

UNIVERSITE DU QUEBEC A CHICOUTIMI

MÉMOIRE PRESENTE A
L'UNIVERSITE DU QUEBEC A CHICOUTIMI

COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAITRISE EN GESTION DES ORGANISATIONS

PAR
PAPA SAMBA FALL

LA GESTION AXÉE SUR LES RESULTATS COMME OUTIL D'AMELIORATION
DE LA PERFORMANCE DANS LES PROJETS D'INFRASTRUCTURES
PUBLIQUES : CAS DE L'AGENCE POUR LA PROMOTION DES
INVESTISSEMENTS ET DES GRANDS TRAVAUX (APIX)

JANVIER 2019

RESUME

L'avènement du Nouveau Management Public (NMP) s'est accompagné d'une importante vague de réformes dans la sphère administrative des appareils d'États modernes. Cette idéologie du NMP, inspirée de la pensée néolibérale des années 1980 sur le rôle de l'État, a profondément remis en cause les pratiques traditionnelles du secteur public. Désormais, ce sont les concepts de performance, d'efficacité et d'efficience qui régissent la gestion publique. La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) étant par essence la pratique qui donne corps à ces valeurs.

Ce projet de mémoire étudie ainsi, de façon exploratoire, les liens existants entre la GAR et la performance organisationnelle dans le domaine public. L'objectif étant de mettre la lumière sur les tenants et les aboutissants d'une démarche GAR qui pourraient avoir une quelconque influence sur l'amélioration de la performance en milieu organisationnel. En appui à cette démonstration, le prétexte utilisé est le secteur des infrastructures publiques du Sénégal, avec à la clef, un maître d'ouvrage dans le domaine : L'Agence pour la Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX).

Pour matérialiser ces objectifs, nous avons adopté une approche méthodologique inductive à vocation exploratoire, basée sur la collecte et l'analyse de données afférentes à un cadre conceptuel bien défini. Les données secondaires ont principalement été utilisées dans ce sens. De ces données secondaires issues de la littérature existante, nous avons effectué une analyse de contenu pour inspirer la recherche dans un premier temps. Ensuite, les données recueillies dans le terrain d'étude ont permis d'effectuer une analyse relationnelle pour mettre en évidence les corrélations existantes entre la GAR et la performance dans la maîtrise d'ouvrage publique.

Les résultats de l'étude ont avant tout confirmé le caractère exploratoire pur de la recherche dans la mesure où, après enquête de terrain et recension de la littérature, il s'est avéré que le projet entamé est nouveau. La relation GAR et performance des projets d'infrastructures publiques est un terrain naissant avec cette étude. Ensuite, il a été vérifié que les principes véhiculés par la GAR et les instruments qu'elle propose représentent un levier réel d'amélioration de la performance des pratiques publiques. Dans un troisième volet, les résultats ont démontré que son application à la maîtrise d'ouvrage publique est possible. Les questions de transparence et d'imputabilité qui font débat dans le secteur des infrastructures au Sénégal trouvent réponse avec l'application de la GAR dans les pratiques managériales de l'APIX.

Comme préconisé par le NMP, la recherche de performance et d'efficacité peut être intégrée dans les fondements de l'administration publique sénégalaise, à l'image des pays développés qui ont eu à l'expérimenter. Cette étude fournit ainsi les bases d'une recherche plus poussée sur la gestion des infrastructures publiques par le biais d'une pratique essentiellement axée sur les résultats et la recherche de performance optimale.

Mots-clefs : performance, résultats, infrastructures, administration publique.

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire a été rendue possible grâce à la collaboration de plusieurs personnes à qui je voudrais témoigner toute ma reconnaissance.

Je voudrais avant tout, adresser toute ma gratitude à mon Directeur de recherche, Monsieur Thierno Diallo, pour l'aide et le temps consacré à la réalisation de ce projet.

Je remercie également Lyne Desmeules, Agente à la gestion des dossiers étudiants, pour son aide précieuse et l'intérêt avéré dont elle a toujours fait montre pour le succès de mon projet d'étude.

J'adresse mes remerciements à l'ensemble du personnel de l'Agence pour la Promotion des Investissements et des Grands Travaux du Sénégal pour leur collaboration à ce projet, de par les informations transmises et les contributions individuelles.

Dans l'impossibilité de citer tous les noms, mes sincères remerciements vont à tous ceux et celles, qui de près ou de loin, ont apporté leurs avis critiques et conseils à la rédaction de ce mémoire.

Pour terminer, je voudrais adresser une mention spéciale au corps professoral et à toute l'équipe de l'UQAC pour le travail remarquable qu'ils effectuent dans le but de nous aménager un environnement des plus favorables pour la réussite de nos études.

DEDICACES

A mon père, pour le soutien et l'accompagnement tout au long de mes études,

Que ce travail soit l'accomplissement de tes vœux de me voir réussir et le fruit de cette assistance inconditionnelle depuis mes premiers pas à l'école.

Table des matières

RESUME.....	ii
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES FIGURES.....	viii
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	ix
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE UN.....	8
CONTEXTE DE RECHERCHE ET CADRE THEORIQUE.....	8
1.1 Objet et canevas général de la recherche.....	8
1.1.1 Objet de la recherche.....	9
1.1.2 Problématique.....	11
1.2 Cadre conceptuel et théorique.....	15
1.2.1 Cadre conceptuel.....	16
1.2.2 Cadre théorique : GAR et performance des organismes publics.....	21
1.3 Hypothèse de la recherche.....	23
CHAPITRE DEUX.....	24
REVUE DE LA LITTÉRATURE.....	24
2.1 Gestion axée sur les résultats.....	24
2.1.1 Historique et Origines.....	25
2.1.2 Principes.....	32
2.1.3 Concepts.....	35
2.1.4 Processus de gestion axée sur les résultats.....	40
2.2 La Maitrise d’Ouvrage Publique : grandes lignes d’une politique de gestion des infrastructures.....	55
2.2.1 Parties prenantes à la MOP.....	55
2.2.2 APIX : maitre d’ouvrage dans le secteur.....	59
2.3 État du secteur des infrastructures au Sénégal.....	74
2.3.1 Infrastructures routières.....	74
2.3.2 Infrastructures aéroportuaires.....	75
2.3.3 Infrastructures portuaires.....	76
2.3.4 Infrastructures ferroviaires.....	77

CHAPITRE TROIS.....	78
METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE	78
3.1 Design de la recherche.....	78
3.1.1 Positionnement épistémologique	78
3.1.2 Type d’investigation : une vocation exploratoire.....	80
3.1.3 Une approche qualitative et quantitative	81
3.2 Collecte des données.....	82
3.2.1 Terrain de recherche	82
3.2.2 Données secondaires	83
3.2.3 Prétexte du choix des données secondaires.....	84
3.3 Traitement des données.....	86
CHAPITRE QUATRE.....	89
PRESENTATION DES RESULTATS ET RECOMMANDATIONS.....	89
4.1 Analyse et présentation des données collectées	89
4.1.1 Système de pilotage des grands travaux de l’APIX.....	89
4.1.2 Speech sur la performance dans les projets d’infrastructures.....	99
4.1.3 Carences d’une maîtrise d’ouvrages publiques	102
4.1.4 Efforts consentis dans la culture du résultat	103
4.2 Recommandations.....	107
4.2.1 Fonctions GAR d’amélioration de la performance des infrastructures	107
4.2.2 Démarche GAR applicable au contexte des infrastructures	127
CONCLUSION.....	135
REFERENCES.....	137
ANNEXE 1	142
OUTIL D’ÉVALUATION A MI-PARCOURS : LA VERIFICATION D’OPTIMISATION DES RESSOURCES.....	142
ANNEXE 2	144
MODELE DE REGISTRE DES RISQUES	144
ANNEXE 3	148
ISO 31000 :2009(FR) MANAGEMENT DU RISQUE.....	148

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Évolution indicateurs qualité des infrastructures	14
Tableau 2: Parties prenantes au projet d'autoroute	67
Tableau 3: Répartition coût total du projet	67
Tableau 4: Modes de financement des grands travaux et partenariats	95
Tableau 5: Évolution coût du projet (en milliards de FCFA)	111
Tableau 6: Dépassement des délais	112
Tableau 7: Démarche d'évaluation des programmes infrastructurels	115
Tableau 8: Identification des risques	120
Tableau 9: Évaluation des risques	121
Tableau 10: Définition des solutions	121

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Évaluation des services publics	18
Figure 2: Principes de Gestion Axée sur les Résultats	33
Figure 3: Cycle de gestion axée sur les résultats	41
Figure 4: Organigramme APIX	61
Figure 5: Zone Économique Spéciale Intégrée	73
Figure 6 : Mécanisme d'élaboration des grands travaux	91
Figure 7 : Cadre institutionnel de gestion des infrastructures	94
Figure 8: Financement autoroute à péage	97
Figure 9: La gestion des risques : fidélisation des échéanciers et du budget.....	119
Figure 10: Processus d'audit interne	126
Figure 11: Processus d'engagement envers les citoyens	130

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AFD :	Agence Française de Développement
AGEROUTE :	Agence des Travaux et de Gestion des Routes
APIX :	Agence de Promotion des Investissements et Grands Travaux
BAD :	Banque Africaine de Développement
BM :	Banque Mondiale
CAUE :	Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement
CI :	Conseil des Infrastructures
FMI :	Fonds Monétaire Internationale
IAI :	Institut des Auditeurs Internes
ICA :	Consortium pour l'Infrastructure en Afrique
IFACI :	Institut Français d'Audit et du Contrôle Interne
ISO :	Organisation Internationale de Normalisation
OCDE :	Organisation de Coopération et e Développement Économique
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
SCT :	Secrétariat du Conseil du Trésor
SENAC :	Société Eiffage de la Nouvelle Autoroute Concédée
UEMOA :	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

Ces dernières années, les défis des gouvernements dans le monde sont portés à une échelle plus importante du fait de l'essor de nouvelles approches du management, caractérisées par la modernisation des pratiques publiques. Le Nouveau Management Public (NMP) s'est substitué au modèle bureaucratique qui avait cours dans les différents appareils administratifs. Objectivement, il s'est agi de porter des réflexions sur les caractéristiques organisationnelles de l'administration publique, tant en ce qui concerne les « aléas du fonctionnement bureaucratique », ses missions ou encore son aptitude à faire face aux changements de l'environnement (Giauque & Emery, 2016).

Les exigences populaires, engendrées par une conscience citoyenne nouvelle, poussent les gouvernants à faire preuve de plus de subtilité et d'efficacité quant à la gestion des ressources publiques. Désormais, les populations attendent des décideurs qu'ils puissent justifier la portée réelle de leurs actions et l'utilité des programmes qu'ils déroulent. S'ajoute à cela le constat d'une activité économique mondiale au ralenti. La rationalité managériale s'invite donc dans les politiques publiques, dans une situation où les contraintes budgétaires se multiplient. Ce nouveau schéma socio-économique contraint les pouvoirs publics à orienter leurs politiques de gestion des ressources vers la recherche d'efficience et d'efficacité pour améliorer la performance et consolider leur obligation de reddition des comptes.

Les services publics changent, évoluent avec ce mode de gestion de l'ère dite post bureaucratique (Charbonneau, 2012). Avec le NMP, de nouvelles idées ont acquis un élan comme le management stratégique et la gestion par résultats. Charest (2012) parle de « l'intégration de la rationalité du secteur privé dans le secteur public ». Cette nouvelle vision du management est également perçue comme « une rupture avec un passé pratique et théorique qui tourne en rond » et donc n'évolue pas (Payette, 1992, p. 13). Le constat étant fait sur l'existence d'une administration bureaucratique qui accordait une priorité absolue au respect de règles et procédures. Cela implique que les États avaient plus tendance à administrer qu'à gérer la chose publique.

Il va de soi qu'un nouveau système de pilotage de l'action administrative s'impose aux États en place pour être en phase avec le nouvel élan citoyen, caractérisé par le contrôle et l'évaluation de l'action gouvernementale. Par opposition aux pratiques dites traditionnelles de fonctionnement des secteurs pilotes du gouvernement, cette nouvelle approche propose la centralité des actions autour de cadres bien définis : les résultats et la performance.

Les principes fondamentaux de la gestion publique convergent ainsi vers une refondation avec l'avènement du NMP, qui impose désormais l'intégration des concepts de performance, d'efficacité et d'efficience dans les pratiques publiques. Toutefois, la littérature démontre une certaine ambiguïté dans la combinaison de ces deux réalités. En fait, le rôle premier d'un État est caractérisé par une gestion neutre, sans partie pris et surtout au service de l'intérêt général. A ces fonctions, le NMP propose l'association de valeurs quelques peu inconnues de l'administration publique conventionnelle. Il s'agit spécifiquement de la culture du résultat, qui implique une gestion axée sur la recherche de rendement, jusque-là reconnu au secteur privé. Charest (2012) qualifie cette situation de « tension » pouvant provoquer un choc entre le culte de la performance et le respect des règles et procédures.

Partant de ce constat, le défi des gouvernants consiste donc en l'harmonisation des principes véhiculés par ces deux approches pour apporter des réponses à cette situation conflictuelle.

C'est dans cette perspective que de nouvelles méthodes de gestion, basées sur les résultats dans le secteur public, s'invitent dans plusieurs plateformes de réflexion sur le fonctionnement de l'appareil d'État.

La notion de Gestion Axée sur les Résultats (GAR) est donc convoquée dans tous les débats et la question de son adoption dans les gouvernements est plus qu'actuelle.

Les enjeux ainsi définis, se traduisent par l'apparition de concepts tels que :

« Réinventer le gouvernement »

« Faire plus avec moins »

« Démontrer des résultats souhaités par les citoyens »

Lesquels concepts traduisent le passage vers des systèmes de gestion du secteur public de type nouveau, en réponse aux attentes de performance et d'efficacité exigées par les citoyens.

En considération des éléments de contexte exposés précédemment, nous allons orienter notre recherche vers une étude exploratoire sur les liens existants entre cette nouvelle vision du management (la GAR) et la performance organisationnelle dans la sphère publique. Cette mise en relation dans le contexte actuel est d'autant plus importante que «la performance des services publics constitue une préoccupation politique et administrative depuis plus d'un siècle» (Hughes, 2005, p. 55).

A cet effet, Favoreu, Carassus, Gardey et Maurel (2015) apportent une contribution idéale pour qualifier cette préoccupation.

La performance publique et, plus généralement, le management par la performance, constitue depuis les années 1990 un enjeu majeur pour les gouvernements centraux et locaux [...], générant un nombre important de recherches académiques, qu'elles soient empiriques ou théoriques (p. 713).

En quelques années, cette performance organisationnelle s'est imposée comme principe directeur à insérer dans la sphère administrative pour réformer les pratiques publiques. Faudrait-il souligner la pressante nécessité de la standardisation des démarches publiques, longtemps caractérisées par une bureaucratie « rampante ». Dans cette lancée, Charest (2012) qualifie de « changement de centre d'intérêt » toutes ces mutations administratives. Selon le même auteur, le management public fournit un éclairage sur des objets que l'administration publique wébérienne laissait dans l'ombre : performance, efficience, résultats.

Cette configuration porte à croire que le discours néolibéral sur la nécessité de revoir le rôle de l'État dans les activités économiques trouve toujours résonance dans les idéologies actuelles. Par conséquent, cette vision nouvelle, inspirée du néolibéralisme des années 1980, pousse les gouvernants à s'adapter au mieux en incluant la recherche de performance et d'efficacité dans leurs actions.

Les réformes entreprises par des pays dont l'Angleterre, le Canada et la Nouvelle-Zélande, souvent présentés comme des références en matière de renouveau du secteur public, tendent à diffuser l'image d'un modèle de management par la performance homogène et universel au sein du secteur public. Les réformes entreprises s'articuleraient autour de principes, d'objectifs, de finalités et de cadres méthodologiques similaires (Favoreu et al., 2015, p. 713).

L'élan démocratique qui caractérise la plupart des États dans le Monde s'accompagne d'une forte demande sociale en termes de performance et de transparence. Les gouvernements sont désormais évalués sur des bases nouvelles : efficience dans la dépense publique, efficacité dans la réalisation des programmes publics, performance optimale et capacité à rendre compte. Le vote citoyen traduit explicitement cette évaluation. L'administration publique Québécoise a d'ailleurs légiféré cette question par le vote de la Loi sur l'Administration Publique (LAP A6.01)¹. Ladite législation requiert un cadre de gestion axée sur l'atteinte des résultats et essentiellement basé sur la conformité au principe de la transparence. Le même principe légal est noté en France avec la Loi Organique relative aux Lois des Finances (LOLF).

Les régimes en place sont ainsi conscients de la nécessité de « gérer autrement » pour répondre aux nouveaux défis du management public.

Dans un but purement exploratoire, nous avons décidé d'opérationnaliser cette relation (GAR et Performance organisationnelle) dans le secteur des infrastructures publiques. L'application de cette pratique dans ledit secteur donne tout son sens à l'approche exploratoire de cette étude. Que ça soit dans la pratique ou en théorie, le champ dans lequel nous nous immisçons reste un domaine non étudié. Fondamentalement, les acteurs publics font usage de la GAR à des fins autres que celles exposées à travers notre problématique. D'un point de vue théorique, il n'a été recensé à ce jour aucun écrit traitant spécifiquement de la GAR comme outil d'amélioration de la performance de projets d'infrastructures publiques. Par conséquent, tout l'intérêt de cette expérience réside dans l'apport d'une théorie novatrice de conduite des grands travaux publics.

¹ <https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/loi-sur-ladministration-publique/index.html>

Lorsque nous parlons du secteur des infrastructures, référence est faite aux grands travaux dont le financement, la réalisation et le suivi relèvent du domaine public. Les infrastructures ont toujours été considérées comme moteurs de développement économique, considération faite de leur aptitude à soutenir la production. En effet, la réalité d'un développement durable sous-tend nécessairement la mise à disposition d'infrastructures de qualité. A titre d'exemple, l'Afrique demeure le continent le plus impacté par les déficits en infrastructures. Soit elles y sont inexistantes, soit dans un état de détérioration très avancé. Selon le Directeur d'Africa50, dans les colonnes du journal *Le Monde*, « les économies africaines ne se transformeront pas tant que n'aura pas été réglée la question des infrastructures ». La Banque Mondiale, dans une publication conjointe avec l'Agence Française de Développement, évalue des besoins en infrastructures pour le continent de l'ordre de 93 milliards de dollars EU/an, au moment où les financements sont déficitaires de presque 50 milliards/an (Foster & Briceno-Garmendia, 2010). L'enjeu des infrastructures en Afrique est aussi une question étroitement liée au niveau de vie de ses populations, marqué par la précarité en général. En 2016, le débat sur l'accès aux besoins vitaux de première nécessité reste ouvert pour certaines contrées du continent. Il en ressort que la compétitivité des économies africaines à l'international ne peut être d'actualité, si on considère la situation qui prévaut au niveau local déjà. En Occident, la situation est toute autre ; le secteur des infrastructures s'y porte mieux mais des efforts sont constamment faits dans le but d'améliorer la qualité des ouvrages par l'innovation.

Afin de mettre la lumière sur les liens existants entre la GAR et la performance des projets d'infrastructures, rien de tel que de mener son investigation dans un champ pour lequel l'étude serait utile. Le choix d'un terrain adéquat s'avère donc primordial pour la pertinence et l'utilité de l'étude.

A cette fin, l'accent est mis sur le secteur des infrastructures au Sénégal, et en particulier sur l'Agence pour la Promotion des Investissements et des Grands Travaux. Ladite agence est le représentant privilégié de l'État du Sénégal dans ce secteur.

Les infrastructures au Sénégal connaissent une percée significative, menée par une politique de mise à niveau engagée depuis le début des années 2000. La population sénégalaise s'est approprié le concept « d'éléphants blancs » pour caractériser les grands

travaux publics, qui sont d'ailleurs considérés comme instruments clef d'évaluation de la gestion publique. En effet, dans un pays en développement comme le Sénégal, les citoyens sont profondément ancrés dans le principe de la réalité visible. Dès lors, les actions du gouvernement sont essentiellement appréciées en fonction du nombre et de la qualité des réalisations matérielles, donc visibles.

Partant de ce constat, intégrer une démarche de gestion susceptible d'améliorer la performance dans la conception et la gestion de ces dits « éléphants blancs », présente un grand intérêt pour tout intéressé : chercheurs comme praticiens.

Pour rappel, la GAR dans l'administration publique sénégalaise reste un défi nouveau, comme dans la plupart des administrations d'Afrique. Cette étude présente donc les bases préliminaires à une réflexion sur la nécessité d'adopter la GAR par ces entités. L'APIX étant le prétexte mis en exergue dans cette recherche.

Considération faite de tous ces aspects, ce projet permettra d'apporter une contribution aussi bien théorique que managériale dans la gestion des projets d'infrastructures de l'APIX. Théorique en ce sens qu'elle a vocation à construire un modèle qui est à ce jour inconnu en science de gestion, d'où le choix de la recherche à vocation exploratoire. D'un second point de vue, l'apport sera managérial par son aptitude à appliquer ce modèle GAR dans le secteur particulier de la gestion des infrastructures publiques d'un pays qui découvre la notion.

La présente recherche est structurée selon le plan tel qu'il est exposé dans les paragraphes qui suivent.

Le premier chapitre fera référence aux éléments contextuels qui ont inspirés la recherche. Le développement de cette partie mettra d'abord l'accent sur l'objet de l'étude dans un cadre plus général. Cette thématique sera par la suite affinée par un exposé sur le problème spécifique à traiter, appuyé par des questions de recherche censées orienter les pistes de l'investigation. Ensuite, un cadre conceptuel sera développé dans cette partie pour mieux appréhender l'aspect théorique qui nous permettra de délimiter notre recherche dans les proportions qu'elle ne devrait pas dépasser.

Le deuxième point de cette étude, traité au chapitre deux, sera orienté vers une revue de la littérature, la plus exhaustive possible, pour approfondir les bases théoriques de notre exploration. La lumière sera mise sur les théories existantes en sciences de gestion qui se sont prononcées sur notre thème. Leur apport à l'étude pourra ainsi être évalué. De même, un large exposé sera fait sur le secteur dans lequel nous comptons appliquer le rapprochement entre GAR et performance organisationnelle.

Un troisième chapitre traitera des questions méthodologiques d'ensemble relatives à la démarche adoptée pour mener à bien notre étude à vocation exploratoire. A ce niveau seront développées et justifiées les choix de paradigme et d'approches en relation avec notre positionnement épistémologique, par rapport à ceux existants en science de gestion. Dans la deuxième et troisième section de ce chapitre seront explicitées respectivement les opérations de collecte et de traitement des données utilisées.

Dans le quatrième et dernier chapitre de notre projet, nous envisageons de présenter de la manière la plus fidèle, les résultats obtenus après traitement des données collectées. La vocation exploratoire de notre recherche nous amène à clore le projet par une formulation de recommandations, en réponse au problème général posé et à notre question de recherche principale.

CHAPITRE UN

CONTEXTE DE RECHERCHE ET CADRE THEORIQUE

Ce premier chapitre de notre mémoire est divisé en trois parties. Dans la première (1.1), nous traiterons des questions relatives à l'objet de la recherche, une façon de déterminer le cadre général dans lequel l'étude s'inscrit et ses motivations premières. De ce cadre général, nous dégagerons ensuite un problème spécifique à laquelle nous devons apporter des éléments de réponses au terme de notre investigation. Dans la deuxième partie (1.2), un cadre conceptuel et théorique sera élaboré pour une approche plus spécifique du thème abordé. L'hypothèse formulée sur la base de ce cadre théorique sera présentée dans la troisième et dernière partie (1.3) de ce chapitre.

1.1 Objet et canevas général de la recherche

«Un projet de recherche constitue un système permettant de passer d'une intention générale à des éléments de réponses» (Koenig, 2002)². Le principe de la recherche repose donc sur l'identification d'un intérêt, sur un phénomène général, duquel il faudra déterminer le problème spécifique à étudier. Le but étant dans un sens, de décrire dans les détails un phénomène peu connu, dans le cadre d'une étude descriptive. Également, elle peut avoir une vocation explicative sur un phénomène bien connu. Il peut s'agir d'une théorie ou hypothèse à tester pour finalement la confirmer ou l'infirmer après expérimentation. Enfin, une recherche peut être de type exploratoire sur un phénomène nouveau. Dans ce cas, l'étude s'orientera vers la formulation de nouvelles hypothèses ou simplement l'exploration de liens pouvant éventuellement exister entre certains concepts.

² Voir Gavard-Perret, Gotteland, Haon et Jolibert (2012, p. 65)

1.1.1 Objet de la recherche

Le contexte organisationnel en vigueur dans les administrations publiques à travers le Monde, est aujourd'hui régi par les principes du NMP. Les appareils d'État dits modernes, fonctionnent désormais sur les fondements de ce nouveau type de management, inspiré de la doctrine néolibérale des années 1980.

Depuis le début des années 1980, un courant global de réformes de l'administration publique, circonscrit dans la terminologie de Nouveau Management Public, interpelle l'ensemble des pays occidentaux et plusieurs nations en développement (Bernier & Angers, 2010, p. 232).

Dans les années 1990, les principes du NMP furent mis en application à plus large échelle à l'intérieur des pays de l'OCDE³ (Charbonneau, 2012). En Afrique, l'introduction de ce concept a été plus difficile qu'ailleurs⁴. Toutefois, avec la pression des institutions financières internationales (BM et FMI)⁵ qui ont une très forte influence sur ces pays, l'adoption de ce nouveau système de gouvernance est devenue une réalité à partir des années 2000.

Sur la lancée de ces mutations administratives globales, le gouvernement du Sénégal s'est engagé à appliquer la Directive n° 06-2009 CM/UEMOA⁶ en date du 26 Juin 2009. Cette directive communautaire traite d'un nouveau système d'uniformisation des différentes politiques de Finance Publique ayant cours dans les huit pays membres de l'UEMOA. En effet, l'Union a élaboré un cadre uniformisé des systèmes de budgétisation et préconise le passage « d'une logique de moyens à une logique de résultats ». Il ne s'agit plus de se préoccuper du volume de ressources engagées, mais bien des résultats effectifs produits par ces ressources dans l'exécution des programmes publiques. Le cadre harmonisé dans son esprit, favorise l'intégration de la culture de la performance dans la sphère publique des pays

³ Organisation de Coopération et de Développement Économique

⁴ <http://terangaweb.com/la-reforme-de-letat-en-afrique-obstacles-et-perspectives/>

⁵ Banque Mondiale et Fonds Monétaire International

⁶ Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

membres. L'union dégage ainsi les fondements d'une « régulation par le résultat » en lieu et place de la « régulation par le droit » qui avait cours dans les pays concernés, dont le Sénégal.

Le cadre fournit ainsi les recommandations suivantes pour l'appropriation de la nouvelle politique harmonisée :

- La justification de la performance : en matière de budgétisation, toute planification est désormais assorti d'un objectif qui renvoie aux résultats attendus ;
- La responsabilité : aucun programme n'est rattaché directement à la structure en question, la responsabilité est individualisée sur chaque programme et ses niveaux dépendent de la nomenclature hiérarchique dans l'organisme ;
- La reddition de comptes : une fois les responsabilités définies, l'obligation de rendre compte s'impose à chaque responsable sur toute question se rattachant au programme qui lui est imputé ;
- Le respect de la spécialisation des exercices : les directives prévoient l'enregistrement de chaque opération à caractère public, à l'exercice concordante à sa réalisation.

Au Sénégal, le processus de transposition des six directives dudit cadre s'est achevé le 27 Décembre 2012, par l'adoption de la loi 2012-22 portant Code de Transparence dans la gestion des finances publiques (Secrétariat Général Présidence, 2013). Avec cette transposition, le Sénégal est devenu « le premier et le seul pays de l'Union à avoir internalisé ces directives dans son droit positif » (Ministre des Finances publiques). L'entrée en vigueur des directives étant prévue pour Janvier 2017.

Dans cette perspective, le Chef de l'État du Sénégal a d'ailleurs invité son gouvernement à se consacrer à l'élaboration d'un Schéma Directeur de Modernisation de l'Administration Publique (SDMAP) qui répond aux normes définies par le cadre harmonisé communautaire. Cette mesure forte, engagée par la première institution du pays lors du Conseil des ministres du 13 Janvier 2016, classe de facto le Sénégal dans la liste des nations désireuses d'expérimenter les valeurs conduites par le NMP dans son administration.

Avec l'alternance politique de Mars 2012, l'actuel gouvernement sénégalais s'est également engagé dans un processus de redéfinition du cadre de la politique publique existant. Il s'agit en l'espèce de la réalisation et la coordination de projets pilote de grande

envergure, qui prennent en charge la problématique du développement dans son intégralité. La plus importante étant le Plan Sénégal Émergent (PSE). Le gouvernement du Sénégal définit son PSE comme étant « le référentiel de la politique économique et sociale sur le moyen et le long terme » (Secrétariat Général du Gouvernement). C'est dans ce programme ambitieux que sont définis les fondements d'une restructuration de l'administration publique, qui est d'ailleurs en charge de l'exécution dudit plan. A ce plan sont adjoints principalement des projets d'infrastructures qui représentent les principaux leviers sur lesquels le gouvernement compte s'appuyer pour atteindre les objectifs du PSE à long terme. Cette volonté politique affichée des autorités sénégalaises rentre dans le cadre du contexte africain sur les besoins en infrastructures. Lequel contexte la Banque Africaine de Développement (BAD) résume en avançant ce qui suit :

Une bonne infrastructure est un préalable indispensable pour un environnement propice aux affaires, une croissance économique durable et, donc, la réduction de la pauvreté (Département de la statistique, Banque Africaine de Développement, & Fond Africain de Développement, 2009, p. 21).

Dans le cadre de notre étude, la thématique qui est ici présentée fournit le canevas général de la recherche. Son développement impose une précision de l'objet qui sera vu dans la partie qui suit : un exposé sur le problème de recherche.

1.1.2 Problématique

L'identification d'un problème à traiter dans un cadre général, sa délimitation et sa spécification représentent des étapes importantes de tout projet de recherche. L'ensemble d'une telle opération fait référence à la notion de problématique.

On désigne problématique de recherche l'étape introductive du projet de recherche à l'intérieur de laquelle sont formulés le problème général de recherche, la question générale et les questions spécifiques de recherche (Amboise & Audet, 1996, p. 19).

Notre démarche est inspirée de cette énonciation de Gerald D'Amboise et Audet. Dans les paragraphes qui suivent seront exposés : le problème général à traiter ainsi que les questions de recherche en rapport avec le fond de l'idée qui justifie la présente étude.

1.1.2.1 Exposé du problème

Réunis autour de la BAD, les États Africains ont adopté un large consensus sur la nécessité et l'intérêt de développer le secteur des infrastructures pour soutenir la croissance. Le rapport 2009 du Fonds Africain de Développement (FAD) et de la BAD expose l'impact des infrastructures sur la croissance des pays africains. De façon concrète, les conclusions dudit rapport démontrent la portée réelle et l'impact positif que le financement de grands travaux aurait sur les économies du continent.

En dépit de ce consensus et des intérêts avérés, le constat reste préoccupant quant aux avancées dans le domaine. A ce jour, les réalisations sont minimales par rapport au potentiel défini. Le groupe qualifie cette situation de « principale contrainte pesant sur l'élan de croissance du continent ».

Des études menées par le Consortium pour l'Infrastructure en Afrique (ICA) retracent les manquements suivants, à travers une publication de Foster et Briceno-Garmendia (2010):

- L'Afrique occupe la dernière place en termes de réseau d'infrastructure dans le Monde. Le continent n'est toujours pas capable de valoriser ses parts de marchés dans le commerce mondial ; une situation justifiée par l'absence d'infrastructures capables de soutenir la production ;
- Celles existantes sont dans un état de délabrement tel qu'elle retarde la croissance des pays subsahariens de 2% chaque année ; les entreprises n'arrivent pas à atteindre leurs capacités de production maximale (capacité limitée à 40%);
- Chaque année, 43 milliards de dollars sont injectés dans le secteur, ce qui pourtant ne résorbe pas les déficits de 50 millions de dollars par an ;
- Les investissements sont inefficaces,
- La demande sociale en projets d'infrastructures vient se rajouter à une situation déjà critique à souhait.

A l'échelle nationale, le rapport/pays 2014 de la BAD sur le Sénégal reconnaît certaines avancées dans quelques sous-secteurs des infrastructures ; notamment celles

portuaires. Toutefois, les défis sont réels et ils sont énumérés dans ledit rapport, qui reprend les études réalisées par l'AICD (*Africa Infrastructure Country Diagnostics*) :

- L'AICD évalue la dépense annuelle pour résorber le déficit en infrastructures à un financement avoisinant les 02 milliards de dollars US ; dont plus de 50% de ce montant affecté au sous-secteur énergétique ;
- Le sous-secteur des transports se porte mieux avec l'élaboration et l'opérationnalisation du Fond d'Entretien Routier Autonome (FERA) et la transformation de l'Agence Autonome du Transport Routier (AATR) en Agence des Travaux et de Gestion des Routes (AGEROUTE). Malgré ces avancées, des politiques viables destinées à entretenir les routes et les conditions de circulation font toujours défaut ;
- Le sous-secteur des transports ferroviaires est le plus insignifiant du programme infrastructurel du pays : il représente seulement 0,28% du programme d'investissement triennal de l'État du Sénégal, entre 2013 et 2015 ;
- Les investissements aéroportuaires existants ne couvrent pas le potentiel de trafic aérien offert par la position géographique avantageuse du Sénégal sur la côte Ouest du continent.

