs organisations à repenser et à restructurer une part importante de leur fonctionnement et de leur gestion. L'administration publique doit établir un cadre de gestion axé sur l'externe en fournissant des services de qualité aux citoyens dans le respect des règles, plutôt que sur l'interne en s'assurant du respect des règles, des normes et des procédures qui encadrent la gestion des ressources. Elle doit mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens. Au niveau de la gestion, les préoccupations de base du gestionnaire sont de suivre, de contrôler et d'évaluer. Sur le volet information, les gestionnaires doivent être informés pour informer à leur tour, pour rendre compte.

Toutefois, il n'existe pas de système de tableau de bord structuré utilisable par toutes les collectivités. Chacune doit être en mesure de définir ses propres indicateurs en fonction des éléments qu'elle veut suivre. Néanmoins, Voyer (2002 :22-27) a recensé quatre types d'indicateurs :

- les indicateurs d'éclairage situant la collectivité dans son environnement ;
- les indicateurs stratégiques destinés à apporter une vision globale de la collectivité et de ses activités ;
- les indicateurs d'impact servant à apprécier l'effet de certaines politiques sur les bénéficiaires ;
- les indicateurs de gestion apportant des informations sur les dépenses et recettes.

En tout état de cause, ces indicateurs permettent de rendre compte de la réalité des activités ou actions de la collectivité de manière régulière et servent d'outils de pilotage et d'aide à la décision.

2-1-3 : Le contrôle et le pilotage des satellites.

Un satellite se définit par l'existence d'une structure disposant d'une personnalité morale de droit distincte de la collectivité et d'une autonomie financière. Les satellites regroupent des organismes juridiquement indépendants liés par statut à la collectivité exerçant une activité d'intérêt local. Les associations sportives et culturelles (ASC) en sont des exemples. Ce secteur associatif est une richesse pour les collectivités. Car les associations peuvent venir en appoint à la collectivité dans des activités d'intérêt général. C'est ce qui doit expliquer les subventions directes (argent, dotations en équipements et matériels) et indirectes (mise à disposition de locaux, de personnel...) parfois importantes. Ainsi, est-il nécessaire, pour la collectivité de contrôler la correcte utilisation des fonds versés aux associations et la bonne gestion des équipements et pour cela, de mettre en place des procédures de suivi et de contrôle ?

Une collectivité doit donc mieux connaître et suivre les organismes associés afin de limiter et maîtriser les dérapages et de démultiplier les capacités d'intervention. La préservation des intérêts de la collectivité légitime la mise en place d'outils de contrôle. L'utilisation du contrôle de gestion trouve ici toute sa pertinence car il recouvre l'ensemble des mesures prises pour fournir aux dirigeants des données chiffrées et périodiques rendant compte de l'activité du satellite concerné. Ainsi, il est nécessaire pour les collectivités de mettre en place une organisation propre à assurer un contrôle efficace des satellites à travers le suivi d'un ensemble d'indicateurs à des moments clés. La mission du service du contrôle de gestion va être de centraliser l'ensemble des informations relatives aux satellites, de traiter et d'analyser les informations à partir de tableau de bord et d'établir une base de données à partir de laquelle la collectivité s'appuiera pour allouer les subventions.

2-1-4 : Le contrôle de la stratégie.

Le terme contrôle est pris ici dans son sens anglo-saxon « to control » qui se traduit par « maîtriser ». En effet, le système de contrôle de l'organisation doit donner à ses responsables les éléments nécessaires à la maîtrise de leur activité. La stratégie consiste à définir les axes de développement que la mairie voudrait mettre en œuvre au cours des prochaines années compte tenu de l'évolution qu'elle pense anticiper à partir de son environnement et de ses besoins en investissement. Cette planification stratégique est ce document de référence indispensable qu'on appelle le Plan d'Investissement Communal (PIC). Le système de contrôle est basé sur les trois éléments suivants selon Selmer (2003 :7):

- un objectif défini à l'avance avec précision : c'est prévoir les normes, les objectifs etc. ;
- un dispositif de mesure : c'est mesurer avec un système d'informations ;
- des actions correctrices : c'est agir, évaluer.

Ces fondements de tout système de contrôle sont applicables aux collectivités même si pour celles-ci il ya des difficultés à agir car souvent la cause des écarts peuvent se révéler incontrôlable comme les retards d'exécution des marchés, les lourdeurs et procédures administratives longues.

2-1-5 : Le reporting.

Pour Griaud et al. (2002), le reporting peut se définir comme un processus de remontée d'informations des entités d'un groupe vers les différents échelons au sein d'une entreprise. Il a pour fonction de fournir à la direction d'un groupe d'information de gestion dont elle a besoin pour piloter les activités.

Pour sa part, Abari (2002) considère le reporting comme un document écrit établi de façon régulière par le contrôleur de gestion est destiné à la hiérarchie.

Quant à Selmer, le reporting est un outil de contrôle a posteriori des responsabilités déléguées. Il est principalement destiné à la hiérarchie, se limite à rendre compte des résultats passés. Il focalise l'attention des dirigeants sur les objectifs délégués aux responsables ; synthétise des informations destinées aux supérieurs ; permet de vérifier si les objectifs délégués sont atteints et d'évaluer la performance des responsables (2003). Le reporting est essentiellement constitué d'indicateurs financiers le plus souvent déterminés après l'action.

Ces différents outils sont importants dans le système de contrôle et d'information des managers. Ils participent à accroître la performance des organisations.

2-2 : Les outils liés à la performance de la collectivité.

La performance est au centre de toute activité. C'est pourquoi, il est indispensable pour les collectivités locales de mettre en place des outils qui permettent de vérifier cela.

2-2-1 : Les différents outils de management.

Une collectivité pourrait s'abstenir de réfléchir à une stratégie précise de développement de son organisation, dès lors que chacune est en situation de monopole sur son territoire. Si une entreprise peut déposer bilan et fermer parce qu'il n'y a aucun repreneur, une collectivité locale ne peut cesser d'exister. Au pire, l'équipe municipale en place sera sanctionnée aux élections suivantes ou le préfet prendra des mesures pour faire adopter le budget mais en aucun cas, la collectivité ne mettra la clé à la porte.

Néanmoins, la raréfaction des ressources, le contexte économique difficile et la pression des administrés font que les collectivités sont obligées de réfléchir à des moyens pour optimiser leur fonctionnement. Ceci passe nécessairement par une véritable réflexion quant aux décisions stratégiques à prendre, stratégique dans le sens où les décisions prises ont une grande portée et engagent les collectivités.

Une collectivité qui veut réellement adopter une démarche stratégique devra d'abord commencer par travailler sur la segmentation de ses activités, pour se renseigner sur ses activités et savoir qui fait quoi. C'est ensuite que la collectivité développera en général des outils opérationnels afin d'engager des choix nouveaux et stratégiques.

Quant aux outils, ils sont de plusieurs sortes, nous verrons quelques instruments et méthodes qui permettent une analyse stratégique :

- concernant la préparation budgétaire, les procédures traditionnelles font l'objet de nombreuses critiques car ne permettent pas vraiment d'offrir une aide à la décision. Il existe alors des outils simples : par exemple demander à ce que les crédits alloués et les dépenses envisagées soient justifiés par des arguments simples mais construits. Ce qui amènera les acteurs à porter un jugement sur la validité ou non d'un poste ou d'un autre.
- pour les projets les plus importants, il faut une structure chargée de mener leur pilotage avec un cahier de charges.
- il est aussi possible de prévoir des contrats d'objectifs, contrats passés entre le maire, ses adjoints et les travailleurs municipaux. L'intérêt de la démarche est que ça va permettre de responsabiliser les acteurs. Cette méthode se rapproche du management participatif. Ce style de management fixe les objectifs et s'appuie sur le travail du groupe avant de prendre des décisions. Il repose sur : un rapport de coopération entre les membres ; une prise de décision et de contrôle par le groupe ; la détermination d'objectifs au sein du groupe comme l'indique Aim (2008 :53).

Ce mode de management est recommandé par Likert (1961). Il favorise la structure d'organisation matricielle permettant de gérer des projets⁴. L'effet positif qui s'en

⁴ Rensis Likert (1903-1981), psychologue américain, est professeur de psychologie industrielle à l'université de Michigan aux Etats-Unis. Connu pour ses recherches importantes sur les attitudes et le comportement des hommes dans les organisations, il a développé le principe de la relation intégrée qui considère que tout individu doit se sentir nécessaire et important dans l'organisation pour travailler efficacement. Il s'intéresse plus particulièrement aux styles de management et à leurs influences sur l'efficacité de l'entreprise. Ses

dégage par ailleurs est le regain de motivation. Ce type de management permet de clarifier les rôles de chaque acteur dans la collectivité notamment lorsque les positionnements ne sont pas clairs ou lorsque les activités d'un service ne sont pas bien identifiées :

- beaucoup plus fréquents sont les rapports d'activité qui permettent de tirer le bilan des activités et des services de l'année écoulée. Leur but est de permettre de prendre des décisions pour anticiper et proposer des actions en fonction des résultats observés. Ils sont donc des instruments de réflexion sur l'avenir de la collectivité car les acteurs de celle-ci vont s'interroger tous les ans sur les résultats obtenus et la façon dont ils pourraient être améliorés.
- enfin, parallèlement au management par projet, le maire peut décider en plus, la réalisation de fiches de compte-rendu mensuelles. Les projets sélectionnés le sont en raison de leur importance pour la collectivité.

Autre élément de plus en plus important pour une démarche de management dans une collectivité, la qualité de service préoccupe. Nous allons voir en quoi elle est un outil de management d'une collectivité d'aujourd'hui.

2-2-2 : La démarche qualité.

Perla (2006 :10-12) définit la qualité comme « l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites ». D'où la définition de la démarche qualité comme un ensemble d'actions que mène l'organisme pour accroître la satisfaction de ses clients et autres partenaires. Elle est aussi, l'orientation et l'intention globale d'un organisme relatives au respect des exigences pour la qualité telles qu'elles sont exprimées formellement par la direction.

recherches s'inscrivent dans le prolongement des travaux d'Elton Mayo et de Kurt Lewin sur les relations de l'homme au travail.

En conformité avec les objectifs fixés, la démarche qualité vise à mettre en place de manière progressive un système de management de la qualité au niveau de l'organisme, qui soit, intégré, adapté et respectueux des spécificités, qui assure la maîtrise des pratiques et des savoir-faire, et qui augmente la satisfaction de tous les intervenants, les clients, les usagers et les collaborateurs de l'institution. A ce niveau, les collectivités sont entrées dans cette logique à travers les comités de certification locale (CLC).

Dans le secteur public, la démarche qualité implique une amélioration du fonctionnement général de l'administration concernée car cela va être bénéfique, d'une part pour les usagers en leur assurant un meilleur service et pour les agents de l'administration d'autre part, en leur offrant de meilleures conditions de travail. Et cela est d'autant plus vrai que chaque agent est souvent lui-même « client/usager » d'un autre bureau. Le management qualité repose sur huit grands principes :

- orientation clients : les organismes dépendent de leurs clients, il convient donc qu'ils en comprennent les besoins présents et futurs, qu'ils satisfassent leurs exigences et qu'ils s'efforcent d'aller au-devant de leurs attentes ;
- leadership : les dirigeants établissent les finalités et les orientations de l'organisme. Il convient qu'ils créent et maintiennent un environnement interne dans lequel les personnes peuvent pleinement s'impliquer dans la réalisation des objectifs de l'organisme ;
- implication du personnel : les personnes à tous niveaux sont l'essence même d'un organisme et une totale implication de leur part permet d'utiliser leurs aptitudes au profit de l'organisme ;
- approche processus : un résultat est atteint de façon plus efficiente lorsque les ressources et activités afférentes sont gérées comme un processus ;
- management par approche système : identifier, comprendre et gérer des processus comme un système contribue à l'efficacité et l'efficience de l'organisme à atteindre ses objectifs ;

- amélioration continue : il convient que l'amélioration continue de la performance globale d'un organisme soit un objectif permanent ;
- approche factuelle pour la prise de décision : les décisions efficaces se fondent sur l'analyse des données et d'information.
- relations mutuellement bénéfiques pour les fournisseurs : un organisme et ses fournisseurs sont interdépendants et des relations mutuellement bénéfiques augmentent les capacités des deux organismes à créer de la valeur.