Considération faite de ces éléments, le constat qui en résulte démontre que l'état du parc infrastructurel sénégalais affecte négativement la compétitivité économique du pays à l'international. Les données qui suivent confirment cette conjoncture.

Le classement issu du rapport 2013 sur la compétitivité de l'économie mondiale place le Sénégal à la 104^e position en 2010 ; une régression de 4 rangs par rapport à sa position de 2007 (100^e place). Une tendance qui se confirme après 2010, et qui s'aggrave en 2013 passant au 113^e rang mondial (Galibaka & Kangoye, 2014, p. 14).

Cette détérioration de la position du pays s'explique par une absence d'infrastructures ou de faible qualité, pour ceux existants. Même si le gouvernement a engagé des efforts dans ce sens avec d'importantes mesures de financement, la qualité des ouvrages n'a pourtant pas connue une amélioration. La tendance montre plutôt une détérioration de la qualité globale des projets (voir tableau 1).

Tableau 1: Évolution indicateurs qualité des infrastructures

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Qualité d'ensemble	3,25	2,71	2,57	2,51
Qualité des routes	3,72	3,86	3,63	3,38
Qualité des infrastructures portuaires	4,43	4,74	4,54	4,53
Qualité des infrastructures aéroportuaires	4,72	4,5	4,11	4,35

Source : (Galibaka & Kangoye, 2014, p. 13)

L'évaluation de la qualité des projets d'ensemble indique une baisse de 3,25 points (2009/2010) à 2,57 (2011/2012) ; ensuite 2,51 sur la période 2012/2013.

Les questions de recherche qui seront énoncées est dans les paragraphes qui suivent nous permettront de dégager le fil conducteur principal de notre recherche. Elles mettront en relation le problème spécifique à traiter dans le cadre général qui a été exposé précédemment.

1.1.2.2 Questions de recherche

Dans le cadre de la présente recherche, il sera question de porter une réflexion sur des pistes de solutions, aussi innovantes qu'efficaces, en réponse à ces problèmes exposés précédemment. Le contexte de réforme de l'administration publique en vigueur dans le pays impose une certaine cohérence dans le traitement du problème exposé. En effet, les réponses à apporter à notre problématique doivent en principe s'inscrire dans la logique des réformes exposées précédemment.

Ainsi, le développement du document sera animé par la question générale de recherche telle qu'elle est exposée :

Comment revitaliser le secteur des infrastructures au Sénégal par l'introduction d'une nouvelle approche de gestion, principalement axée sur la recherche de performance, au sein des pratiques de l'Agence nationale chargée de la Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX) ?

La question générale formulée supra devra circonscrire les orientations de la présente recherche dans les proportions qu'elle ne devrait pas dépasser. Elle fournit les principes généraux de l'étude par une concentration des concepts fondamentaux à approfondir : performance, GAR et infrastructures. In fine, il s'agira de voir ce que notre recherche pourrait apporter au secteur des infrastructures publiques au Sénégal en termes de nouvelles pratiques, de nouveaux procédés et une philosophie de gestion innovante.

En adéquation avec notre objet de recherche tel qu'il a été énoncé auparavant, il serait opportun de préciser notre question générale par la production d'un niveau secondaire de questionnement. Les questions spécifiques suivantes sont donc proposées :

- Est-il envisageable de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, comme préconisé par le cadre harmonisé de l'UEMOA, pour répondre au besoin de performance dans les projets d'infrastructures ?
- Quels peuvent être les impacts de l'adoption des valeurs de NMP (performance, efficacité) dans les programmes publics sénégalaises, notamment dans la gestion du secteur des infrastructures ?

1.2 Cadre conceptuel et théorique

Dans cette étape du projet, l'accent sera mis sur la spécification des concepts sur lesquels nous allons nous appuyer pour aborder notre objet de recherche.

Le développement que nous proposons ici s'inspire du modèle de Provost, Alain, Leroux et Lussier (2009) sur les normes de présentation d'un travail de recherche. Le fondement s'oriente vers une formalisation d'un cadre conceptuel et théorique de la documentation scientifique pertinente sur le sujet de recherche. D'abord, une revue de la littérature sera faite pour définir les variables mises à l'étude. Ensuite, un cadre théorique mettant en relation les concepts choisis sera élaboré pour présenter les théories ainsi que les études empiriques qui servent de fondements à la formulation des objectifs, des hypothèses ou des questions de recherche.

Dans l'intérêt de l'étude, nous avons décidé de conceptualiser les notions suivantes : GAR et la Performance en milieu organisationnel.

La pertinence de ces deux concepts, dans le cadre de l'objet de recherche et leur propension à apporter des réponses à nos questions de recherche justifient ce choix. Tous les éléments répertoriés dans la problématique font état de niveau de performance assez faible dans la gestion des projets d'infrastructures publiques.

1.2.1 Cadre conceptuel

Le cadre conceptuel est une structure d'appui à la mise en relation des principaux concepts étudiés. Tout projet de recherche est assis sur un cadre conceptuel. Dans le cas d'une étude d'inspiration positiviste, il peut représenter un soubassement à la vérification de la théorie existante par la théorie nouvelle conçue. Il peut également, dans le cadre d'une étude constructiviste, être établi selon des caractères propres à la recherche qui ne considère aucune théorie existante à vérifier.

Nous engageons une recherche purement exploratoire, qui essaie de montrer les liens qui pourraient exister entre la GAR et la performance des projets d'infrastructures. Les résultats obtenus après la phase exploratoire et les enquêtes de terrain permettront, au besoin, d'établir le lien entre ces concepts par la formulation d'une base théorique de recommandations.

Les concepts les plus pertinents pour apporter des réponses à notre question de recherche sont donc la GAR et la Performance.

1.2.1.1 Gestion axée sur les résultats

Il n'existe aucun consensus délivrant un modèle de définition unique de la GAR. Sa définition diffère d'une entité à une autre selon la perception et les interprétations des différents organismes ou gouvernements qui la pratiquent. Toutefois, le fond de l'idée reste le même peu importe l'angle de définition choisit. D'où la nécessité de dégager d'abord un

cadre général qui donne une idée de ce qu'est le concept, ensuite de donner des exemples de définitions typiques à des organisations qui la pratiquent.

Qu'entend-t-on par Gestion Axée sur les Résultats (GAR) ?

La GAR est en somme, une stratégie de gestion centrée sur l'obtention effective de résultats avec un niveau de performance optimal, contrairement aux démarches courantes axées sur le suivi des activités et des facteurs de production. Dans ce type de démarche, ce sont les résultats escomptés qui conditionnent l'activité des institutions pour améliorer leur performance et renforcer l'efficacité, l'efficience et l'obligation de reddition des comptes (dans le domaine public).

Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) du Québec, il existe trois niveaux d'orientation de l'action publique pour l'adoption d'une GAR réussie. L'exemple québécois démontre qu'il incombe aux gouvernants :

1. D'atteindre les résultats effectivement souhaités par les citoyens ;
2. De responsabiliser tous les acteurs intervenants dans la sphère publique ;
3. D'assurer une gestion transparente, qui s'accorde aux principes d'imputabilité.

1. L'atteinte de résultats pour les citoyens

Les attentes exprimées par les contribuables en termes de satisfaction sont prises en compte au premier degré dans le choix des orientations stratégiques. Dans le NMP, l'évaluation des services publics est essentiellement à la charge des citoyens. Les notions de « citoyens-clients », « citoyens-actionnaires » et « citoyens-contribuables » font leur entrée dans la sphère managériale pour rappeler aux gouvernants leur obligation de performance.

Dans les systèmes démocratiques de gouvernance actuels, le vote traduit explicitement le niveau de satisfaction des citoyens quant à la gestion publique. La satisfaction client influence donc directement la sanction d'un régime ou la validation de sa gestion des ressources publiques.

La GAR se démarque ainsi des procédés traditionnels qui limitaient la prise de décisions à la conformité aux lois et règlements et à des critères comme la déontologie ou

l'éthique. Les bases sur lesquelles les décisions sont prises ont donc évolué avec la GAR. Les citoyens et leurs exigences se retrouvent désormais au cœur de l'action administrative.

La figure 1 suivante schématise la prise en compte des attentes citoyennes dans les nouvelles démarches de gestion publique proposées par la GAR.

Figure 1: Évaluation des services publics



Source : Guide GAR (SCT)

A tous les niveaux de la démarche, l'attente du citoyen influence les mesures de gestion publique à adopter. Le terme « résultat public » y est considéré comme étant la somme des différents engagements envers les citoyens : connaissances des attentes, efficacité dans l'utilisation des ressources et gestion participative.

2. La responsabilisation des acteurs concernés

Dans le processus de GAR, toute activité doit être adjointe à un responsable, qui sera tenu de rendre des comptes sur l'impact que ses agissements auront sur l'activité en question. Cela permet dans une certaine mesure d'apprécier l'échelle de participation effective aux résultats obtenus. La qualité des interventions sera également jugée.

L'appropriation appuie considérablement cette mesure de responsabilisation des acteurs. Le PNUD⁷ (2009) considère deux aspects fondamentaux dont il faut tenir compte pour apprécier l'appropriation : son degré ou son niveau et son ampleur.

3. La transparence et l'imputabilité

La crédibilité d'une action publique s'apprécie principalement par l'aptitude à gérer de façon transparente. La traçabilité des activités est fondamentale et les renseignements tirés doivent être accessibles par tout intéressé. Une organisation publique est tenue de divulguer des rapports de sa gestion de façon périodique pour entretenir le contrôle et la fiabilité de ses actions. Cette information destinée aux citoyens est diffusée par le canal de la presse en général, mais il existe d'autres voies et moyens plus formel lorsqu'il s'agit d'échange d'informations entre l'organisme public et d'autres structures partenaires (contrôleurs, vérificateurs et autres).

Quant à l'imputabilité, elle est directement rattachée à la responsabilisation des acteurs. Elle fournit les bases à l'activité de reddition des comptes à laquelle chaque dirigeant ou agent est soumis en fin d'exercice. Elle relève également de l'individualisation de la responsabilité pour chaque action ou décision spécifique.

Au vue de toutes ces considérations sur l'approche GAR, on peut conclure qu'elle donne des indications en continu sur la participation effective des ressources mobilisées à la création de résultats escomptés.

« C'est aux fruits que l'on reconnaît l'arbre » (citation biblique)

Modèle de définition

Dans la pratique, l'approche GAR qui s'apparente le mieux au modèle traité dans ce document a été proposé par le PNUD. L'organisation définit le concept en ces termes :

Une stratégie ou méthode de gestion selon laquelle une organisation veille à ce que ses procédés, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis (PNUD, 2002, p. 9).

⁷ Programme des Nations Unies pour le Développement

Autre définition proposée par le rapport 2005 sur la Déclaration de Paris⁸ :

Axé la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de prise de décision (OCDE, 2005a, p. 9).

En conclusion, la GAR peut être considérée comme une méthode de gestion participative, cherchant à donner la priorité aux résultats, par une utilisation optimale des différentes ressources engagées (humaines et financières), en vue d'atteindre un niveau de performance supérieur.

1.2.1.2 Performance

L'étymologie du mot performance est directement rattachée à l'ancien français «*parformance*», qui traduisait un accomplissement, une réalisation ou encore des résultats réels⁹. Le terme est emprunté de l'anglais «*to perform*» et signifie le résultat obtenu dans l'exécution d'une tâche¹⁰.

Habituellement utilisée dans le monde du sport, soit pour classer soit pour évaluer des sportifs, le terme performance a principalement une connotation d'exploit ou de réussite. Dans la revue des sports, elle représente «des résultats, actions accomplies par un athlète ou une équipe»¹¹.

Dans la littérature de gestion qui nous interpelle dans cette recherche, parler de performance signifie s'intéresser aussi bien aux «résultats ultimes que l'on cherche à produire que les moyens appropriés pour y parvenir» (Maltais, 2012). Dans ce sens, comprendre la notion de performance suppose l'élucidation de deux expressions qui font l'essence du terme : les résultats et les moyens.

Pris sous l'angle du résultat, la performance traduit « le rendement ou les résultats d'activités effectuées dans le cadre d'objectifs poursuivis » (OCDE, 2005b, p. 65). Ce premier niveau de définition de la notion de performance renvoie concrètement aux résultats

⁸ Déclaration sur l'efficacité de l'aide, adoptée à Paris le 2 mars 2005 par les ministres et hauts responsables de 90 pays et les dirigeants ou représentants de 27 organismes d'aide.

⁹ <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Performance.htm>

¹⁰ Le Petit Larousse (2013)

¹¹ <http://www.cnrtl.fr/etymologie/performance>

attendus. Le niveau de performance est donc fonction du résultat, «sa finalité est de multiplier les cas dans lesquels les pouvoirs publics atteignent leurs objectifs » (ibid.). Cette définition met l'accent sur les finalités et explique que c'est en fonction d'elles qu'on peut parler de performance.

Également, une logique de moyens permet de définir la performance. Selon Maltais (2012), la performance se situe aussi au niveau des moyens utilisés pour arriver à des finalités organisationnelles (des procédés de production, des pratiques et choix stratégiques).

Pour une analyse exhaustive de la performance, il convient de mettre le point sur les notions d'efficacité et d'efficience.

- L'efficacité : elle représente le niveau de conformité entre les objectifs préalablement définis et les résultats effectivement obtenus ;
- L'efficience : elle traduit le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus.

1.2.2 Cadre théorique : GAR et performance des organismes publics

« L'application du concept de management aux administrations est indissociable de la prise en considération de la performance » (Greffé, 1999, p. 451). En effet, depuis le début des années 1990, «la performance organisationnelle est devenue la principale préoccupation du secteur public » (Leclerc, 2001, p. 72).

De plus en plus, les appareils d'État sont invités, devant la perte de confiance des citoyens, amplifiée par la crise des finances publiques, à hausser le rendement en gérant d'une manière plus parcimonieuse, voire plus efficace (ibid.).

Avec l'avènement du nouveau management public dans les années 1980, les principes du management sont introduits dans la sphère publique. Il est considéré par plusieurs auteurs comme l'outil privilégié pour maîtriser, de façon continue, la performance des organisations. Pour Charest (2012), les États adoptent une nouvelle vision orientée vers la recherche de performance. « Cette notion devient centrale en management public » (ibid.). Un État moderne est donc caractérisé par la qualité des services offerts aux citoyens et l'efficience dans la gestion de son secteur public.

Désormais, l'orientation-client devient le principe directeur des pratiques publiques. Cela suppose la recherche de performance optimale, notion qui est étroitement liée à celle de résultats (Mazouz, 2012).

Contrairement au Management Par Objectif (MPO) de Peter Drucker¹², qui tend à focaliser les énergies sur les activités plutôt que sur les résultats, la gestion par résultat s'intéresse à la vérification permanente des extrants relatifs au fonctionnement général de l'organisation en lien avec les objectifs de chaque unité. En d'autres mots, la GAR s'intéresse davantage aux résultats de l'organisation qu'aux résultats des activités individuelles. Selon Mazouz (2012), «la gestion par résultat place la notion de performance au centre de l'action managériale et organisationnelle ».

Mais que nous révèlent certaines références quant aux notions relatives à la « performance » et aux « résultats ». Selon le Petit Larousse, la « performance s'apparente à la réussite d'un exploit ou d'un résultat obtenu à la suite de l'exécution exceptionnelle d'une tâche, d'un service ou d'un bien », tandis qu'un « résultat est le fruit d'une action, d'un fait, d'un principe ou d'un calcul produit ». Quant aux réformes gouvernementales en cours, elles associent la performance à une gestion axée sur les résultats dont les prévisions et les actions déclarées (planification stratégique) doivent mener à la « transparence », à la « reddition de comptes », à « l'imputabilité » et à la « qualité des services aux citoyens ».

«L'objectif de performance dans le secteur public doit être guidé par le souci constant d'une mission à accomplir, d'une crédibilité à préserver et d'objectifs à atteindre» (Leclerc, 2001, p. 77).

Récemment, la terminologie de « gestion publique axée sur la performance » s'est implantée en France sous l'impulsion de la LOLF. D'après la Revue Française des Affaires Sociales, «le besoin de moderniser l'État, en y développant la gestion par la performance, se trouve au cœur de la réforme budgétaire engagée avec la loi organique de 2001¹³». Celle-ci suppose la généralisation d'une démarche visant à expliciter les objectifs de l'action publique et à en évaluer les résultats. Cette pratique de gestion rentre dans le cadre d'une

¹² Théorie développée par Drucker (1954) dans son livre *The practice of management*, Chapitre Management by objectives and self-control

¹³ Résumé de revue/ Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l'analyse économique <http://www.cairn.info>

disposition démocratique prévu par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La disposition stipule que «tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique et d'en suivre l'emploi¹⁴».

Plus que jamais, les concepts de GAR et de performance développent une relation indissociable au vue de la complémentarité entre elles. Une bonne GAR est nécessairement orientée vers la recherche de performance optimale.

Sur la base de ce contexte théorique, nous essaierons de vérifier si les tenants et les aboutissants d'une bonne GAR peuvent impacter positivement sur la performance dans la gestion d'infrastructures publiques.

1.3 Hypothèse de la recherche

La spécificité de cette recherche réside dans l'application d'une démarche de gestion relativement nouvelle, dans le secteur des infrastructures. Le contexte théorique précédent vérifie l'existence d'une relation entre GAR et performance de gestion organisationnelle. Toutefois, la littérature existante ne s'est pas prononcée sur le cas particulier du secteur des infrastructures.

Une première lecture de la situation contextuelle nous permet de dégager l'hypothèse suivante : La GAR pourrait être une source d'amélioration de la performance dans la gestion de projets d'infrastructures publiques.

L'application de la méthodologie de recherche présentée dans le troisième chapitre permettra de vérifier la validité de cette hypothèse et les conditions d'application si la relation est existante.

Entre temps, il serait opportun d'élargir la revue de littérature qui a été faite dans cette partie pour en savoir davantage sur les concepts étudiés. Pour mieux appréhender notre question de recherche générale, il est primordial de faire le point sur l'ensemble des éléments

¹⁴ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

et sujets auxquels elle fait référence. Il s'agit entre autres de : la GAR, le secteur des infrastructures (ouvrages publics) ou encore le milieu organisationnel d'étude (l'APIX).

CHAPITRE DEUX

REVUE DE LA LITTÉRATURE

Le deuxième chapitre de ce mémoire vient en complément du chapitre précédent. Une revue de la littérature faite sur la base du cadre conceptuel et théorique dégagé précédemment fera l'objet des sections qui suivent. Nous traiterons principalement de la GAR dans la première partie (2.1) pour appréhender les contours additionnels de la notion qui n'ont pas été répertoriés dans le cadre conceptuel. Ensuite, nous essayerons de soustraire de la littérature existante, de l'information sur la maîtrise d'ouvrage publique (2.2) pour mieux comprendre le domaine des infrastructures dont il est question dans ce projet de recherche. Cette opération se fera avec, à l'appui, une présentation globale de l'APIX, maître d'ouvrage dans le domaine. L'état du secteur des infrastructures au Sénégal sera traité dans la dernière partie de ce chapitre (2.3).

2.1 Gestion axée sur les résultats

La GAR est une pratique qui a été suffisamment théorisée dans la littérature en science de gestion. Plusieurs auteurs se sont prononcés sur le sujet à travers des volumes, publications et périodiques. Aussi, faudrait-il souligner l'apport considérable des organismes qui ont expérimenté le concept. A travers des rapports rendus publics, ils ont grandement participé à documenter la littérature sur la question. On pourrait citer entre autres l'OCDE, le PNUD ou encore le Secrétariat du Conseil du Trésor au Québec.

Après recension, nous essayons de compléter la définition de la notion énoncée dans le chapitre premier de ce document. Ces quelques lignes sont avancées dans le but d'assimiler les différents mécanismes de la GAR ainsi que les aspects qui lui sont propres. Une telle opération nous permettra de maîtriser le concept pour en faire un usage efficace.

Les points jugés pertinents pour notre étude sont présentés dans les développements qui suivent.

2.1.1 Historique et Origines

Les mutations socio-économiques et politiques engendrées par l'avènement de faits historiques majeurs, tels que la crise économique des années 1930 ou encore la seconde Guerre Mondiale (1939-1945), ont fini par contraindre les gouvernements du Monde à adopter des mesures de rationalisation de la dépense publique. Le contexte en cours implique une réaction immédiate des décideurs pour atténuer les effets post crise sur la sphère publique.

Le nouveau climat économique mondial et la déstructuration du commerce international au sortir de ces événements, ont favorisé la propagation de plusieurs idéologies divergentes dans leurs approches de gestion applicables à la sphère publique. C'est au terme d'un long processus de débats idéologiques que s'est bâti un cadre conceptuel largement accepté et adopté sous divers appellations par de nombreux États.

La GAR est entre autres notions, un concept relativement récent qui a émergé de toutes ces réflexions. Elle est la finalité d'une succession de doctrines managériales en perpétuelle mutation, allant des idéologies de l'État providence jusqu'au concept du NMP.

De la Crise Économique de 1929 à l'État-providence

La crise économique de 1929, ou la « Grande dépression », a littéralement déstructurée le commerce mondial et l'économie de plusieurs pays occidentaux. Sur les dix années qui ont suivies sa naissance, les problèmes sociaux ont atteints des niveaux record ; le niveau de l'emploi a considérablement baissé et la pauvreté s'est accentuée touchant toutes les classes sociales. L'exemple Canadien fait état d'un niveau de chômage qui atteint les 30% de la population active ; au même moment, le gouvernement subventionne l'accès aux besoins vitaux de première nécessité pour 20% de la population¹⁵. Le commerce mondial connaît une baisse de 25% en volume et de 60% en valeur¹⁶. La baisse des échanges s'accroît avec l'adoption de politiques autarciques par les différents pays.

¹⁵ <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/crise-des-annees-1930/>

¹⁶ <https://www.philisto.fr/cours-87-la-crise-des-annees-1930.html>

Un tel contexte préconise l'intervention de l'autorité publique comme la solution adéquate pour résorber le déficit économique et assurer la redistribution des richesses créées, de façon à faire face aux problèmes sociaux.

En Europe, les États ont opté pour des mesures protectionnistes visant à protéger l'économie. Entre autres mesures, la déflation a été appliquée et l'institution de barrières douanières est établie entre les frontières.

John Maynard Keynes, économiste anglais, est le précurseur de toutes ces mesures interventionnistes des États dans l'économie. Selon l'auteur, la mainmise de l'autorité publique dans l'espace économique est indispensable à une activité dynamique et soutenue, que seul le marché ne pourrait assurer. Cette idéologie est inspirée de ses écrits dans son célèbre ouvrage «Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie» (1936).

Pour Keynes, la régulation de l'activité économique ne peut être assurée par le marché à lui tout seul : « Les marchés étant ni purs ni parfaits », affirme-t-il. Il est donc impératif de créer les conditions de stimulation nécessaires pour arriver à un niveau de rendement optimal des facteurs de production. Les keynésiens considèrent l'intervention de l'État dans le domaine économique comme essentiel ; notamment en ce qui concerne l'élaboration de politiques de relance en cette période de crise. Cette idéologie apporte la critique à la théorie de la main invisible d'Adam Smith. Cette main invisible qui régule l'offre et la demande dans le marché est incapable de régler le problème du chômage et de la croissance, selon les keynésiens. Les prérogatives de l'État ne se limitent plus à la simple fonction de garant du respect des règles et procédures et de financement de projets publics de grande envergure. L'analyse keynésienne propose d'étendre le rôle de l'État au-delà des simples fonctions régaliennes telles que déclinées par Smith (armée, justice, police). L'État gendarme n'existe plus. Le modèle américain¹⁷ durant cette période de crise illustre concrètement la théorie de Keynes. En effet, le gouvernement américain opte pour des mesures de subvention des activités agricoles pour éviter les tensions sociales qui pourraient naître suite à l'arrêt des importations des pays européens. Le gouvernement intervient également dans la lutte contre le chômage en proposant aux États fédéraux des prêts à titre

¹⁷ https://fr.wikipedia.org/wiki/Ann%C3%A9es_1930

de subventions. En multipliant les travaux publics, la main d'œuvre nécessaire à la réalisation augmente et donc le niveau de l'emploi aussi.

A la fin des années 1930, un nouveau climat socio-économique et politique s'installe dans le Monde après le déclenchement de la seconde Guerre Mondiale en 1939. Les activités post crise du vieux continent, jusque-là régulées par l'interventionnisme croissant de l'État, traversent une nouvelle crise sans précédent. Théâtre de la guerre, l'Europe plonge dans une anarchie totale. Les échanges commerciaux sont rompus et les biens de consommation se font plus rares.

La nouvelle problématique qui est servie aux gouvernements au sortir de cette guerre en 1945, est de trouver les voies et moyens pour reconstruire le continent et rétablir une activité économique complètement déstructurée par les effets de la guerre. L'intervention des États Unis dans ce processus offre aux pays touchés un nouveau souffle qui leur permet un retour vers une certaine stabilité économique. En effet, le « Plan Marshall¹⁸ » ou plan de rétablissement européen est proposé aux différents États par le secrétaire d'État américain George C. Marshall en 1947. Le principe repose sur un programme de prêts accordés aux différents États engagés dans le processus de reconstruction. La principale contrepartie étant l'utilisation exclusive de produits américains. L'Europe connaît ainsi une nouvelle période de croissance qui va s'étendre sur trois décennies. D'où le terme « les Trente glorieuses » de l'économiste Français Jean Fourastié dans sa publication « Les trente glorieuses, ou la Révolution Invisible de 1946 à 1975 », paru en 1979. Cette période est marquée par une importante croissance économique, le plein emploi qui influe positivement sur le pouvoir d'achat et le niveau de la consommation.

C'est également une période de mutation de l'appareil administratif des différents gouvernements. Ils s'orientent de plus en plus vers de nouveaux procédés de gestion des services offerts aux citoyens. Les théories du sociologue allemand Max Weber (1864-1920) sur le modèle organisationnel du travail inspire le concept de la bureaucratie ; d'où l'appellation « bureaucratie wébérienne ». Weber dans sa doctrine développe une « théorie sur les structures d'autorité » pour différencier les organisations. Sa réflexion est principalement axée sur une différenciation entre les termes pouvoir et autorité. Il définit le

¹⁸ https://fr.wikipedia.org/wiki/Plan_Marshall

pouvoir comme étant « l'aptitude à forcer l'obéissance » et l'autorité comme « l'aptitude à faire observer volontairement les ordres ». Selon lui, le système d'autorité représente le cadre adéquat pour établir un lien de subordination, dans la mesure où les ordres y sont acceptés parce qu'étant légitimes. Ainsi, la manière de légitimer l'autorité permet à Weber de distinguer trois types d'organisations : l'organisation charismatique (influence du leader), l'organisation traditionnelle (autorité définie selon l'ancienneté et les usages) et enfin l'organisation bureaucratique. Cette dernière est considérée comme la plus pertinente et fournit ainsi les bases à une bureaucratie webérienne naissante. Dans l'organisation bureaucratique de Weber, l'autorité est définie par la fonction elle-même, et non par l'individu qui l'incarne.

La fin de ces trente glorieuses est marquée par le choc pétrolier de 1973. Avec la chute des prix du pétrole, tous les programmes économiques en cours sont marqués par une régression qui s'étend jusque dans les années 80. C'est ainsi le début d'une longue série de crises économique et financière.

Jusqu'à là moteur de la conduite des activités socio-économiques, l'interventionnisme de l'État fait face aux critiques des nouvelles théories néolibérales. Le développement excessif de l'État providence et les interventions publiques dans l'économie sont dénoncés par l'idéologie néolibérale. Au début des années 1980, la multiplication des crises reconforte les néolibéraux dans leur conviction : ils proclament la faillite de l'État-providence.

De l'idéologie néolibérale au principe du nouveau management public

La pensée néolibérale s'inscrit dans une logique de reproche de l'interventionnisme croissant de l'État, jugé inefficace et inefficent. Après la succession de crises économiques et financières dans les années 1980, des idéologies et théories néolibérales abondent dans tous les sens pour exposer les failles de l'administration publique dans la gestion de la période de crise.

Les déficits démocratiques et budgétaires auront fini par discréditer tous les acteurs œuvrant au sein de la sphère publique, y compris l'État lui-même, ses élus, ses fonctionnaires, ses politiques, ses programmes et ses projets comme toutes ses actions (Bachir Mazouz & Leclerc, 2008, p. 8).

Toutes ces insuffisances ont eu raison de l'administration publique, tant en ce qui concerne son mode de fonctionnement que ses différentes composantes. Les dépenses publiques sont jugées irrationnelles dans la mesure où les coûts engagés ne justifient pas nécessairement l'envergure des programmes en question. Le budget des États est souvent exposé à des dépenses non productives de résultats probants.

L'idéologie néolibérale se substitue ainsi au modèle de John Maynard Keynes qui préconise l'immixtion de l'État dans la gestion des affaires publiques. Le néolibéralisme est une idéologie politique qui rejette l'obligation de réguler et de gérer les activités socio-économiques par l'autorité publique. Elle est fondée sur une théorie économique selon laquelle « les mécanismes du marché¹⁹, laissés entièrement libres, mènent au plus haut niveau d'efficacité et de richesse²⁰ ». Dans cette logique, la performance économique est fonction des règles du marché librement défini. Donc, il est impératif de réduire l'intervention de l'État au maximum pour soutenir l'action et les processus qui prévalent dans le marché. Pour aller dans ce sens, les défenseurs du néolibéralisme délimitent le rôle de l'État à adopter des politiques de privatisation de ses entités et de mise en place d'un cadre favorable à la concurrence dans les offres de services destinés aux citoyens. Aussi, défendent-ils la dématérialisation des procédures administratives qu'ils jugent lourdes et contraignantes pour l'exercice d'une activité économique soutenue.

Les néolibéraux pensent que les flux de capitaux et les échanges de biens et services entre nations ne devraient faire l'objet d'aucune restriction. Le retrait des procédures administratives et même celui de l'État dans le commerce international est une condition sine qua non d'assainissement des termes de l'échange.

Autant de critiques, dans une situation de crise, vont obliger les gouvernements à apporter des réformes substantielles à l'appareil administratif. Les nouveaux concepts de « Bonne Gouvernance » et de « Management Public » font leur apparition. Pour Mazouz et Leclerc (Ibid.), les acteurs intervenants dans l'espace public considèrent ce nouveau schéma conceptuel de bonne gouvernance et de NMP, introduit dans l'appareil administratif, comme

¹⁹ Offre et demande

²⁰ <http://www.lacsq.org/nc/dossiers/services-publics/nouvelle/news/le-neoliberalisme-quest-ce-que-cest/>

une réponse aux niveaux de performance jugés très faibles. Charest (2012) s'inscrit dans la même logique et déduit que la faillite de l'État providence dans les années 1980, a favorisé l'expérimentation des usages en cours dans le domaine privé. Il affirme à cet effet que le discours néolibéral « véhicule notamment la supériorité des méthodes de gestion du secteur privé au détriment de celles du secteur public ». Il considère l'adoption de ces pratiques privées comme la solution ponctuelle applicable à l'administration publique pour solder ses insuffisances. Les néolibéraux considèrent ces pratiques du privé comme les solutions aux problèmes de l'administration.

L'administration publique, jusque-là marquée par le principe de bureaucratie wébérienne, va donc apporter d'importantes mesures de refondation, en réponse à ces critiques. La rationalité managériale s'introduit dans l'appareil d'État. La problématique qui est ici posée renvoie à la contradiction entre cette rationalité managériale et celle juridico-administrative : faut-il entretenir la culture de la performance ou au contraire miser sur le formalisme (respecter les règles et procédures). Étant donné que le nouvel élan est tourné vers la performance et l'adoption du management privé au contexte public, le concept de NMP prend forme. Dorénavant, «le management devient public» (Payette, 1992, p. 8), ce qui implique que l'État doit désormais gérer des politiques et programmes et non plus les administrer. Le NMP devient ainsi la nouvelle conception managériale sur laquelle toutes les administrations sont alignées.

La pensée néolibérale s'est donc substituée au « modèle bureaucratique » de Weber, qui a montré ses limites dans les années 1980. La succession de crises a eu raison de la « Bureaucratie Wébérienne » qui s'est révélé inefficace quant à la gestion de la situation de crise. La performance devient le principe directeur de la gestion publique. Cette situation s'accroît avec l'essor des mouvements citoyens et de l'approche client générée par la pensée néolibérale nouvelle. L'évaluation du service public est désormais l'apanage des citoyens. L'exigence est plus forte et les attentes se multiplient.

Charbonneau (2012) clarifie l'exposé sur le NMP en reprenant le modèle de Ferlie et al. (1996). Selon eux, la recherche effrénée d'efficience dans les activités de l'appareil d'État constitue le premier modèle du NMP. Le contrôle s'invite comme appui à l'amélioration de ces activités. Le deuxième modèle convoque un effet assouplissant sur tous les niveaux

hiérarchiques de l'organisation. Ils préconisent pour cela des politiques destinées à réduire le personnel et à décentraliser des activités au besoin. Toujours selon ces auteurs, la recherche de l'excellence est la troisième représentation du NMP. Le quatrième et dernier modèle place l'attente du citoyen au cœur de la prise de décision. Étant donné qu'il existe autant d'usagers que de prestations offertes, ce modèle différencie les services publics et reconnaît une authenticité propre à chaque service.