Dans une collectivité locale, la démarche qualité fait appel à la notion de besoins latents. Par exemple, pour un service d'état civil, le besoin explicite est la délivrance de pièces comme les bulletins, les extraits, les certificats et autres car chaque personne attend de sa mairie cette mission. Pour cela, les horaires d'ouverture, une bonne information sur les formalités administratives et les documents à fournir doivent être renseignés. Ce qui permet de réduire les délais de délivrance des pièces. Dans le cadre de l'amélioration et de l'implication des usagers, des ateliers de quartier peuvent être mis en place. Le fait de faciliter l'accès des usagers aux services de la ville, d'améliorer l'accueil dans les locaux municipaux s'inscrivent aussi dans cette démarche qualité. Ainsi, cette démarche cherche à susciter un changement de culture. En effet, les agents doivent passer d'une « approche administrative » à une « approche client » puisqu'il s'agit de mobiliser le personnel sur la satisfaction et les attentes des usagers.

2-2-3 : Le benchmarking.

Bouin et Simon (2004 :79) considèrent le benchmarking comme le processus qui consiste à identifier, analyser et adopter, en les adaptant, les pratiques des organisations les plus performantes en vue d'améliorer les performances de sa propre organisation. C'est donc un outil pour une amélioration de performance globale. Comme outil de management, le benchmarking concerne l'ensemble des services et produits d'une organisation publique ou privée en vue d'une évaluation par rapport à

d'autres concurrents. Pour Gautron (2003), le benchmarking est une action continue de comparaison de processus, de service ou de produit avec une activité similaire réputée la meilleure, afin de fixer des objectifs et des actions d'amélioration ambitieux mais réalistes, pour devenir et rester le meilleur des meilleurs en un temps raisonnable. Le benchmarking est un nouvel enjeu essentiel pour le contrôle de gestion. Il s'agit d'un outil d'ouverture par excellence, qui peut entre autres permettre aux managers de fixer des objectifs selon une logique extravertie ou horizontale et non pas seulement up botton/botton up ou verticale, telle que la promeuvent la plupart des logiques budgétaires (reporting, BBZ, gestion par objectifs). C'est donc une démarche permanente de recherche et d'évaluation des produits et des pratiques les meilleures, puis de la mise en œuvre de solutions similaires visant à optimiser la performance de l'entreprise. Errard (1997 :39) distingue les types de benchmarking suivants :

- le benchmarking interne : celui-ci consiste à rechercher les meilleurs processus, applications ou méthodologies en comparant différents secteurs de l'organisation ;
- le benchmarking concurrentiel : c'est la possibilité de profiter de partenariats, de monographies professionnelles ou autres sources d'information ;
- le benchmarking fonctionnel : on s'intéresse à une fonction ou une activité et on recherche l'organisation qui affiche les meilleures performances en la matière ;
- le benchmarking systématique ou horizontal : il concerne toutes les fonctions ou activités de l'organisation, avec pour objectif final de parvenir, pour chacune d'entre elles, à s'aligner sur les plus performantes de la catégorie.

Même si le benchmarking est un outil nouveau propre aux entreprises, il peut être un bon instrument de management des collectivités locales. Les meilleures pratiques sont difficiles à trouver au plan national dès lors qu'elles sont les mêmes. Toutefois, la coopération décentralisée peut permettre de changer ou de varier de logique en les adaptant aux réalités locales.

Dans cette première partie, la revue de la littérature nous a permis de recenser tous les outils du contrôle de gestion susceptibles d'être utilisés par les collectivités. Dans la partie suivante, nous procédons à une sélection des outils qui nous paraissent les plus pertinents et les plus indiqués pour notre exemple.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Deuxième partie :
La mise en place d'un
système de contrôle de
gestion dans la mairie de
Koungheul.

Introduction

Au Sénégal, le contrôle de gestion n'est pas encore appliqué de manière systématique dans les collectivités locales. Cette deuxième partie constitue la phase pratique de ce travail. Il consiste pour nous de faire les recommandations pour la mise en place d'un système de contrôle de gestion dans les collectivités locales du Sénégal. Nous définissons les contours de ce nouveau poste et de la nouvelle fonction, la boîte à outils que le contrôleur de gestion utilisera dans la mairie. Nous analysons aussi l'environnement de contrôle pour mettre en exergue les conditions de succès et les possibles blocages en tenant compte des particularités des municipalités.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Chapitre 3 : Présentation de la commune de Kougheul.

Kougheul est une ville qui appartenait à la région de Kaolack. Avec la dernière réforme administrative de 2008, elle se trouve maintenant dans la région de Kaffrine son ancien chef-lieu de département. La ville est traversée par les deux grands axes route/rail. Cette position de carrefour lui confère de nombreux avantages qui ont entraîné la croissance de la ville et son érection en commune en 1990. Nous présentons dans ce chapitre l'histoire de la décentralisation au Sénégal jusqu'à la naissance de la commune de Kougheul.

3-1 : Histoire de la décentralisation.

Au Sénégal, la décentralisation a connu plusieurs évolutions depuis l'époque coloniale. Après les indépendances, la politique de déconcentration va s'approfondir surtout en 1996 où elle se traduit par un transfert de compétences.

3-1-1 : De l'époque coloniale à la réforme de 1996.

La décentralisation territoriale est avec la déconcentration l'une des modalités d'exercice du pouvoir dans un Etat unitaire. Au sens du droit, la décentralisation territoriale est une technique juridique et politique de répartition des pouvoirs entre le centre et les périphéries. Il s'agit, en vertu du principe de subsidiarité de permettre aux collectivités locales d'administrer les affaires locales au niveau le plus près des administrés. La décentralisation territoriale permet donc la libre administration des collectivités par la gestion des affaires propres par les conseillers élus en vue de promouvoir le développement local. Elle se traduira par un transfert de pouvoirs et de compétences, une autonomie, un budget propre et un contrôle plus ou moins diffus des actes des collectivités.

La décentralisation est un fait ancien au Sénégal et s'est affirmée en trois phases :

- de l'époque coloniale à 1960, la décentralisation est un fait confiné uniquement aux communes, les quatre communes de plein exercice (Dakar, Saint-Louis,

Gorée, Rufisque) d'abord puis à partir de 1955 d'autres communes accèdent au statut de communes mixtes, de moyen ou de plein exercice ;

- de 1960 à 1972, la politique de décentralisation se poursuit et l'arsenal juridique se fait de plus en plus précis. La loi n°72.64 du 22 juillet 1972 crée une nouvelle catégorie de collectivités avec l'avènement des communautés rurales ;
- à partir de 1996, avec la loi n°96.06 du 22 mars 1996 la décentralisation amorce une phase de maturation avec l'autonomie financière des collectivités rurales, un exécutif élu, ordonnateur unique du budget et le transfert de neuf domaines de compétences (Domaine ; Environnement et gestion des ressources naturelles ; Santé, population et action sociale ; Jeunesse, sports et loisirs ; Culture ; Education ; Planification ; Aménagement du territoire ; Urbanisme et habitat)⁵.

La décentralisation connaît alors une nouvelle dynamique avec le développement local au cœur de la problématique de la gestion des affaires locales. Par le transfert de compétences, l'Etat a entendu confier aux collectivités locales un rôle de promoteur du développement socioéconomique, sanitaire et culturel de leurs entités. Afin de donner un plein effet à l'autonomie financière et au transfert de compétences, il a fallu trouver des ressources viables. C'est ainsi que le financement de la décentralisation est assuré par la rétrocession d'une fiscalité qui deviendra locale et d'une dotation pour l'équipement et la compensation des charges de fonctionnement induites par le transfert de compétences.

La direction générale de la comptabilité publique et du trésor joue le rôle de conseiller financier des collectivités locales. C'est pourquoi dans le cadre du plan de développement stratégique de l'administration du trésor qui fixe les ambitions, les objectifs et les actions de la direction générale sur une période de 5 ans, la gestion financière des collectivités locales a été élevée au rang de priorité.

⁵ Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. (Voir annexes).

3-1-2 : La création de la commune de Kounghoul.

La réforme de 1972 avait introduit de profondes modifications en mettant l'accent sur la déconcentration, la décentralisation et la participation responsable. Par la déconcentration, les pouvoirs des gouverneurs et des préfets ont été renforcés et les chefs d'arrondissement ont été remplacés par des sous-préfets. Kounghoul passa alors de l'arrondissement à la sous-préfecture. Mais l'innovation la plus importante dans la réforme de 1972 fut l'introduction du processus de décentralisation dans les campagnes avec la mise en place des communautés rurales. La réforme entra en vigueur en 1974 et faisait de Kounghoul le chef-lieu de la sous-préfecture et de la communauté rurale.

La communalisation entra dans ce processus d'accélération de la décentralisation que le Sénégal avait amorcée. C'est ainsi que tous les centres intermédiaires comme Kounghoul furent concernés. Kounghoul avait acquis une dimension humaine et économique, mais vivait l'implacable paradoxe d'une ville semi-urbanisée, confrontée à de réels problèmes de développement. La population était estimée à environ 10256 habitants. Le réseau urbain ne répondait plus au dynamisme démographique qui s'accroissait avec l'apparition de nouveaux établissements humains. L'évolution spatiale se caractérisait par la multiplication des habitats spontanés dans les périphéries. Les crises du monde rural attiraient beaucoup de populations de son hinterland dans la ville. Cette densification humaine accrut les activités économiques. L'incompatibilité de la croissance démographique et des capacités d'accueil des services rendirent irréversible la nécessité de faire participer la population à la gestion de la cité. C'est dans ce contexte que Kounghoul fut érigée en commune en octobre 1990 faisant partie des 11 nouvelles communes créées au Sénégal⁶.

Il s'agit maintenant en ce qui concerne ce travail après la présentation des contours et des enjeux de la décentralisation, de contribuer à renforcer la gestion des collectivités locales et accroître leur performance par la mise en place d'un système de contrôle de gestion.

⁶ Décret n°90-1134 du 8 octobre 1990.

3-2 : La structure organisationnelle de la mairie.

Dans cette section, nous définissons l'organisation et la coordination des activités de la mairie, une structure politique.

3-2-1 : Les organes de la commune.

La commune est une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle regroupe les habitants du périmètre d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la nation⁷. Le conseil municipal composé de conseillères et de conseillers municipaux élus pour cinq ans au suffrage universel direct, conformément au code électoral, est l'organe délibérant de la commune. Il élit en son sein le maire et un ou plusieurs adjoints. Le bureau du conseil municipal de Koungheul est composé du maire et deux adjoints. Après le maire et les adjoints dans l'ordre de leur élection, les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau.

Le maire est l'organe exécutif de la commune. Il est responsable de la mise en œuvre dans sa commune de la politique de développement économique et sociale définie par le gouvernement.

Le secrétaire municipal est nommé par le maire, après avis consultatif du représentant de l'Etat, parmi les agents et fonctionnaires de la hiérarchie A ou B de la fonction publique, ou de niveau équivalent, dans des conditions précisées par décret. Il assiste aux réunions du bureau, avec voix consultative.

L'officier de l'état civil : le maire est l'officier de l'état civil mais il peut déléguer ses fonctions en tant qu'officier de l'état civil à un agent.

La commune ne dispose pas d'autres services techniques communaux. Pour l'exécution de certaines tâches, elle fait des prestations externes.

⁷ Loi n°96-06 du 22 mars 1996, *op.cit.*

3-2-2 : La coordination des activités de la structure.

Mintzberg (2004 :188) définit le concept de structure comme « la somme totale des moyens employés pour diviser le travail en tâches distinctes et pour ensuite assurer la coordination nécessaire entre ces tâches ». Pour lui, « la mise en commun » des différentes parties de l'organisation et la combinaison de leurs paramètres est le facteur clé de succès. Ainsi, il distingue six parties qui représentent l'organisation et qui déterminent son fonctionnement. La mairie n'échappe pas à ce découpage même si cette approche organisationnelle lui sera adaptée.

A la base de toute organisation on trouve ses opérateurs, c'est-à-dire ceux qui effectuent le travail de base de produire les biens ou de délivrer les services. Ils sont représentés dans la mairie par le personnel mobilisé dans le service de l'état civil qui quotidiennement délivre des pièces comme les certificats, les actes de naissance etc. Ils forment le centre opérationnel et assurent l'essentiel des services. Le sommet stratégique à partir duquel il est possible d'avoir une vue d'ensemble du système est occupé par le maire qui est le manager. Mais contrairement à l'idée de Mintzberg, les collectivités locales sont des organisations dont les élus ne s'occupent pas à plein temps du sommet stratégique. Cela peut s'expliquer par le fait qu'ils soient occupés par un emploi rémunéré pour combler les maigres indemnités perçues. Cette situation imputable au législateur sénégalais peut être l'une des faiblesses de la décentralisation poussée de 1996.

C'est pourquoi, la ligne hiérarchique se trouve ainsi constituée par les adjoints du maire pour superviser les opérateurs et assurer certains services délégués. La technostucture est représentée par le secrétariat municipal qui a en charge de l'élaboration des règles, des procédures d'achat et d'approvisionnement, des méthodes de réalisation et de contrôle, de la planification et de la coordination des services. Le personnel de support logistique est composé des manœuvres, des chauffeurs, des jardiniers, des gardiens etc. La mairie est caractérisée par une certaine idéologie. C'est la culture de l'organisation. Comme le dit Mintzberg (2004 :185) : « elle se nourrit des traditions et des croyances d'une organisation et c'est ce qui la distingue d'une autre et c'est ce qui insuffle une certaine existence à travers le squelette de sa

structure.» Cette idéologie est très marquée par la politique, les traditions administratives, les influences locales, les groupes de pression, le jeu des acteurs ou autres détenteurs d'influence. Pour Alecian et Foucher (2002 :90) elle peut constituer un obstacle au changement en même temps que les schémas mentaux des dirigeants et des travailleurs. En effet, lorsque le monde change, si les hommes et femmes qui constituent une organisation et la font vivre, et en tout premier les dirigeants et cadres qui prennent les décisions, ne font pas évoluer leurs schémas mentaux, ils prennent des décisions fondées sur de fausses prémisses et bloquent les transformations nécessaires. Toutefois, on peut considérer tous ces hommes qui travaillent dans la mairie comme constituant une coalition interne. Celle-ci doit faire face à une coalition externe comme les associations, les publics ou usagers, les partenaires, les fournisseurs, le gouvernement et les collectivités voisines.

Pour coordonner le travail, les mécanismes qu'il faut retenir pour la municipalité sont :

- l'ajustement mutuel réalise la coordination du travail par le simple processus de la communication informelle comme par exemple un agent de l'état civil qui rectifie son collègue de service ;
- la supervision directe réalise la coordination du travail par le biais d'une seule personne (le maire ou le secrétaire général) qui donne les ordres et les instructions aux travailleurs.

Par ailleurs les collectivités locales sont des organisations politiques. Or comme l'analyse Mintzberg, l'activité politique est traditionnellement celle qui divise et provoque des conflits, opposant les individus et les groupes contre les systèmes d'influence les plus légitimes et, lorsque ces systèmes sont eux-mêmes faibles, les uns contre les autres. En effet, régulièrement, on assiste à des confrontations entre partis politiques représentés dans le conseil municipal transformant l'organisation municipale à une véritable arène politique.

Chapitre 4 : Les attributs du contrôleur de gestion dans la mairie

Dans le cadre de la mise en place d'un système de contrôle de gestion dans la mairie, il est important de définir et de délimiter les attributions, les contours de cette nouvelle fonction. Son statut ainsi que son positionnement dans l'organisation sont également analysés dans ce chapitre.

4-1: Le contrôleur de gestion dans la mairie

Cette partie va porter sur les recommandations que nous formulons par rapport aux procédures administratives envisageables pour créer le poste de contrôleur de gestion dans une municipalité.

4-1-1 : La création du poste

Dans les textes de la décentralisation au Sénégal, il n'ya eu aucun dispositif de professionnalisation de l'encadrement des collectivités surtout en matière de contrôle de la performance et du pilotage. Il est donc important de constater que la mise en place du système de contrôle de gestion dans les collectivités locales doit commencer par la création du métier. Pour cela, le législateur sénégalais doit prendre des dispositions correctives pour faire entrer la fonction dans le paysage des métiers de la fonction publique. Cette politique peut passer par l'intégration du métier dans le système et les offres de formation. Une telle démarche conduit l'Etat, par ailleurs, à mettre en lumière des éléments d'appréciation concernant la naissance et le développement de cette nouvelle fonction. Elle doit prévoir une réforme du code des collectivités locales en intégrant le contrôle de gestion dans le répertoire de la fonction publique locale.

Plusieurs possibilités peuvent être envisagées pour la désignation du contrôleur de gestion. Le maire peut faire une promotion interne parmi ses agents cadres. Cette solution a des limites dans la mesure où le choix risque d'être politique et ne remplira pas tous les critères d'objectivité et de compétences. La solution que nous recommandons est le recrutement et l'affectation d'un fonctionnaire par l'Etat ce qui

permet de renforcer l'accompagnement des collectivités locales dont les maigres ressources ne peuvent pas supporter une telle charge. Ce cadre affecté par l'Etat sera plus indépendant. Dans les tous cas, le choix du titulaire doit être préparé et faire l'objet d'une large diffusion.

4-1-2 : Les fonctions du contrôleur de gestion.

Les quatre mots clefs qui dominent la gestion et qui décrivent la profession du gestionnaire manager sont : la planification, l'organisation, la coordination et le contrôle.

La profession est définie en termes de différents rôles ou par des ensembles organisés de comportements identifiés à une fonction. Nous distinguons :

- les rôles interpersonnels : il est la figure de proue de l'organisation, le leader et l'agent de liaison ;
- les rôles liés à l'information : il est observateur actif, diffuseur et porte-parole ;
- les rôles décisionnels : il joue le rôle d'entrepreneur, de régulateur, de répartiteur des ressources et de négociateur.

Quand nous considérons que ces rôles sont indissociables, il est clair que le contrôle de gestion tel que nous l'envisageons dans les collectivités locales va être une fonction intégrée. Toutefois, le rôle de contrôleur de gestion n'est certainement pas d'être un décideur, encore moins un inspecteur ou un vérificateur. Il consiste plutôt à apporter un appui lors de la conception du système budgétaire, à former les responsables et les travailleurs, à jouer le rôle d'animateur pour implanter, roder et faire vivre les procédures et à assister enfin le maire dans l'analyse des processus de prise de décision et de pilotage.

En fonction de la réalité économique et culturelle des collectivités, le contrôleur de gestion doit aider à la conception d'un système d'information, à son fonctionnement et à faire utiliser le système par tous les travailleurs en impulsant, en

formant et en conseillant. Il peut réaliser des audits ponctuels sur un service ou une fonction.

Le contrôleur de gestion doit aussi aider l'équipe municipale à apprécier les risques en les identifiant. Ces risques peuvent être la faillite d'un fournisseur, les erreurs sur les opportunités de certains investissements ou choix budgétaires, les dysfonctionnements dans l'organisation. Il doit être un relais entre le bureau municipal et les opérationnels en rencontrant les agents à leur poste de travail, les questionner, les conseiller et leur rappeler les règles et procédures de travail.

Au niveau de la comptabilité, il doit assurer la comparaison des réalisations avec les prévisions en calculant les écarts ; aider le maire à rechercher les causes des écarts et suggérer les décisions à prendre pour y remédier.

Dans le cadre de la réalisation de ses missions et attributions, le contrôleur de gestion doit faire preuve de flexibilité, d'adaptabilité afin d'apporter aux hommes et à la collectivité visibilité et réactivité. Il doit clarifier le cadre de gestion en termes de règles, de normes et de procédures, en intégrant qu'il n'existe pas de bonne procédure sans bonnes pratiques associées. En ce sens, il est un véritable copilote, ou encore facilitateur et accompagnateur du progrès et du changement.

4-2 : Positionnement du contrôleur de gestion dans l'organigramme.

La position du contrôleur de gestion dans la mairie reste problématique. En effet, dans la mairie, l'organigramme est souvent traditionnel. C'est pourquoi, il faut définir sa place en tenant compte de ces facteurs.

4-2-1 : Sa place dans l'organisation.

La position du contrôleur de gestion dans la mairie est déterminée par les missions qui lui sont confiées. Il n'y a pas de solution idéale mais l'expérience enseigne qu'il faut exclure fermement tout rattachement aux fonctions comptables et financières, du moins si l'on accepte la conception du contrôleur de gestion que nous

proposons dans cette contribution. Le contrôleur de gestion doit se situer en dehors des contraintes de production et des jeux de pouvoirs dans la municipalité. Or les services comptables et financiers constituent des pôles de pouvoir. Il doit donc se situer en position de conseil, directement rattaché au Secrétaire municipal. Ce positionnement hiérarchique est plus adapté car il devient à la fois le conseiller économique, social, culturel mais aussi le « mécanicien » du système budgétaire c'est-à-dire celui qui conçoit, anime et entretient le système de contrôle de gestion. Il se trouve ainsi dans une position fonctionnelle au même niveau que le secrétaire municipal. Ce rattachement en râteau peut faciliter les communications car ce dernier aussi occupe une position stratégique. Mais le doublement rattachement hiérarchique et fonctionnel est le meilleur.

Quoi qu'il en soit, il est impératif qu'il soit le plus terrain possible. De par son rattachement à l'entreprise et de son positionnement, le contrôleur de gestion va être un véritable consultant interne. Nous pouvons aussi l'appeler un conseiller en management, un conseiller en gestion, un attaché ou un assistant de gestion de la municipalité.

4-2-2 : La problématique du positionnement.

En raison du caractère éminemment politique de la collectivité locale, le positionnement du contrôleur pose problème. En effet, la problématique est celle de son pouvoir, des jeux politiques et du rapport de forces avec le maire, ses adjoints qui sont des élus. En ce qui concerne le pouvoir, Mintzberg considère que les organisations comme les administrations gouvernementales sont dans une certaine mesure sous un contrôle externe. Dans ce cas, elles tendent alors à centraliser le pouvoir au niveau du sommet stratégique et à formaliser son comportement. C'est le cas de la collectivité dont le contrôle est assuré par les corps de contrôle de l'Etat. En plus, le code des collectivités locales imposent des standards clairement définis. Ainsi, le maire détient l'essentiel du pouvoir à travers le conseil municipal qui pour la plupart du temps lui est totalement favorable.