Le Nouveau management public et la Gestion axée sur les Résultats

Les nouveaux défis du management public sont aujourd'hui portés par des organisations internationales à forte influence, comme la BM ou encore le FMI qui en font la promotion. La quasi-totalité des gouvernements du Monde ont adopté les principes du NMP dans l'élaboration de leurs politiques publiques, pour être en phase avec les exigences desdites organisations.

Les politiques publiques sont de plus en plus libérales étant données que le capitalisme constitue le modèle économique dominant.

Toutefois, il est à signaler que tous les États modernes ne sont pas circonscrits dans les préceptes de l'idéologie néolibérale. Mais la plupart d'entre eux subissent l'influence de ce nouveau type de management public.

Rigaud (2012) évoque la complexité structurelle des nouvelles sociétés post-industrielles pour expliquer les changements de l'administration publique. L'auteur fait spécialement référence à « l'individualisation » et à « l'atomisation » de blocs syndicaux et des Organisations non gouvernementales, pour une redéfinition de l'action administrative. Cette nouvelle configuration s'attaque à l'élitisme politique et préconise une gestion participative de l'action gouvernementale.

Ce système de gestion tourne essentiellement autour de la performance. Les actions publiques doivent être efficaces et efficientes pour répondre aux exigences des citoyens-clients. Les relations entre gouvernants et gouvernés sont de type marchand. Dans cette perspective, la gestion est centrée sur les résultats. Lesquels font office d'indicateurs d'évaluation et de justification de l'utilisation des ressources.

Un plan de GAR est donc défini par les gouvernements pour piloter leurs nouvelles orientations axées sur un management de type nouveau. L'efficacité, l'efficience et la capacité à rendre compte étant les principes directeurs.

La GAR dans les États démocratiques contemporains

Pour la plupart des états qui s'identifient aux principes du NMP, l'adoption de la GAR s'est faite au terme d'un processus-test qui a pris du temps à se formaliser. Une politique expérimentale plus ou moins long (5 à 10 ans) a été le préalable à l'adoption de la démarche pour plusieurs pays, qui aujourd'hui l'appliquent (B Mazouz, 2012). Pour certains, il résulte d'un vote de loi (ibid.) :

- Les États Unis avec la GPRA (*Government performance and results act*) voté en 1993 : la GPRA est une série de lois visant à améliorer la gestion du rendement du gouvernement. Elle exige que les organismes s'engagent dans des tâches de gestion du rendement telles que l'établissement d'objectifs, la mesure des résultats et la déclaration de leurs progrès ;
- Le Québec avec la LAP votée en Mai 2000 : elle expose clairement l'orientation clients et la recherche de performance dans les rapports de gestion entre l'administration québécoise et les citoyens ;
- La France avec la LOLF, adoptée en 2001 : la France a voulu à travers le vote de cette loi, moderniser son appareil administratif en conférant à la LOLF une valeur exceptionnelle, au-dessus de toute loi ordinaire. La France a réussi le pari d'étendre l'application de sa loi sur toutes les composantes de son administration depuis 2006. Votée en 2001, elle a connu un processus d'application sur cinq années, intégrant graduellement les différentes structures publiques.

Dans les pays les moins avancés ou en voie de développement, l'adoption s'est faite sous la pression des organisations financières internationales, BM et FMI, pour le passage vers un modèle de GAR. L'adoption de la démarche pouvant être la contrepartie aux financements reçus.

2.1.2 Principes

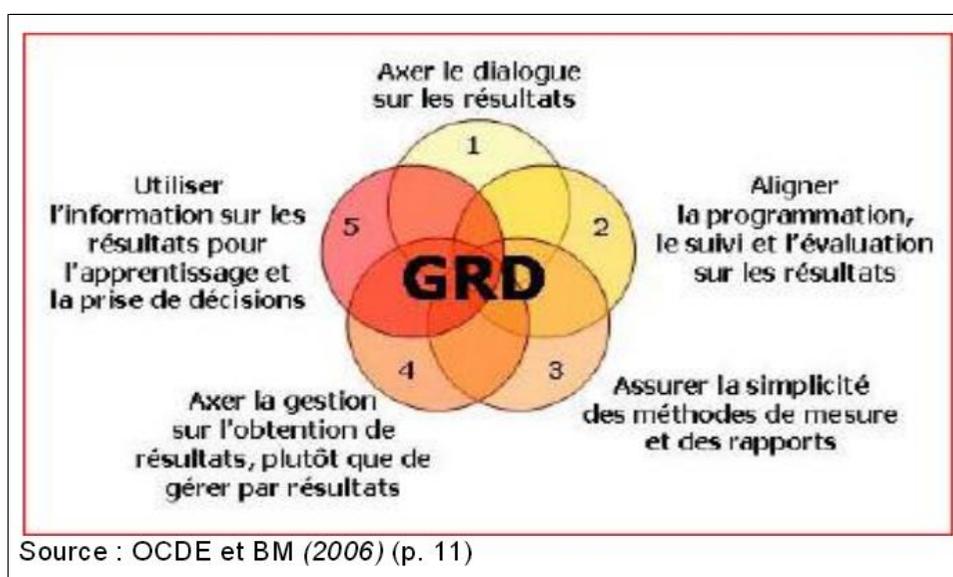
Aux fins de la mise en œuvre d'une démarche GAR, il est nécessaire pour tout organisme de se conformer aux cinq principes qui font l'essence même de la méthode.

Ces principes ont fait l'objet d'une convention à l'occasion de la tenue de la deuxième Table Ronde Internationale (TRI) sur la GAR, qui s'est tenue à Marrakech du 4 au 6 Février 2004.

Les principes qui y ont été définis sont tous interdépendants et interviennent à chaque étape du processus, pour déterminer l'outil de gestion adéquat pour une situation présente.

La figure 2 présentée, retrace les principales clauses qui ont été définie à l'issu de la table ronde de Marrakech.

Figure 2: Principes de Gestion Axée sur les Résultats



1. Axer le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus

Les interactions entre les différentes parties prenantes doivent exister au début et se multiplier tout le long du processus. L'information est censée atteindre toutes les cibles dans la perspective de susciter la réactivité dans chaque démarche et l'appropriation de chaque activité ou action à mener. Gérer en fonction des résultats implique également la définition de responsabilités et de niveaux de responsabilité pour chaque intervenant au processus. Pour chaque décision prise, ressource engagée ou action menée, il est primordial d'être en mesure de définir et d'individualiser le cadre dans lequel la décision, la ressource ou l'action s'inscrivent.

Un tel mode de gestion, s'articulant essentiellement autour du résultat ; il est donc capital de le protéger. La Convention de Marrakech prévoit à cet effet l'élaboration de stratégies d'évaluation et de gestion des risques. On gère en fonction des résultats pour être performant, donc moins le risque sera élevé, plus le niveau de performance sera optimal. L'implication de tous les acteurs est de mise dans la mesure où les chances de maîtriser la survenance du risque se multiplient s'il est connu de tous.

2. Aligner la planification, le suivi et l'évaluation sur les résultats

C'est sur la base des résultats attendus que doivent être définies toutes les politiques stratégiques. Les effets et impacts désirés renseignent sur le type d'indicateur à utiliser. Leur choix et utilisation restent fidèles tout le long du processus pour rendre compte de leur performance.

La feuille de route qui énumère les indicateurs à choisir et spécifiquement le programme de suivi évaluation à adopter, est en principe défini en fonction des résultats. Sa teneur et son caractère étant logiquement influencés par les résultats attendus.

3. Assurer la simplicité des méthodes de mesure et de rapports

La restitution de l'information tirée des résultats est accessible et facile d'interprétation. Également, ses méthodes de mesure ont vocation à produire des renseignements exacts, reflétant la réalité.

Sauf contrainte majeure, le principe veut que les résultats soient mesurés avec les indicateurs de départ. Tout changement doit être justifié par un fait majeur qui est de nature à contraindre la modification. Pour être en phase avec ce principe, les acteurs ont la latitude d'utiliser certains indicateurs de performance ou de risque pour s'adapter aux changements imprévus qui pourraient affecter le résultat. L'évaluation du risque revient donc justifier la nécessité de simplifier au maximum les méthodes.

Le choix d'un indicateur s'accompagne implicitement d'une levée de fonds. De ce fait, toute mesure destinée à rationaliser ces coûts oblige l'administration à choisir seulement les plus pertinents.

4. Axer la gestion sur l'obtention de résultats, plutôt que de gérer par les résultats

En principe, le focus est mis sur l'atteinte de résultats. Les actions engagées et les décisions prises doivent s'inscrire dans une logique de performance et d'atteinte d'objectifs. Cela implique donc la recherche d'efficacité et d'efficience sur toutes les orientations démarchées.

La particularité de la GAR, comparaison faite avec les méthodes traditionnelles de gestion, est le fait que le résultat attendu (prévision) est une variable clairement définie en prélude du déclenchement du processus. Il incombe aux gestionnaires d'organiser les ressources pour arriver à un certain niveau d'efficacité et d'efficience.

Dans le cas où les cibles ne sont pas atteintes, gestionnaires et autres parties prenantes doivent, de concert, apporter les mesures correctives qui s'imposent.

« On gère pour les résultats, et non par les résultats ».

5. Utiliser l'information issue des résultats en faveur de l'apprentissage et l'aide à la décision

Les rapports de suivi-évaluation sont, en l'état, des référentiels au service de tous les intéressés. Au niveau opérationnel, ils aident à l'apprentissage et au perfectionnement du personnel. En l'espèce, l'évaluation de la performance est une opportunité d'apprentissage.

C'est également un outil d'aide à la décision pour les décideurs. L'information issue de ces rapports, qu'elles soient positives ou négatives, doit arbitrer le choix des nouvelles orientations décisionnelles.

2.1.3 Concepts

Une bonne maîtrise de la GAR, c'est d'abord en respecter les principes, mais également identifier les concepts qui renvoient la notion. En effet, la pratique s'approprie des termes qui en font la quintessence. L'assimilation de ces concepts s'avère donc déterminante pour sa compréhension.

Fondamentalement, la notion de « résultat » en représente le concept essentiel. Dans une catégorie de second ordre, nous pouvons retrouver les notions suivantes : l'hypothèse, le risque, l'indicateur, le partenariat ou encore l'appropriation.

1. Résultats

Il n'est pas surprenant de retrouver le « résultat » comme le concept premier et fondamental d'une telle pratique. Toute la démarche tourne autour de ce concept. Il est donc essentiel de faire le point sur la notion de résultat pour une étude pertinente de la GAR.

Un résultat est la portée d'une action, qualifiable ou quantifiable, qui émane d'une relation de causalité. Il traduit également « ce que produit une activité consciente dirigée vers une fin souhaitée » (Laaziz, 2007, p. 5). Il peut être positif ou négatif. Dans leur modèle, Bachir Mazouz et Leclerc (2008) confèrent au résultat plusieurs connotations : résultat de prestation, résultat de gestion, résultat d'orientation et résultat d'amélioration globale.

Selon le modèle du PNUD (2009, p. 58), il est établi que les caractères du résultat doivent être de type S.M.A.R.T :

- Spécifique : doit refléter la particularité de la relation de causalité qui est à l'origine et de l'action ou l'évènement qu'il traduit ;
- Mesurable : qualifiable ou quantifiable aux moyens d'indicateurs de mesure ;
- Atteignable : l'atteinte d'un niveau de résultat doit être réaliste, possible ;
- Réaliste : doit être cohérent et refléter une situation évidente, factuelle ;
- Temporel : une chronologie et un terme dans le temps doivent pouvoir être relatés pour tout résultat ;

Lorsqu'un résultat est divulgué, il doit pouvoir relater une situation réelle :

- Une amélioration (d'une situation existante)
- Une augmentation (de données quantifiables)
- Un accroissement (d'un revenu)
- Un renforcement (d'une conjoncture positive)
- Une hausse (par rapport à un niveau)
- Une réduction (d'une échelle)

Dans la pratique managériale, trois niveaux de résultats sont principalement reconnus :

- Impact : c'est le niveau extrême d'un résultat escompté (effet à long terme) ;
- Effet : résultat immédiat ou intermédiaire (effet à court et moyen terme) ;
- Extrait : portée immédiate et factuelle issue d'une activité c'est le premier niveau d'un résultat.

2. Hypothèse

Lors de la formulation des plans stratégiques et des prévisions de résultats, les gestionnaires doivent tenir compte des probabilités que les attentes se matérialisent sous une forme négative. Ce sont donc des situations dans lesquelles certains aléas détournent les objectifs de résultats prévus. D'où la nécessité de formuler des hypothèses de départ pour prendre en compte tous les risques éventuels et ainsi prévoir des mesures applicables à des situations non désirables.

Concrètement, l'hypothèse peut être considérée comme le préalable à l'exécution d'une action qui génère un résultat. C'est une supposition, sans prise de partie, qui aboutit au résultat. En résumé, elle désigne des «suppositions déduites de facteurs ou de risques pouvant avoir des répercussions sur le progrès ou le succès de l'action de développement» (OCDE, 2002, p. 16).

Dans l'exposé des principes de la GAR, nous retrouvons l'obligation de « gérer pour les résultats ». De ce fait, elle donne une place importante à la formulation d'hypothèses avant exécution des programmes publics. Cela démontre une volonté de protéger et de fidéliser les résultats qui en découlent.

Le concept d'hypothèse est étroitement lié à celui du risque. Elle est formulée dans le but de prévenir d'éventuels menaces liées à l'activité.

3. Risque

Les probabilités qu'une hypothèse ne se concrétise pas forment le risque. Il combine l'ensemble des facteurs qui menacent ou qui pourraient déjouer l'atteinte des résultats souhaités.

La gravité du risque est proportionnelle au niveau du risque. Plus le risque est élevé, plus graves seront les retombés dans le cas où il survienne. Raison pour laquelle une bonne gestion implique une analyse de risques sur toutes les hypothèses établies.

La prise en compte du risque est une des mesures fondamentales qui font l'essence de la GAR. Pour toute évaluation de risque, le niveau peut être :

- Faible : les actions peuvent être engagées sans grand danger ;
- Moyen : les hypothèses peuvent être mis en application, sous réserve d'un contrôle ;
- Élevé : la prudence serait de rigueur. La modification du plan initial serait plus rationnelle dans pareil situation.

L'analyse du risque représente le cadre adéquat pour protéger le résultat, en amont. Une bonne GAR suppose la maîtrise du risque, quel que soit sa nature. La maîtrise du risque offre aux gestionnaires la capacité de le manipuler à des fins avantageuses pour l'activité. Il faut, en effet, comprendre que tous les risques ne sont pas indésirables. Le niveau de l'expertise, la qualité des interventions et le suivi interviennent au second niveau pour fidéliser le résultat attendu.

4. Indicateurs

Un indicateur est un outil d'aide à la décision, qualitatif ou quantitatif, qui évalue et fournit de l'information sur les changements et progrès d'une planification qui doit aboutir à un résultat.

Les indicateurs sont les balises du changement sur le chemin du développement. Ils permettent de repérer les résultats visés et revêtent une importance cruciale pour le suivi et l'évaluation (PNUD, 2002, p. 61).

De bons indicateurs de performance constituent une partie essentielle du cadre de résultats (ibid.). Un indicateur est qualifié de « bon » lorsqu'il présente les caractères suivants :

- La validité : doit mesurer effectivement la cible définie. On peut le comparer à d'autres indicateurs qui mesurent la même cible pour juger de sa validité ;

- La fiabilité : la constance doit être décelée dans les résultats obtenus pour une mesure effectuée dans les mêmes conditions. Le résultat qu'il reflète doit être conforme à la réalité ;
- La pertinence : relation cause- effet stable entre l'indicateur et l'objectif ;
- Une circonstance opportune : ils doivent s'articuler autour de données constamment mis à jour pour éviter l'obsolescence ;
- La mesurabilité : doivent être évalués et quantifiés en temps voulu ;
- Une quantité limitée : seuls les indicateurs importants pour le programme doivent être retenus.

En plus de toutes ces caractéristiques, un bon indicateur doit définir sa cible d'intervention, son espace couvert, un temps approprié, la quantité et la qualité de la mesure.

Quatre types d'indicateurs sont à distinguer :

- Indicateur de rendement ;
- Indicateur quantitatif : données statistiques, mesures numériques ;
- Indicateurs qualitatifs : analyse de jugement et perceptions ;
- Données de base : conditions établies en amont au déroulement du programme ; le processus vers l'atteinte des résultats sera évalué en fonction de celles-ci.

5. Partenariat

La considération des besoins des diverses parties prenantes au processus de GAR est primordiale à sa réussite. L'objectif étant l'amélioration de la performance pour satisfaire ces besoins dans la qualité et la quantité voulue.

Le concept de partenariat évoque des objectifs conjoints, des responsabilités partagées en ce qui concerne les réalisations, des engagements réciproques et une obligation de rendre compte de manière claire. Les partenaires peuvent être des organisations gouvernementales, de la société civile, des ONG, des universités, des associations professionnelles, des organisations multilatérales, des entreprises privées (OCDE, 2002, p. 29).

Les nouveaux termes du management public tel que « citoyens-clients », « citoyens-actionnaires », sont autant d'éléments qui renforcent l'exigence du partenariat selon une approche GAR.

6. Appropriation

Étant donné que des ressources sont engagées pour l'atteinte de résultats, la notion de responsabilisation interpelle tous les acteurs. Chaque partie prenante doit pouvoir justifier l'utilisation faite des moyens engagés et les responsabilités doivent être clairement définies pour chaque résultat obtenu.

2.1.4 Processus de gestion axée sur les résultats

Le cycle de la GAR détermine la chaîne constitutive des différents éléments qui interviennent dans le processus d'application d'un tel type de gestion. En même temps, il crée et explique les liens et interconnexions entre les principales étapes.

Il s'agit donc d'un ensemble d'instruments qui encadre la terminologie de la GAR, tout en précisant la nature des interventions à tous les niveaux.

Le développement qui suit fournira de l'information sur :

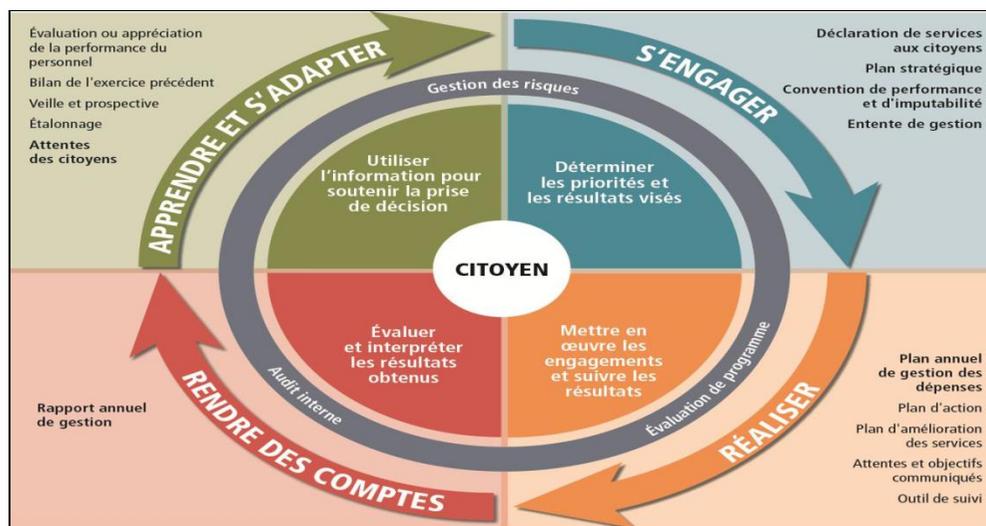
- La nature des activités et pratiques qui forment le concept ;
- La compréhension des connecteurs logiques qui donnent un sens à l'interdépendance qui existe entre les principales étapes ;
- Les voies et moyens qui mènent vers les objectifs fixés.

Le modèle présenté dans cette recherche est une synthèse des différentes approches GAR recensées dans la littérature. La GAR telle qu'elle est appliquée au Québec (Guide GAR Québec, SCT), associée à la démarche préconisée par certains organismes internationaux (OIF, PNUD), procurent les soubassements au plan formulé dans ce document.

A l'exception de quelques particularités, ces organismes partagent les mêmes principes et les grandes lignes de la démarche.

L'essentiel de ce processus s'articule autour de quatre (04) principales phases schématisées par la figure 3 suivante.

Figure 3: Cycle de gestion axée sur les résultats



Source : Administration gouvernementale (SCT)²¹

Phase 1 Apprendre et s'adapter

Une bonne lecture de l'information de gestion, couplée à une action adaptative issue de cet apprentissage, sont les préalables à toute démarche de GAR.

Cette première phase du processus GAR donne une importance capitale à l'expérience obtenue et à l'usage qu'on en fait : apprendre pour s'adapter.

A ce niveau du cycle, les acteurs sont tenus de porter un jugement sur le degré d'efficacité des différentes pratiques et en tirer des conclusions qui pourront soutenir la prise de décision pour l'amélioration de la qualité des services offerts. Une bonne adaptation à une gestion efficace, sous-tend une large mesure d'apprentissage au préalable. L'assimilation de la nature et la portée des actions et pratiques ayant un impact sur le résultat étant l'objectif premier de cette action.

²¹ <https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredegestion/gestion-axee-sur-les-resultats/index.html>

Dans la perspective d'un apprentissage du point de vue de la GAR, un certain nombre d'outils interviennent dans cette phase.

Ces outils d'appui à l'apprentissage sont les suivantes :

- Évaluation et appréciation de la performance du personnel ;
- Bilan de l'exercice précédent ;
- Veille et prospective ;
- Étalonnage,
- Attente des citoyens.

1. Évaluation et appréciation de la performance du personnel

Un employé est dit performant, lorsque dans la conduite des missions qui lui sont assignées, il démontre un niveau de performance optimal tout en se conformant à la nomenclature juridique et institutionnelle régissant son entité. Il agit également, de façon responsable, dans toute démarche pouvant préserver ou améliorer son environnement de travail.

L'évaluation du personnel est une fonction très importante du processus dans la mesure où elle permet d'avoir une lecture transversale des résultats obtenus. En effet, le résultat est l'effet réel obtenu après la combinaison de plusieurs actions ; chacune d'elle étant le fait d'un individu. Suivant cette logique, évaluer le personnel permet de définir pour chaque action, un responsable mais également le degré d'implication de chaque employé dans l'atteinte des résultats.

Il peut aussi ressortir de cette évaluation, de l'information concernant le comportement du travailleur et son influence sur son environnement. A partir de cette opération d'apprentissage sur le personnel, l'environnement et les conditions de travail peuvent être réajustés.

2. Bilan de l'exercice précédent

Les leçons tirées du précédent exercice ont vocation à apporter des éclairages sur les nouvelles orientations stratégiques ou à revaloriser une décision courante. Il faudra pour cela, dresser le bilan de l'exercice précédent. Il est établi à partir du plan d'action, des résultats

obtenus ainsi que des outils de suivi. Pour toute activité, un bilan peut être dressé à terme ou en cours d'exercice, selon l'urgence des modifications stratégiques à apporter.

L'analyse du plan stratégique antérieur évalue le degré de réalisation des engagements qui influencent directement le niveau de satisfaction des bénéficiaires (citoyens dans le cadre de l'administration). Il s'en suivra donc la consolidation des acquis et la correction des manquements.

Cette nécessité de revisiter les activités antérieures peut s'expliquer par la multiplication des plaintes (clients non satisfaits) ou par l'engagement de porter le niveau de performance à une échelle supérieure, par rapport aux résultats précédents.

Pour une meilleure exhaustivité, l'analyse doit s'ouvrir aux tendances environnementales (environnement externe) et aux capacités organisationnelles (environnement interne).

Dans la sphère publique, les climats socioculturel, économique et politique peuvent, de façon positive ou négative, agir sur le processus GAR.

L'environnement interne caractérisé par l'appareil administratif elle-même, a tout intérêt à s'autoévaluer dans l'exercice de ses activités antérieures pour répondre aux défis managériaux futurs.

3. Veille et Prospective

Le système de veille suppose la maîtrise des différents facteurs qui interagissent dans l'environnement ou évolue l'organisme. Elle consiste en une formalisation d'un système d'information qui collecte, traite et diffuse l'information de façon continue et dynamique. La veille est donc un système de pilotage sur lequel seront établis des diagnostics de l'environnement extérieur pour influencer positivement sur la prise de décision.

La veille peut être réalisée aux moyens d'indicateurs traitants :

- La collecte d'une information formelle et informelle ;
- La sensibilisation et la mobilisation du personnel au processus de veille ;
- Le traitement de l'information pour la prise de décision ;
- Le rendement de l'investissement.

La prospective, quant à elle, est une résultante directe de la veille. Le diagnostic effectué doit permettre à l'organisation de faire des projections sur ses agissements futurs, en rapport avec son environnement externe. La prospective explore l'évolution des changements dans l'environnement et leur interaction pour mener à de nouveaux défis et à des occasions stratégiques.

4. Étalonnage

L'étalonnage est un système de gestion qui adapte à la démarche en cours dans l'organisation, d'autres pratiques qui sont jugées pertinentes et exercées ailleurs. Il implique un large travail d'observation et de comparaison entre processus, pour en faire ressortir un modèle stratégique d'amélioration des processus et de la performance.

Trois types d'étalonnages sont principalement retenus dans la littérature de gestion :

- Étalonnage interne : les démembrements d'une administration peuvent entre eux, s'inspirer quant aux types de procédés utilisés dans les structures respectives ;
- Étalonnage concurrentiel : adoption de procédés utilisés dans une organisation différente, exerçant des activités similaires ;
- Étalonnage générique : activités similaires mais processus similaires.

5. Attente des citoyens

La prise en compte de ces attentes citoyennes offre l'opportunité de disposer d'intrants qui aideront à l'élaboration d'objectifs pour être en phase avec ces attentes. L'attente des citoyens constitue une donnée non négligeable dans une démarche GAR ; elle en constitue d'ailleurs l'un des principes directeurs. En effet, la GAR se veut un outil de gestion essentiellement centré vers la satisfaction des usagers (citoyens). Dans cette logique, la pratique met tout en œuvre pour placer les attentes citoyennes au cœur de la politique de prise de décision. Deux facteurs permettent d'évaluer objectivement l'attente des citoyens : l'analyse des plaintes et la mesure de la satisfaction de la clientèle.

Cette phase « Apprendre et s'adapter », lorsqu'elle est réalisée dans les meilleures conditions, fournit les préalables à une étape très importante du processus de GAR : il s'agit de l'engagement envers les citoyens et les élus.

Phase 2 S'engager

Au moyen de l'expérience tirée lors de la première phase et du stock d'information qui y a été collecté, il est à la charge des organismes publics de prendre des engagements relatifs à la matérialisation des objectifs fixés. C'est donc la deuxième phase du processus de GAR à laquelle toute organisation est tenue de satisfaire.

L'engagement a un caractère public et implique l'élaboration d'une feuille de route qui pilote la démarche vers l'atteinte des objectifs. C'est également dans cette étape que le plan stratégique est défini, avec ses objectifs, indicateurs et cibles.

L'engagement est fait envers les citoyens et se situe à quatre (04) niveaux (Guide GAR Québec) :

- Un Plan Stratégique (PS) ;
- Une Déclaration de Service aux Citoyens (DSC) ;
- Les Conventions de Performance et d'Imputabilité ;
- Une Entente de Gestion.

1. Le Plan stratégique

Le PS est un document qui expose les orientations stratégiques d'ensemble de l'organisation. Il retrace les grandes lignes de l'articulation logique qui existe entre la raison d'être, les priorités stratégiques et les activités de l'organisation.

L'essentiel d'un PS se résume ainsi : une vision et la définition de voies et moyens pour sa concrétisation. En l'espèce, c'est un processus structuré autour d'objectifs globaux, animé par une démarche stratégique et méthodique.

Un PS indique clairement les éléments suivants :

- Une mission,
- Une vision,
- Un contexte (environnement),
- Des enjeux,
- Des orientations stratégiques,
- Des axes d'intervention,
- Des objectifs,
- Des indicateurs de performance.

Une bonne planification, qui sera utile à la gestion, doit en principe satisfaire les critères qui suivent :

- La rigueur : des politiques très dynamiques qui interpelle la responsabilité ;
- L'importance : des engagements appuyés sur des programmes à forte valeur ajoutée ;
- La précision : l'engagement est clair et intelligible dans sa démarche ;
- Opportun : des engagements en adéquation avec les besoins exprimés.

Dans la mesure où tous ces critères sont respectés, la planification aura vocation à renseigner sur deux aspects essentiels à la gestion :

- La cohérence : pour fidéliser les engagements et obtenir les résultats prévus, la démarche doit être logique ;
- L'anticipation : le PS est établi pour éviter le pilotage à vue, la GAR priorise une gestion par anticipation.

Parallèlement à sa fonction de gestion, le PS est un support de communication global. En effet, dans ce document sont répertoriées les priorités de l'entité ; il permet ainsi de les divulguer pour encourager l'appropriation et la responsabilisation individuelle. C'est également un document public de lecture et d'évaluation des attentes citoyennes. Dans une démarche de GAR, un PS n'est pas tenu secret, elle doit être diffusée à l'interne comme à l'externe.

Les organismes publics ont tout intérêt à planifier leurs activités, condition essentielle pour avoir une main mise sur le futur et améliorer la performance.

2. La Déclaration de services aux citoyens

L'esprit de la GAR place les citoyens, usagers directs du service fournis, au cœur de la prise de décision. Il importe dans ce cas, que l'administration soit à même de justifier un certain niveau de qualité pour répondre aux attentes formulées. Pour être en phase, une bonne pratique de la GAR met à la charge des entités publiques l'obligation de s'engager à fournir un service de qualité aux citoyens. Cette exigence est traduite par la publication d'une DSC.

Selon le vocabulaire de la prestation de service, la DSC est définie comme étant «un document à caractère public dans lequel sont formulés les engagements d'un ministère ou d'un organisme quant au niveau et à la qualité des services offerts aux citoyens²²».

La déclaration contient non seulement un exposé global sur les services (nature et formes), mais également elle prévoit un volet critique réservé aux citoyens. Il s'agit d'un cadre prévu pour permettre aux usagers de signaler des insuffisances dans les prestations reçues.

Aussi est-il important de noter que l'administration publique, dans certains cas, n'offre pas ses services directement à la population. Elle peut avoir recours à des intermédiaires. Dans ce cas, elle doit également se porter garante de la qualité des services offerts par ses partenaires.

La DSC concerne toutes les ententes ou contrats que l'administration a pu engager dans le cadre de l'exercice de ses missions. C'est donc là une bonne pratique de gestion transparente que la déclaration fournit. En effet, tous les contrats ou engagements doivent, en principe, être rendu public. Cette exigence concerne notamment l'intermédiation dans la prestation de services.

Une DSC doit être constamment mis à jour pour être fidèle aux attentes citoyennes, très variables en général. Les déclarations antérieures ou des enquêtes auprès des citoyens aident à apporter les changements adéquats aux engagements déjà pris.

Des procédures de révision, peuvent à tout moment, être enclenchées pour actualiser l'engagement dans l'offre de services. Ces mesures interviennent dans le cadre :

- D'une redéfinition des politiques publiques générales ;
- D'une inadéquation notée entre les engagements antérieurs et les résultats obtenus ;
- D'une appréciation non favorable des services par les citoyens.

²² Office québécois de la langue française/www.oqlf.gouv.qc.ca/ressources/bibliotheque/dictionnaires/terminologie

Dans le cas d'une révision pour manquements ou des usagers non satisfaits, il incombe à la structure en question d'élaborer un Plan d'amélioration des services. La pertinence du Plan d'amélioration est soutenue par les éléments suivants :

- Une étude plus approfondie pour comprendre les résultats issus des enquêtes ;
- Une identification des services prioritaires ;
- Un sondage préalable à toute démarche pour percevoir des avis sur sa pertinence ;
- Une forte collaboration en vue de valider les changements prévus dans les programmes et politiques.

3. La Convention de performance et l'Entente de gestion

L'une des innovations majeures apportées par la GAR se traduit par la signature de conventions libres au sein des entités à caractère public. Ce type de convention crée un lien contractuel entre les autorités administratives et les agents chargés d'exécuter les politiques publiques. Les signataires de la convention prennent à leur charge, la responsabilité de conduire les activités opérationnelles vers l'obtention effective de résultats, tout en justifiant un niveau de performance optimal. En contrepartie, ils reçoivent des autorités certaines garanties leur assurant une autonomie et une plus grande liberté d'action dans l'exercice de leurs fonctions.

Au moment de la reddition des comptes, les conventionnés sont directement interpellés pour apprécier à quel degré la convention a été respectée.

En appui, une entente de gestion peut éventuellement être annexée à la convention de performance. L'entente est conclue entre l'organisme en question et sa structure de tutelle dans l'appareil d'État. Elle a vocation à assouplir les procédures administratives pour permettre au département conventionné de respecter ses engagements et ainsi être plus performant.

Toutefois, il est important de préciser que ce type de convention ne peut concerner tous les départements administratifs. Elle est réservée à ceux présentant des caractéristiques spécifiques. D'abord, le service offert doit être de type exceptionnel ou exclusif et destiné à une clientèle d'exception. Ensuite, le département doit disposer d'un mandat lui conférant un statut spécial par rapport aux autres unités. La troisième exigence est en rapport avec le niveau d'expertise reconnu à l'organe conventionné.