En conséquence Bouquin (2007 :114) considère que, le contrôleur de gestion dans la municipalité aura des difficultés à se positionner et s'affirmer par rapport aux différents curseurs du pouvoir que sont l'autorité, l'image, l'influence, la sanction, l'information entre lui et ses interlocuteurs. Cependant, ces contraintes peuvent être levées si on considère le système de contrôle de gestion comme un dispositif non hiérarchique d'aide à la délégation. Il ne s'agit pas donc de transférer à ce technicien, ce fonctionnel de technostructure, certaines des prérogatives du maire. Il doit être considéré comme un dispositif clé du contrôle interne.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Chapitre 5 : La boîte à outils du contrôleur de gestion dans la mairie.

L'administration agit sans cesse pour l'amélioration de la qualité de la gestion publique en adaptant ses pratiques et ses métiers afin que le service rendu au citoyen contribuable réponde aux exigences du lieu et du moment. En effet, selon la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Août 1789 « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

A l'heure où l'exigence de performance des politiques publiques locales se fait croissante pour les citoyens, plusieurs enjeux soulignent la nécessité pour les acteurs locaux de disposer d'une palette d'outils. Le présent chapitre s'inscrit dans cette démarche en essayant de recenser les outils les plus adaptés aux pratiques du contrôle de gestion dans une collectivité locale après avoir analysé les conditions de sa mise en place.

5-1 : Les conditions générales de faisabilité.

Mettre en place un système de contrôle de gestion dans une structurer politique comme la mairie n'est pas une chose aisée. C'est pourquoi, il est indispensable de faire quelques propositions sur les conditions de faisabilité d'une telle réforme.

5-1-1 : Les difficultés techniques à l'implantation du contrôle de gestion.

Une tentative de calquer exactement le contrôle de gestion des collectivités locales sur le modèle du secteur privé serait au mieux inefficace au pire nuisible : les hommes, les structures, l'environnement y sont très différents. Par nature, l'activité administrative est principalement une activité de service. Se posent ainsi des difficultés structurelles et opérationnelles à l'implantation du contrôle de gestion.

Au plan structurel, les collectivités locales sont amenées à faire face à une multiplicité de missions, couvrant les domaines les plus variés tels que l'urbanisme, l'aide sociale, la culture, l'éducation, la santé etc. La diversité et la nature de ces missions posent d'emblée des difficultés à mesurer la satisfaction des usagers. A cet

obstacle technique vient s'ajouter un obstacle de nature culturelle. Les agents ne considèrent pas la collectivité comme une entreprise, expriment parfois des réticences à quantifier les activités qu'ils contribuent à mettre en œuvre.

De la même manière, la quantification des objectifs peut se heurter à des résistances, non seulement de la part des agents, mais également de la part des politiques. En effet, l'affichage d'une quantification des objectifs peut poser problème si les résultats obtenus sont clairement en deçà de ce qui avait été prévu. C'est pourquoi la quantification peut être ressentie comme un risque de la part des élus. Pour convaincre les élus locaux de quantifier les objectifs, il convient tout d'abord de procéder à une analyse de l'existant, qui leur permettra par la suite de communiquer publiquement sur les marges de progrès qui ont d'ores et déjà été réalisées au cours de leur mandat. A ce titre, un contrat d'objectifs liant les parties prenantes permet de trouver des critères pertinents de quantification des objectifs, tout en instaurant un système de contrôle régulier de leur atteinte.

L'absence de l'unicité budgétaire est aussi un grand handicap. En effet, nombre de collectivités locales ne parviennent pas à maintenir une unicité budgétaire pourtant nécessaire à son suivi. La multiplicité des sources de financement (les dotations, les fonds de concours, les taxes municipales) et le système d'affectation des recettes et des dépenses hypothèquent l'efficacité du suivi budgétaire. En général, cet état de fait a pour conséquence des reports importants.

La pluralité des objectifs pose deux difficultés selon Lejour (2003 :65-74). Premièrement, dans le cadre d'une mission, les responsabilités sont parfois transversales et mal définies. Ce qui entraîne de nombreux dysfonctionnements qui nuisent profondément à la qualité des services rendus au public et affectent la lisibilité des politiques publiques menées.

Au niveau opérationnel, les aspects politiques et managériaux ainsi que l'articulation des fonctions finances et contrôle de gestion sont les écueils à éviter. L'introduction du contrôle de gestion dans les collectivités doit être pensée uniquement comme un acte technique, car en créant des outils de mesure, donc de

transparence, il modifie la régulation politique. La mise au point de techniques de quantification rend plus consciente l'action publique. Le contrôle de gestion en collectivité se doit donc de prendre en compte cette dimension. Pour les aspects managériaux, il importe de définir un nombre limité d'outils jugés particulièrement significatifs et de poser des délais clairs et réalistes dans leur mise en œuvre. En outre, les agents doivent être associés à la démarche de contrôle de gestion, de façon à susciter leur adhésion. Il serait en effet dangereux d'oublier que la culture de gestion est souvent embryonnaire dans les collectivités, où le contrôle se fait traditionnellement par les règles et non les résultats. Dans le cadre du positionnement du contrôle de gestion relativement aux finances, trois scénarios sont envisageables. Premièrement, la fusion des fonctions risque de voir la logique budgétaire prévaloir et limiter l'espace du contrôle de gestion qui a une vocation plus large. Deuxièmement, la dissociation des deux cellules peut confiner le contrôleur de gestion dans une fonction d'analyse et d'étude. La troisième possibilité est l'articulation des deux fonctions. Ce système implique une analyse préalable au moyen des outils de gestion des rôles respectifs des deux fonctions.

5-1-2 : Les conditions de succès.

La mise en place d'un contrôle de gestion dans les collectivités locales doit se concevoir comme une action en profondeur qui va influencer les pratiques et les comportements. Les conditions de succès varient selon plusieurs facteurs comme l'analysent Allègre et Mouterde (1989 :90-103):

-le premier de ces facteurs est l'existant. Lorsque certains outils sont déjà en place au sein de l'institution ou que certains services ont engagé une démarche de modernisation, cela peut constituer des points d'appui à l'introduction de la démarche. Ainsi, au début de toute réflexion sur la mise en œuvre d'un contrôle de gestion et avant même qu'une décision soit arrêtée, il est nécessaire de procéder au diagnostic du système d'information des responsables. C'est faire son bilan pour faire ressortir ses forces, ses faiblesses, ses outils, ses capacités et son fonctionnement. Il s'agit en

somme de faire l'analyse de l'existant. Pour Lorino (1996 :182-187), il faut s'assurer aussi que le climat social est favorable et prêt à accueillir ces changements.

-l'engagement affirmé du maire et du secrétaire général est également un facteur primordial, car le contrôle de gestion tend par nature à bousculer l'équilibre des pouvoirs ;

-le mode de management constitue un troisième facteur. En effet, l'existence d'un management de type participatif est essentielle à la mise en place d'un contrôle de gestion. L'implantation est vouée à l'échec si, pour une raison ou pour une autre (économie, gain de temps, facilité), l'ensemble des agents n'a pas été associé à la démarche. Le contrôle de gestion doit donc concerner l'ensemble des agents de la collectivité et non pas seulement quelques responsables.

5-2 : Les outils du contrôleur de gestion dans la mairie.

En raison du caractère particulier de la mairie, nous recommandons un ensemble d'outils conformes à sa réalité et ses impératifs.

5-2-1 : Les indicateurs de performance.

Traditionnellement, les économistes et gestionnaires distinguent trois performances : celle mesurée par le rapport entre les ressources mises en œuvre par l'entreprise et les résultats, l'efficacité. Celle qui traduit la qualité des anticipations réalisées par les gestionnaires et est mesurée par l'écart entre les objectifs visés et les résultats obtenus, l'efficacités. Cette mesure de performance permet par ailleurs de prendre en considération des éléments comme la qualité que la notion d'efficacité laisse de côté. Et enfin, celle qui traduit le niveau d'adéquation entre les objectifs affichés et le contexte dans lequel l'entreprise se trouve, la pertinence. Mettant plus en exergue le contexte, Gibert (1986 :203-223), définit la pertinence dans les organisations publiques et plus particulièrement dans les municipalités en termes de rapport entre les moyens mis en œuvre et les objectifs définis. Dans ce même secteur des gouvernements locaux, Hood (1995) définit la performance en termes

d'économie : s'assurer qu'il n'ya pas plus d'argent dépensé que prévu ; d'efficacité : rapport input/output et d'efficience : atteinte des objectifs dans la réalisation des besoins sociaux.

La performance a longtemps été réduite à sa seule dimension financière. Mais aujourd'hui, la performance doit être vue dans une acception plus large, appréhendée à partir de sa dimension financière et opérationnelle. Selon Gibert (1980 :239), dans les organisations publiques telles que les collectivités locales, le système de mesure de la performance peut faire trois choses:

- aider les municipalités à évaluer si les contributions reçues de l'Etat, des fournisseurs, des bailleurs, des organisations non gouvernementales (ONG) est conforme à celles qui sont espérées ou attendues d'eux ;
- aider les municipalités à évaluer si les services fournis aux citoyens et usagers sont suffisants par rapport à leur attente pour qu'ils puissent continuer d'aider la collectivité locale à atteindre ses objectifs primaires ;
- aider les collectivités locales à évaluer ses planifications comme le Plan d'Investissement Communal (PIC) qui définit les orientations stratégiques de développement et ses contrats négociés avec ses partenaires.

Les mesures de performance sont ainsi d'une importance capitale pour les collectivités locales. Leurs buts ultimes sont d'atteindre l'efficacité et l'efficience managériales et opérationnelle, une meilleure qualité des services pour gagner la confiance des citoyens. Toutefois, il faut constater que mesurer la qualité des prestations, des services et programmes municipaux est l'une des difficultés les plus courantes dans la mesure des performances des organisations publiques et locales.

5-2-2 : Les outils de contrôle des finances locales.

Fondamentalement, le contrôle de gestion est un contrôle à priori et à posteriori. Le contrôle à priori du budget consiste à voir si les normes et les principes du processus

budgétaire sont respectés. Il s'agit aussi de constater si les objectifs prioritaires sont bien pris en compte dans le projet de budget. Le contrôleur de gestion doit être donc un acteur important dans la préparation du budget. Ce type de contrôle est préventif. Le contrôle à posteriori intervient après le vote du budget. Il implique un système de contrôle conçu comme moyen de surveillance de l'état d'avancement et d'exécution du budget. Il permet d'alerter l'autorité municipale en cas de retard ou de risque de dépassement. Dans ces cas, le contrôleur de gestion fait l'analyse des écarts c'est-à-dire le diagnostic. Ce qui lui permet de s'interroger sur l'origine des écarts et de proposer des solutions pertinentes et suggérer des décisions à prendre.

5-2-3 : Le tableau de bord.

Le tableau de bord de la collectivité à différentes missions car il peut servir à mieux connaître la population, à mesurer l'activité des services, à décrire l'allocation des moyens et à repérer les écarts entre les objectifs prévus et réalisés afin d'apporter des corrections si nécessaire. Les indicateurs sont ciblés en fonction d'un objectif. Ils sont composés d'indicateurs liés aux attentes des élus et sont un complément à la délégation budgétaire, car le budget est un outil politique et de délégation des responsabilités et donc de gestion interne. Le tableau de bord va aussi permettre de rendre compte de la réalité des activités ou actions de la collectivité de manière régulière. Nous proposons un exemple de projet de tableau avec quelques indicateurs.

-Projet de tableau de bord destiné au maire.