Après avoir pris des engagements publics, la pratique de GAR s'inscrit dans une suite logique qui implique que le contenu de tous ces engagements soit mis en œuvre.

Phase 3 Réaliser

Dans cette troisième phase du processus de la GAR, les engagements pris à l'étape précédente prennent forme. Tous les facteurs qui concourent à la réalisation des engagements sont combinés dans cette étape pour arriver à un niveau de résultat et de performance voulu.

Cette troisième étape s'articule autour de la conception de quatre documents utiles à la conduite des orientations :

- Plan Annuel de Gestion des Dépenses (PAGD) ;
- Plan d'action,
- Attentes et objectifs communiqués ;
- Outils de suivi.

1. Plan annuel de gestion des dépenses

Dans le souci de satisfaire aux principes de transparence, les organismes publics sont tenus d'associer à leurs engagements toute une plateforme de moyens qu'elles comptent utiliser dans ce sens. C'est dans le PAGD que sont retracées les différentes politiques en matière d'affectation des ressources financières. Il contient aussi la nature des interventions qui rentrent dans le cadre de la mise en œuvre des orientations stratégiques.

Toutes les composantes de l'organisation doivent agir de concert dans l'élaboration du PAGD pour fournir une information financière fiable, à l'intention des citoyens qui sont tenus d'en apprécier la pertinence.

A l'interne se fait le premier niveau de critique et d'appréciation de la politique financière. En effet, les démembrements de l'organisation apportent une première lecture de l'affectation des ressources financières dans leurs unités respectives ; tout en émettant des avis sur l'allocation. La présente démarche vise à rationaliser au mieux la dépense publique.

2. Plan d'action

Après avoir défini les orientations stratégiques et affecté les ressources, il convient de dresser un Plan d'action qui est chargé d'animer la vitalité des actions qui concourent à la réalisation des objectifs.

Le Plan d'action est le document qui traduit en actions concrètes la stratégie préalablement définie. Pour chaque action, il est défini un échéancier de réalisation. Le plan d'action respecte une chronologie d'exécution logique et une certaine hiérarchisation des activités en fonction des priorités organisationnelles.

Selon les besoins, les organismes ont la latitude d'opter pour la centralisation de toutes les activités autour d'un Plan unique, ou encore établir un plan propre à chaque composante. Dans le deuxième cas, la mise en place d'un service de coordination s'impose pour inscrire les différents plans dans une logique de gestion cohérente.

De manière spécifique, le Plan d'action renseigne sur :

- La traduction des orientations stratégiques en actions de gestion concrètes ;
- Le niveau opérationnel des activités ;
- Une échéance rattachée à chaque action ;
- L'affectation des différentes tâches aux intervenants (responsabilisation) ;
- Les moyens affectés à chaque activité.

Une fois établi, le Plan d'action détient les propriétés suivantes :

- Donner une information détaillée sur tous les facteurs et événements qui animent la vie de l'organisation ; de la planification stratégique à l'obtention des résultats ;
- Renseigner sur la vitalité des différentes composantes et leur apport ;
- Définir une politique rationnelle d'affectation de ressources en fonction des disponibilités.

Parallèlement, le Plan peut être utilisé en qualité de document de suivi pour appuyer la reddition des comptes.

3. Attentes et Objectifs communiqués

Cette pratique détermine particulièrement la participation effective d'un agent public dans la réalisation des objectifs d'ensemble de sa structure. La présente démarche est volontaire et toutes les organisations peuvent y avoir recours pour évaluer le personnel en fonction des liaisons existantes entre son Plan d'action et les contributions individuelles.

Le principe repose sur l'évaluation individuelle du personnel en fin d'exercice. Elle est faite sur la base du niveau d'atteinte des objectifs qui ont été assignés. C'est une pratique intéressante de GAR dans la mesure où elle individualise l'activité de suivi et par conséquent incite la recherche d'efficacité à tous les niveaux.

Exprimer des attentes et définir des objectifs individuels servent notamment à :

- Disposer d'outil pertinents liés à la promotion du personnel ;
- Avoir un jugement éclairé sur la part contributive de chaque employé sur les résultats obtenus ;
- Mettre en place un canal de communication direct entre exécutants et dirigeants ;
- Disposer d'une plateforme d'amélioration des conditions de travail en temps voulu ;
- Disposer d'un mobile actif pour stimuler la performance du personnel et son engagement.

4. Outils de suivi

Dans la phase « Réaliser » de la GAR, il importe que les responsables soient informés en permanence sur tous les aspects qui affectent la vie de l'organisation. Ils doivent avoir une main mise sur tous les paramètres qui ont une influence sur l'évolution de l'organisation. A cet effet, la GAR met en avant deux outils pertinents pour répondre à ce besoin : le Tableau de suivi et le Tableau de bord.

1. Le Tableau de suivi

Le Tableau de suivi donne une lecture générale sur les programmes prioritaires de l'organisme qui sont contenus dans le Plan Stratégique. En général, l'information fournie est périodique et a vocation à faire le point sur le niveau d'avancement des politiques phares mis en œuvre.

Les grandes lignes d'un tableau de suivi sont :

- Les constituants essentiels du programme de suivi ;
- Les objectifs à suivre et une énumération d'indicateurs de suivi ;
- Les résultats actuels ;
- La hiérarchisation des responsabilités ;
- Le degré de respect des échéances.

2. Le tableau de bord

A l'inverse, le tableau de bord est bien plus animé que le tableau de suivi. Son contenu plus détaillé, fait office de support de l'ensemble des flux d'information de gestion. Il enregistre une activité continue de traitement des données disponibles, dans le cadre du pilotage des activités.

Les principaux points du tableau de bord :

- Un système centralisé de l'information de gestion ;
- Un tableau de suivi ;
- Une reconstitution généralisée de toutes les rubriques du document ;
- Une énumération d'indicateurs ;

La GAR n'a de sens que, si au terme du processus, tous les acteurs responsables puissent rendre compte de leur part contributive.

Phase 4 Rendre des comptes

Une démarche de GAR est validée par la propension à rendre des comptes sur chaque activité, aussi bien au niveau opérationnel qu'au niveau stratégique. La Reddition des comptes est donc la quatrième étape du cycle de GAR qui permet d'éclairer les corrélations existantes entre les résultats effectivement obtenus et les attentes. La responsabilité de chaque intervenant au processus est engagée dans cette dernière phase pour justifier la portée de leurs actions ou décisions sur les résultats obtenus et la performance.

L'opération de reddition des comptes en tant que telle est précédée d'une mesure d'évaluation des résultats, qui par ailleurs en constitue la base. Cette évaluation est adossée au rapport annuel de gestion.

1. Évaluation des résultats

La finalité de l'évaluation se résume à l'obtention d'un exposé sur les décalages ou incohérence notés durant le processus. Elle repose sur une comparaison entre les attentes et les finalités réellement obtenues. On évalue pour apporter les mesures correctives nécessaires. Dans cette logique, il incombe aux responsables de l'évaluation d'identifier tous les éléments qui ont pu avoir une incidence directe ou indirecte, positive ou négative, sur les résultats en fin de cycle.

Pour la pertinence de l'information qu'elle fournit, l'évaluation s'applique aussi bien aux résultats en fin de cycle qu'à ceux obtenus en cours d'exercice. Contrairement à la reddition des comptes qui est exercée à la fin du processus, l'évaluation a un caractère plus ponctuel et périodique. En effet, elle est une fonction qui accompagne la gestion depuis la mise en œuvre des orientations stratégiques et donne des avis sur des questions ponctuelles.

Dès l'instant que les résultats sont évalués, la reddition des comptes peut être enclenchée.

2. Reddition des comptes

L'essence de la pratique de GAR traduit une volonté manifeste de renforcer la transparence dans l'administration publique et stimuler la performance. L'opération de

reddition des comptes est l'outil de gestion qui s'assure que tous les programmes exécutés, l'ont été suivant le respect de ces deux exigences.

Le premier niveau de la reddition est externe. Elle a d'abord lieu au niveau stratégique de l'organisation, en ce sens que les gestionnaires doivent rendre compte des impacts de leurs décisions stratégiques et l'affectation des ressources. Les bonnes pratiques de gestion imposent à ces administrateurs l'obligation de tout mettre en œuvre pour faciliter l'opération en créant les conditions favorables à une bonne audition. Ils doivent pour cela, fournir toute l'information fonctionnelle et mobiliser tout le personnel en vue de l'opération.

Le plus important volet de la reddition des comptes interne concerne le personnel. De la même façon que les gestionnaires engagent leurs responsabilités au nom de la structure à l'externe, les employés sont aussi liés par l'obligation de rendre compte aux gestionnaires. Les échelles de contribution aux résultats doivent être identifiés et les performances évaluées.

A l'externe, la pertinence de la reddition des comptes réside dans le fait qu'elle donne tout son sens à la démarche de GAR. Concrètement, les services sont offerts aux citoyens à qui l'administration publique est tenue de rendre compte sur la teneur et la qualité du service. La question de la transparence est ici évoquée. L'information de gestion doit être rendue publique et laissée à l'entière disposition des usagers, qui vont en apprécier le niveau de performance. Dans les États démocratiques actuels, les organismes publics rendent compte devant le parlement, principal entité de représentation populaire. L'outil d'usage présenté pour rendre compte de façon synthétique est le rapport annuel de gestion.

La GAR est une pratique cohérente qui respecte la déclaration de services faite aux citoyens en leur fournissant ces rapports de gestion pour l'appréciation du respect des engagements préalables.

2.2 La Maitrise d’Ouvrage Publique : grandes lignes d’une politique de gestion des infrastructures

Avant d’explorer les liens existants entre la GAR et la performance dans la conception d’infrastructures publiques, il serait opportun de faire le point sur les articulations actuelles, qui régissent le domaine de notre échantillon à l’étude.

Dans la pratique, la Maitrise d’Ouvrage Publique (MOP) représente le terme générique utilisé pour traiter de la gestion des grands travaux. En matière de maîtrise d’ouvrage, le modèle sénégalais est étroitement lié à celui français. Les pratiques qui ont cours dans le secteur sont entièrement inspirées des standards français. D’ailleurs, la mise en place du Conseil des Infrastructures (CI) révèle une transposition de substances pour la plupart reconnues au CAUE²³ français. En France, le vote de la loi sur l’architecture du 3 Janvier 1977 matérialise la naissance du CAUE ; la même formule a été reproduite au Sénégal avec la loi 2004-14 du 1er Mars 2004 instituant le CI (Secrétariat Général du Gouvernement, 2004a).

Pour une exploration dudit domaine, nous faisons la présentation générale d’un acteur agissant dans le secteur : l’APIX, qui est par ailleurs notre terrain d’étude pour ce projet. Mais avant cela, nous revenons sur les principaux acteurs reconnus dans le domaine de la gestion des infrastructures. L’intérêt de cet aperçu sur les divers acteurs réside dans le fait que la confusion est souvent faite sur leur rôle ou leur qualification. Nous commencerons donc ce développement par un éclairage sur les différentes fonctions dans conduite et la gestion des infrastructures.

2.2.1 Parties prenantes à la MOP

La distinction qui sera opérée dans cette partie permettra de positionner concrètement l’APIX (échantillon présenté au 2.2.2) dans son environnement et par la même, identifier ses divers partenaires dans le secteur.

²³ Conseil d’Architecture, d’Urbanisme et de l’Environnement

2.2.1.1 Maître d'ouvrage public

Le maître d'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. Premier responsable de l'ouvrage, il assure une fonction d'intérêt général qui lui est attribuée à titre permanent et qui le lie au vu de la loi²⁴.

Le rôle premier d'un maître d'ouvrage est de s'assurer que l'opération prévue est faisable et opportun. Une fois cette condition vérifiée, il est mis à sa charge les obligations suivantes :

- Détermination du site devant accueillir l'ouvrage ;
- Définition d'un programme d'exécution des travaux chronologique et cohérent ;
- Études prévisionnelles sur les budgets à dégager pour les programmes définis ;
- Activation des expertises relatives à la recherche de partenaires et la signature de conventions nécessaires pour le financement des projets ;
- Élaboration d'un calendrier technique qui retrace le processus de réalisation de l'ouvrage ;
- Conclusion des contrats avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs chargés de l'exécution des travaux.

Sauf dispositions contraires, le maître d'ouvrage a la latitude de fixer des dispositions supplémentaires, en appuies à celles exposées précédemment.

Le maître d'ouvrage peut, en tout ou partie, déléguer certaines de ces fonctions à une tierce personne morale, de droit public ou privé. Ces délégations concernent notamment les études relatives aux prévisions financières ou à la planification du programme devant mener à un ouvrage fini.

Il est également très fréquent dans la gestion des infrastructures publiques, la pratique de l'association des compétences. La complexité des travaux publics requière le plus souvent une association d'expertises multiples pour répondre aux exigences « énormes » occasionnées par les travaux.

²⁴ Loi instituant le conseil des infrastructures/Sénégal

2.2.1.2 Conducteur d'opération (Cop) et Assistant au maitre d'ouvrage (AMO)

En matière de réalisation d'ouvrages publics, les maitres d'ouvrage ne sont pas nécessairement détenteurs de toute l'expertise de la charge. La fonction de maitre d'ouvrage n'est pas tributaire d'un monopole absolu sur les questions juridique, économique, administrative ou technique. Le secteur des infrastructures est assez complexe et les besoins multiples. Dans cette logique, il devient impératif pour le maitre d'ouvrage de faire appel à des compétences extérieures pour l'exercice d'une tâche ponctuelle, à titre de prestataires. Les conducteurs d'opération et les assistants au maitre d'ouvrage sont les principaux interpellés par ce besoin. Dans l'exercice de leur fonction, les conducteurs et les assistants sont assez similaires, mais il existe dans la pratique quelques points qui les différencient. La plus importante de ces distinctions étant l'étendue de leur champ d'action. En effet, Le conducteur dispose d'une expertise générale dans le secteur des infrastructures tandis que l'assistant agit de façon plus spécifique (spécialiste d'un domaine).

Conducteur comme assistant, ils assurent les rôles suivants :

- Intervient dans la phase de planification des programmes en tant que conseiller technique, administratif ou financier du maitre d'ouvrage ;
- Accompagne le maitre d'ouvrage dans les procédures d'appel d'offre publics, le choix des maitre d'œuvre ;
- Agit en tant que contrôleurs des études déjà établis : concordance délais prévus et programmation des activités ;
- Fournit de l'assistance au MO pendant l'exécution des travaux, la réception et la vérification des garanties ;
- Établit le bilan financier de l'opération.

2.2.1.3 Les mandataires

Le maitre d'ouvrage a la possibilité de faire appel à un mandataire qui le représentera, en son nom et agit pour son compte, dans l'exercice de tout ou partie de ses fonctions. Il est toutefois exclu de la représentation les décisions d'envergure, qui engagent les principes fondamentaux de la gestion administrative ou la qualité des infrastructures. Il appartient au maitre d'ouvrage de délimiter le périmètre d'action du mandataire. Il garde les prérogatives

essentielles en matière de grands travaux ; certaines de ses attributions ne sont pas substituables.

Le mandataire est différent de l'assistant au maître d'ouvrage ; son pouvoir est bien plus étendu. Les attributions du mandataire peuvent être vues sous plusieurs angles :

- Établissement des fondements administratifs et techniques qui serviront de base aux études et exécution des travaux ;
- Aménagement des conditions préalables à la sélection du maître d'œuvre et des entrepreneurs ;
- Suivi permanent sur les contrats une fois les accords trouvés entre le maître d'ouvrage et les maître d'œuvre et entrepreneurs ;
- Assistance au maître d'ouvrage lors de la réception des travaux ;
- Intermédiation entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre et entrepreneurs à la rémunération.

2.2.1.4 Le maître d'œuvre

La confusion est souvent faite entre maître d'œuvre et maître d'ouvrage. Dans le domaine des infrastructures, le maître d'œuvre représente l'entité morale (ou personne physique) qui est en charge de la conception de l'ouvrage. Il s'assure d'opérationnaliser les questions architecturales et techniques défini par le maître d'ouvrage. Ce dernier est le bénéficiaire de toutes ces activités. Le maître d'œuvre est donc sous la tutelle du maître d'ouvrage.

A l'image de tous les autres acteurs, le maître d'œuvre détient également des missions qui lui sont propres :

- Apport de l'expertise architecturale et estimation des frais afférents ;
- Préparation des différentes demandes d'autorisation (permis de construire) ;
- Montage de dossiers pour consulter les différents entrepreneurs en vue de la passation de marché ;
- Direction des opérations jusqu'à réception de l'ouvrage par le maître d'ouvrage.

Dans les paragraphes qui ont précédé, nous avons donné un aperçu des principaux acteurs de la conception, la coordination et la gestion des infrastructures. Remarque doit

être faite sur un point : ils agissent au niveau stratégique des opérations. On peut ainsi citer d'autres partenaires qui agissent de concert avec ceux exposés.

En effet, au niveau de l'exécution on peut retrouver d'abord les entrepreneurs. Spécialistes de la construction, ils engagent les travaux tels que défini par le maître d'ouvrage et ses partenaires. Ce sont en général les entreprises qui agissent sur le terrain. Également, nous pourrions citer les Contrôleurs Techniques, qui sont aussi sur le terrain et qui s'assure de signaler les insuffisances techniques en temps réel. La construction, notamment celle de grands projets, est par essence un domaine à risque. Raison pour laquelle il est très fréquent de retrouver dans les chantiers des spécialistes du domaine, chargés de la prévention quant aux risques potentiels pouvant accompagner l'exécution des travaux. Les termes de Santé Sécurité au Travail (au Québec), ou Protection de la Sécurité (en France) qualifient généralement cette opération.

2.2.2 APIX : maître d'ouvrage dans le secteur

La cohérence de la démarche nous impose de consacrer une partie du document à la présentation de notre échantillon, terrain de la recherche. La mise en relation de nos concepts pour réaliser notre investigation exploratoire est prévu dans ce terrain, d'où l'intérêt de l'introduire dans cette partie.

2.2.2.1 Présentation

L'Agence Nationale en charge de la Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX), est une Société Anonyme à participation publique majoritaire, directement rattachée à la Présidence de la République du Sénégal.

Le décret n° 2000-562 en date du 10 Juillet 2000 donne acte de la création de ladite agence et lui confère principalement une fonction d'assistantat et de conseil auprès du Chef de l'État dans la conception et l'exécution de politiques d'investissement et de travaux de portée nationale.

- Contexte de création

L'APIX a été créé sur fond d'une volonté politique axée sur la promotion de l'investissement, en l'orientant vers les secteurs et les cibles ayant le maximum d'impact sur la croissance, l'emploi et les défis liés à l'éradication de la pauvreté au Sénégal. Aussi était-il dans les perspectives du Chef de l'État de lancer des projets d'infrastructures d'envergure nationale pour appuyer la production ; condition essentielle pour donner une importante impulsion à l'investissement privé.

La vision du Président, matérialisée par l'instauration de l'agence, est fondée sur les attentes suivantes :

- Accompagner les détenteurs de capitaux étrangers et nationaux dans la réalisation de leurs projets au Sénégal ;
- Promouvoir les avantages concurrentiels du Sénégal ;
- Piloter la réforme du milieu des affaires ;
- Contribuer à l'effort national de restructuration et de réhabilitation des infrastructures.

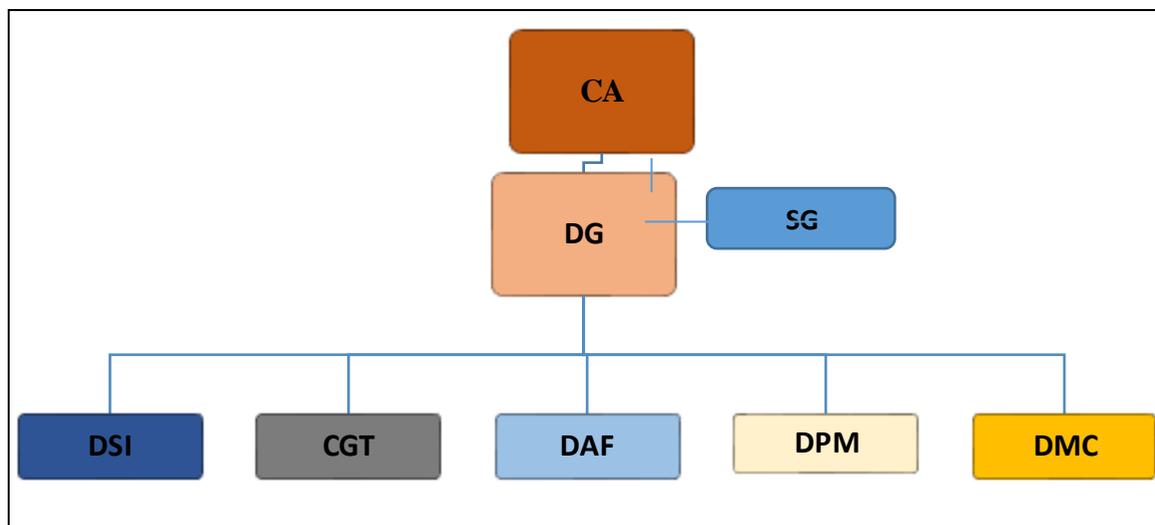
- Organigramme

L'APIX est constituée de directions opérationnelles qui mettent en œuvre la vision de la Direction générale à travers des plans d'action. Elles travaillent en étroite collaboration avec les services supports qui mettent en œuvre leurs programmes d'activités tout au long de l'année au plan local comme à l'échelle internationale. Les rapports entre Directions et services supports sont prévus à tous les niveaux, tant en ce qui concerne les formats d'intervention que pour ce qui est des outils et supports dédiés.

Dans la conduite de ses activités, l'APIX se repose sur un certain nombre d'entités qui, tout en travaillant dans l'ombre de cette grande machinerie, n'en constituent pas moins autant de structures indispensables à la bonne harmonie de l'ensemble. Parmi ces « invisibles de la machine », nous citerons la Direction Financière, la Direction de la Communication, la Direction des Passations de Marchés et le Secrétariat général avec ses différents services rattachés.

La hiérarchisation des principaux services de l'agence est schématisée par la figure 4 suivante :

Figure 4: Organigramme APIX



Source : Direction Marketing et Communication (DMC)/APIX

CA Conseil d'administration

DG Direction Générale

SG Secrétariat général

DSI Direction du service aux investisseurs

CGT Coordination des grands travaux

DAF Direction administrative et financière

DPM Direction passation des marchés

DMC Direction marketing communication

4 Métiers en synergie

Depuis seize (16) ans, l'APIX s'illustre dans l'exercice des métiers ci-dessous :

- Promotion des Investissements
- Prospection active d'investisseurs privés
- Conception de support et outil de promotion
- Veille et *Benchmarking*

Grands Travaux

- Maîtrise d'ouvrage déléguée de l'Autoroute à péage Dakar-Diamniadio
- Conception de l'AIBD
- Maîtrise d'ouvrage du CICD (Centre International de Conférence de Dakar)
- Restructuration de Pikine Irrégulier Sud
- Zone Économique Spéciale Intégrée de Dakar
- Renforcement des capacités énergétiques du Sénégal

Service aux Investisseurs

- Guichet unique des agréments
- Bureau d'appui à la création d'entreprises
- CFPA (Centre de Facilitation des Procédures Administratives)
- Zones économiques dédiées

Environnement des Affaires

- Secrétariat permanent au Conseil Présidentiel sur l'Investissement (CPI)
- Formulation des réformes
- Participation à la formulation des documents de politiques publiques
- Pilotage de la mise en œuvre des réformes de l'environnement des affaires

2.2.2.2 Mission

Les missions assignées à l'APIX sont énoncées dans le décret présidentiel n° 2000-562 du 10 Juillet 2000²⁵ portant création de ladite agence.

L'article 2 de ce décret donne corps au principe général qui a trait à la mission ainsi définie à l'agence :

L'agence a pour mission d'assister le Président de la République dans la conception et la mise en œuvre de la politique définie dans les domaines de la promotion de l'investissement et des grands travaux.

²⁵ Décret abrogé et remplacé par le Décret n° 2003-683 du 5 Septembre 2003

Il ressort de cet article que les prérogatives de l'agence s'articulent autour de deux axes d'intervention majeurs. La première se rapporte à la promotion des investissements et la seconde à la conduite et la supervision des grands projets d'infrastructures tels que définis dans la politique des Grands Travaux spécifiée par le Chef de l'État.

- La Promotion des Investissements

L'APIX détient la responsabilité de définir et de réaliser les actions nécessaires pour donner un élan à l'accroissement des investissements privés. Dans ce sens, elle est en charge de :

- L'étude de prospection et de reconnaissance des investisseurs ;
- La publicité du Sénégal comme cadre favorable à l'Investissement Direct Étranger ;
- La réception et l'accompagnement ;
- La simplification des formalités en rapport avec l'obtention des documents administratifs ;
- La délivrance, sur demande, de tout renseignement concernant le climat des affaires au Sénégal ;
- L'assistance au partenariat.

L'agence a également la latitude de porter un jugement, de faire des allégations ou donner des avis sur toute question d'investissement impliquant le gouvernement.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'agence est mise sous la tutelle d'un corps de contrôle qui est chargé de superviser directement ses actions. Il s'agit d'un Comité Stratégique en charge de la promotion des investissements. Le Président de la République se charge lui-même de la nomination de ses membres ; ainsi répartis :

- Un Président,
- Trois (03) responsables choisis dans le secteur privé ;
- Trois (03) mandataires de l'État ;
- Le Directeur General de l'APIX.

- Grands Travaux

L'agence peut, à tout moment, être saisie par le Chef de l'État sur des questions de conceptions ou de supervision de grands travaux « qu'il juge prioritaire et dont il compte superviser directement la réalisation ».

A cet effet, la structure assure la coordination et le suivi, au nom de l'État, des grands travaux listés ci-dessous :

- Le nouvel Aéroport International de Diass ;
- L'autoroute de l'Avenir (à péage) entre Dakar et Thiès ;
- La Cité des Affaires Ouest Africain ;
- La ligne ferroviaire à écartement standard.

La présente liste est passible de changements ou de compléments apportés par décret présidentiel.

Toujours dans l'étendue de ses missions, l'agence peut donner des avis ou appuyer d'autres projets d'infrastructures dont elle n'est pas en charge.

2.2.2.3 Projets gérés

L'APIX est aujourd'hui en charge de la coordination et du suivi des grands travaux d'infrastructures tels que déclinés par la vision du Chef de l'État. Ce dernier confie à l'agence le pilotage des grands ouvrages qu'il entend superviser directement et dont il considère l'achèvement comme prioritaire. D'ailleurs, c'est ce qui confère à l'APIX une autonomie dans sa démarche.

La Coordination des Grands Travaux (CGT), qui est sous l'autorité directe du Directeur Général de l'Agence, est garante de l'exécution de tous les projets d'infrastructures confiés à l'APIX. Elle a pour mission de trouver des partenariats et signer les contrats nécessaires à la réalisation des ouvrages.

Les paragraphes qui suivent déclinent les détails de l'ensemble des projets dont l'agence est en charge.

2.2.2.3.1 Autoroute à péage

Remarque : Les données présentées dans cette partie sont essentiellement extraites du rapport d'évaluation du projet d'Autoroute du Fonds Africain de Développement (n.d.) et de la fiche de projet déclinée par l'APIX.

- Contexte du projet

Le projet d'Autoroute à péage intervient en appui à la redéfinition de la politique stratégique de développement du Sénégal, engagé depuis 2006 avec le régime de l'ex Président Wade. Deux plans stratégiques de cette politique ont directement motivé le projet d'Autoroute (aussi appelé Autoroute de l'avenir). Il s'agit notamment de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Sénégal, la deuxième du genre (DSRP) et la Stratégie de Croissance Accélérée du pays.

Le constat de la situation d'avant-projet fait état d'une perte économique estimée à 100 milliards FCFA par an (Forum Transport BAD), dû aux embouteillages et autres complications notées dans le trafic routier.

La volonté de l'État de construire une nouvelle Autoroute sur l'axe Dakar-Diamniadio est également justifiée par la nécessité de se conformer à la loi CET 2004, qui définissait un nouveau cadre juridique et institutionnel au secteur des infrastructures.

- Objectif du projet

Dans sa politique de mise à niveau de ses infrastructures, le gouvernement attend de son projet qu'il matérialise les objectifs suivants :

- Décongestionner la capitale, en assurant un trafic fluide à l'entrée comme à la sortie de Dakar ;
- Mettre en place un support routier de rattachement des cinq principaux pôles : la capitale économique et administrative Dakar, la ville de Pikine, la région de Thiès, la nouvelle Zone Économique et le nouvel Aéroport International en construction ;
- Revaloriser la politique d'aménagement du territoire et de décentralisation ;
- Donner une impulsion significative à l'intégration sous régionale, qui passe par la construction des grands corridors routiers (Dakar-Bamako, Dakar-Conakry, Dakar-Banjul).

- Description

Construction d'une Autoroute à système de péage reliant la ville de Dakar à celle de Diamniadio. En réponse à la politique de cohérence stratégique des infrastructures, elle doit également desservir l'AIBD, localisé à Thiès.

En phase d'exploitation depuis Aout 2013.

- Caractéristiques

Modèle PPP : Concession, Contrat de Construction, exploitation, transfert (CET), signé avec le groupe Eiffage le 2 Juillet 2009.

Contrat délivré sur appel d'offre public (sur environ 3 ans). Pré-qualification Avril 2007, sélection Eiffage Décembre 2008, signature Juillet 2009.

PPP sur 30 ans (depuis le 1^{er} Décembre 2009)

Livré en Aout 2013, Durée des travaux 44 mois

Signature d'un avenant au contrat pour le prolongement de l'Autoroute jusqu'au nouvel Aéroport

25 km de route à péage, 7 échangeurs et 7 passerelles piétons

Trajet moyen 30mn (2h en moyenne avant le projet).

- Composantes du projet

Composante 1 : Travaux autoroutiers

Composante 2 : Libération des emprises

Plusieurs familles ont été déplacées pour les besoins de la construction de l'Autoroute (environ 10000). Cette opération s'est faite en parallèle avec un important programme d'accompagnement social des populations déplacées.

Composante 3 : Restructuration urbaine quartiers de Pikine Irrégulier Sud, Aménagement sites de recasement à Tivaouane Peulh et Keur Massar, pour les populations déplacées.

Une superficie de 165 ha couvre les sites de recasement.

Composante 4 : Suivi et Gestion de l'Autoroute

- Parties prenantes

Le tableau 2 qui suit retrace le modèle PPP qui a cours dans le financement des grands travaux de l'APIX.

Tableau 2: Parties prenantes au projet d'autoroute

Partenaires	Bailleurs	
	État	Partenaires Privé
État du Sénégal (APIX)	AFD BM BAD	
Partenaire privé : SENAC		BOAD IFC BAD CBAO

Sources : Données extraites Fiche de projet Autoroute/APIX

L'État du Sénégal, représenté dans ce projet par l'APIX, a conclu les contrats nécessaires pour apporter la « part public » du financement. La Société Eiffage de la Nouvelle Autoroute Concédée (SENAC) assure l'apport de bailleurs privés.

- Financement du projet

Les coûts engagés et les principaux pourvoyeurs sont représentés dans le tableau 3.

Tableau 3: Répartition coût total du projet

Origine Financement	Montant par composante en milliards					TOTAL L
	Travaux Autoroutiers	Libération des emprises	Recasement	Restructuration urbaine	Autres	
Phase 1						
État du Sénégal	82,8	18,6			5,9	107,3
Phase 2						
État du Sénégal	37,8	37,4	5,4		5,6	86,2
BM		11,1	18,2	13,6	9,6	52,5
AFD	16,4		12,6	9,4	1,6	40
BAD	33,2					33,2
Eiffage	61,0					61,0

Total phase 1 et 2	231,2	67,1	36,2	23,0	22,7	380,2
-----------------------	-------	------	------	------	------	--------------

Source : APIX²⁶

La construction de l'autoroute a engagé des fonds à hauteur de 380,2 milliards de FCFA²⁷, financés par l'État du Sénégal et ses différents partenaires. Un modèle de partenariat public privé (PPP) a justifié les mesures de financement du projet.

2.2.2.3.2 Aéroport International Blaise Diagne

- Contexte du projet

Deux programmes de développement, d'envergure nationale, ont fait la promotion de la nécessité d'ériger un nouvel Aéroport International.

La première se rapporte à la question de décentralisation et de décongestionnement de la capitale Dakar (82,38 km² pour plus de 3.000.000 d'habitants). L'une des mesures a donc été la mise en service d'un nouveau centre de transit aérien, qui par extension, favorisera la création d'un nouveau pôle économique hors de la capitale déjà très achalandée.

Également, le Sénégal s'est engagé dans une bataille de récupération du hub aérien de l'Afrique Occidentale, jusque-là dominé par la Côte d'Ivoire. De par sa position géographique enviable, le site sénégalais a toujours été considéré comme la plaque tournante et escale préférentiel du trafic aérien Nord-Américain et Européen. Toutefois, l'infrastructure aéroportuaire adéquate n'a jamais suivi, d'où le recours à l'espace Ivoirien.

C'est en considération de ces facteurs essentiels à l'émergence économique, que les autorités ont jugés stratégique la création d'un nouvel Aéroport qui répond aux normes international de trafic aérien. Le suivi et la coordination étant confiés à l'APIX.

- Objectifs

Les objectifs de la construction de l'aéroport sont de trois ordres :

- Jouer un rôle sentinelle en appuie à la politique de développement régional, qui passe inévitablement par le décongestionnement de la capitale Dakar ;

²⁶ <http://investinsenegal.com/Autoroute-de-l-Avenir.html>

²⁷ Franc des Colonies Françaises d'Afrique

- Favoriser la naissance d'un second pôle économique hors de la capitale ;
- Positionner le Sénégal comme hub aérien d'Afrique Occidentale ; carrefour et centre d'échanges du trafic entrant et sortant entre le continent Africain et ceux Européen et Américain.

- Description

L'objet principal du projet est la construction d'un nouvel Aéroport international dénommé Blaise Diagne (AIBD), en remplacement de l'actuel Aéroport Léopold Sédar Senghor situé à Dakar.

- Emplacement : Diass (région de Thiès) à 45km de la capitale Dakar ;
- Surface occupée : 2600ha, contre 800 pour l'actuel aéroport ;
- Implantation de 02 pistes d'envol et d'atterrissage de 4000m*45m ;
- Une capacité d'accueil initiale de 3.000.000 de passagers/an, avec possibilité d'extension ;
- Capacité de réception de 80.000 mouvements d'appareils/an, à long terme (25000 initialement prévus).

Les fonctionnalités de l'aéroport seront de nature à assurer :

- Des vols commerciaux
- Des trafics de passagers et fret
- La maintenance d'aéronefs
- Le stockage et la conservation de produits frais.

- Financement

Précision importante : Les données suivantes sont avancées à titre illustratif. Notre investigation a révélé le caractère confus et imprécis des estimations du niveau de financement de l'Aéroport. Aucun consensus n'a pu être trouvé sur les montants exacts investis, ni sur le nombre d'avenants signés. La presse sénégalaise parle de nébuleuse ; nous avancerons plus sur cette question au (4.1.3) Insuffisances d'une maîtrise d'ouvrage public.

De ce fait, pour approcher au mieux la réalité, nous avons retenu les données de la Banque Africaine de Développement. Cette institution est assez démarquée de toute coloration (politique ou autre) et elle assure un suivi suffisamment critique et régulier des projets qu'elle finance dans les différents pays Africains.

Données BAD

Coût total : 575 millions d'Euros (financés par des prêts), 17 millions d'Euros (Gouvernement) et 42 millions d'Euros financés sous contrats BOT (construire, gérer et transférer)

Financement BAD : 70 millions d'Euros. Maturité du prêt : 18 ans

Emprunteur : AIBD S.A. (100% détenu par l'État du Sénégal, représenté par l'APIX)

Date d'approbation : 15 décembre 2010

Date du 1er décaissement : 16 février 2012

Source : Groupe Banque Africaine de développement²⁸

2.2.2.3.3 Nouveaux projets

Ces nouveaux projets tournent principalement autour du Train Express Régional (TER) et de la Cite des Affaires. A l'aide du rapport d'activité (2015) de l'agence et le document sur le PSE du gouvernement, les informations suivantes ont pu être prélevé.

1. Le Train Express Régional (TER)

- Contexte

En adéquation avec la volonté du Chef de l'État de placer le Sénégal sur la voie de l'émergence, les actions allant dans le sens de revitaliser le secteur des transports sont qualifiées d'intérêt supérieur dans le processus de développement au niveau local et sous régional.

Partant de ce nouveau schéma directeur du développement, le gouvernement s'est déjà lancé dans la conception et la réalisation de grands travaux routiers, dont la plus

²⁸ <https://www.afdb.org/fr/news-and-events/blaise-diagne-international-airport-9663/>

importante reste l'Autoroute à péage Dakar-Diamniadio. Des lors, les nouvelles orientations sont axées sur un nouveau cadre moderne et rationnel de promotion du sous-secteur des transports ferroviaires.

Ce nouveau contexte explique donc la volonté du Chef de l'État de confier à l'APIX la conception et la réalisation d'un nouveau tracé ferroviaire de Train Express Régional (TER). L'ouvrage devra relier Dakar au site du nouvel Aéroport.

- Objectifs

Les objectifs sont ainsi fixés :

- Promouvoir l'émergence de nouveaux pôles urbains et ruraux pour décongestionner les espaces encombrés ;
- Rationnaliser les politiques de développement régional par une distribution de la richesse créée de la manière la plus équitable possible entre les contrées urbaines et rurales ;
- Accentuer les efforts de réhabilitation et de développement du réseau ferroviaire ;
- Apporter une solution pratique aux problèmes liés au déplacement urbain et interurbain entre la capitale et les axes régionaux ;
- Connecter Dakar aux nouvelles zones d'influence : AIBD, PUD, ZESI etc. ;
- Jouer un rôle actif dans l'émergence du pays en termes d'emplois à créer et d'agglomérations à booster l'activité économique.

- Description du projet

Tracé : Dakar centre (Ouest) vers l'intérieur du pays

57 Km de voies ferrées

Gares et points à desservir :

- Dakar-AIBD en 45 minutes
- Un total de quatorze (14) gares sur l'ensemble du tracé
- Doter la ville de Diamniadio d'une gare symbolique

- Caractéristiques
 - Vitesse 160km/h
 - Voies à Écartements standards (pour les usagers) et une voie métrique (pour le transport de marchandises)
 - Chemin de fer électrique (25kV)
 - Un entrepôt pour l'assistance et la maintenance
 - Un périmètre fermé et entièrement sécurisé.

Échéance de réception des travaux : 2018 – 2019

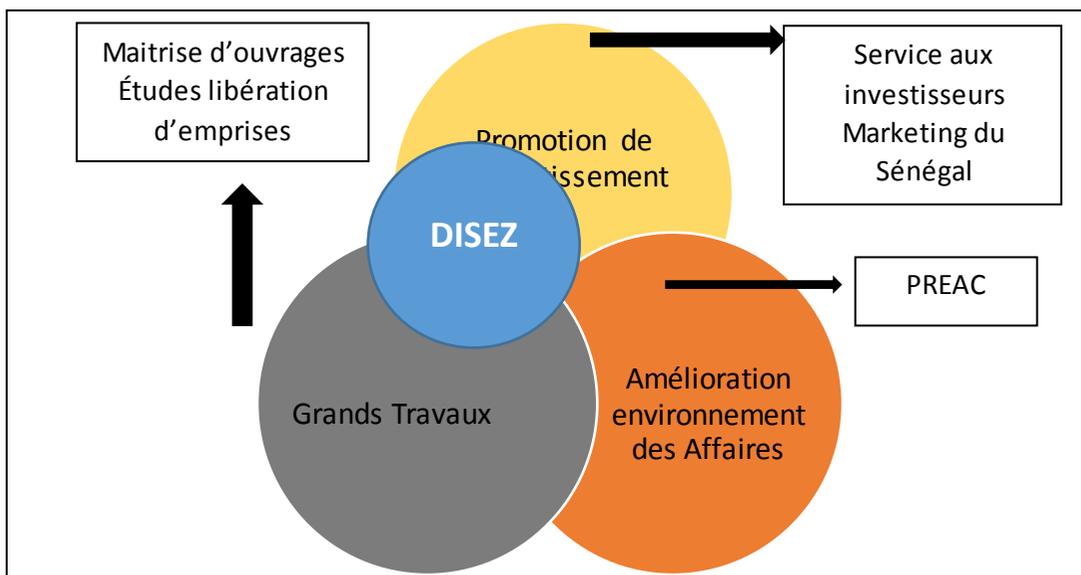
2. Sur les rails du futur : Le vrai Dakar des Affaires

Deux infrastructures phares dans la liste des Grands projets gérés par l'APIX sont la Zone Économique Spéciale Intégrée (DISEZ) et la Cité des Affaires. Pilotée par la Direction des Nouveaux Projets (DNP) de l'APIX, la conception de ces deux programmes a connu des avancées majeures en 2015 à travers des conventions de partenariats avec *Mauritius Africa Fund (MAF)*, le FONSIS, *Dubai Port World (DPW)*, la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG Maroc) et la Caisse de Dépôt et de Consignation (CDC Sénégal).

La Zone Économique Spéciale Intégrée (DISEZ) est une plaque tournante qui anime une activité économique dans laquelle les acteurs auront accès à un service répondant aux normes internationales en matière d'échanges. Le plan fiscal en vigueur dans l'espace est unique et avantageux pour tous les intervenants, avec un formalisme simplifié au maximum. La notion de Zone Économique est une version améliorée de la ZFI (Zone Franche Industrielle). Elle sera composée d'une zone industrielle, des aires de prestation de services, des locaux et un plateau logistique. Dans la seconde phase, il est prévu un espace commercial, des stations touristiques et des espaces résidentiels.

La Zone Économique Spéciale se trouve au cœur des missions de l'APIX (fig. 5).

Figure 5: Zone Économique Spéciale Intégrée



Source : APIX, rapport d'activités 2015

La Cité des Affaires qui sera bâtie sur une superficie de 800 hectares sur l'emplacement de l'actuel Aéroport International Léopold Sédar Senghor, offrira aux firmes multinationales et aux grandes entreprises, un tremplin pour conquérir le marché Africain, depuis Dakar. La Cité sera dotée d'espaces et d'infrastructures adéquats pour accueillir les quartiers généraux des organismes. Elle transforme ainsi la ville en une grande plaque tournante qui anime les échanges et les affaires financières. La Cité fonctionnera avec un cadre légal particulier (sécurité des capitaux, formalités simples, exonérations).

La combinaison des deux projets créera un environnement favorable à l'éclosion d'un pôle compétitif qui aura un impact positif et certain sur l'économie nationale. La Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) du pays pourra s'appuyer fondamentalement sur ce pôle et par la même occasion placer le Sénégal comme le carrefour des affaires en Afrique Occidentale.

2.3 État du secteur des infrastructures au Sénégal

Galibaka et Kangoye (2014), à travers leur rapport/pays de la BAD sur le Sénégal donnent un large aperçu sur la situation des infrastructures dans le pays. Une immersion dans notre terrain d'étude implique nécessairement une vision sur l'environnement externe de l'organisation dont il est question (APIX). De ce fait, un bref inventaire de l'état des infrastructures dans le pays est proposé pour clôturer notre revue de la littérature.

2.3.1 Infrastructures routières

Par rapport à la superficie du pays (196722 km²), le Sénégal dispose d'un réseau routier assez important, qui assure le strict minimum en matière de circulation des biens et des personnes. Le réseau est évalué à 14.959 km, devant assurer la mobilité d'un parc automobile estimé à 347.901 véhicules (dont 25% seulement neuf). Le réseau le plus important est couvert par des pistes sur 20.000 km. Elles assurent le plus souvent le trafic dans les axes régionaux.

Dans la dernière décennie, deux programmes majeurs ont été adoptés pour encadrer le sous-secteur des infrastructures routières. Il s'agit du Programme d'Appui à la Mobilité Urbaine (PAMU) et du Programme Sectoriel des Transports (PST). Ces programmes ont soutenu une évolution du réseau routier tout en institutionnalisant les réformes sectorielles dont la plus importante reste le Fond d'entretien routier de deuxième génération.

Malgré tous les efforts produits dans le domaine, les infrastructures routières n'en sont pas pour autant à la hauteur de soutenir un niveau de circulation qui connaît des avancées exponentielles (nombre de véhicules).

Une situation que les autorités expliquent ainsi :

- L'absence d'un cadre légal régissant le classement routier ;
- L'absence de régularité dans les opérations de maintien des routes ;
- L'absence de réglementation en ce qui concerne la circulation des gros porteurs ; premiers responsables de la déféctuosité des routes ;
- Le non-respect du droit routier ;

- Des financements insuffisants ou inexistants dans certaines parties du pays ;
- État de délabrement avancé des routes ;
- L'existence de pots de vin dans les travaux de voirie.

En considération de ces contraintes, le gouvernement s'est engagé à relever les défis suivants :

- Développement du transport rural et des corridors routiers pour désenclaver le pays ;
- Faciliter le transport dans les corridors et renforcer la sécurité routière ;
- Réglementer le mode de circulation des gros porteurs par l'application d'un contrôle plus stricte ;
- Trouver des moyens de financements innovants et multiplier le partenariat pour le financement des infrastructures ;
- Construction d'axes routiers régionaux.

2.3.2 Infrastructures aéroportuaires

Le trafic aérien sénégalais est assuré principalement par l'Aéroport International Léopold Sédar Senghor (LSS), situé à Dakar. On peut également compter quatre autres aéroports qui assurent un trafic moins important avec une activité limitée à l'intérieur du pays et exceptionnellement ouverte à la sous-région. Ils sont localisés dans les régions de Saint-Louis, Ziguinchor (+ Cap Skiring) et Tamba. S'ajoutent à ce dispositif douze (12) aérodromes sur l'ensemble du territoire national.

L'un des plus grands travaux d'infrastructures engagés par l'État du Sénégal est la construction du nouvel Aéroport International Blais Diagne, à Diass. Ce projet de grande envergure rentre dans le cadre de la volonté du gouvernement de renforcer les chances du Sénégal de se placer comme hub aérien à l'Ouest du continent. Les autorités voient en ce projet phare le moyen de se conformer aux standards internationaux en matière d'aviation, pour faire face à la concurrence (Cote d'Ivoire, Maroc principalement). A part ce défi majeur, l'envergure de ce projet vise à booster la qualité de toute intervention dans le sous-secteur des transports aériens.

2.3.3 Infrastructures portuaires

L'emplacement du Sénégal, ouvert sur un littoral de 700km, en fait une destination privilégiée du commerce maritime Ouest Africain. Cette activité est gérée par le principal port du pays, le PAD (Port Autonome de Dakar). Très réputé en Afrique, le PAD s'impose comme point de convergence dans les échanges commerciaux entre l'Europe, l'Amérique et les pays de la sous-région (le Mali principalement).

L'activité maritime du pays est également assurée par trois autres ports secondaires : Saint-Louis, Kaolack et Casamance. L'activité dans ces ports est de moindre importance quant au commerce international, mais leurs apports dans les échanges internes sont considérables.

Cette plateforme portuaire composée du PAD et des ports secondaires assure 95% des échanges internationaux du Sénégal, aussi bien à l'entrée qu'à la sortie. Ce qui en fait le sous-secteur le plus important du pays en matière d'échange internationaux.

Toutefois, la viabilité de ce sous-secteur reste confrontée à des barrières qui entravent directement le développement du potentiel important qu'il représente :

- Les investissements dans les ports secondaires sont presque inexistants ; ce qui limite considérablement leur niveau d'activité ;
- Une desserte côtière sous exploitée ;
- L'existence d'un transport fluvial non règlementé ;
- Le manque d'escale maritime pouvant couvrir les 700 km de littoral ; les rares existantes sont dans un état de délabrement très avancé.

L'État du Sénégal s'est donc lancé les défis suivant pour développer son sous-secteur des transports maritimes :

- Réhabiliter le PAD pour accroître sa compétitivité : la côte du Sénégal est un terminal à conteneur pouvant accueillir des navires de 3^e génération et ainsi permettre au PAD de jouer le rôle de Port d'Éclatement Ouest Africain pouvant accueillir 1.500.000 conteneurs ;
- Satisfaire les directives de l'OMVS en développant les ports secondaires, dans le but de développer le transport fluvial sous régional ;

- Réaliser le projet ambitieux du Port du Futur.

2.3.4 Infrastructures ferroviaires

Le rapport Aout 2014 de la BAD fournit de l'information sur le kilométrage de voie ferrée au Sénégal qu'elle évalue à 1058 kilomètres ainsi répartis : 958 de voies ferrées principales, 152 secondaires. Ce sous-secteur de transport ferroviaire est le plus au ralenti dans le pays, par rapport aux autres infrastructures. En effet, le principal axe de construction du chemin de fer, reliant Dakar à Bamako, a connu un arrêt prolongé ; ce qui n'arrange pas la viabilité du sous-secteur. Les objectifs assignés au concessionnaire n'ont pas été atteints et le problème de financement du projet s'est posé entre les deux états.

Parmi les problèmes reconnus au sous-secteur on peut identifier :

- Un cadre institutionnel divisé
- Des infrastructures obsolètes
- Des équipements insuffisants
- Problèmes de sécurité sur la desserte ferroviaire

Les défis du gouvernement face à cette situation seront de nature à :

- Revitaliser la ligne reliant Dakar à Bamako et l'assujettir à un nouvel environnement réglementaire pour éviter les dysfonctionnements notés antérieurement ;
- Rallonger et revaloriser l'axe Dakar-Thiès en passant par les localités transit que sont les communes de Thiaroye, Rufisque et celle de Bargny. Ce projet est stratégiquement conçu selon le principe de cohérence des Grands Travaux. Ainsi, il propose une alternative de transport à l'autoroute à péage nouvellement mis en service pour la rendre plus fluide, mais également donner une ouverture simple sur le PAD ;
- Activer et réaliser les travaux de voirie sur l'axe Dakar-Tamba et Ziguinchor.

CHAPITRE TROIS

METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Ce chapitre présente la démarche méthodologique générale adoptée dans le cadre de notre étude. Il est divisé en trois sections. Dans un premier temps, nous introduisons le design de cette recherche (3.1). Il sera développé dans cette première partie les questions épistémologiques se rapportant à notre modèle ainsi que le cadre de la recherche proprement dite. Ensuite, l'opération de collecte des données sera explicitée dans la deuxième section (3.2) et enfin, leur traitement sera abordé dans la dernière partie de ce chapitre (3.3).

3.1 Design de la recherche

Dans cette partie, il sera question de positionner notre étude dans un cadre épistémologique, par rapport à ceux existants en science de gestion. Le choix du type d'investigation mené sera également justifié dans le développement qui suit, de même que le choix de l'approche qualitative et quantitative pour opérationnaliser notre approche méthodologique.

3.1.1 Positionnement épistémologique

« L'utilisation d'une méthode de recherche est souvent la conséquence d'un choix méthodologique et épistémologique » (Ben Aissa, 2001, p. 8). Dans toute recherche en science de gestion, il va de l'intérêt du chercheur de positionner son projet dans un cadre épistémologique, qui est de nature à préciser l'essence de la réalité observée (Martinet & Pesqueux, 2013). L'épistémologie peut donc être désignée comme une description ou un examen critique des procédés théoriques et pratiques sur lesquels se fonde la science²⁹.

Dans cette logique, l'auteur de la recherche devra s'identifier à un paradigme qui, selon (Kuhn, 1962), fait référence à des croyances, des valeurs reconnues et des techniques

²⁹ La philosophie des sciences en ligne/www.philosciences.com/épistémologie

auxquelles s'identifient les membres d'un groupe donné. Considérant la littérature de gestion qui nous intéresse dans ce projet, deux paradigmes sont essentiellement d'usage dans la recherche en science de gestion : le positivisme et le constructivisme.

Dans le cadre précis de cette recherche, notre paradigme de référence est d'inspiration constructiviste. La théorie selon laquelle la connaissance des phénomènes résulte d'une construction effectuée par le sujet justifie naturellement notre position. Cette vision de la connaissance s'apparente à la philosophie de la logique, que (Wagner, 2007, p. 3) considère comme « une fonction constitutive pour la connaissance ». Selon l'auteur, le savoir résulte d'une construction logique et structurée. Pour les défenseurs du courant constructiviste, une réalité est construite. La production de la connaissance est donc tributaire d'une modélisation de la réalité observée pour en déduire un savoir. Cela suppose que « la connaissance ne reflète pas une réalité ontologique [...] mais concerne exclusivement la mise en ordre et l'organisation d'un monde constitué par notre expérience » (Jonnaert & Masciotra, 2004, p. 20).

Concrètement, notre postulat de recherche est une étude exploratoire d'un domaine non encore étudié en science de gestion. La finalité étant l'analyse d'informations préalablement recueillies sur le terrain et la formulation de recommandations pour construire un nouveau modèle.

Sous ce paradigme, la démarche méthodologique adoptée est basée sur une approche inductive. Cette démarche nous permettra d'adopter un type de raisonnement qui cherche à fournir des lois générales à partir d'éléments particuliers. La technique de l'induction est par essence le modèle adéquat pour une exploration en science de gestion. Il se trouve également que pareille démarche est généralement associée au constructivisme ; qui est par ailleurs notre paradigme de raisonnement. Le principe consiste en une immersion sur le terrain d'étude, de façon à maîtriser les processus, les « tenants et les aboutissants » ainsi que toute relation de nature à alimenter notre sujet. Ainsi, à partir de l'analyse des données issues du milieu d'étude et de la littérature, on inférera des hypothèses valablement constituées pour fournir une base théorique de recommandations.

3.1.2 Type d'investigation : une vocation exploratoire

Dans notre étude, la recherche sera de type non causal, basée sur une étude sur le terrain. Dans une recherche de cet ordre, menée par une démarche inductive, nous avons soit une étude exploratoire soit une recherche descriptive.

Le choix de l'un de ces types d'investigation dépendra nécessairement de l'objet de notre réflexion. L'essence de cette étude traite du lien existant entre une pratique GAR et son éventuelle propension à agir sur la performance dans des projets d'infrastructures donnés.

Ainsi, sur la base d'une revue de la littérature de gestion et d'une enquête de terrain observée dans un cadre bien défini (le secteur des infrastructures au Sénégal), nous avons pu déduire que la GAR reste une pratique inconnue dans la conception et la conduite des projets d'infrastructures au Sénégal. Il s'avère donc que l'objet de notre étude, exprimé à travers notre question de recherche, est à ce jour un terrain naissant avec notre projet de recherche.

C'est donc ce nouveau terrain que la présente étude se propose d'explorer pour fournir une base théorique de gestion novatrice et ainsi formuler de nouvelles articulations entre les concepts de GAR et d'amélioration de la performance en milieu organisationnel. Pour rester fidèle à la logique de l'exploration, toutes les inductions issues du traitement des données, seront orientées vers les pratiques de l'APIX. Lesquelles pratiques renvoient à sa mission de coordination et de suivi des grands travaux.

A l'aide de notre cadre conceptuel préalablement défini (GAR et Performance), nous essayerons d'apprendre des situations réelles sur le terrain et apporter une contribution originale à la connaissance, en développant une théorie intermédiaire ou une nouvelle théorie. En reprenant Trudel, Simard et Vonarx (2007, p. 39), notre projet «peut être aussi un préalable à des recherches qui, pour se déployer, s'appuient sur un minimum de connaissances».

3.1.3 Une approche qualitative et quantitative

Une perception de la recherche peut être vue sous l'angle qualitatif versus quantitatif (Bryman, 1988). Le premier, dit qualitatif, adopte par essence une démarche inductive. Elle privilégie ainsi une attitude naturaliste en se donnant pour but premier de décrire et de comprendre les phénomènes étudiés dans le contexte « naturel » d'observation. La seconde, qui s'appuie sur des hypothèses de départ, est essentiellement déductive. Dans sa démarche, elle prône un raisonnement méthodologique allant du général au particulier pour confirmer ou infirmer une théorie ou une loi générale fondée par des recherches antérieures.

Le choix d'une approche qualitative ou quantitative n'est pas fortuit, le chercheur devra donc se positionner par rapport à ces deux approches selon ses objectifs.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons opté pour un modèle faisant intervenir les deux approches. Ce choix s'inspire de la perception traditionnelle qui lie une recherche à vocation exploratoire à l'approche qualitative et l'analyse de données à celle quantitative.

Dans un premier temps, nous avons donc prévu de mener cette recherche selon les préceptes d'une approche exploratoire qualitative. Il s'agit concrètement d'utiliser une approche qui nous permettra de comprendre dans quelle mesure les participants maîtrisent le thème, de même que les axes stratégiques d'ensemble de leur organisation. Faudrait-il rappeler que l'objectif de cette recherche est une analyse d'approches managériales et de fonctions organisationnelles. Selon Dumez (2011, p. 55), une telle approche nous permettra d'orienter notre étude vers la «recherche de compréhension, de l'analyse du sens donné par les acteurs eux-mêmes».

L'utilisation de l'approche quantitative se justifie par la présence de données numériques issues de l'exploration et de la collecte des données. Elle nous permettra d'expliquer certaines situations lors de la formulation des recommandations. Un chiffre n'ayant de sens que s'il est accompagné d'un discours pouvant l'interpréter ou le commenter.

3.2 Collecte des données

Dans les limites de notre investigation, le choix a été porté sur l'usage de données secondaires exclusivement. Une donnée est dite secondaire lorsqu'elle est obtenue après recension des écrits existants ; elle est généralement plus formelle que les données primaires.

Dans la section suivante, l'accent sera mis sur les critères d'identification et de choix de notre terrain de recherche dans un premier temps. Par la suite, il sera question d'aborder le type de données à collecter dans le milieu organisationnel choisi dans ce terrain de recherche. Enfin, un argumentaire sera établi pour justifier ce choix qui devra influencer la recherche à tous les points de vue : mode de traitement et d'analyse des données.

3.2.1 Terrain de recherche

Le choix du terrain de recherche pour notre étude n'est pas fortuit. Il est inspiré de la technique d'échantillonnage théorique défini par Glaser et Strauss (1967).

Processus de collecte de données pour générer une théorie grâce à laquelle le chercheur recueille, codifie et analyse ses données dans le but de prendre une décision sur la nature des données à collecter et où les trouver, pour guider la formulation de la théorie émergente. (Trad. Libre, p.45).

La nature de l'information souhaitée, dans la quantité voulue, justifie l'usage de cette technique encore qualifiée d'échantillonnage intentionnel.

L'étude porte principalement sur une démarche de cueillette d'informations en milieu organisationnel. Lesquelles informations sont implicitement liées au secteur des infrastructures et de leur mode de gestion.

L'approche d'échantillonnage que nous avons menée consiste en une hiérarchisation de critères ; suivant une logique d'ordonnement. Pour tout critère validé, il est nécessaire de vérifier le critère préalable. Le cas échéant, on procèdera par élimination directe. Le choix d'un terrain de recherche dans la population, se poursuit au fur et à mesure que les critères sont vérifiés dans l'ordre qu'ils sont exposés.

Les critères de choix du terrain de l'étude et leur hiérarchisation sont les suivants :

1. Un espace géographique opportun ; en fonction de la connaissance et la praticabilité du terrain ;
2. Une entité exerçant dans le secteur d'activité des infrastructures ;
3. Une structure dont l'objet social est orienté vers la conception et/ou la réalisation de grands travaux ;
4. Une entité à caractère public.

Après prise en compte de ces critères et de nos convenances personnelles, notre choix s'est porté sur l'APIX.

L'APIX est une structure autonome directement rattachée à la Présidence de la République du Sénégal. Elle peut, à tout moment, être saisi par le chef de l'État du Sénégal sur des questions de conception ou de supervision de grands travaux « qu'il juge prioritaire et dont il compte superviser directement la réalisation ». Ladite agence présente tous les critères tels qu'ils sont exposés précédemment.

Également, notre connaissance personnelle du terrain, pour y avoir effectué un stage pratique de six mois et son expertise confirmée dans le domaine des infrastructures, ont été des facteurs déterminants dans le choix du terrain de recherche.

3.2.2 Données secondaires

Une fois le terrain de collecte et d'étude connu, il s'est agi notamment d'orienter l'attention sur la détermination de la nature de l'information souhaitée. Dans le présent cas, le choix s'est porté sur des données existantes. Ces données, qualifiées de secondaires, sont caractérisées par Turgeon et Bernatchez (2003, p. 432) comme étant «des éléments informatifs rassemblées pour des fins autres que celles pour lesquelles les données avaient été recueillies initialement». Selon le même auteur, l'intérêt d'exploiter des données secondaires peut être vu sous trois angles.

D'abord, elle permettrait au chercheur «de se familiariser » avec son champ d'intérêt sans être tenu de collecter des informations nouvelles, qui pourraient engager des ressources supplémentaires. Ce principe s'accorde parfaitement à notre étude qui explore un nouveau terrain en science de gestion.

Ensuite, la collecte et l'analyse de données secondaire permet de « préciser certaines caractéristiques » importantes en appui à une éventuelle collecte des données primaires. Il pourrait s'agir des enjeux à analyser, des questionnaires utilisés ou encore des populations étudiées.

Enfin, une « logique d'accumulation du savoir scientifique » vient justifier l'importance de l'utilisation de données secondaires.

La première phase de notre opération de collecte de données secondaire s'est faite au niveau des bases de données de l'Université du Québec à Chicoutimi et de l'école Nationale d'Administration Publique du Québec. De ces deux sources, nous avons pu recueillir des articles scientifiques, des périodiques et publications sur la GAR, la performance organisationnelle et tout autre thème nécessaire à notre recherche. En appui à ces outils, les recherches effectuées sur internet ont aussi été d'un grand apport dans notre exploration.

Dans la seconde phase, nous avons collecté des données issues du milieu organisationnel en rapport direct avec notre étude. Principalement, nous avons reçu des rapports annuels de gestion de l'APIX et des mémorandums rédigés par la Coordination des Grands Travaux de la même agence. Également, des publications de la presse sénégalaise sur les activités de l'APIX ont été consultées, seulement à titre de support toutefois.

Le prétexte du choix des données secondaires s'inscrit dans une logique d'alignement stratégique cohérent, compte tenu de la dynamique de la recherche.

3.2.3 Prétexte du choix des données secondaires

Dans la recherche en science de gestion, les données secondaires sont par essence, des données qui ont connu un niveau préalable de collecte et d'analyse par d'autres chercheurs. A ce titre, faire usage desdites données présente des avantages certains dans une recherche à vocation exploratoire.

Dans notre cas, la pertinence du choix des données secondaires se justifie par les raisons telles qu'exposées dans les paragraphes qui suivent.

Un gain de temps et une minimisation des coûts

L'une des particularités de notre recherche se situe dans la constatation d'un espace de collecte différent de l'espace de traitement des données collectées. En effet, le choix de notre terrain de recherche s'est orienté vers l'APIX, structure établie au Sénégal et régie par les lois et réglementations en vigueur dans ledit État. En revanche, le traitement et l'analyse sont effectués au Canada. Cette conjoncture justifie la pertinence de l'usage de données existantes (données secondaires) pour faire abstraction des difficultés et lenteurs que la collecte de données primaires pourrait engendrer.

Une garantie de la qualité de l'information

Les sources cibles ont été choisies pour la fiabilité et la qualité de l'information partagée. Des bases de données universitaires reconnues et homologuées (UQAC, ENAP etc...) ont principalement accompagné l'opération de collecte. Il nous a été proposé des articles scientifiques produits sur la base de procédés de recueil et d'analyses assez rigoureuses. Également, des données existantes en rapport avec le milieu organisationnel dont il est question nous ont été transmises par les organes habilités.

Telles qu'elles sont exposées dans les paragraphes qui ont précédés, ce sont ces données secondaires qui ont été soumises au traitement pour aboutir à une base théorique de recommandations.

3.3 Traitement des données

L'exposé sur le modèle de traitement que nous avons adapté aux données collectées nécessite un bref rappel des enjeux et des finalités attendues de cette investigation.

D'abord serait-il pertinent de rappeler que la présente recherche n'a pas une vocation descriptive. En effet, il n'existe aucune conjoncture de départ à tester ou une quelconque situation à décrire. Les enjeux ainsi définis de cette recherche sont d'un autre ordre. Ils se traduisent par le mécanisme qui suit : explorer et comprendre une situation pour déterminer valablement les actions à mettre en œuvre pour améliorer ladite situation.

De ce postulat, nous avons adopté une démarche animée par la volonté de répondre aux questions suivantes :

- Comment fonctionne la situation actuelle ?
- Pour quelles raisons elle fonctionne de la sorte ?
- Comment faire pour améliorer le fonctionnement actuel ?

Sur la base de ce questionnement, nous avons défini un gabarit qui nous permettra d'utiliser nos données pour appréhender le problème dont il est question dans tous ses aspects. L'objectif étant de découvrir les tenants et aboutissants de la gestion des infrastructures en cours au niveau de l'APIX, pour dégager des pistes de solutions qui répondent aux exigences d'amélioration du contexte en cours.

Objectivement, un premier niveau d'analyse des données secondaires a été opéré pour en quelque sorte, faire un état des lieux (description de la situation). Cette opération s'est faite sur la base d'un dépouillement minutieux des rapports de gestion reçus, des mémorandums et des données statistiques. Ensuite, un diagnostic a été effectué pour la compréhension du phénomène. Pour cet exercice, nous avons opté pour une démarche d'analyse qui nous permet d'identifier la nature des actions et types d'activités qui expliquent les résultats obtenus par l'agence. A ce niveau seront exploitées les données disponibles à l'aide d'instruments de mesures tels que l'analyse de contenu pour les données qualitatives. A travers un questionnement approfondi sur les résultats globaux actuels, nous avons essayé d'induire les fondements de gestion qui ont abouti à de tels résultats. Les données

quantitatives collectées nous ont permis de valider toutes les inférences faites après analyse de ces données qualitatives.

Dans un second volet purement exploratoire, nous avons utilisé l'analyse relationnelle qui est une technique qui s'intéresse essentiellement aux relations qui peuvent être mises au jour entre les concepts. Avec cette technique, il a été question d'exploiter les données existantes (issues de la littérature et du terrain d'étude) de sorte à faire ressortir d'éventuelles relations entre nos concepts de GAR et d'amélioration de la performance dans les projets de l'APIX.