A. Indicateurs budgétaires et financiers.

RECETTES :

- contributions directes,
- dotations et fonds de concours versés par l'Etat,

- produits d'exploitation,
- remboursements, subventions, participations,
- produits domaniaux,
- impôts

DEPENSES :

1. Budget de fonctionnement :

- frais de personnel,
- travaux et services extérieurs,
- participations et prestations,
- allocations et subventions,
- frais financiers,

2. Programmes communaux d'investissement :

- hôtel de ville et bâtiments,
- voirie,
- réseaux,
- scolaire et culturel,
- sanitaire et social,
- urbanisme et habitation,

B. Indicateurs d'activité.

- finances et budget : factures traitées,
- documentation, archives : consultations réalisées,
- état civil : déclarations d'état civil,

- marchés : encaissements réels globaux,
- enseignement : heures d'intervention socioculturelles,
- bibliothèque : ouvrages prêtés,
- festivités : manifestations organisées,
- voirie et infrastructures : opérations réalisées,
- eau, électricité et assainissement : kilomètres de raccordement et inspections réseaux, tonnage d'ordures ménagères collecté,
- urbanisme : dossiers instruits.

Cette liste d'indicateurs est indicative. Elle n'est donc pas exhaustive. Nous pouvons l'enrichir selon les éléments qu'on veut mesurer. En effet, un indicateur est un élément ou un ensemble d'éléments d'information significative, un indice représentatif, une statistique ciblée selon une préoccupation de mesure, résultant de la collecte de données sur un état, sur la manifestation observable d'un phénomène ou sur un élément lié au fonctionnement d'une organisation. Les mesures peuvent être quotidiennes ou selon une périodicité définie en fonction des objectifs et des indicateurs.

5-2-4 : Les outils d'appui.

Au delà des outils classiques de contrôle de la performance, les collectivités peuvent utiliser des outils d'appui au pilotage. Nous en retenons les plus nécessaires aux collectivités locales :

- le benchmarking : l'objectif de cet outil est de mesurer l'efficacité et l'efficience de l'outil comme pour l'amélioration de la qualité des services en comparant les collectivités locales entre elles et les fournisseurs de services entre eux, afin de choisir les meilleurs. Cela peut installer un certain esprit de compétition même si cette logique est propre au secteur privé ;

- un autre outil très proche du benchmarking développé est l'Evaluation de la Performance Relative (EPR). Il est utilisé au niveau des municipalités pour réduire l'incertitude par rapport à la qualité, la productivité et l'efficacité en se comparant à d'autres municipalités ;
- la communication : le contrôle et le pilotage de la gestion d'une collectivité locale ne doivent pas se limiter à un dialogue entre l'autorité municipale et chacun de ses services. Dès lors qu'ils ont vocation à répondre aux objectifs politiques de manière optimale, et de participer à leur réorientation ou leur définition, ils doivent faire l'objet d'une communication adéquate envers le conseil municipal et le citoyen. A l'égard du conseil municipal, le législateur a prévu la communication d'informations diverses sur la situation financière et budgétaire, les engagements pris par la collectivité. L'information du citoyen est souvent théorique. Le développement de l'internet doit permettre de faciliter l'accès des citoyens aux informations qui ont un caractère public.

Conclusion générale

CFBAG - BIBLIOTHEQUE

Pratiqué d'abord dans les grandes entreprises américaines au début du XX^{ème} siècle, le contrôle de gestion ne s'impose aux Petites et Moyennes Entreprises (PME) et aux administrations publiques qu'au milieu des années 1960. Axés essentiellement sur les performances de production, les outils se perfectionnent pour améliorer le contrôle des organisations.

Cependant, c'est la crise née après les « trente glorieuses » qui accélère la mise en place de nouveaux outils et méthodes de management et d'organisation. La vision encore trop restrictive du contrôle de gestion s'élargit avec une double vocation de guider les dirigeants et d'appuyer les opérationnels. Il prend désormais en compte les facteurs de contingence liés à l'environnement de l'organisation. De 1920 aux années 1990, son champ et ses instruments vont s'étendre et se diversifier en fonction du contexte économique et social et des nouvelles préoccupations des managers.

C'est dans ce cadre que le contrôle de gestion est transposé au secteur public. Mais cette transposition fut complexe et difficile en raison des particularités des administrations publiques qui contrairement aux entreprises privées ne sont pas soumises à la concurrence. Elles mènent plutôt des activités de service et leur gestion n'est pas déterminée par le marché.

Son introduction dans les collectivités locales fut nécessaire à cause de nombreux enjeux liés à la rareté des ressources locales, à l'accroissement des dépenses et prestations attendues par les citoyens, à l'insuffisance du soutien de l'Etat et à un personnel peu formé. Toutefois, les contraintes de l'environnement interne et externe des collectivités ne facilitent pas son implantation.

C'est pour cela qu'il faut sélectionner certains outils du contrôle de gestion pour les adapter aux réalités du secteur public local. Les plus adéquats sont parmi les outils d'information et de contrôle mais aussi ceux liés à la performance des collectivités locales.

Dans les collectivités locales au Sénégal et en particulier dans la commune de Kougheul où il n'y a pas un système de contrôle de gestion, il est possible d'en choisir quelques uns en fonction du caractère particulier et surtout politique de la

municipalité. Dans la même logique, les attributs et les fonctions du contrôleur de gestion doivent tourner autour de rôles interpersonnels, informationnels et décisionnels. Il doit être un polyvalent qui accompagne le changement. Son positionnement dans l'organisation municipale est stratégique et fonctionnelle. Toutefois, elle peut poser problème en raison de l'idéologie de l'institution, le pouvoir politique des autorités municipales.

L'implantation du contrôle de gestion dans les collectivités rencontre des difficultés techniques liées à la multiplicité des missions, à l'absence d'une quantification des objectifs et d'une unicité budgétaire. Cependant sa mise en place peut connaître un succès si elle est suivie d'un diagnostic de l'existant, d'un engagement du sommet stratégique et de l'adoption d'un style de management participatif. Alors, les outils à privilégier sont ceux qui permettent d'atteindre un niveau de performance à travers l'efficacité, l'efficience et la pertinence des objectifs et des actions.

Ainsi le contrôle de gestion apporte une nouvelle dimension stratégique dans l'orientation de la gestion des collectivités locales. Par son caractère global et rigoureux, il introduit des modifications importantes des modes de management à tous les niveaux de la structure municipale et devient l'occasion d'un véritable dialogue entre tous les acteurs. En définitive le contrôle de gestion peut paraître indispensable aujourd'hui pour les collectivités locales avec les nombreux conflits de toute nature qui accompagnent leur gestion, ceci quelle que soit leur importance en devenant un outil de modernisation au service du projet politique.

Ensemble organisé des procédures de pilotage et de communication, le contrôle de gestion doit permettre à chaque responsable de gérer plus et mieux. Donc l'implantation du contrôle de gestion dans une commune doit aider à répondre aux besoins de savoir, de prévoir et d'agir, propres à toutes les structures publiques ou privées ayant vocation à produire. L'enjeu des années à venir sera la capacité des institutions publiques à construire une organisation stratégique efficace pour moderniser la production des services administratifs au bénéfice de la population.

Ce travail nous a permis de revisiter l'essentiel de la théorie des organisations et des outils de management. Il a fait percevoir les spécificités des administrations publiques locales et toute la complexité qui accompagne la mise en place d'un outil comme le contrôle de gestion propre à l'entreprise privée.

Cette contribution n'est que le début d'une réflexion sur le renforcement de l'accompagnement de la politique de décentralisation au Sénégal. Celle-ci devra être plus poussée en s'adaptant aux exigences de performance et de modernisation qui caractérise ce XXI^{ème} siècle. Pour relever ce défi, il est impératif de définir un cadre juridique et institutionnel pour l'application et la généralisation du contrôle de gestion dans les collectivités locales. A l'heure où l'on parle de la création d'une fonction publique locale au Sénégal, ne serait-il pas une occasion de l'inscrire dans le répertoire des corps de l'Etat et de lui attribuer un cadre statutaire ?

Annexes

CESAG - BIBLIOTHEQUE

LOI N° 96-07 DU 22 MARS 1996

Portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, modifiée par les lois n° 2002-15 du 15 avril 2002 et n° 2004-21 du 25 août 2004.

(JO N° 5689, p. 0228)

L'Assemblée nationale a délibéré et adopté en sa séance du lundi 5 février 1996 ;

Le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE PREMIER

Des principes fondamentaux et des modalités du transfert des compétences

Article premier. La région, la commune et la communauté rurale règlent, par délibération, les affaires de leurs compétences.

Elles concourent avec l'Etat, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

L'Etat exerce les missions de souveraineté, le contrôle de légalité des actes des collectivités locales dans les conditions fixées par la loi, assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationales ainsi que l'intégrité du territoire.

Article 2. Les transferts de compétences prévus par la présente loi ne peuvent autoriser une collectivité locale à établir ou à exercer une tutelle sur une autre.

Toutefois, les collectivités locales peuvent librement entretenir entre elles des relations fonctionnelles et de coopération en stricte conformité avec les textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Article 3. La répartition des compétences entre les collectivités locales s'effectue en distinguant celles qui sont dévolues aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

Article 4. Les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transferts de fiscalité, soit par dotations, ou par les deux à la fois.

Article 5. Les dispositions propres à chaque domaine de compétences faisant l'objet d'un transfert en vertu de la présente loi prendront effet à une date qui sera fixée par décret.

Toutes autres compétences seront progressivement transférées aux collectivités locales par la loi.

Article 6. Les transferts de compétences par l'Etat doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux régions, communes et communautés rurales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions prévues par le Code des Collectivités locales.

Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences dans les conditions définies au titre III. de la présente loi.

Toute charge nouvelle incombant aux collectivités locales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées doit être compensée par versement approprié au fonds de dotation prévu à l'article 58 de la présente loi ou par d'autres ressources fiscales suivant des modalités définies par la loi.

L'acte réglementaire ci-dessus cité doit en faire mention.

Dans les cas où l'insuffisance des ressources financières des collectivités locales risque de compromettre la réalisation et l'exécution des missions des services publics, l'Etat peut intervenir par l'octroi de dotations spéciales aux collectivités locales concernées.

Article 7. Lorsqu'un groupement de collectivités locales exerce des attributions dans un domaine faisant l'objet d'un transfert de compétences, ce transfert s'opère au profit de cet organisme sur décision de l'organe délibérant.

Les collectivités locales peuvent s'associer pour l'exercice des compétences d'intérêt intercommunautaire, conformément à l'article 2 de la présente loi et aux dispositions du Code des Collectivités locales, en créant des organismes publics de coopération.

Les collectivités locales peuvent établir entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de faciliter à cette dernière l'exercice de ses compétences.

Article 8. Les services des régions, des communes et des communautés rurales sont organisés conformément aux organigrammes-types fixés par décret.

Les fonctionnaires et autres agents de l'Etat dont ont besoin les régions, les communes et les communautés rurales dans l'accomplissement de leur mission, sont affectés au Ministère chargé des Collectivités locales pour servir dans lesdites collectivités.

Article 9. Pendant une période de cinq ans à compter de la date de mise en application de la présente loi, sauf décision contraire prise par décret, le transfert de compétences de l'Etat aux

collectivités locales ne peut entraîner le transfert aux régions, aux communes et communautés rurales des services ou parties de services correspondants de l'Etat.

Toutefois, les conditions d'utilisation de chaque service de l'Etat par les collectivités locales sont déterminées par des conventions passées entre le représentant de l'Etat et le Président du Conseil Régional, le Maire ou le Président du Conseil Rural.

Les conventions sont établies suivant des modèles-types fixés par décret. Le Président du Conseil Régional, le Maire et le Président du Conseil Rural donnent, dans le cadre des conventions précitées, toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'ils confient auxdits services. Ils contrôlent l'exécution de ces tâches.