Critères du choix des techniques et instruments de traitement

Pour porter notre choix sur l'analyse de contenu et l'analyse relationnelle en lieu et place d'autres techniques de traitement, nous avons au préalable effectué une lecture transversale qui nous a permis de revisiter toutes les méthodes existantes.

Pour un alignement stratégique cohérent avec l'objet de notre étude, le choix a d'abord été porté sur l'analyse de contenu des données qualitatives. Elle présente tous les critères adaptés à la démarche inductive véhiculée dans ce projet. L'analyse de contenu est :

- Objective : les données sont modélisées, analysées puis étudiées de façon scientifique ;
- Méthodique : l'analyse est sujette au respect d'une ligne directrice assez stricte ;
- Exhaustive : tous les concepts fixés doivent être intégrés ;
- Quantitative : certaines données disponible seront calculées et évaluées.

La vocation exploratoire de notre recherche impose le choix de l'analyse relationnelle pour compléter le premier niveau de traitement effectué avec l'analyse de contenu des données. A ce niveau, il a été question de mettre en lien les différents concepts retenus pour dégager les premiers résultats de l'exploration.

Limites

La quantité d'informations à traiter avant repérage de l'information dite utile et celle qui ne l'est pas pour l'étude entraîne certaines complications sur le temps de l'analyse.

La mise en relation des concepts ne garantit pas la production de liens réels et pertinents dans le cadre de l'étude. Étant donné qu'il s'agit d'une exploration, on peut être confronté à la combinaison d'une pléthore de concepts; lesquelles combinaisons peuvent aboutir systématiquement à la production de résultats inconvenants.

Les résultats issus des opérations exposées précédemment, serviront de soubassement à la formulation des recommandations.

CHAPITRE QUATRE

PRESENTATION DES RESULTATS ET RECOMMANDATIONS

Ce dernier chapitre de notre étude présente dans une première partie (4.1), les données collectées puis analysées, à travers une multitude de rubriques destinées à cerner au mieux notre exploration. Dans une seconde partie (4.2), des recommandations seront formulées en réponse aux questions de recherches, objet de l'étude.

4.1 Analyse et présentation des données collectées

Cette première partie prépare les données collectées en vue de la formulation des recommandations. Après analyse, nous avons pu fournir de l'information sur le mode de gestion et de suivi des infrastructures en vigueur au niveau de l'APIX. Les performances et manquements notés dans les pratiques qui y ont cours seront également exposés pour avoir une idée claire de notre postulat de départ au niveau des recommandations. Nous clôturerons cette partie par un exposé sur les efforts consentis par l'agence dans la « culture du résultat ».

4.1.1 Système de pilotage des grands travaux de l'APIX

Dans l'exercice de sa mission de coordination et de suivi des grands travaux, l'APIX adhère entièrement à la plateforme de régulation du secteur des infrastructures en vigueur dans le pays. Objectivement, il est question de décrire dans un premier temps la politique d'ensemble des grands travaux du Sénégal. Ensuite les cadres juridique et institutionnel qui, respectivement, légifère et régule le secteur des infrastructures. L'exposé sur les principes de management de l'agence sera complété par une description des modes de financements d'usage appliqués par la structure.

4.1.1.1 Politique des grands travaux du Sénégal

Les orientations qui seront présentées ici ont été fixées dans le cadre de la redéfinition de la politique d'aménagement du territoire de l'État du Sénégal. Cette politique, engagée au début des années 2000, est une réponse à la nécessité de réduire au maximum les disparités régionales qui ont caractérisé le pays depuis l'accession à l'indépendance en 1960.

L'APIX, en tant que maître d'ouvrage principal de cette vision du Président de la République, inscrit toutes ses démarches dans les limites de ces orientations d'ensemble.

4.1.1.1.1 Une politique volontariste

« Parce que l'État est conscient du potentiel que représentent les fonds privés en matière d'investissement ».

« Parce que l'État est tenu de soutenir la production ».

Cette politique volontariste, révélée au début des années 2000, traduit le passage d'un régime de gouvernance socialiste à un régime libéral. Selon la vision du Président libéral Abdoulaye Wade, la satisfaction des problèmes sociaux de base (subventions besoins de première nécessité) ne devrait pas constituer une entrave à la marche vers le développement. La définition du développement selon lui inclut d'abord la mise sur pieds de Grands travaux structurants, qui pourront par ailleurs soutenir la production et donc améliorer le niveau de vie des sénégalais. Ce dernier est donc le précurseur de cette volonté politique d'ériger le Sénégal en modèle dans les efforts de financement de projets d'infrastructures de dernière génération.

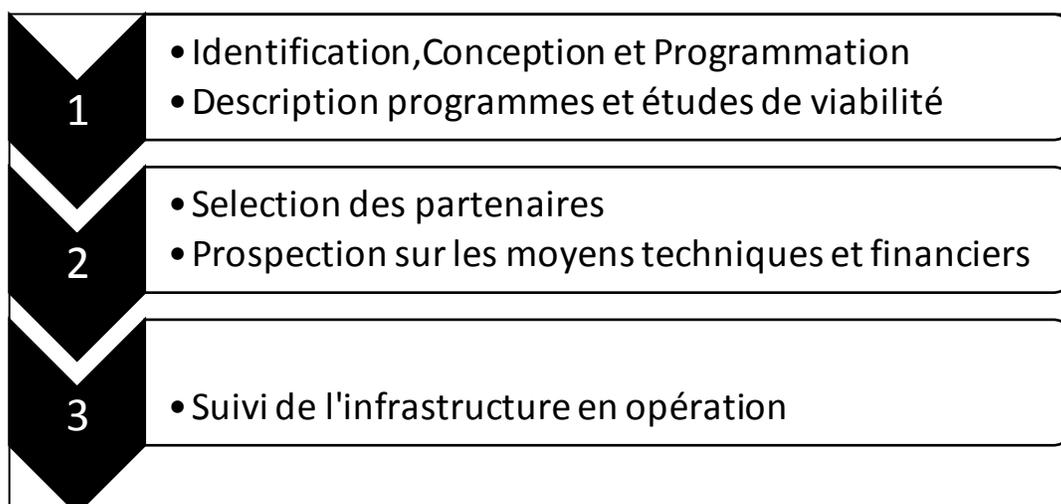
Après 12 années sous le magistère de Wade, la population sénégalaise s'est approprié cette pensée, obligeant ainsi le régime actuel à s'inscrire dans la même logique.

4.1.1.1.2 Une démarche repère

Le Sénégal s'est résolument engagé à appliquer une méthode rigoureuse d'exécution de ses Grands Travaux. Les étapes représentées dans le schéma suivant constituent les grandes lignes de mise en œuvre de tout projet d'infrastructure, en respect de la Politique d'ensemble.

L'APIX assure sa mission de coordination et de suivi des grands travaux selon l'enchaînement stratégique tel qu'il est décrit dans la figure 5 ci-dessous.

Figure 6 : Mécanisme d'élaboration des grands travaux



La démarche schématisée par la figure ci-dessus traduit une vision axée sur le respect d'une procédure type. Dans la première étape sont répertoriées les premières contributions stratégiques, faites à l'interne. Les prérogatives essentielles liées à la conception des grands travaux sont reconnues à l'agence. Elle est donc chargée d'exécuter la vision du Chef de l'État en matière de décision de financement en infrastructures. L'APIX intervient ainsi en première instance pour dégager les orientations d'ensemble du projet. Dans la seconde phase, l'opération est ouverte aux partenaires et tiers qui peuvent apporter une contribution financière, technique ou autre. Une fois les travaux engagés, l'agence assure le suivi des travaux en cours jusqu'à réception de l'ouvrage.

4.1.1.1.3 Une politique cohérente

Le Sénégal inscrit sa politique de Grands Travaux dans une dynamique de couplage et d'enchaînement stratégique entre ses différentes activités. Le principe repose sur l'existence d'une suite logique entre les décisions d'investissements sur les travaux prévus, dépendamment de leur nature. La connexité entre elles est de mise. La réalisation d'un grand projet doit justifier une connexion et un besoin de complémentarité envers un autre.

Grandes lignes d'une politique de cohérence stratégique

- Réaménagement du trafic aérien : pour assurer le transit des investisseurs dans des conditions optimales de sécurité et de praticabilité ;
- Création d'un nouvel espace de transit : un nouvel Aéroport international qui répond aux normes internationales pour attirer davantage les investisseurs et leur offrir une meilleure expérience à l'entrée ;
- Création d'une autoroute : pour assurer leur déplacement vers toutes les artères du pays, en temps record ;
- Instauration d'une Cité des Affaires : pour leur offrir un espace d'échange et une zone d'accueil pour leurs activités.

4.1.1.2 Environnement juridique et institutionnel

A l'image des orientations générales contenues dans la Politique des Grands Travaux, les cadres juridique et institutionnel sont aussi le fait de dispositions établies en direction du secteur des infrastructures. L'APIX assure sa gestion dans le respect de l'esprit de cette nomenclature juridique et institutionnelle.

4.1.1.2.1 Cadre juridique

Le cadre juridique en vigueur est celui établi depuis 2004, à l'occasion de la législation sur la Politique des Grands Travaux du pays ([Droit Afrique], 2004).

Deux lois majeures ont été votées à cet effet :

- La loi 2004-14 du 1^{er} Mars 2004 instituant le CI (Conseil des Infrastructures);
- La loi 2004-13 du 1^{er} Mars 2004 relative aux contrats C.E.T (Construction, Exploitation, Transfert d'infrastructures)³⁰.

Conjointement à la législation sur les accords CET, l'instauration du Conseil des Infrastructures vient s'ajouter au nouveau dispositif institué pour appliquer un financement privé aux programmes infrastructurels. Les nouveaux types de financements adoptés présente des risques pour toutes les parties prenantes. Le cadre juridique de 2004 a donc été institué en réponse à cette problématique.

³⁰ Modifiée par la loi no 2009-21 du 4 Mai 2009

D'après la loi 2004-14 du 1^{er} Mars 2004, les objectifs assignés au Conseil sont ainsi fixés :

- « Structurer un échelon d'appui à la construction de consensus larges et durables dans le domaine des infrastructures » ;
- « Assurer une veille indépendante et qualifiée pour évaluer la cohérence des approches ainsi que les attitudes des parties prenantes tout en assurant une diffusion étendue du résultat de ses observations au plan national comme à l'international ».

Pour fixer les modalités d'application de ces lois, quelques décrets Présidentiels sont instruits dans la même mouvance :

- Le décret n° 2007-169 en date du 13 Février 2007 fixant l'étendue des contrats Construction, Exploitation, Transfert (CET);
- Le décret n° 2010-489 en date du 13 Avril 2010 spécifiant les conditions propres à la passation des dits contrats ;
- Le décret 2007-545 statuant sur le code des Marchés Publics.

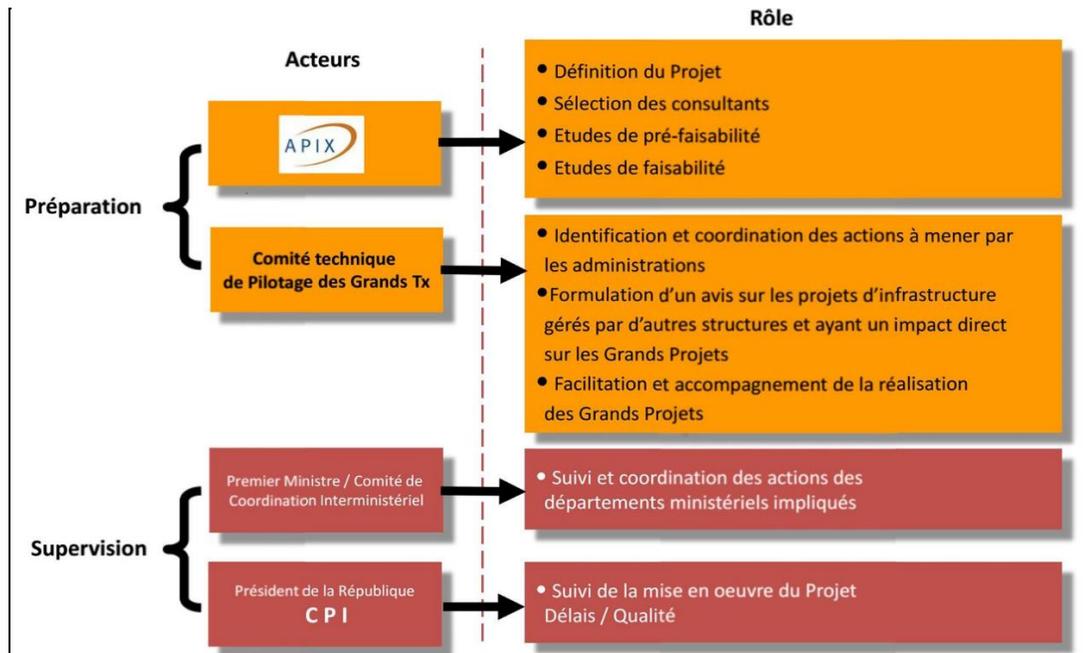
On peut également énumérer tout un arsenal juridique qui légifère sur les politiques infrastructurelles. Concrètement, il existe le RFN (Régime Foncier National), le CDE (Code du Domaine de l'État), le C.E (Code de l'Environnement), le COCC (Code des Obligations Civiles et Commerciales) et le Code Civil.

4.1.1.2.2 Cadre institutionnel

On retrouve dans ce cadre tous les organes qui agissent directement ou indirectement dans la conception et le suivi des grands travaux. L'APIX y joue un rôle stratégique, tout en disposant d'une tutelle administrative repérée au sommet de l'État. Toute cette organisation démontre l'intérêt porté sur l'agence et la volonté du Chef de l'État de lui assurer la plénitude de l'exercice d'une activité dynamique et autonome.

La représentation suivante (fig. 6) donne un aperçu général sur le cadre qui délimite tous les contours de la réalisation de projet d'infrastructure. Les rôles et les acteurs étant spécifiés.

Figure 7 : Cadre institutionnel de gestion des infrastructures



Source : Agence de la Promotion des Investissements et Grands Travaux (2015)0

Tel que défini dans sa mission, l'APIX peut se voir confier la charge du suivi des projets prioritaires pour le compte du Président de la République. D'après ce cadre, l'agence joue un rôle de maître d'ouvrage au service du Président de la République dans le secteur des infrastructures.

4.1.1.3 Financement des grands travaux

Les plans de financements établis sont pour la plupart constitués de fonds étrangers. Le partenariat est une pratique très privilégiée dans le financement des travaux de grande envergure, l'État ne supportant qu'une partie infime des charges. Le budget de l'État du Sénégal, déjà très limité, ne peut se permettre un autofinancement de ses grands travaux. Il privilégie ainsi un partenariat multilatéral, aussi bien en terme d'assistance technique que de pourvoie de fonds.

Le tableau 4 ci-après donne un aperçu sur les différents partenaires de l'APIX (principal représentant de l'État dans cet exercice) et les modes de financements existants.

Tableau 4: Modes de financement des grands travaux et partenariats

Les Bailleurs Classiques	Les nouveaux bailleurs	Les financements innovants
Banque Mondiale	Chine	PPP
Banque Africaine de Dev.	Pays du Golf	Concessions minières
Agence Française de Dev.	Fonds souverains	Taxes sur les Transports
BOAD	MCA	Taxe sur Transactions fin.
BID		

Toutefois, il est important de préciser qu'aucun de ces moyens de financement n'est exclusif. Les infrastructures sont financées suivant des combinaisons génératrices de fonds provenant de partenaires différents. Cela implique des montages financiers très complexes accompagnés d'une assistance technique et juridique sur tout le processus de négociation.

Exemple : Le projet du Nouvel Aéroport International est financé suivant un modèle associant des fonds reçus des bailleurs institutionnels classiques et d'une taxe aéroportuaire s'élevant à 406 millions d'Euro (voir fiche projet Aéroport).

4.1.1.3.1 Bailleurs institutionnels classiques

Le contexte Africain de financement des infrastructures a toujours été soutenu par ces bailleurs classiques, composés essentiellement d'institutions financières. Il s'agit concrètement de la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement (BAD), l'Agence Française de Développement (AFD), la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), la Banque Islamique de Développement (BID).

Très impliqué dans le fonctionnement des États Africains, ces structures notamment la BM et la BAD interviennent dans presque la totalité des travaux qui nécessitent un niveau de financement élevé.

Toutefois, ces sources de financement sont assujetties à des conditions et formalités qui parfois, constituent une entrave à l'exécution des travaux :

- La durée d'instruction des projets de financements (généralement très longues) ;
- La rigidité des conditions exigées ;
- La complexité des procédures à l'étape du décaissement ;
- Les États déjà très endettés vis-à-vis de ces bailleurs.

4.1.1.3.2 Nouveaux bailleurs

Depuis l'avènement de la première alternance politique au Sénégal en 2000, le pays a noué de fortes relations de partenariats avec les pays du Golf et la Chine. Au cours de la décennie, d'importants flux de capitaux ont été injectés dans la marche vers le développement par ces nouveaux partenaires.

Le gouvernement opte ainsi pour un système de partenariat multilatéral, rajoutant à ses bailleurs classiques les fonds « arabes » et « chinois ». C'est ainsi que le 11^e sommet de l'OCI qui s'est tenu à Dakar du 13 au 14 Mars 2008 a permis d'entreprendre de grands travaux routiers et hôteliers dans le pays. L'Agence nationale pour l'Organisation de la Conférence Islamique (ANOCI) a vu le jour à cet effet, et est chargé de piloter tous les grands travaux financés par les partenaires arabes pour la préparation du sommet. La tenue de cette conférence à Dakar a donné un vif élan aux rapports de partenariats entre le Sénégal et les pays arabes, producteurs de pétrole. Ce compagnonnage subsiste toujours ; le gouvernement actuel a fait d'importants efforts pour maintenir la relation.

Bien qu'ayant financés plusieurs projets, ces nouveaux partenaires injectent leurs fonds plus à titre d'investisseurs que de bailleurs. L'État est obligé de donner des garanties de résultats. Cela pose un problème d'appropriation et de souveraineté quant aux projets réalisés et à la répartition de leurs fruits. La contrainte majeure à ce type de financement reste la demande d'exclusivité faite par ces partenaires. Le Sénégal, s'est déjà engagé dans une dynamique de partenariat multilatéral, il est donc difficile voire impossible d'octroyer une quelconque exclusivité sur le financement d'ensemble de sa politique de Grands Travaux.

4.1.1.3.3 Financements innovants

Ces financements dits innovants sont le fruit d'une étude approfondie sur les mécanismes à mettre en place pour alléger la part contributive du budget de l'État dans le financement des ouvrages.

Ils tournent principalement autour des Partenariats Public-Privé (PPP) et les autres innovations basées sur l'imposition.

- Partenariat Public Privé

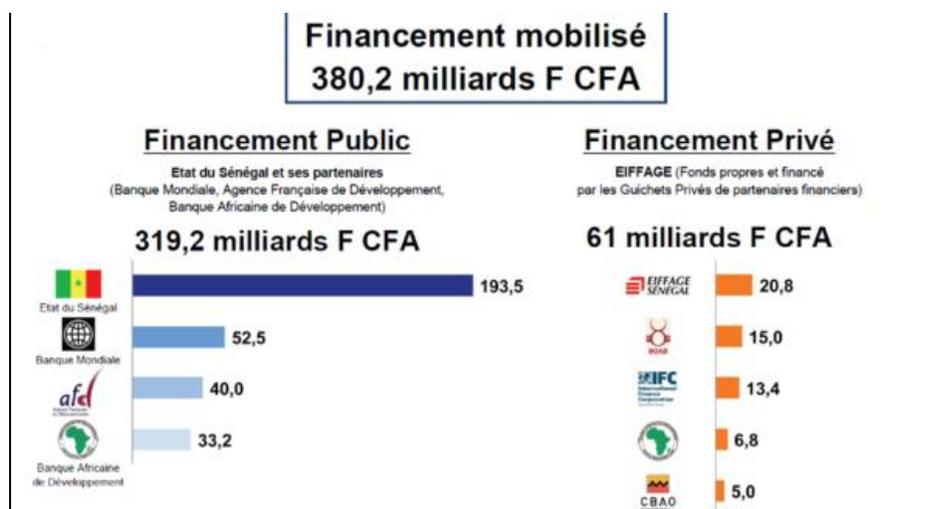
Le PPP représente le schéma de financement qui a cours actuellement dans les projets d'infrastructures les plus importants ; comme le nouvel aéroport international. Les PPP interviennent dans le cadre de la promotion des investissements privés nationaux et internationaux. L'objectif visé est :

- L'amélioration de la qualité du secteur privé ;
- La minimisation des couts de réalisation provenant du budget de l'État ;
- Le transfert des risques ;
- La promotion de l'investissement privé.

Désormais, la problématique n'est plus de singulariser l'investissement public et celui privé, encore moins de les opposer. Il s'agit de les associer (montage mixtes) pour partager les risques et rééquilibrer le partenariat entre les opérateurs et l'administration.

Prenons l'exemple du financement de l'Autoroute à péage (fig.7) pour illustrer les mesures de PPP.

Figure 8: Financement autoroute à péage



Source : APIX, Fiche projet Autoroute

- Autres innovations

Elles consistent en de nouvelles politiques de financement qui interpellent directement le fisc. La taxation vient donc s'ajouter aux sources de financement dans les projets d'infrastructures ; ce sont des taxes spécifiques généralement temporaires.

L'innovation concerne l'ajout d'une nouvelle terminologie de taxation :

- La Taxe sur les Transports (TST) ;
- La Taxe sur les Usagers du Service (TUS) ;
- La Taxe sur les Carburants (TSC) ;
- La Taxe sur les Transactions Financières (TTF).

De cet ensemble, la plus pertinente demeure la Taxe sur les Transactions Financières. Mais elle est également la plus décriée. Nicolas Sarkozy, ex Président du G20, déclarait à propos de la TTF qu'elle faisait certes l'objet de critiques les plus hostiles, mais elle demeure la formule la plus pertinente pour mobiliser les fonds nécessaires au financement des projets publics³¹. Dans le même sillage, des simulations opérées par OXFAM France, à travers la publication de Naulot (2011, p. 2), démontrent qu'une TTF fixée à un taux minime de 0,05% pourrait rapporter annuellement, selon l'assiette des transactions considérées, 5,8 à 12 milliards d'euros en France.

C'est là, une preuve suffisante pour justifier la pertinence d'une telle mesure, quant aux retombées qu'elle pourrait apporter. L'exemple Européen a considérablement influencé la décision des autorités sénégalaises.

Toujours dans ses innovations, le Sénégal ouvre la possibilité de jouissance et d'exploitation d'une partie de ses ressources minières en contrepartie de la réalisation d'infrastructures routières, ferroviaires ou portuaires. Également, des propositions sont faites à l'État par des promoteurs privés qui s'engagent à réaliser des grands travaux en contrepartie de concessions foncières.

³¹ Sommet du G20 www.lefigaro.fr/publication du 03/11/2011

Cependant, de tels financements ne sont pas exempts de risques. Raison pour laquelle il est prévu que l'accord de l'État en matière de concession (minière ou foncière) soit au préalable validé par le Parlement (Assemblée Nationale).

4.1.2 Speech sur la performance dans les projets d'infrastructures

L'analyse des données recueillies nous a permis de faire un bref survol des performances réalisées par l'APIX dans la conduite de ses travaux.

La revue de la littérature (chapitre 2) a clairement exposé les principales attentes auxquelles l'agence devrait répondre. Sur la base de ces objectifs et des réalisations effectifs, nous avons pu faire le rapport pour dégager quelques points positifs de la gestion.

Seulement certaines rubriques de la gestion de l'agence ont pu être éclairées ; l'évaluation de la performance a été très limitée pour la plupart des activités.

- L'autoroute à péage Dakar Diamniadio

Entre 2013 et 2015, l'APIX a procédé à la mise en exploitation du premier tronçon Dakar-Diamniadio, réalisé sur la base d'un contrat de partenariat public-privé (PPP). Les usagers se sont bien adaptés aux conditions de circulation modernes et répondant à leurs besoins de meilleure mobilité. Réduire les temps de trajets de plus de 80% a été l'une des principales performances atteintes dès la livraison de ce premier tronçon.

L'acceptabilité du principe du péage par les usagers est devenue une réalité si l'on considère la montée en puissance du flux reparti entre un trafic local (entre Dakar et sa banlieue) et un trafic de transit (vers les autres régions).

La nécessité absolue de réaliser une liaison autoroutière rapide entre la capitale Dakar et le site du nouvel Aéroport International Blaise Diagne (AIBD) est à l'origine du projet de prolongement de l'autoroute à péage. En prenant l'option de procéder à une extension du périmètre de la concession autoroutière, l'Autorité concédant a confié la construction du tronçon manquant Diamniadio AIBD au même titulaire. Avec un état d'avancement de plus de 85% atteint au cours de l'année 2015, nul doute que la mise en service du nouvel aéroport

AIBD ne se fera pas sans avoir achevé au préalable la construction du tronçon Diamniadio - AIBD conformément aux engagements de l'État au titre du contrat de concession.

La poursuite des travaux sur le prolongement de Diamniadio à AIBD, qui s'effectue sur un linéaire de 16,5 km, se déroule dans de bonnes conditions, avec même une avance par rapport aux délais initiaux.

- Le Train Express Régional

L'activité phare de l'APIX au cours des deux dernières années aura été la mise en place du projet de Train Express Régional (TER) devant relier Dakar au futur Aéroport International Blaise Diagne (AIBD) via le nouveau pôle urbain de Diamniadio. Cette agglomération en plein chantier qui, sous peu, changera fondamentalement le visage du Sénégal. Première liaison ferroviaire rapide du Sénégal, le TER desservira 14 gares et pourra transporter jusqu'à 115.000 passagers par jour, en moins de 45 minutes, entre Dakar et l'aéroport de Diass. Quatre gares principales et dix haltes viendront ainsi contribuer à l'amélioration de la mobilité urbaine dans la région de Dakar.

En Décembre 2015, la totalité des activités engagées connaissait un taux de réalisation entièrement satisfaisant. Le dossier d'orientation stratégique, le programme fonctionnel, l'avant-projet sommaire (APS), l'EES et les études de sol avaient tous été exécutés, de même que les enquêtes de préférence, les études de trafic et le décret d'utilité publique.

Parmi les autres activités, citons les études techniques réalisées, les études de sol (topographiques et géotechniques), ainsi que d'autres études indispensables pour ce genre d'ouvrage, à savoir celles relatives à l'environnement, aux préférences déclarées, au trafic etc. Les opérations de passation de marché pour l'infrastructure et les systèmes, pour les gares et quais ainsi que pour le matériel roulant ont tous été menées, et les offres y afférentes reçues depuis le 12 Octobre 2015. A partir de ce moment, d'autres étapes clés pouvaient être franchies, notamment la libération des emprises avec la prise d'un décret d'utilité publique, la sélection d'un géomètre, la fixation de l'état des droits réels, l'évaluation de la situation foncière. Le recrutement des cabinets-conseils est alors venu s'ajouter à la longue liste des activités menées par l'agence par rapport au projet.

- La restructuration de Pikine Irrégulier Sud : Libération des emprises de l'axe routier

Les réponses aux attentes légitimes des populations des cinq (5) communes de Pikine Irrégulier Sud (PIS) de voir leurs quartiers disposer d'un cadre de vie nettement amélioré commencent à se concrétiser. Tous les trois volets du programme de restructuration urbaine, à savoir la construction d'équipements socio collectifs, l'aménagement de réseau viaire et les travaux de mise hors d'eau, ont pu démarrer avant la fin de l'année 2015.

Dans le courant de la même année, l'APIX a réussi à négocier la signature de la Convention de crédit entre le Gouvernement du Sénégal et l'AFD (Agence Française pour le Développement) pour le financement de la deuxième phase des travaux de mise hors d'eau de PIS, communément appelé projet PIS 2. Cet événement qui concrétise la mobilisation d'un financement de 50 millions d'euros, dont 37 millions d'euros affectés au renforcement des travaux de mise hors d'eau pris en compte dans le projet, offre d'intéressantes perspectives au regard des impacts positifs liés au règlement durable de la problématique des inondations dans ces quartiers de la banlieue.

- La zone de recasement de Tivaouane Peul

Après avoir déplacé un nombre important de populations pour les besoins de la libération des emprises nécessaires à l'exécution des travaux autoroutiers, l'heure est au suivi de la réinstallation des familles délogées. Le site de recasement de Tivaouane Peul a enregistré l'achèvement du dernier équipement appelé à jouer un rôle majeur dans la fonctionnalité de ce site qui affiche l'allure d'une nouvelle ville moderne.

En effet, les années 2015 et début 2016 sont marquées par la fin des travaux de la Station d'épuration des eaux (STEP) et de la Station de pompage (STAP). Ces deux ouvrages viennent renforcer la viabilisation du site par un bon assainissement des eaux usées et un drainage efficace des eaux pluviales. L'attractivité du site en sort renforcée, et des mesures sont en train d'être prises pour prévenir une spéculation foncière qui pourrait causer des désagréments aux populations affectées par le projet (PAP), premières bénéficiaires de ce site de recasement.

- Le Plan d'aménagement de la Forêt Classée de Mbao

Au cours de l'année 2015, nous avons assisté à la poursuite normale des activités du Plan d'aménagement de la Forêt Classée de Mbao (PAFCM), traversée par l'itinéraire de l'Autoroute à péage. En relation avec les services des Eaux et Forêts, la préservation de cet espace correspondant à l'un des rares poumons verts de la Région de Dakar est en train d'être assurée pour susciter la mise en place de financements additionnels qui pourront être orientés vers des activités récréatives.

Les discussions engagées au cours des missions de supervision du projet par la Banque Mondiale ont abouti à des propositions d'activités complémentaires pour utiliser le reliquat de ressources disponible, évalué à près de 8 milliards de F CFA. L'accent est mis sur les travaux confortatifs sur le site de Tivaouane Peul et dans la zone de PIS, ainsi que dans des activités complémentaires au PAFCM.

4.1.3 Carences d'une maîtrise d'ouvrages publiques

Avec l'exemple du nouvel Aéroport représenté par les tableaux 5 et 6 (p. 112), le constat est idéalement représenté par l'affirmation qui suit :

Ce sont les insuffisances en ingénierie de la maîtrise d'ouvrage publique, en ingénierie de la planification des projets complexes et en ingénierie financière qui exposent le pays à des retards, à des manquements sur la qualité de l'ouvrage, à une mauvaise maîtrise budgétaire et enfin à des risques juridiques inhérents au droit des affaires³².

Ces propos sont recueillis de Moussa Bala Fofana, célèbre blogueur sénégalais établis à Montréal (Canada). La pertinence de son article, que nous avons visité lors de la phase exploratoire du projet, nous a motivé à exposer les carences de MOP (4.1.3) lors de la présentation des résultats. Cette alerte du blogueur, associée à la réalité observée dans le terrain, justifie pleinement l'intérêt d'exposer les manquements notés dans la gestion des infrastructures.

³² www.dakaractu.com/03/10/2015

A la lumière des observations faites et des contributions apportées (presse sénégalaise, société civile), on note que les complications sont de trois ordres : structurel, stratégique et politique.

La problématique de la maîtrise d'ouvrage est d'abord structurelle en ce sens « qu'elle provient d'un cadre juridique archaïque porté par une administration bureaucratique gangrenée par le népotisme » (M.B. Fofana). La lourdeur des procédures administratives est caractéristique du secteur des infrastructures au Sénégal. Les procédures de montage financiers et de partenariat à l'assistance technique qui y ont cours ne reflètent pas l'image d'une gestion dynamique, efficace et efficiente.

Elle est également stratégique dans la mesure où les principes convenus dans la planification deviennent souvent caducs lors de l'application. L'assimilation, par toutes les entités concernées, de principes et valeurs essentiels à la maîtrise d'ouvrage public est quasiment inexistante dans les démarches observées.

Le plus grand mal qui altère la mise sur pied de grands travaux au Sénégal est souvent politique. En effet, on remarque que la décision afférente au démarrage effectif (visibles) des travaux est souvent calquée à un calendrier électoral précis. Le phénomène de la « récupération politique » n'épargne pas les grands projets de travaux publics. Ils représentent d'ailleurs un tremplin inestimable et inégalable de communication pour attirer l'attention de l'électorat. Les besoins en infrastructures exprimés par les citoyens et la dimension de ces projets, en font une source privilégiée de communication par les politiques. Dans la pratique, cela affecte en général les échéanciers d'exécution ou de livraison des ouvrages. Ces échéances sont pour la plupart définies par le calendrier électoral et ses enjeux.

4.1.4 Efforts consentis dans la culture du résultat

L'inclusion de la culture des résultats dans les programmes publics est aujourd'hui une réalité expérimentée à l'échelle gouvernementale. Sous plusieurs volets, l'administration sénégalaise démontre une volonté réelle de passer à un type de gestion principalement axée sur les résultats.

Directement rattachée à la Présidence de la République, l'APIX est entièrement impliquée dans ces démarches.

4.1.4.1 Des prémisses de la nécessité de gérer pour les résultats

Les questions de transparence budgétaire et de bonne gouvernance dans les politiques publiques sénégalaises, ont fait l'objet d'une forte demande citoyenne ces 5 dernières années. A l'occasion, ces revendications ont d'ailleurs provoqué la chute du régime Présidentiel dirigé par Me Abdoulaye Wade en 2012. La plupart des analystes politiques expliquent cette défaite du régime Wade comme une sanction qui reflète la séparation entre le mode de gestion proposé et les attentes citoyennes. La population sénégalaise ne s'identifiait plus au programme de gestion publique en cours, qu'elle qualifiait de nébuleuse, non transparente et en inadéquation totale avec les urgences.

Pour remédier à cette situation et obtenir la confiance des sénégalais, le candidat à l'élection Présidentielle Macky Sall, par ailleurs actuel Président, en a fait une promesse de campagne qu'il compte matérialiser dès son accession au pouvoir. Ainsi, lors d'un conseil Présidentiel sur le suivi de la politique économique et sociale, tenu le 9 Octobre 2013, il a réitéré son engagement et ambitionne « d'ériger le Sénégal en modèle en matière de gouvernance ». Il déclare lors de ce conseil que «le Sénégal doit être le tout premier pays africain francophone à mettre la Gestion axée sur les résultats au cœur de l'ensemble de ses politiques publiques³³». Il ouvre ainsi la voie à l'adhésion à une nouvelle politique administrative de gestion publique.

Pour un pays en voie de développement comme le Sénégal, la rationalisation de l'utilisation des ressources publiques déjà très limitées, est un impératif pour répondre aux attentes des citoyens et relever les défis du développement. Vera Songwe, Directrice des opérations de la Banque Mondiale au Sénégal, déclare à ce propos qu'il s'agit « d'un contrat social entre le chef de l'État, le chef du gouvernement et tous les citoyens ».

Il devient plus que pressant d'arriver à un niveau où tout programme politique pourra donner une justification de performance. Le Sénégal est une nation nouvellement démocratique (années 2000), et les contestations de sa population prennent des dimensions

³³ <http://www.banquemonddiale.org/fr/news/feature/2013/10/09/results-based-management-senegal-shifts-into-high-gear>

particulièrement émotionnelles, d'où le risque de tomber vers une certaine instabilité sociale. Principal interpellé sur cette question, le chef de l'État multiplie les mesures pour être en phase avec l'attente de ses ressortissants. Il a par ailleurs, mis en place un monitoring de l'action gouvernementale afin d'être renseigné en permanence sur le niveau d'exécution des politiques publiques. Cette action est également une requête des principaux bailleurs de fonds du pays (BM et FMI).

4.1.4.2 De la nécessité d'internaliser les principes de la GAR

Le Sénégal est sur la bonne voie dans la mesure où la volonté politique de son adoption est bien réelle. Le Chef de l'État ne cesse de réitérer son engagement du 9 Octobre 2013, concernant l'intégration de la GAR sur l'ensemble des politiques publiques. Ainsi, lors d'un conseil des ministres tenu le 13 Janvier 2016, il a appelé son gouvernement à plus de transparence et d'efficacité dans la gestion des fonds publics. Par conséquent, l'injonction du Chef de l'État a donné ses premiers résultats lors de la session annuelle du Conseil présidentiel sur le suivi de la politique dans le pays. Cette session a été marquée par l'introduction de nouveaux mécanismes innovants de suivi et d'évaluation, expérimentés avec le concours de la BM et appliqué aux secteurs pilotes du gouvernement. La réunion portait sur la Revue Annuelle Conjointe (RAC) qui est un exercice traditionnel qui réunit le gouvernement du Sénégal et ses partenaires institutionnels et civils. Le Sénégal devient ainsi le 4e pays africain à expérimenter ces mécanismes de S-E qui entrent dans le cadre de la culture de bonne gouvernance. Les précurseurs étant le Ghana, l'Afrique du Sud et le Rwanda.

La principale clause issue de cette réunion est la suivante : La signature, au niveau de chaque département ministériel où s'applique le mécanisme, de contrats de performance avec les administrations de tutelle. C'est dans cette lancée que le Ministère de l'énergie a signé un contrat de performance avec le Premier Ministre ; et à l'intérieur dudit ministère, les différentes directions auront des contrats de performance avec le Ministre de l'Énergie.

Le Sénégal connaît ainsi une importante avancée en matière de bonne gouvernance suite à l'instruction du Président d'introduire le mécanisme dans le fonctionnement de l'appareil d'État. «Rares sont les pays africains qui acceptent l'auto évaluation à travers un

tel système, de peur de mettre à nu leur faiblesse en matière de bonne gouvernance», (Directeur général DREAT³⁴).

Dans la même lancée, des « journées GRD » voient le jour sur l'ensemble du territoire national, regroupant l'administration publique, la société civile et les mouvements associatifs. Elles sont organisées dans le but de porter des réflexions sur l'intérêt des résultats. L'organisation de ces journées de réflexion est encouragée par le contexte africain de promotion de la GAR de développement pour favoriser la culture de la performance dans le secteur public. Il faut souligner que le Sénégal est aujourd'hui membre de l'initiative « *Africa for Results* » (Afrik4R) qui est un projet régional de la problématique de développement.

Outre ces journées GRD, l'ensemble du gouvernement (APIX compris) est mobilisé autour d'ateliers périodiques organisé sous le thème «la GAR de développement et l'émergence économique ».

Plus que jamais, le gouvernement du Sénégal s'est engagé à passer à la vitesse supérieure en matière de GAR. Dans un pays où « tout est urgence », il convient d'adapter à l'appareil d'État un système de gestion qui mise sur l'efficacité et l'efficacités pour être le plus performant possible. Les gouvernants voient en la GAR la démarche adéquate pour être en phase avec cette nécessité.

L'analyse de nos données que nous venons de présenter dans la première partie de ce chapitre, nous conduit logiquement vers la formulation d'une base théorique de recommandations pour clore notre étude exploratoire. Cette partie nous a permis de comprendre la situation actuelle au niveau de l'APIX et d'identifier les solutions les plus pertinentes pour améliorer la situation.

³⁴ Direction générale à la réforme de l'État et à l'Assistance Technique

4.2 Recommandations

Dans cette deuxième partie du Chapitre 4, nous mettrons le point sur les différentes recommandations que nous soumettons suite à notre étude exploratoire sur le thème abordé. Dans un premier temps, quelques fonctions essentielles de la GAR, que nous considérons comme leviers d'amélioration de la performance dans les projets de l'APIX seront exposés (4.2.1). Pour fournir un cadre propice à l'application pratique de ces différentes fonctions de GAR, la seconde partie sera consacrée à l'élaboration d'une démarche type applicable au contexte des infrastructures (4.2.2).

En résumé, la base théorique de recommandations formulées en clôture de cette étude exploratoire tourne autour de deux axes : la formulation de fonctions GAR d'amélioration de la performance des projets d'infrastructures et une démarche de gestion sur laquelle ces fonctions pourront être déroulées.

4.2.1 Fonctions GAR d'amélioration de la performance des infrastructures

A l'issu de notre enquête de terrain, appuyée par une revue de la littérature préliminaire, nous avons pu fournir une base théorique de recommandations applicable au contexte du terrain en question.

Les résultats obtenus après analyse des données collectées expliquent le choix de ces différentes fonctions de gestion que sont : l'évaluation de programme, la gestion des risques et l'audit interne.

Le développement qui suit montrera que les démarches et outils offerts par ces fonctions sont de nature à améliorer la performance dans les projets d'infrastructures gérés par l'APIX.

4.2.1.1 Évaluation de programmes d'infrastructures publiques

Il est à la charge de tout organisme public de s'assurer que ses politiques et programmes soient évalués régulièrement. Cette évaluation est d'autant plus importante qu'elle détermine de façon explicite :

- Le niveau de conformité entre les activités menées, les résultats obtenus et la mission préalablement assignée à l'organisation ;
- Le niveau d'atteinte des objectifs ;
- Le bien-fondé des programmes.

Par extension, elle aide à définir des voies et moyens d'améliorer l'efficience et l'efficacité des programmes existants. La politique d'évaluation est donc une fonction essentielle d'appui à la GAR dans son aptitude à rajouter de la valeur à ses programmes.

Le nouveau contexte du management public en vigueur dans l'administration publique sénégalaise, contraint tous ses organes à s'outiller de pratiques managériales aussi innovantes qu'efficaces pour s'imposer dans la sphère publique. En effet, l'essentiel des nouvelles démarches devrait accorder la priorité à l'atteinte des résultats, contrairement aux procédés traditionnels centrés sur le respect de règles et procédures. Ainsi, les efforts de management doivent aller dans le sens de multiplier les activités de contrôle et de suivi pour fidéliser les résultats.

Une telle configuration stipule que des mesures de contrôle ponctuelles soient opérées sur les programmes en cours d'exécution. « Etre en contrôle » devient donc une prérogative essentielle pour tout organisme engagé dans l'exercice de la GAR.

Dans cette optique, l'Évaluation de Programmes se positionne comme un instrument clef dans l'organisation qui se dit « vouloir être en contrôle », pour ainsi s'accorder aux principes de la GAR.

Dans le cadre précis de notre étude, nous proposons d'expérimenter cette fonction de la GAR au niveau stratégique des programmes infrastructurels de l'APIX. L'objectif étant de fournir un levier opérationnel pour booster la performance organisationnelle de l'agence dans sa mission de conduite et de suivi des grands travaux.

4.2.1.1.1 Qu'est-ce que l'évaluation de programmes ?

S'interroger sur l'évaluation de programme suppose la prise en compte de plusieurs facteurs qui concourent à la compréhension du concept. La teneur d'une mesure d'évaluation peut être appréciée diversement, selon les pratiquants.

L'évaluation de programme est une démarche rigoureuse de collecte et d'analyse d'informations qui vise à porter un jugement sur un programme, une politique, un processus ou un projet pour aider à la prise de décisions. Elle permet d'apprécier à la fois la pertinence du programme, l'efficacité avec laquelle ses objectifs sont poursuivis, l'efficience des moyens mis en place ou sa rentabilité ainsi que son impact (Sous-secrétariat aux politiques budgétaires et programmes, 2002, p. 6).

En somme, l'évaluation de programme fournit des renseignements de gestion publique qui serviront de tableau de bord à l'élaboration et au réajustement de politiques publiques et programmes pour stimuler la performance. Elle a vocation à revisiter la substance d'une politique mise en œuvre et d'en apprécier la valeur pour en déduire des avis opérationnels et exploitables.

Une bonne évaluation de programme est valide (conformité entre données de base et information recherchée), fidèle à la situation, crédible dans sa démarche et utile (production de résultats probants).

Une opération d'évaluation qui satisfait à ces caractéristiques précitées, peut en toute logique, renseigner sur :

- L'utilité du programme ;
- L'efficacité en termes d'objectifs atteints ;
- L'efficience dans l'utilisation des ressources ;
- L'impact des retombés du programme (sur le plan socioéconomique).

4.2.1.1.2 Evaluation de programme et GAR

Deux composantes du processus de GAR sont essentiellement liées à l'évaluation de programme : la PSP (Planification Stratégique Pluriannuelle) et la RC (Reddition de Compte).

- Planification Stratégique Pluriannuelle et Evaluation de Programme

Les deux termes peuvent différer dans leur perception mais ils sont étroitement liés au vue de la GAR. La planification stratégique expose les orientations d'ensemble d'une organisation, sur la base d'objectifs globaux qu'elle est censée atteindre. Les orientations peuvent être de nature à modifier, réajuster ou consolider une politique. L'évaluation de programme quant à elle, mesure la pertinence et l'impact du programme en tenant compte des attentes prévues lors de la planification. Les résultats de l'évaluation peuvent donc redéfinir les orientations stratégiques ou dans une moindre mesure, les axes d'intervention, dépendamment de l'importance du programme dans la planification.

De cette analogie, il ressort un lien étroit entre GAR et EP. Au niveau stratégique de l'organisation, les dirigeants disposent d'un outil leur permettant d'assujettir leurs décisions à une opération de suivi à mi-parcours. Les résultats finaux attendus s'en trouvent inévitablement protégés.

- Reddition de compte et évaluation de programme

Une démarche GAR implique nécessairement une opération de reddition de compte à la fin du processus. Elle engage tous les intervenants qui doivent donner des explications sur d'éventuels décalages au niveau des résultats effectifs par rapport aux cibles fixées. Dans cet exercice, l'évaluation de programme revêt un caractère essentiel d'appui à la démarche.

La reddition de compte évalue la performance et l'implication dans l'atteinte des résultats. Elle justifie implicitement l'efficience des actions menées et l'usage des ressources. Aussi, le suivi évaluation est-il essentiel à la reddition dans la mesure où il assure la traçabilité des différentes activités intervenues dans le processus. En considération de son rôle et domaine d'intervention, remarque doit être faite de l'existence d'une certaine complémentarité entre elle et l'évaluation de programme. Associés, ils crédibilisent l'opération de reddition de comptes, qui est une finalité incontournable du processus de la GAR.

Toutefois, l'évaluation de programme s'inscrit dans un cadre plus restreint que le suivi-évaluation. En effet, évaluer un programme signifie agir de façon spécifique et ponctuel sur un élément du processus. Il permet d'aller en profondeur et de revisiter tous les contours

d'une opération donnée. Ses effets se limitent en général aux prises de décisions d'ajustement et non à la modification des orientations stratégiques globales.

4.2.1.1.3 Intérêt d'évaluer les programmes infrastructurels

Dans la sphère de la gestion publique, toute politique ou programme mis en place fait l'objet de critiques, positives ou négatives, en ce sens qu'elles revêtent un caractère public et destinés à des citoyens-clients libre de porter des jugements.

Aussi est-il dans l'intérêt des initiateurs que ces jugements soient rationnels et non fondés sur des impressions subjectives. Il sera donc nécessaire d'adopter une démarche méthodique, rigoureuse et systématique sur laquelle les politiques et programmes engagés pourront être appréciés objectivement.

Cette exigence interpelle au premier plan l'APIX. Les grands travaux dont elle est en charge intéressent toutes les sensibilités de la société sénégalaise ; classe politique, citoyens et autres partenaires. A titre d'exemple, les couts engagés dans la construction du nouvel aéroport ne sont toujours pas élucidés. La crédibilité de l'agence en est remise en cause et cela s'accroît avec les dépassements de délais dans la livraison de l'édifice.

Les tableaux 5 et 6 suivants retracent respectivement l'évolution du budget initial prévu et les dépassements de délais notés dans l'exécution des travaux de l'aéroport.

Tableau 5: Évolution coût du projet (en milliards de FCFA)

	Budget initial prévu 2007	2011	2014	Situation actuelle
Cout total	229	441	500	Multiplication des avenants

Source : Données extraits des rapports de gestion/APIX

Pour un budget initial estimé à 229 milliards de FCFA, le cout de l'aéroport a aujourd'hui englouti plus de 500 milliards des fonds public et privé. En 2017, la

multiplication des avenants a presque doublé le montant initial prévu. En 10 ans de travaux (2007-2017), cinq avenants ont été signés entre l'Etat du Sénégal et ses maîtres d'œuvre. A ce jour, le flou subsiste sur le montant total décaissé par l'Etat et ses partenaires financiers, les travaux étant toujours en cours. On parle d'un niveau d'exécution avoisinant les 90%. Une énième échéance pour la livraison de l'ouvrage est fixée au mois de Décembre 2017.

Tableau 6: Dépassement des délais

	Démarrage des travaux 2007	Echéance 1	Echéance 2	Echéance 3	Echéance 4	Etat actuel
Délais prévus	-	Aout 2010	Novembre 2011	Novembre 2012	Novembre 2014	.. En construction

Source : Données extraits des rapports de gestion/APIX

Comme il est représenté dans le tableau ci-dessus, la durée des travaux planifiés pour 33 mois, en est à ce jour à sa 10^e année. Après un blocage des travaux, le groupe turc Summa Limak est désigné sous-traitant général le 12 Décembre 2015, prenant la relève du géant saoudien Saudi Bin Laden Group (SBG). Ce qui a permis la levée des blocages des travaux qui ont connu des avancées encourageantes globalement (Journal l'Enquête).

Le modèle de la GAR s'inspire de la rationalité managériale qui suppose que les orientations stratégiques doivent atteindre des niveaux de performance importants et puissent faire l'objet d'un contrôle à tout moment. A cet effet, l'évaluation de programme représente cet outil qui détermine de manière spécifique les indicateurs qui évaluent la performance. Elle s'adapte donc logiquement au modèle de gestion que nous recommandons pour la conduite des projets de l'APIX.

Tout bien considéré, l'intérêt d'évaluer les grands travaux répond aux finalités suivantes :

- Jauger son niveau de fiabilité et de crédibilité ;
- Déterminer sa pertinence ;

- Fournir de l'aide opérationnelle dans la planification et la gestion des activités rattachées au programme ;
- Servir de tableau de bord pour corriger ou améliorer une procédure en plein exercice ;
- Evaluer la rentabilité de chaque ressource.

L'évaluation des grands projets soutient également la prise de décision. En effet, elle permet d'assurer une affectation rationnelle des ressources pour l'optimisation de leur apport. L'enjeu de la rationalisation des dépenses de l'APIX est de taille compte tenu du fait que son budget, provenant de la Présidence, est sujet à compressions. Avec la décision du Président de réduire le budget de la Présidence, toutes les structures rattachées sont appelées à une gestion plus rationnelle des fonds allouées. Ainsi, la politique d'évaluation à mi-parcours des grands travaux s'inscrit dans le cadre d'une gestion cohérente et nécessaire à la situation de l'APIX. Aussi permet-elle d'évaluer et d'expliquer l'impact réel d'un programme, comparaison faite avec les attentes spécifiées lors de la planification.

4.2.1.1.4 Outil d'évaluation

Introduction à la notion de Vérification d'Optimisation des Ressources (VOR) (cf. annexe 1)

Une première lecture de la notion renvoie à un souci d'atteinte d'un niveau de résultat optimum. L'optimisation en tant que telle implique une combinaison rationnelle de facteurs (humains, matériels et financiers) pour une gestion économique et efficace des moyens engagés dans une opération.

En considérant ces différents aspects, vérifier l'optimisation des ressources consiste à faire le point sur une gestion économe et efficace des ressources disponibles à mi-parcours. Dans le contexte de l'APIX, une telle opération est une réponse aux problèmes de dépassements de couts notés dans la mise en œuvre de ses grands travaux.

La vérification d'optimisation des ressources est ainsi caractérisée par trois concepts, qui en font l'essence :

- L'économie : consommer un minimum de moyens en vue de réaliser un maximum de profits ;

- L'efficience : l'aptitude à réaliser de manière rationnelle de bonnes performances pour une activité ou un travail, à optimiser les moyens disponibles ou alloués, pour atteindre un résultat ;
- L'efficacité : la capacité d'obtenir le résultat souhaité ou attendu ; d'atteindre l'objectif fixé³⁵.

Pour qualifier la vitalité d'un programme selon une approche VOR, les trois éléments énumérés ci-dessus doivent être vérifiés. Toutefois, l'appréciation de ces dits éléments dans l'exécution d'un programme se fait à l'aide de critères qu'il faudra au préalable définir. Nous en proposons une liste qui, il faudra le noter, n'est pas exhaustive. Ces critères peuvent donc être définis sur la base :

- De politiques clairement définis, ou à la limite, légiférées ;
- Des attentes prévues dans le plan stratégique ;
- De chartes convenues comme référentiel de bonne gestion ;
- De statistiques disponibles ;
- De ratios financiers.

4.2.1.1.5 L'évaluation en tant que telle : Comment évaluer un programme ?

Le modèle qui sera ici présenté a été inspiré des travaux entrepris dans le cadre de la redéfinition d'une nouvelle politique publique au Québec. Sous l'influence de la LAP votée en Mai 2000, le Sous-Secrétariat aux Politiques Budgétaires et aux Programmes du Québec a apporté une réflexion sur l'évaluation des programmes publics à travers une publication parue en 2002.

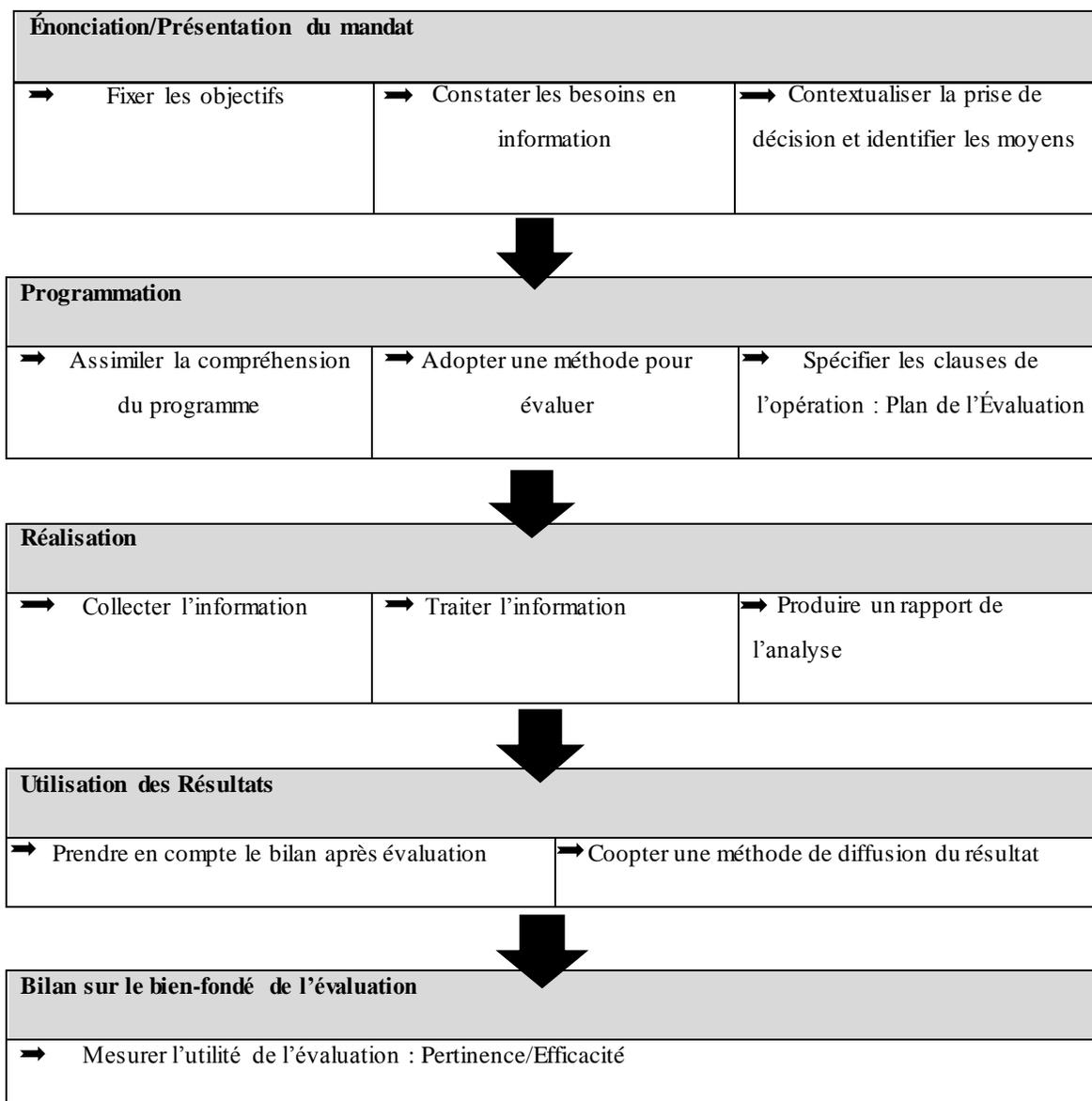
Ce modèle jugé très pertinent, sera utilisé comme base de recommandation pour le contexte de gestion des infrastructures au sein de l'APIX.

Le gabarit présenté est adapté aux programmes publics ; il peut être ajusté en fonction des spécificités propres à chaque organisme.

³⁵ Définition proposée par le dictionnaire en ligne latoupie.org

La démarche d'évaluation peut s'articuler autour de cinq grandes étapes synthétisées par le tableau 7 qui suit.

Tableau 7: Démarche d'évaluation des programmes infrastructurels



Source : Sous secrétariat aux politiques budgétaires et programmes, QC, p 15

Etape 1 Clarification/ Formulation du mandat

Définition d'objectifs et périmètre d'action : c'est la phase qui règlemente le lien qui existe entre le mandant et la mandataire et qui définit les droits et obligations à la charge de chacun.

Contenu du mandat : à ce niveau sont répertoriés la problématique source de la demande d'évaluation, son contexte et ses enjeux, les personnes engagées (et leur responsabilité), les effets globaux prévus, les objectifs, la durée ainsi que les ressources nécessaires.

Etape 2 Planification de l'évaluation

Structuration méthodologique : exposé des axes d'intervention et de la démarche à adopter pour évaluer.

Etude des contraintes et disponibilités des données : temps, ressources, coûts engagés et délais prévus.

Etape 3 Réalisation de l'évaluation

Collecte de l'information : à ce niveau, toute l'information de gestion en rapport avec le programme doit être identifiée et mobilisée en faveur de l'analyse.

Analyse de l'information : les stocks d'information mobilisés doivent être traités selon la structure méthodologique prévu et en tenant compte des contraintes exposées.

Préparation rapports d'analyse : les résultats de l'analyse y sont exposés. Les rapports sont de nature à rendre compte sur la pertinence, l'efficacité ou la fiabilité du programme.

Etape 4 Utilisation des résultats

Conclusions de l'évaluation : prise en compte des écarts notés entre le résultat et les prévisions dans la prise de décision. Ces conclusions aideront à la prise de décisions.

Diffusion du rapport : le rapport d'évaluation doit être rendu public selon les conditions prévues, pour respecter les règles de transparence.

Etape 5 Bilan de l'évaluation

Il convient de juger de l'utilité et de la pertinence de l'opération d'évaluation elle-même, pour le cas échéant, y apporter les correctifs nécessaires.

4.2.1.2 Gestion des risques inhérents aux Grands Travaux

La planification et la réalisation de grands projets d'infrastructure publique requièrent le concours d'expertises pluridisciplinaires basées sur des pratiques éprouvées et leurs applications nécessitent rigueur, discipline et (Infrastructure Québec, n.d., p. 1).

Pour rappel, l'APIX est une structure autonome dont l'objet social est en partie la coordination et le suivi des grands travaux de l'état du Sénégal. Dans l'exercice de sa mission, elle s'est dotée d'une entité de Coordination des Grands Travaux (CGT) pour l'exécution des directives du Directeur général de l'agence, qui est lui-même sous la tutelle de la Présidence de la République.

Dans sa qualité d'organe étatique, détenant des fonds publics, l'APIX se doit d'adopter une politique irréprochable de gestion des risques, pour respecter le calendrier d'exécution de ses travaux et surtout faire preuve d'une gestion rationnelle des fonds investis.

Dans cette perspective, nous proposons dans ce document toute une démarche de gestion des risques applicables aux projets gérés par ladite agence. Cette recommandation est inscrite dans les perspectives d'une pratique de gestion principalement axée sur les résultats et la performance organisationnelle.

Le procédé de gestion des risques qui sera mis à l'étude nécessite l'identification et l'évaluation des différents risques susceptibles d'impacter les travaux en cours de réalisation. Après identification, il s'agira de mettre en place une stratégie qui a vocation à résorber ou à minimiser l'impact de ces risques. Une telle opération rentre dans le cadre d'une gestion soucieuse de protéger les résultats attendus en fidélisant les orientations stratégiques d'ensemble.

4.2.1.2.1 Le Principe

Le fond de l'idée sur la gestion des risques peut être vu selon la conception de Louisot Jean-Paul. L'auteur évoque l'incertitude de l'avenir pour défendre la nécessité de la gérer les risques. «Nous ne savons pas de quoi demain sera fait, mais la gestion des organisations

repose sur des décisions, éclairées par les méthodes, pour discerner le futur» (Louisot, 2005, p. 5).

Ainsi, la gestion des risques représente une fonction de management qui appuie la définition des orientations stratégiques en y rajoutant la considération du risque, qui est perçu comme une incertitude qui pourrait agir négativement sur les résultats.

Le risque représente donc un *alea* qui peut affecter les activités de sorte à les dénaturer. Ainsi, plus ce risque est maîtrisé et réduit, plus fiables seront les prévisions de résultats. Il peut aussi représenter un potentiel capable d'accroître les activités.

4.2.1.2.2 Gestion des risques et GAR

Un lien logique fait de la gestion des risques un outil indispensable à une pratique de gestion axée sur la recherche effective de résultats et de performance.

Le lien découle de la logique suivante : la GAR priorise le résultat, la gestion des risques protège ce résultat d'un éventuel *alea* indésirable ! Ainsi, une gestion des risques efficace accroît la probabilité d'atteinte du résultat.

La capacité d'appréhender le risque et d'y apporter des solutions permet à l'organisation «d'atteindre ses objectifs permanents, en toutes circonstances et, en particulier, quel que soit la sévérité de l'évènement dommageable qui la frappe³⁶» (ibid.). L'organisation doit être à même de démontrer une certaine maîtrise de ses politiques quant aux risques qui les guettent pour fournir les résultats dans la qualité souhaitée.

Pour éviter le pilotage à vue dans des situations où des évènements imprévisibles surviennent, il est indispensable d'évaluer et prendre en compte le risque en amont. Les politiques axées sur les résultats sont ainsi fondées sur une démarche d'anticipation d'évènements indésirables. Dans un autre sens, la finalité peut être la recherche des risques potentiellement avantageux pour les exploiter dans l'intérêt de l'activité.

4.2.1.2.3 Intérêt de la politique de gestion des risques dans le cadre des grands travaux

La mise en œuvre de grands projets infrastructurels est synonyme de financements de très grande envergure. Ce qui, logiquement, englobe une multitude de risques. Pour tout

³⁶ Ibid. (p. 23) Louisot (2005)

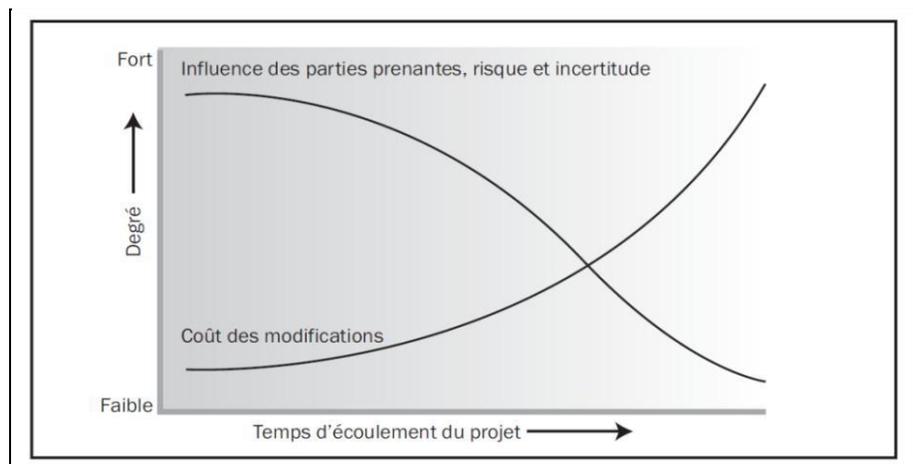
gestionnaire avisé, il est primordial d'accorder une attention particulière à ces risques potentiels pour se réajuster au besoin.

Les objectifs d'une politique de gestion des risques efficace sont les suivantes :

- La connaissance des problèmes inhérents au projet, identification des risques et estimation de leurs coûts et l'appréhension des éléments déclencheurs qu'il faudra suivre ;
- La formulation d'une plateforme de solutions de maîtrise du risque ;
- Une évaluation de la portée financière dans le cas d'une survenance du risque ;
- Une opportunité de consolider le respect des échéanciers de livraison d'ouvrages et de minimisation des dépassements de budget ;
- Effectuer une comparaison, selon les risques présents, et adopter l'approche la plus sécuritaire.

La gestion des risques permet de fidéliser les engagements en termes d'échéances et le budget initial prévu pour le projet (cf. fig. 8).

Figure 9: La gestion des risques : fidélisation des échéanciers et du budget



Source : Infrastructure Québec (n.d.)

La gestion des risques permet une meilleure prédiction des délais et une anticipation de coûts fiables. Il est essentiel de prendre en considération tout risque, de quelque nature que ça soit, en amont à la phase d'exécution. Selon la représentation précédente (fig.8), le

niveau du risque est fonction de la durée d'exécution du projet. Ainsi, plus les travaux prennent du temps, plus probable seront la survenance de risques.

Le plus important dans la conception des infrastructures n'est pas de ne pas prendre de risques, mais bien d'être capable d'atténuer leurs impacts négatifs au maximum.

4.2.1.2.4 L'essentiel du mécanisme de Gestion des risques

Nous proposons à titre illustratif les grandes étapes d'un mécanisme de gestion des risques. A ce titre, cinq (05) phases ont été répertoriées dans le développement qui suit. Il s'agit en l'espèce de l'identification du risque, l'évaluation du risque, la définition des solutions, l'application des solutions et le contrôle.

Phase 1 Identification des risques

Toutes les pratiques de gestion jugées sensibles, ou exposés à un alea doivent être répertoriées dans cette phase. La fonction de management est tenue de mentionner les risques éventuels en les hiérarchisant des plus importants aux moins importants (voir tab.8). Avec cet exercice, l'analyse de leur corrélation peut être effectuée.