Article 10. Les agents des services extérieurs de l'Etat qui ont apporté directement et personnellement leur concours à une collectivité locale pour la réalisation d'une opération, ne peuvent participer, sous quelque forme que ce soit, à l'exercice du contrôle de la légalité des actes afférents à cette opération.

Article 11. Les personnels en service dans les collectivités locales sont régis, soit par le statut de la fonction publique communale ou celui de la fonction publique de l'Etat, soit par des textes législatifs ou réglementaires spécifiques.

Article 12. La région, la commune ou la communauté rurale voit sa responsabilité dérogée lorsqu'une autorité relevant de l'Etat s'est substituée en droit ou en fait, au Président du Conseil Régional, au Maire ou Président du Conseil Rural.

Article 13. Le transfert d'une compétence entraîne, de plein droit, la mise à la disposition de la collectivité locale bénéficiaire de l'ensemble des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence, lorsque lesdits biens ne font pas partie du domaine public.

Ce transfert est constaté par un décret de dévolution, au vu d'un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de l'Etat et les autorités exécutoires des collectivités locales.

Article 14. Les collectivités locales exercent leurs compétences propres dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale.

En application de ce principe, les transferts de compétences prévus par la présente loi ne font pas obstacle à ce que les autorités de l'Etat puissent prendre, à l'égard des collectivités locales de leurs établissements publics et de leurs groupements, les mesures nécessaires à l'exercice de leurs attributions en matière de défense civile ou militaire, conformément aux lois et règlements en vigueur.

A ce titre, l'Etat dispose, en tant que de besoin, des services des régions, des communes et des communautés rurales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

Article 15. L'Etat et les collectivités locales peuvent, en tant que de besoin, s'associer sous forme contractuelle pour la réalisation d'objectifs et de projets d'utilité publique.

TITRE II.

Des compétences des collectivités locales

CHAPITRE PREMIER

Gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national.

Section première

Dispositions générales

Article 16. Le territoire sénégalais est le patrimoine commun de la nation.

Article 17. Dans le respect des principes et dispositions de la loi sur le domaine national et du Code du Domaine de l'Etat, en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi, les compétences transférées aux régions, communes et communautés rurales en matière domaniale concernent la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national.

Section II.

Du domaine privé de l'Etat

Article 18. L'Etat peut céder aux collectivités locales tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé, ou passer avec ces collectivités des conventions portant sur l'utilisation desdits biens.

La cession par l'Etat des biens meubles et immeubles cités à l'alinéa premier du présent article notamment des immeubles bâtis ou non bâtis aux collectivités locales pour leur permettre d'exécuter leurs missions et d'abriter des agences décentralisées ou des équipements collectifs, peut être opérée, soit à l'initiative des collectivités locales, soit à l'initiative de l'Etat.

Article 19. L'Etat peut, conformément aux dispositions de l'article 18 de la présente loi, soit faciliter aux collectivités locales l'accès à la pleine propriété de tout ou partie des biens meubles et immeubles relevant de son domaine privé, soit affecter simplement le droit d'usage à ces collectivités locales de certains de ses biens meubles et immeubles.

Section III.

Du domaine public

Article 20. Pour les projets ou opérations initiés sur le domaine public maritime et le domaine fluvial par les personnes physiques, les collectivités locales ou toute autre personne morale, il

est requis l'autorisation du Conseil régional par délibération, après avis de la commune ou de la communauté rurale où se situe le projet.

Cette délibération est soumise à l'approbation du représentant de l'Etat.

Article 21. Pour les projets ou opérations initiés par l'Etat sur le domaine public maritime et sur le domaine fluvial, soit dans le cadre de l'exercice de la souveraineté, soit dans l'optique de la promotion du développement économique et social, l'Etat prend la décision après consultation du Conseil régional, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public. L'Etat communique la décision pour information au Conseil régional.

Article 22. Dans les zones du domaine public maritime et du domaine public fluvial, dotées de plans spéciaux d'aménagement approuvés par l'Etat, les compétences de gestion sont déléguées par ce dernier aux régions, communes et communautés rurales concernées respectivement pour les périmètres qui leur sont dévolues dans lesdits plans.

Les redevances y afférentes sont versées aux collectivités locales concernées.

Les actes de gestion qu'elles prennent sont soumis à l'approbation du représentant de l'Etat et communiqués, après cette formalité, au Conseil régional pour information.

Article 23. Le domaine public artificiel reste géré par l'Etat.

Toutefois, l'Etat peut transférer aux collectivités locales, suivant des modalités de classement qui sont fixées par décret, la gestion des monuments historiques.

Les communes sont chargées de la gestion de la voirie non classée située à l'intérieur du périmètre communal.

Section IV.

Du domaine national

Article 24. Les projets ou opérations initiés sur le domaine national par une personne physique, une collectivité locale ou toute autre personne morale distincte de l'Etat, sont établis conformément aux dispositions de la loi sur le domaine national.

Pour les projets et opérations qu'il initie sur le domaine national, l'Etat prend la décision après consultation du Conseil régional et de la communauté rurale ou des communautés rurales concernées, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public.

Cette décision est communiquée, pour information, au Conseil régional et à la communauté rurale ou aux communautés rurales concernées.

Article 25. Les terrains du domaine national sis dans les zones urbaines peuvent être immatriculés au nom de l'Etat et affectés aux communes en tant que de besoin, notamment pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs.

La propriété des terrains immatriculés reste à l'Etat dans le cadre des lotissements des terrains du domaine national des zones urbaines.

Toutefois, la commission d'attribution des parcelles issues de ces lotissements est présidée par le Maire. La composition des membres de cette commission est fixée par décret.

Les décisions de la commission font l'objet d'un acte portant attribution de parcelles aux affectataires. Cet acte est soumis à l'approbation du représentant de l'Etat.

Article 26. Pour tout projet ou opération de la compétence de l'Etat dans les zones urbaines, à l'exclusion de terrains à usage d'habitation, celui-ci prend la décision après consultation du Conseil régional et du Conseil municipal concernés.

Cette décision est communiquée au Conseil régional et Conseil municipal concernés.

Les terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines sont gérées conformément aux dispositions de la loi sur le domaine national concernant les zones urbaines, en tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions de la présente loi.

Article 27. Lorsque des terres précédemment situées dans des zones pionnières sont reversées dans des zones de terroir, l'Etat conserve la gestion des parties des zones pionnières ayant fait l'objet d'un aménagement spécial et y exerce les prérogatives nécessaires quant à leur mode de gestion.

L'Etat peut affecter ou céder tout ou partie de ces zones d'aménagement spécial, suivant des critères fixés par décret, à des personnes physiques, des collectivités locales ou à toute personne morale, pour la réalisation de projets de développement économique et social.

CHAPITRE II.

De l'environnement et de la gestion des ressources naturelles.

Section première

Compétences de la région

Article 28. La région reçoit les compétences suivantes :

- la gestion, la protection et l'entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt régional ;
- la mise en défense et autres mesures locales de protection de la nature ;

- la gestion des eaux continentales à l'exclusion des cours d'eau à statut international ou national ;
- la création de bois, forêts et zones protégés ;
- la réalisation de pare-feux et la mise à feu précoce, dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse ;
- la protection de la faune ;
- la répartition des quotas régionaux d'exploitation forestière entre les communes et les communautés rurales ;
- la délivrance d'autorisation d'amodiation de chasse, après avis du Conseil rural. La décision y afférente est soumise à l'approbation du représentant de l'Etat ;
- l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement ;
- l'élaboration de plans régionaux spécifiques d'intervention d'urgence et de gestion de risques ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux d'action pour l'environnement ;
- la création des brigades de volontaires pour interventions en cas d'atteinte à l'environnement, notamment pour la lutte contre le braconnage ;
- la délivrance d'autorisation de défrichement après avis du Conseil rural.

Section II.

Compétences de la commune

Article 29. (Loi n° 2002-15 du 15 avril 2002) La commune reçoit les compétences suivantes :

- la délivrance et l'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre communal ;
- les opérations de reboisement et la création de bois communaux ;
- la perception de la quote-part d'amendes prévues par le code forestier ;
- la gestion des déchets, la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances, sous réserve des dispositions particulières qui seront fixées par décret pour les communes de la région abritant la capitale ;
- la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles, l'élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement ;

- la détermination des emplacements réservés à des dispositifs de publicité et la délivrance des autorisations pour l'apposition d'affiches et l'installation de publicité commerciale (**Loi n° 2004-21 du 25 août 2004**).

Section III.

Compétences de la communauté rurale

Article 30. La communauté rurale reçoit les compétences suivantes :

- la gestion des forêts sises en zones de terroir sur la base d'un plan d'aménagement approuvé par l'autorité compétente de l'Etat ;
- la délivrance d'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre de la communauté rurale ;
- la quote-part d'amendes prévues par le Code forestier ;
- la constitution et le fonctionnement des comités de vigilance, en vue de lutter contre les feux de brousse ;
- l'avis sur la délivrance par le Conseil régional d'autorisation de défrichement ;
- l'avis sur la délivrance par le Président du Conseil Régional d'autorisation d'amodiation des zones de chasse ;
- la gestion de sites naturels d'intérêt local ;
- la création de bois et d'aires protégées ;
- la création et l'entretien des mares artificielles et de retenues collinaires à des fins agricoles et autres ;
- la gestion des déchets ;
- la lutte contre l'insalubrité ;
- l'élaboration et la mise en œuvre du plan local d'action pour l'environnement.

CHAPITRE III.

De la santé, de population et de l'action sociale

Section première

Compétences de la région

Article 31. La région reçoit les compétences suivantes :

a) Santé et population :

- la gestion et l'entretien des hôpitaux régionaux et départementaux ;

- la gestion, l'entretien et l'équipement des centres de santé situés au niveau des communautés rurales ;
- la mise en œuvre de mesures de prévention et d'hygiène.

b) Action sociale :

- la participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et de réinsertion sociale ;
- l'organisation et la gestion de secours au profit des nécessiteux.

Section II.

Compétences de la commune

Article 32. La commune reçoit les compétences suivantes :

a) Santé et population :

- la gestion, l'entretien et l'équipement des centres de santé urbains ;
- la construction, la gestion, l'entretien et l'équipement des postes de santé urbains.

b) Action sociale :

- la participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et de réinsertion sociale ;
- l'organisation et la gestion de secours au profit des nécessiteux ;
- l'appui au financement de projets productifs au profit des populations déshéritées.

Section III.

Compétences de la communauté rurale

Article 33. La communauté rurale reçoit les compétences suivantes :

a) Santé et population :

- la construction, la gestion, l'entretien et l'équipement des postes de santé, des maternités et cases de santé ruraux.

b) Action sociale

- la participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et de réinsertion ;
- l'organisation et la gestion de secours au profit des nécessiteux ;
- l'appui au financement de projets productifs au profit des populations déshéritées.

CHAPITRE IV.

De la jeunesse, des sports et des loisirs

Section première

Compétences de la région

Article 34. La région reçoit les compétences suivantes :

- la délivrance d'autorisation d'ouverture des collectivités éducatives ;
- la réalisation d'infrastructures de proximité ;
- l'assistance aux associations culturelles et sportives ;
- la réalisation, l'administration et la gestion des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut régional ;
- l'organisation, l'animation et le développement des activités socio-éducatives ;
- la promotion, l'administration, l'entretien, l'organisation et le contrôle des activités physiques et sportives au niveau régional ;
- la gestion du personnel mis à sa disposition.

Section II.

Compétences de la commune

Article 35. La commune reçoit les compétences suivantes :

- la promotion et l'animation du sport et des activités de jeunesse ;
- l'impulsion, l'implantation, l'organisation et l'encouragement de la pratique des sociétés éducatives ;
- l'appui aux associations sportives et culturelles ;
- la gestion des stades municipaux, centres et parcours sportifs, piscine, aires de jeux, arènes ;
- le recensement, l'organisation et la participation à l'équipement des associations sportives et culturelles ;
- la participation à l'organisation des compétitions.

Section III.

Compétences de la communauté rurale

Article 36. La communauté rurale reçoit les compétences suivantes :

- la promotion et l'animation du sport et des activités de jeunesse ;
- la construction, l'équipement et la gestion des stades ruraux et aires de jeux ;
- la participation à l'acquisition et la mise à la disposition des associations culturelles et sportives d'équipements sportifs.

CHAPITRE V.

De la culture

Section première

Compétences de la région

Article 37. La région reçoit les compétences suivantes :

- la promotion, l'épanouissement et le développement des activités culturelles ;
- la surveillance et le suivi de l'état de conservation des sites et monuments historiques, ainsi que la participation à la découverte des vestiges préhistoriques ou historiques ;
- l'organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques ;
- la création et la gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballets et de troupes de théâtre ;
- la création et la gestion de centres socioculturels et de bibliothèques de lecture publique.

Section II.

Compétences de la commune

Article 38. La commune reçoit les compétences suivantes :

- la surveillance et le suivi de l'état de conservation des sites et monuments historiques;
- l'organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques;
- la création et la gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballets et de troupes de théâtre;
- la création et la gestion de centres socioculturels et de bibliothèques de lecture publique.

Section III.

Compétences de la communauté rurale

Article 39. La communauté rurale reçoit les compétences suivantes :

- l'organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques ;
- la création et la gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballets et de troupes de théâtre ;
- la création et la gestion de centres socioculturels et de bibliothèques de lecture publique
- la création et la gestion des centres de lecture et d'animation culturelle (C.L.A.C.) ;
- la surveillance et le suivi de l'état de conservation des sites et monuments historiques ;
- la collecte de la tradition orale, des contes, mythes, proverbes, symboles et valeurs et la promotion de la culture nationale et locale.

CHAPITRE VI.

De l'éducation, de l'alphabétisation, de la promotion des langues nationales et de la formation professionnelle

Section première

Compétences de la région

Article 40. La région reçoit les compétences suivantes :

a) Education

- la participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte scolaire nationale ;
- l'équipement, l'entretien, la maintenance des lycées et collèges ;
- le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint des lycées et collèges ;
- la répartition, l'allocation de bourses et d'aides scolaires ;
- la participation à l'acquisition des manuels et aux fournitures scolaires ;
- la participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges par le biais des structures de dialogue et de concertation.

b) Alphabétisation

- l'élaboration des plans régionaux d'élimination de l'analphabétisme ;
- l'exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme ;
- la synthèse annuelle de l'exécution des plans et campagne d'alphabétisation ;
- le recrutement d'alphabétiseurs ;
- la formation des formateurs et alphabétiseurs ;

- la conception et la production de matériel didactique ;
- la réalisation de la carte de l'alphabétisation ;
- l'autorisation d'exercer comme opérateur ;
- la mise en place d'infrastructures et d'équipements éducatifs, le suivi et l'évaluation des plans d'élimination de l'analphabétisme ;
- la mobilisation des ressources.

c) Promotion des langues nationales

- la maîtrise de la distribution fonctionnelle des langues du pays et la mise au point de la carte linguistique ;
- la collecte et la traduction des éléments de la tradition orale (contes, mythes, légendes...) en vue d'en faciliter la publication ;
- l'introduction des langues nationales à l'école ;
- la participation à la promotion d'un environnement lettré par le développement de l'édition en langues nationales ;
- l'application des mesures afférentes à l'utilisation des langues nationales dans l'administration ;
- la mise à jour du catalogue des éditeurs, auteurs et œuvres en langues nationales ;
- la promotion de la presse parlée et écrite en langues nationales ;
- l'organisation de concours en langues nationales ;
- la mise en place d'infrastructures et d'équipements ;
- la mobilisation des ressources.

d) Formation Professionnelle

- le recensement exhaustif des métiers régionaux et l'élaboration d'un répertoire des formations professionnelles existantes avec indication des aptitudes requises et des curricula et des cursus de formation ;
- l'élaboration d'une carte scolaire régionale de l'enseignement technique et de la formation professionnelle en relation avec la carte nationale ;
- l'élaboration d'un plan prévisionnel de formation visant des secteurs de métiers adaptés à chaque région ;
- l'entretien, la maintenance des établissements, des centres et instituts de formation ;
- le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint ;
- la participation à l'acquisition de matériel didactique (fournitures et matières d'œuvre) ;

- la participation à la gestion et à l'administration des centres de formation par le biais des structures de dialogue et de concertation ;
- l'appui à de petits projets visant à créer de petites unités d'ateliers itinérants en mécanique - auto - soudure - électricité etc....
- l'élaboration d'un plan régional d'insertion professionnelle des jeunes ;
- l'aide à la détection et à l'établissement de contrats de partenariat école/entreprise pour une réelle formation en alternance.

Section II.

Compétences de la commune

Article 41. La commune reçoit les compétences suivantes :

a) Education

- la construction, l'équipement, l'entretien et la maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires ;
- le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint des écoles élémentaires et des établissements préscolaires ;
- l'allocation de bourses et d'aides scolaires ;
- la participation à l'acquisition des manuels et aux fournitures scolaires ;
- la participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges par le biais des structures de dialogue et de concertation.

b) Alphabétisation

- l'exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme ;
- le recrutement d'alphabétiseurs ;
- la formation des formateurs et alphabétiseurs ;
- la mise en place d'infrastructures et d'équipements éducatifs ;
- l'entretien d'infrastructures et d'équipements éducatifs ;
- la mobilisation des ressources.

c) Promotion des langues nationales

- la maîtrise de la distribution fonctionnelle des langues du pays et la mise au point de la carte linguistique ;
- la collecte et la traduction des éléments de la tradition orale (contes, mythes, légendes ...) en vue d'en faciliter la publication ;

- l'introduction des langues nationales à l'école ;
- la promotion d'un environnement lettré par le développement de l'édition en langues nationales ;
- l'application des mesures afférentes à l'utilisation des langues nationales dans l'administration ;
- la mise à jour du catalogue des éditeurs, auteurs et œuvres en langues nationales ;
- la promotion de la presse parlée et écrite en langues nationales ;
- l'organisation du concours en langues nationales dans le cadre de la semaine nationale de l'alphabétisation ;
- la mise en place d'infrastructures et d'équipements ;
- la mobilisation des ressources.

d) Formation technique et professionnelle

- l'élaboration d'un plan prévisionnel de formation visant des secteurs de métiers adaptés à chaque commune ;
- l'entretien préventif, la maintenance des centres et instituts de formation ;
- le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint ;
- la participation à l'acquisition de matériel didactique (fournitures et matières d'œuvre) ;
- la participation à la gestion et à l'administration des centres de formation par le biais des structures de dialogue et de concertation ;
- l'appui à de petits projets visant à créer de petites unités d'ateliers itinérants en mécanique auto - soudure - électricité etc.
- l'élaboration d'un plan communal d'insertion professionnelle des jeunes ;
- l'aide à la détection et à l'établissement de contrats de partenariat école/entreprise pour une réelle formation en alternance.

Section III.

Compétences de la communauté rurale

Article 42. La communauté rurale reçoit les compétences suivantes :

a) Education

- la construction, l'équipement, l'entretien et la maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires,
- la participation à l'acquisition de manuels et fournitures scolaires,

- la participation à la gestion et à l'administration des écoles préscolaires, élémentaires et des collèges par le biais des structures de dialogue et de concertation.

b) Alphabétisation :

- l'exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme ;
- le recrutement d'alphabétiseurs ;
- la formation des formateurs et alphabétiseurs ;
- la mise en place d'infrastructures et d'équipements éducatifs ;
- l'entretien des infrastructures et équipements éducatifs ;
- la mobilisation des ressources.

c) Promotion des langues nationales

- la collecte et la traduction des éléments de la tradition orale (contes, mythes, légendes ...) en vue d'en faciliter la publication ;
- l'introduction des langues nationales à l'école ;
- la promotion d'un environnement lettré par le développement de l'édition en langues nationales ;
- la promotion de la presse parlée et écrite en langues nationales ;
- la mise en place d'infrastructures et d'équipements ;
- la mobilisation des ressources.

d) formation technique et professionnelle

- l'élaboration d'un plan prévisionnel de formation visant des secteurs de métiers adaptés à chaque communauté rurale ;
- l'entretien préventif, la maintenance des centres et instituts de formation ;
- le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint ;
- la participation à l'acquisition de matériel didactique (fournitures et matières d'œuvre) ;
- la participation à la gestion et à l'administration des centres de formation par le biais des structures de dialogue et de concertation ;
- l'appui à de petits projets visant à créer de petites unités d'ateliers en mécanique - auto - soudure - électricité - etc. ;
- l'élaboration d'un plan local d'insertion professionnel des jeunes ;
- l'aide à la détection et à l'établissement de contrats de partenariat école entreprise pour une réelle formation en alternance.

CHAPITRE VII.

De la planification

Article 43. La communauté rurale, la commune et la région élaborent leurs plans de développement avec le concours de l'Etat.

A cet effet, l'agence régionale de développement, prévue à l'article 37 du Code des Collectivités locales, a pour mission :

- de rendre moins onéreuse, pour chacune des collectivités locales concernées, l'élaboration de son plan ;
- de permettre une meilleure harmonisation des différents plans de développement des collectivités locales de la région, et leur cohérence avec le plan national de développement économique et social ;
- de favoriser la constitution et la conservation des banques de données nécessaires à toute planification.

Section première

Compétences de la région

Article 44. La région reçoit les compétences suivantes :

- l'élaboration et l'exécution des plans régionaux de développement intégré (PRDI) ;
- la coordination des actions de développement de la région ;
- la passation, en association avec l'Etat, de contrats-plans pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique.

Section II.

Compétences de la commune

Article 45. La commune reçoit les compétences suivantes :

- l'élaboration et l'exécution des plans d'investissements communaux (P.I.C.) ;
- la passation, en association avec l'Etat, de contrats-plans pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique.

Section III.

Compétences de la communauté rurale

Article 46. La communauté rurale reçoit les compétences suivantes :

- l'élaboration et l'exécution des plans locaux de développement (PLD).

CHAPITRE VIII.

De l'aménagement du territoire

Section première

Compétences de la région

Article 47. La région élabore son schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) en veillant à sa cohérence avec le plan national d'aménagement du territoire.

Section II.

Compétences de la commune

Article 48. Chaque Conseil municipal donne son avis sur le projet de schéma régional d'aménagement du territoire avant son approbation par l'Etat.

Section III.

Compétences de la communauté rurale

Article 49. Chaque Conseil rural donne son avis sur le projet de schéma régional d'aménagement du territoire avant son approbation par l'Etat.

CHAPITRE IX.

De l'urbanisme et de l'habitat

Section première

Compétences de la région

Article 50. La région reçoit les compétences suivantes :

- l'approbation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) ;
- le soutien à l'action des communes et communautés rurales en matière d'urbanisme et d'habitat.

Section II.

Compétences de la commune

Article 51. La commune reçoit les compétences suivantes :

- l'élaboration des plans directeurs d'urbanisme (PDU), des SDAU, des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement ;
- les lotissements, leur extension ou restructuration, la délivrance de permis de construire, d'accords préalables, de certificats d'urbanisme et de permis de démolir
- la délivrance de permis de clôturer, de permis de coupe et d'abattage d'arbres ;
- l'autorisation d'installation et des travaux divers.

Section III.

Compétences de la communauté rurale

Article 52. La communauté rurale reçoit les compétences suivantes :

- l'élaboration de termes de référence des plans directeurs d'urbanisme (PDU), des SDAU des plans d'urbanisme et d'habitat de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation et de remembrement ;
- les lotissements, leur extension ou restructuration, la délivrance de permis de construire, d'accords préalables, de certificats d'urbanisme et de permis de démolir.

Article 53. La coordination et les études en matière d'urbanisme et d'habitat, de planification, d'aménagement du territoire et d'environnement sont du ressort de l'Agence régionale de développement (ARD) dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par décret.

TITRE III.

De la compensation et du fonds de dotation

CHAPITRE PREMIER

Principes de la compensation

Article 54. Les charges financières résultant pour chaque région, commune ou communauté rurale des transferts de compétences définies par le Titre II. de la présente loi et par le Code des Collectivités locales font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant au moins équivalent auxdites charges.

Les ressources attribuées sont au moins équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat, pendant l'année précédant la date du transfert des compétences.

Article 55. Les autorités déconcentrées de l'Etat, dont les moyens matériels et humains placés sous l'autorité du représentant de l'Etat sont mis en tant que besoin à la disposition des collectivités locales pour exercer leurs nouvelles compétences, reçoivent une part des ressources visées à l'article précédent.

Article 56. A chaque étape du transfert des compétences, le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour les collectivités locales et pour l'Etat par arrêté conjoint du Ministre chargé des Collectivités locales et du Ministre chargé des Finances, après avis du Conseil National de Développement des Collectivités Locales.

Article 57. Les charges visées aux articles précédents sont compensées par le transfert d'une dotation équivalant à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue par l'Etat, sur un fonds de dotation, conformément aux articles 58 à 63 de la présente loi.

CHAPITRE II.

Fonds de dotation de la décentralisation

Article 58. Le fonds de dotation de la décentralisation créé par la loi des finances reçoit une dotation équivalant à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'Etat.

Le montant de cette dotation ne peut toutefois être inférieur à un pourcentage des recettes totales de l'Etat, hors emprunts et aides extérieures. Ces deux pourcentages sont fixés, chaque année, compte tenu de l'évolution des transferts de compétences, par la loi de finances.

Le Conseil National de Développement des Collectivités Locales est consulté chaque année pour avis dans des conditions fixées par décret.

Article 59. Pendant une période transitoire de deux années à compter de la mise en application de la présente loi, le dispositif figurant à l'article 58 fait référence à une masse financière calculée en valeur absolue, correspondant au moins aux charges transférées et fixée par la loi de finances.

CHAPITRE III.

Critères de répartition du fonds de dotation de la décentralisation

Article 60. Les critères de répartition du fonds de dotation sont fixés et modifiés chaque année par décret après avis du Conseil National de Développement des Collectivités Locales.

En fonction des compétences transférées progressivement par la loi, le Conseil National de Développement des Collectivités Locales propose en premier lieu les critères de répartition du Fonds de dotation entre les parts réservées respectivement aux régions, aux communes et aux communautés rurales, ainsi que le prélèvement effectué en faveur des autorités déconcentrées de l'Etat pour les activités de leurs services mis à la disposition des collectivités locales.

Le Conseil propose en second lieu les critères de répartition des trois parts réservées aux collectivités locales selon leurs caractéristiques propres.

Chaque critère est affecté par le Conseil d'un taux en pourcentage intervenant dans la répartition du fonds.

La dotation effective de chaque collectivité locale, à partir des critères établis selon la procédure ci-dessus indiquée, est effectuée par arrêté conjoint du Ministre chargé des Collectivités locales et du Ministre chargé des Finances.

Article 61. Les dotations des régions, des communes et des communautés rurales leur sont affectées globalement.

Article 62. Le prélèvement effectué pour les services déconcentrés de l'Etat, mis à la disposition des collectivités locales, figure chaque année dans la loi de finances au budget du Ministère de l'intérieur, qui en effectue la répartition entre les régions administratives.

Article 63. Le fonds d'équipement des collectivités locales reçoit un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée dans les mêmes conditions qu'à l'alinéa 2 de l'article 58 de la présente loi.

Il est réparti sur la base du principe de la solidarité nationale, chaque année, par arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre chargé des Collectivités locales, entre les régions administratives.

Les modalités de répartition de ces dotations sont fixées après avis du Conseil national de Développement des Collectivités locales.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Dakar le 22 mars 1996

Abdou DIOUF

Par le Président de la République

Le Premier Ministre

Habib THIAM

CESAG-BIBLIOTHEQUE

Références bibliographiques

A. Ouvrages généraux

- 1-AIM (R.), *L'essentiel de la théorie des organisations*, Gualino éditeur, EJA, Paris, 2008, p.53. Voir aussi *Le gouvernement participatif de l'entreprise*, Dunod, éd. 1993.
- 2-ALECIAN (S.), FOUCHER (D.), *Le management dans le secteur public*, éd. d'Organisation, Paris, 2002.
- 3-ALLEGRE (H.), MOUTERDE (F.), *Le contrôle de gestion : méthodes, outils, tableaux de bord*, Paris, Ed. du Moniteur, 1989.
- 4-ANTHONY(R.N.), *La fonction contrôle de gestion*, Paris, Publi-Union, 1993, p.14.
- 5-BOUIN (X.) ; SIMON (F.X.), *Les nouveaux visages du contrôle de gestion : outils et comportements*, éd. Dunod, Paris, 2004.
- 6- BOUQUIN (H.), *Les fondements du contrôle de gestion*, Col. Que sais-je ?, Paris, PUF, 2007.
- 7-COHEN (A. G.), *Contrôle interne et audit publics, Pour une gestion publique*, Institut de l'Audit interne, Paris, 2008.
- 8-DEMEESTRE(R.), *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, éd. Librairie du droit et de la jurisprudence, Paris, 2005.
- 9-FAYOL (H.), *Administration industrielle et générale*, Dunod, 1916.
- 10-GIBERT (P.), *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, éd. D'Organisation, Paris, 1980, 239 p.
- 11-GUMB (B.), *Les outils du contrôle de gestion au service de votre stratégie*, éd. D'Organisation, Paris, 2000, pp.15-20.
- 12-LIKERT (R.), *Le gouvernement participatif de l'entreprise*, 1961.
- 13-LORINO (P.), *Le contrôle de gestion stratégique*, Dunod, Paris, 1996.

14-MINTZBERG (H.), *Le management, voyage au centre des organisations*, Editions d'Organisation, 2004.

15-Ordre des experts comptables, *Le contrôle de gestion dans les collectivités locales : évaluation, contrôle, méthode*, CSOEC, Paris, 1999.

16-REY (J.P.), *Le contrôle de gestion des services publics communaux*, éd. Dunod, Paris, 1991.

17-SELMER (C.), *Concevoir le tableau de bord : outil de contrôle, de pilotage et d'aide à la décision*, éd. Dunod, Paris, 2003.

18-VOYER (P.), *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, Presses de l'Université du Québec, 2002.

B. Mémoires, articles et rapports de stage.

1-DIARD(C.), « Plusieurs approches pour auditer le contrôle de gestion » in *Revue française de l'Audit interne*, Février 2000, n°148, pp.12-17.

2-ERRARD (J.), « Le Benchmarking ou l'utilisation des meilleures pratiques », *Echanges*, n°131, Février 1997, p.39.

3-FUTOL (F.), « Les composantes du contrôle de gestion et sa place dans les collectivités territoriales », Mémoire de fin d'études, Nancy, 2003, p.12

4-GIBERT (P.), « La difficile émergence du contrôle de gestion territoriale », *Revue politique et management public*, Vol.13, septembre 1995, pp.203-223.

5-LEJOUR (B.), « Du contrôle budgétaire et financier au contrôle de gestion dans les collectivités locales, Mémoire de DESS en management du secteur public », Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2003.

6-MBOUP (E.M.), « Kougheul : trajectoires d'une ville du Saloum oriental », mémoire de maîtrise, UCAD, Département histoire, 2005.

7-PERLA (M. A.), « La démarche qualité dans le secteur public », rapport de stage, Université Clermont Ferrand, 2006.

8-SOW (M.N.), « Le contrôle budgétaire dans les organisations publiques : Cas du Ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale », Mémoire DESAG, CESAG, 2009-2010.

9-TOGODO AZON (A.), VAN CAILLIE (D.), « Outils de contrôle de gestion et performances des collectivités locales : Etat de la littérature », Strasbourg, 2009.

C. Textes réglementaires.

1-Décret N° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique.

2-Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

3-Décret n°90-1134 du 8 octobre 1990.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Table des matières

Dédicaces	
Remerciements	
Introduction générale.....	1
Contexte général.....	2
Contexte spécifique.....	2
Problématique.....	3
Objectifs.....	4
Méthodologie.....	5
Plan.....	5
Première partie : Les enjeux et les outils du contrôle de gestion dans les collectivités locales.....	7
Chapitre 1 : Les enjeux du contrôle de gestion.....	9
1-1: Les étapes de la construction du contrôle de gestion.....	9
1-1-1 : La naissance du contrôle de gestion dans le secteur privé.....	9
1-1-2 : Les différentes approches du contrôle de gestion.....	9
1-2: La transposition du contrôle de gestion au secteur public.....	14
1-2-1: L'Etat face au contrôle de gestion.....	14
1-2-2 : L'introduction du contrôle de gestion dans les collectivités locales.....	17
Chapitre 2 : Les outils du contrôle de gestion et leurs finalités pour les collectivités locales.....	20
2-1 : Les outils d'information et de contrôle.....	20
2-1-1 : La segmentation par politiques publiques.....	20

2-1-2 : Les tableaux de bord.....	21
2-1-3 : Le contrôle et le pilotage des satellites.....	23
2-1-4 : Le contrôle de la stratégie.....	24
2-1-5 : Le reporting.....	24
2-2 : Les outils liés à la performance de la collectivité.....	25
2-2-1 : Les différents outils de management.....	25
2-2-2 : La démarche qualité.....	27
2-2-3 : Le benchmarking.....	29
Deuxième partie : La mise en place d'un système de contrôle de gestion dans la mairie de Koungheul.....	31
Chapitre 3 : Présentation de la commune de Koungheul.....	33
3-1 : Histoire de la décentralisation.....	33
3-1-1 : De l'époque coloniale à la réforme de 1996.....	33
3-1-2 : La création de la commune de Koungheul.....	35
3-2: La structure organisationnelle de la mairie.....	36
3-2-1 : Les organes de la commune.....	36
3-2-2 : La coordination des activités de la structure.....	37
Chapitre 4 : Les attributs du contrôleur de gestion dans la mairie.....	39
4-1 : Le contrôleur de gestion dans la mairie.....	39
4-1-1 : La création du poste.....	39
4-1-2 : Les fonctions du contrôleur de gestion.....	40
4-2 : Le positionnement du contrôleur de gestion.....	41
4-2-1 : Sa place dans l'organisation.....	41

4-2-2 : La problématique du positionnement.....	42
Chapitre 5 : La boîte à outils du contrôleur de gestion.....	44
5-1 : Les conditions générales de faisabilité.....	44
5-1-1 : Les difficultés techniques.....	44
5-1-2 : Les conditions de succès.....	46
5-2 : Les outils du contrôleur de gestion dans la mairie.....	47
5-2-1 : Les indicateurs de performance.....	47
5-2-2 : Les outils de contrôle des finances locales.....	48
5-2-3 : Le tableau de bord.....	49
5-2-4 : Les outils d'appui.....	51
Conclusion générale.....	53
Annexes.....	57
Références bibliographiques.....	79
Table des matières.....	83