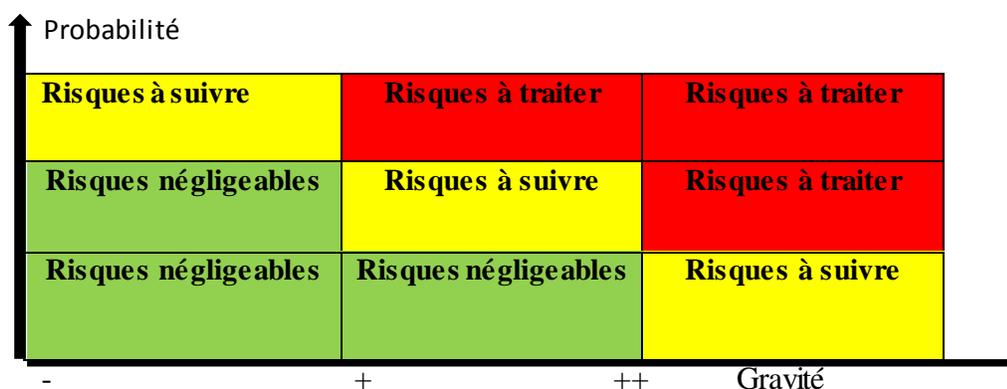
Tableau 8: Identification des risques

	4. Indolores	3. Limités	2. Graves	1. Dramatiques
1. Improbables	-	-	- + (partiel)	- +
2. Occasionnel	-	-	+ +	++
3. Courant	-	- + (partiel)	+ ++ (partiel)	++
4. Très courant	-	+	++	++

Phase 2 Evaluation des risques

En fonction de la gravité, de l'impact potentiel et l'étendue des préjudices s'y rattachant, chaque risque devra être évalué (tab.9). La collecte de données et l'analyse statistique interviennent dans cette phase pour mesurer les coûts liés aux risques identifiés.

Tableau 9: Évaluation des risques



Phase 3 Définition et des solutions

La solution adaptée dépend du niveau du risque. Elle peut être de nature à limiter les effets du risque ou tout simplement l'éliminer (tab.10). Dans cette phase, il est question de trouver une solution parmi un ensemble pour chaque activité.

Tableau 10: Définition des solutions

Incidences	Solution prévues		
Importante	Niveau de gestion considérable exigé	Doit gérer et suivre de près les risques	Gestion complète fondamentale
Modérée	Possibilité d'accepter le risque avec suivi	Certain niveau de gestion recommandé	Certain niveau de gestion nécessaire
Mineure	Accepter les risques	Accepter les risques, avec suivi	Gérer et suivre de près les risques
	Faible	Moyenne	Élevée
	Probabilités		

Phase 4 Application des solutions

Après avoir fait un choix, il convient de l'appliquer à la situation identifiée. Une bonne mise en œuvre des solutions tient compte des coûts de l'application. La dépense doit être rationalisée en choisissant la solution la plus pertinente en limitant les coûts au maximum.

Phase 5 Contrôle

La gestion des risques s'accompagne d'un suivi régulier dans sa démarche. Il assure une certaine crédibilité à chaque rubrique.

4.2.1.3 Outils d'appui au processus de gestion des risques

La phase d'exploration de notre étude nous a permis de repérer dans la littérature existante quelques outils pertinents qui pourraient accompagner notre processus. Nous présenterons brièvement la matrice des risques et le registre des risques. Ensuite, nous fournirons un document de référence en matière de gestion des risques : l'ISO 31000 :2009.

4.2.1.3.1 La matrice des risques

Cette MR intervient lors des phases de déroulement d'une procédure de gestion des risques. Les tableaux 8 et 9 présentés précédemment en sont des illustrations. Elle représente un outil fort intéressant en ce sens qu'elle est élaborée de façon très simple avec les logiciels Word ou Excel. L'information qu'elle contient est assez représentative de chaque étape de la démarche.

4.2.1.3.2 Le registre des risques

Le RR (cf. annexe 2) est un document pertinent en appui à l'opérationnalisation du processus de gestion des risques. Toute l'information relative aux analyses qualitatives et quantitatives des risques décelés y est répertoriée. Le registre retrace tous les détails afférents aux risques détectés.

La nature des informations contenues dans le registre peut être vue selon l'énumération qui suit :

- La description et la catégorisation des risques ;
- La substance à l'origine ;

- La probabilité qu'elles se réalisent ;
- Leurs impacts potentiels ;
- Les solutions envisagées ;
- L'identification des personnes responsables de leur suivi.

Dans le cadre de la réalisation et de mise à niveau des ouvrages publics, la mise à jour du registre est essentielle après aboutissement de chaque cycle de planification. En ce qui concerne les étapes conception et mise en service, la mise à jour doit être périodique.

4.2.1.3.3 Exemple de l'ISO 31000 :2009

L'ISO³⁷ 31000 :2009 (cf. annexe 3) est un document de référence qui traite des fondements et directives liés au management du risque. Son application est ouverte à tout intéressé, qu'elle soit publique ou privée, collective ou individuelle.

L'ISO peut être le cadre de référence de toutes les actions se rattachant au management du risque. Elle couvre les orientations stratégiques, les prises de décisions au niveau managériale comme opérationnel, les processus de même que les fonctions.

L'ISO 31000 :2009 est adapté à tout risque, peu importe son caractère.

Toutefois, il faut préciser que l'ISO 31000 :2009 ne représente pas un modèle conventionnel unique applicable de la même façon dans toutes les organisations. Elle dégage les grandes lignes du concept et s'adapte à chaque organisme en fonction de ses besoins, son contexte et ses pratiques.

Sa finalité s'inscrit dans l'harmonisation des mécanismes de gestion du risque dans les standards existants et futurs. Elle suggère une approche unique à la détermination de normes qui traitent des risques, sans pour autant changer ces normes.

Toutefois, il est important de noter que l'ISO 31000 :2009 n'est ni une certification ni un soubassement à une quelconque certification.

³⁷ Organisation Internationale de Normalisation

4.2.1.4 Audit interne

Les financements élevés, la pression des différentes parties prenantes ou encore les contraintes budgétaires sont autant de facteurs qui peuvent rendre la gestion d'infrastructures assez complexe. Il est donc primordial de se doter d'instruments d'incitation à une gestion transparente et rationnelle, surtout dans le domaine public. Les fonds investis doivent faire l'objet d'un suivi strict et permanent ; les différents responsables d'activités sont interpellés par cette exigence.

4.2.1.4.1 Définition

D'après l'Institut des Auditeurs Internes (IAI),

L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance concernant le degré de maîtrise de ses opérations, lui dispense des conseils pour les améliorer et contribue à créer de la valeur ajoutée. Cette activité aide l'organisation à réaliser ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de gouvernance et de gestion des risques ainsi que de contrôle. Pour ce faire, elle fait des propositions qui permettent de renforcer l'efficacité de ses processus (IFACI).

Cette définition proposée par l'IIA a été traduite par l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne (IFACI). Elle est la seule habilitée à traduire en Français, les livres authentiques de l'IIA³⁸.

L'audit interne est donc assuré dans un organisme par une fonction indépendante qui a comme pouvoir la vérification objective des systèmes de fonctionnement. Elle apprécie également le degré de contrôle sur les activités et les processus ainsi que ses systèmes de fonctionnement.

4.2.1.4.2 La fonction d'audit dans la conduite des grands travaux

La fonction d'audit interne intervient nécessairement dans la conception de projets infrastructurels de grande envergure, notamment lors des phases d'élaboration des rapports annuels de gestion. C'est dans une certaine mesure, une fonction chargée de valider le

³⁸ <http://www.ifaci.com/ifaci/connaitre-l-audit-et-le-contrôle-interne/definitions-de-l-audit-et-du-contrôle-interne-78.html>

fonctionnement des systèmes, processus et activités. Elle donne un éclairage sur les lacunes ou incohérences de gestion de ressources existantes à n'importe quel niveau du processus.

James R. Mitchell et Carmen Abela, dans leur rapport de recherche sur l'audit interne (Septembre 2014), confèrent à la mission d'audit dans le secteur public trois principaux rôles. Les auteurs la présentent sous ces formes :

- L'audit interne en tant que source de protection ;
- L'audit interne en tant que source d'enseignements ;
- L'audit interne en tant que source de conseils opérationnels.

Dans ce sens, l'information d'audit peut être utilisée par les gestionnaires comme plateforme de conseil pour améliorer la performance et donc atteindre les objectifs.

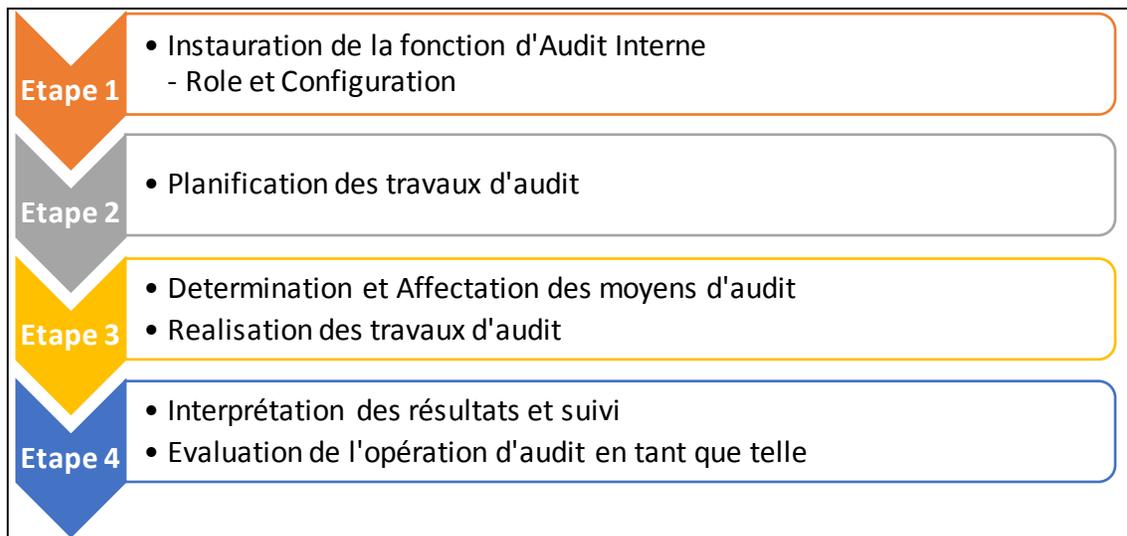
En somme, l'audit interne est une fonction essentielle qui pourrait apporter la réponse aux exigences de transparence des pratiques de l'APIX. Premiers bénéficiaires des travaux publics, les citoyens sénégalais attendent de cette agence qu'elle puisse justifier une gestion parcimonieuse et transparente des fonds publics.

4.2.1.4.3 Démarche d'audit interne dans les organismes publics

L'approche que nous proposons synthétise les principales étapes d'audit applicables à tout type d'organisation. Le modèle est ajustable en fonction de critères propres à chaque organisation ; le fond de l'idée restant le même.

Les exigences propres au secteur des infrastructures du Sénégal, prévues par les dispositions de la loi n° 2004-14 du 1^{er} Mars 2004 instituant le Conseil des Infrastructures ; et celles de la loi n° 2004-16 du 1^{er} Mars 2004 relative aux contrats C.E.T (Construction, Exploitation, Transfert d'infrastructures), ont été prises en compte pour soumettre la démarche suivante (fig.9).

Figure 10: Processus d'audit interne



Étape 1 Instauration de la fonction d'audit

Il s'agira ici de revisiter et de tenir compte de tous les éléments contextuels qui pourraient avoir un impact sur l'opération d'audit ;

Définition de la structure adoptée pour la démarche ainsi que le rôle assigné à la mission d'audit ;

Choix du périmètre d'action ;

Fixation des modalités relatives au mandat d'audit.

Étape 2 Planification des travaux à réaliser

État des lieux sur les différents risques susceptibles d'affecter l'activité de l'organisation ;

Structurer les travaux à réaliser, définir les priorités et leur périodicité ;

Évaluer les enjeux de l'audit conformément aux attentes des administrateurs ;

Associer les autres fonctions de contrôle à l'activité.

Étape 3 Détermination et affectation des moyens ; Réalisation

Mobiliser les ressources disponibles ;

Affecter les activités d'audit selon la compétence ou l'expertise ;

Déterminer les coûts d'audit ;

Réaliser les travaux.

Étape 4 Interprétation - Évaluation

Établir des rapports de l'opération d'audit et en évaluer les résultats ;

Tirer profit de l'expérience pour améliorer la fonction d'audit.

4.2.2 Démarche GAR applicable au contexte des infrastructures

Dans l'intérêt d'un usage optimal des fonctions de gestion exposées précédemment, il serait opportun de prévoir une ossature séquentielle de mise en œuvre d'une approche GAR, spécifique au secteur des infrastructures. Ces pratiques présentent des avantages certains quant à la recherche de performance en milieu organisationnel. Encore faudrait-il disposer d'un mécanisme support à leur application pratique.

C'est à ce besoin que nous tenterons d'apporter une solution par une nouvelle recommandation. Le principe consistera en l'élaboration d'un processus. Les activités de l'agence se rattachant à sa mission de coordination et de suivi des grands travaux pourront être globalement pilotées selon les séquences proposées par la démarche.

Les quatre étapes énoncées sont entièrement inspirées de la littérature existante sur le cycle de la GAR. En fonction des critères propres à notre domaine d'étude et des résultats obtenus lors des enquêtes exploratoires, nous avons pu adapter le modèle dans le cadre de l'APIX.

Concrètement, le processus de GAR que nous définissons tourne autour de quatre phases : Apprendre et s'adapter, S'engager envers les citoyens-clients, Réaliser et Rendre des comptes.

4.2.2.1 Apprendre et s'adapter

La performance organisationnelle est subordonnée aux efforts consentis dans la collecte d'un maximum d'informations associées à l'activité, et l'aptitude à les insérer dans la définition des choix stratégiques.

Avec ses 16 années d'existence, l'APIX reste une structure jeune dans la sphère de gestion des grandes infrastructures. L'apprentissage représente donc un passage à privilégier pour répondre efficacement aux enjeux importants que le secteur impose.

Pour cela, l'agence peut appliquer les moyens d'apprentissage et d'adaptation tels qu'énumérés ci-dessous.

- **La mise en place d'un plan d'évaluation des besoins en infrastructures, exprimés par les citoyens**

Avec l'avènement du nouveau management public, l'intégration de la notion de citoyens-clients vient redéfinir les rapports d'offre de services entre l'État et les usagers des biens publics. Désormais, les attentes exprimées par les citoyens doivent être prises en compte au premier degré, dans la prise de décision. Ainsi, une structure qui se veut efficace et performante dans sa gestion, a l'obligation de mettre en place les mécanismes nécessaires pour appréhender et évaluer ces attentes citoyennes.

La grande politique de mise à niveau des infrastructures au Sénégal, engagée dans les années 2000, s'est accompagnée d'un important élan citoyen nouveau. La nouvelle configuration est marquée par la multiplication des exigences en termes de qualité et de rationalisation du budget alloué aux grands projets d'infrastructure du pays.

La prise en compte des besoins exprimés doit ainsi être vu comme un canevas appréciable de collecte d'information et donc d'apprentissage pour l'APIX.

Au plan opérationnel de sa démarche, elle peut s'outiller des rapports issus des délibérations de l'Assemblée nationale ; reconnue comme étant la principale institution de la représentation populaire. A ce niveau, l'agence est assurée de disposer d'une information formelle et fiable qu'elle pourra utiliser pour formuler ses engagements.

L'agence pourrait également se doter d'une cellule chargée de réceptionner les plaintes et contestations d'usagers non-satisfaits. Ces plaintes permettraient entre autre, de retracer les imperfections dans la conception des ouvrages, pour se réajuster au besoin. *L'expérience étant la somme des erreurs, dit-on ! (Citation populaire).*

En appui à ces mesures d'évaluation des attentes, nous proposons l'usage de référentiels existants pour affiner cette étape de l'apprentissage. Il s'agit notamment du document sur la Politique d'ensemble des grands travaux de l'État du Sénégal.

- **L'appropriation et l'assimilation des principes véhiculés par la politique des grands travaux de l'État du Sénégal**

Cette aspiration interpelle au premier plan le personnel chargé de coordonner les activités de conception des ouvrages publics. L'information contenue dans cette politique représente une source non négligeable d'expérience à accumuler. A cette idée, la formation du personnel se positionne comme un idéal à l'apprentissage.

- **Bilan des activités précédentes, comme tableau de bord des nouveaux projets**

La confection de bilans des activités antérieurs rentre dans le cadre d'une gestion soucieuse de la nécessité de transformer les manquements antérieurs en opportunités futurs. Cette opération assure l'amélioration constante des politiques et programmes sur la base des pratiques antérieures. Ainsi, l'expérience capitalisée dans la construction de l'autoroute à péage (actuellement en service) et du nouvel Aéroport International (en construction) peut éclairer les démarches futures. Il s'agit notamment de la conception du Train Express Régional et la Cité des Affaires de l'Afrique de l'Ouest.

Une fois l'information collectée et l'apprentissage assimilé, la structure dispose de tous les éléments nécessaires à l'élaboration et la communication d'engagements envers les citoyens, usagers des travaux publics.

4.2.2.2 S'engager

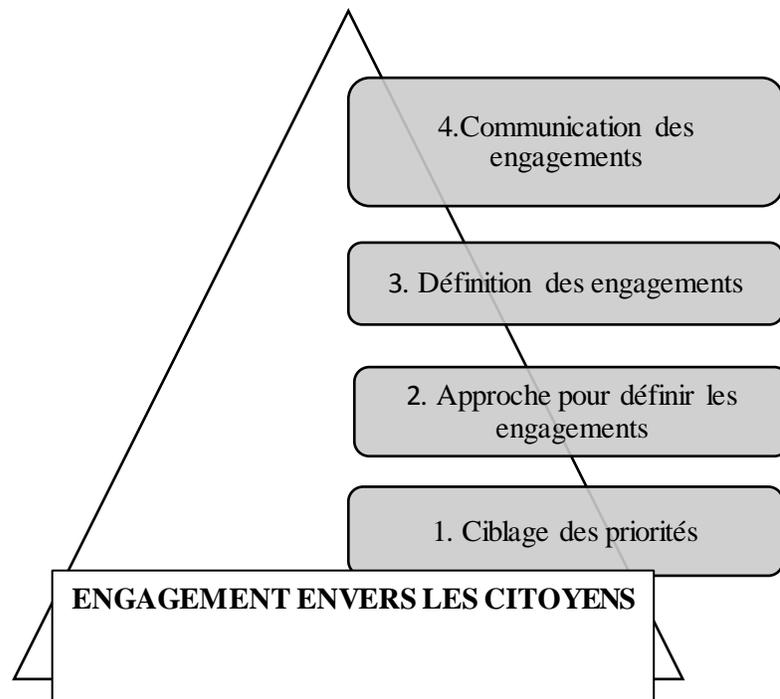
Cette étape est la résultante directe de la phase d'apprentissage du processus. Sur la base du stock d'information obtenu dans l'étape précédente, l'organisation devrait s'organiser de sorte à prendre des engagements. Ces engagements sont publics et sont relatives aux exigences suivantes :

- L'assurance de livrer des ouvrages de qualité supérieure ;
- La livraison des ouvrages dans des délais raisonnables, et l'engagement de tout mettre en œuvre pour le respect de ces délais ;
- L'utilisation des ressources disponibles à l'usage exclusif des travaux et des opérations y afférents ;

- L'engagement de rendre public tous les contrats de concession, maîtrise d'ouvrage, sous-traitance ou autres, pour une gestion claire et transparente.

L'engagement respecte une procédure incontournable en GAR. Les différentes exigences sont représentées dans la figure 10 suivante.

Figure 11: Processus d'engagement envers les citoyens



1. Ciblage des priorités : sur la base des attentes évaluées, définir les priorités de l'agence.
2. Approche pour définir les engagements : mettre en place un dispositif permettant de formuler des engagements réalisables et à la portée de la structure. Prendre en compte les différentes contraintes légales et institutionnelles pour énoncer des engagements.
3. Définition des engagements : à cette étape sont élaborés les Plans stratégiques, la DSC, les Conventions de performance et d'imputabilité et les Ententes de gestion.
4. Communication des engagements : diffusion des engagements exposés dans les documents via les supports de communication actifs.

4.2.2.3 Réaliser

Les engagements communiqués dans l'étape précédente sont matérialisés dans cette troisième partie du processus, selon une démarche de GAR.

- **Mise en place d'un dispositif de maîtrise d'ouvrage publique**

La définition d'une politique d'affectation des ressources irréprochable est le préalable à toute action dans ce contexte. La GAR c'est d'abord l'acceptation d'une gestion transparente. A cet impératif, le Plan Annuel de Gestion des dépenses (PAGD) représente l'outil adéquat pour assurer une gestion transparente et aussi éviter les dépassements budgétaires. Avec les polémiques longtemps notées dans sa gestion des grands travaux, la Direction des grands travaux de l'APIX a tout intérêt à faire usage de ce PADG pour être en phase avec la demande de transparence des citoyens et des élus sénégalais.

Une fois les ressources affectées, il convient de dresser le Plan d'Action, tel que préconisé dans le processus GAR. La Direction Générale de l'APIX devrait particulièrement insister sur l'élaboration de ce Plan d'action. En effet, les maux les plus fréquents dans la gestion des infrastructures de l'APIX sont symbolisés par les dépassements de délais. Une réaction s'impose donc au niveau stratégique ; le PA GAR, bien exécuté, devrait apporter la réponse stratégique à ce problème.

- **Implication du personnel au respect des engagements communiqués**

L'outil qui est ici proposé par la GAR est un document sur les Attentes et Objectifs Communiqués (AOC). Cette pratique du secteur privé appliquée à la sphère publique est une importante mesure qui prend le contrepied de «la passivité des agents publics » sénégalais dans l'exercice de leur fonction. L'évaluation y est individuelle et la participation effective de chaque agent pourra donc être appréciée.

Dans cette logique, évaluer son personnel constitue un levier d'incitation à la performance pour l'APIX.

- **Mise en place mécanisme de suivi des travaux en cours**

Le tableau de suivi et le tableau de bord sont les deux instruments de GAR qui font office de suivi des différentes activités en cours. Les données de suivi représenteront plus tard les fondements d'une opération de reddition et d'évaluation crédible.

Le secteur des infrastructures reste un domaine où, la visite de terrain représente l'activité phare d'animation des outils de suivi. Si elle est effectuée de façon périodique et fréquente, tout au long de l'exécution des travaux, l'information de suivi pourrait refléter idéalement la réalité des programmes en cours. Ce qui induira logiquement un éclairage sur les prises de décisions.

- **Système d'alerte**

L'alerte est une fonction complémentaire au suivi. Tout manquement ou toute incohérence décelée dans la phase de suivi représente un élément déclencheur du système d'alerte. Un problème survenu dans la réalisation d'un projet infrastructurel implique une réaction immédiate et ponctuelle sur l'activité concernée. La GAR met en place tous les dispositifs nécessaires pour protéger le résultat prévu ; les aléas doivent donc être décelés en cours d'exercice et corrigés.

Après avoir accumulé l'expérience nécessaire, pris des engagements de bonne gestion et exécuté ses travaux, il est essentiel de clore notre démarche de GAR par une opération de reddition des comptes sur toutes les activités jusque-là menées.

4.2.2.4 **Rendre compte**

A cette étape épilogue du processus, l'accent est mis sur le rapport entre les engagements pris à l'étape 2 et les réalisations effectives à l'étape 3 du processus. Une maîtrise d'ouvrage transparente et efficace suppose l'existence d'une certaine adéquation : l'engagement de produire des infrastructures dans la qualité et les délais voulus et les résultats effectifs obtenus après exécution.

- **Centralisation des données de suivi et évaluation des résultats**

Elle est réalisée de façon ponctuelle, soit à mi-parcours soit au terme de l'exécution d'un ouvrage. L'outil privilégié pour cet exercice est l'évaluation de programme, que nous avons présentée dans la première rubrique de ce chapitre.

Dans un premier temps, il s'agira de s'assurer que les ressources financières engagées ont bel et bien couvert l'exécution des travaux ; et s'il y a lieu, de justifier les excédents. La Vérification d'optimisation des ressources intervient idéalement dans cette opération.

Ensuite, les mesures idoines seront prises sur la pertinence des orientations stratégiques par rapport à leur impact sur la conduite des travaux.

La centralisation des données représente dans ce processus le préalable à l'opération de reddition des comptes.

- **Reddition des comptes**

A ce niveau, les principaux intervenants au processus de coordination et de suivi des grands travaux répondent de leurs actes.

Selon une approche GAR, la reddition se fait à deux niveaux. Les gestionnaires, au nom de l'APIX doivent rendre compte des décisions stratégiques prises à l'administration de tutelle : la Présidence de la République dans ce cas. Au niveau interne, ce sont les différents départements chargés de l'exécution des travaux qui sont tenus par l'obligation de rendre compte à la Direction Générale.

Des dispositions ont d'ailleurs été prises dans ce sens, lors de la Revue Annuelle Conjointe, organisée en marge du Conseil Présidentiel sur le suivi de la politique dans le pays. La signature, au niveau de chaque département ministériel où s'applique le mécanisme de suivi-évaluation, de contrats de performance avec les administrations de tutelle. Ces dispositions viennent en appui à l'opération de reddition des comptes prévu par la GAR.

- **Divulgence des résultats**

Les résultats de la reddition sont rendus publics, pour répondre à l'obligation de transparence véhiculée par la GAR. L'information doit être divulguée de sorte à être

accessible à tous les intéressés : parlement, partenaires techniques et financiers l'agence, usagers des travaux publics.

CONCLUSION

L'essentiel de ce projet, exposé dans les développements qui ont précédé, était de mettre en relation les concepts de GAR et de performance organisationnelle dans le milieu de la gestion des infrastructures publiques. Le fond de cette mise en relation étant d'effectuer une exploration des liens qui pourraient éventuellement exister entre les deux notions, dans le but de mettre à jour de nouvelles articulations managériales, soubassement à un élan de performance dans les grands travaux publics.

Notre exploration a ainsi permis de fournir une contribution théorique et managériale dans la littérature de gestion. D'un point de vue théorique, l'investigation menée s'est soldée par une formulation de recommandations qui organise un nouveau modèle particulier de gestion des infrastructures publiques au Sénégal. L'aspect managérial des conclusions de la présente recherche peut être vu sous l'angle de l'application du modèle de GAR au secteur d'activité particulier des infrastructures publiques dans un pays en développement comme le Sénégal. Dans le milieu d'étude choisi, l'investigation proposée s'engage dans la recherche de retombés susceptibles d'améliorer la performance organisationnelle, ce qui influe sur sa position concurrentielle dans le milieu.

Malgré les apports considérables, la recherche ne s'est pas déroulée sans contraintes, constituant ainsi les limites de notre exploration. La première, et non moins importante, a été recensé au niveau méthodologique. Elle concerne principalement notre outil de collecte de données primaires, qui n'a pas justifié l'intérêt qu'on y avait porté pour recueillir le maximum d'information dans le terrain d'étude. Le choix d'y formuler des questions plutôt ouvertes a davantage favorisé des réponses pour la plupart aléatoires et assez éloignées de la situation observée. Il est compréhensible que l'usage du questionnaire contraigne le chercheur à une incapacité d'influence, quant à l'orientation du répondant dans le choix des éléments de réponses. Les limites du questionnaire, caractérisées par l'impossibilité d'animer le débat et de recadrer les répondants au besoin, ont constitué de véritables entraves à la collecte des données. Cette situation nous a donc obligé de faire abstraction de ces données primaires

pour finalement limiter la recherche à la collecte et l'analyse de données secondaires. D'un autre point de vue, la taille de l'échantillon utilisée peut également constituer une limite à la portée de l'étude. Comme spécifié dans la question générale de recherche, il a été question d'expérimenter la GAR pour revitaliser le secteur des infrastructures au Sénégal. Toutefois, un seul acteur de ce secteur a été soumis à l'étude (l'APIX). Ce qui pose inévitablement un problème de généralisation des résultats si on prend connaissance de l'ampleur du domaine et du nombre important d'acteurs y intervenant au même titre que l'APIX. L'hypothèse formulée devra donc être soumise à d'autres recherches, descriptives notamment, pour vérifier sa validité.

Pour des recherches futures, il serait fort intéressant de soumettre les conclusions de ce projet à des fins d'études descriptives, engagées dans le but de confirmer ou d'infirmer l'hypothèse avancée dans cette phase exploratoire. La représentativité de la taille de l'échantillon dans le secteur des infrastructures au Sénégal a été reconnue comme une limite à l'étude. L'élargissement de la réflexion, vers d'autres terrains exerçant dans le même domaine, serait de nature à mieux appréhender la relation entre la GAR et la performance des projets d'infrastructures. Également, la vérification de la théorie avancée à travers notre hypothèse peut justifier l'intérêt d'approfondir la question. Dans le cas où la GAR serait amenée à être pratiquée concrètement dans les projets d'infrastructures, une opportunité s'ouvre pour tester la construction modélisée à travers ce document. Un jugement concret pourra ainsi être posé sur l'hypothèse soutenant que la GAR représente un levier d'amélioration de la performance des grands travaux. Pour rappel, cette étude que nous avons menée était purement exploratoire, portée vers une situation de management naissant avec ce projet : la GAR dans les projets d'infrastructures. L'esprit exploratoire de ces écrits et les contributions premières apportées, pouvant s'ouvrir à d'autres questionnements

REFERENCES

- [Assemblée nationale du Sénégal]. (2004). *Loi 2004-14 du 1er Mars 2004 instituant le Conseil des Infrastructures*. Sénégal: Assemblée Nationale.
- Contrats de construction, exploitation et transfert d'infrastructures, (2004).
- Abela, C., & Mitchell, J. R. (2014). *L'optimisation du pouvoir de l'audit interne dans le secteur public*. Canada: Institut des Auditeurs Internes Canada.
- Agence de la Promotion des Investissements et Grands Travaux. (2015). *Rapport d'activités*. Dakar: Direction Marketing Communication APIX.
- Amboise, G., & Audet, J. (1996). *Le projet de recherche en administration: un guide général à sa préparation*. Repéré à <https://books.google.ca/books?id=U2BcnQEACAAJ>
- APIX. (n.d.). *Les grands projets d'infrastructures*. Repéré à <http://investinsenegal.com>
- Ba, A. (2015, 31 Juillet). Pourquoi la question des infrastructures est incontournable en Afrique. *Le Monde Afrique*. Repéré à http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/07/31/pourquoi-la-question-des-infrastructures-est-incontournable-en-afrique_4706084_3212.html
- Ben Aissa, H. (2001, 13-14-15 Juin). *Quelle méthodologie de recherche appropriée pour une construction de la recherche en gestion*. Communication présentée au 10e Conférence de l'association internationale de management stratégique, Québec.
- Bernier, L., & Angers, S. (2010). Le NMP ou le Nouveau Management Public. Dans S. Paquin, L. Bernier, & G. Lachapelle (Éds.), *La mise en oeuvre des politiques publiques* (pp. 229-254). Montreal: Presses de l'Université de Montreal.
- Bryman, A. (1988). *Quantity and quality in social research*. Repéré à <http://www.tandfebooks.com/isbn/9780203410028>
- Charbonneau, M. (2012). Nouveau management public Dans L. Coté, & J. F. Savard (Éds.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique: La référence pour comprendre l'action publique*. Repéré à http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/18/Index_par_auteur.enap?by=aut&id=50

- Charest, N. (2012). Management public Dans L. Coté, & J. F. Savard (Éds.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique: La référence pour comprendre l'action publique*. Repéré à http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/18/Index_par_auteur.enap?by=aut&id=65
- Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement. (2012). *Construire ou réhabiliter un petit équipement public*. Repéré à <http://guidemop.caue44.fr/GuideMOP2012>
- Département de la statistique, Banque Africaine de Développement, & Fond Africain de Développement. (2009). *Rapport annuel*. Tunis: Banque Africaine de Développement.
- Dumez, H. (2011). Éléments pour une épistémologie de la recherche qualitative en gestion (2). Dans *Sciences de l'Homme et Société/Gestion et management* (pp. 53-62). n.d.: AEGIS Le Libellio.
- Favoreu, C., Carassus, D., Gardey, D., & Maurel, C. (2015). Le management par la performance dans le secteur public local français: Un modèle plus administratif que politique. Dans I.I.S.A (Éd.), *Revue Internationale des Sciences Administratives* (pp. 713-734). Repéré à https://www.cairn.info/en-savoir-plus.php?ID_REVUE=RISA
- Fonds Africain de Développement. (n.d.). *Projet d'Autoroute Dakar-Diamniadio*. Repéré à <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/AR%20senega01fr.pdf>
- Foster, V., & Briceno-Garmendia, C. (Éds.). (2010). *Infrastructures africaines: Une transformation impérative*. France: Pearson Education.
- Galibaka, G., & Kangoye, T. (2014). *Améliorer la Compétitivité en Afrique par le Développement des Infrastructures/Rapport Pays no 207: Sénégal*. Tunis: Banque africaine de développement.
- Gavard-Perret, M.-L., Gotteland, D., Haon, C., & Jolibert, A. (2012). *Méthodologie de la recherche en science de gestion: Réussir son mémoire ou sa these, 2e ed*. Montreuil, France: Pearson France.
- Giauque, D., & Emery, Y. (2016). L'administration publique entre État, science politique et analyse des politiques publiques: dé-liaisons et recompositions. Dans D. Giauque, & Y. Emery (Éds.), *L'Acteur et la bureaucratie au 19e siècle* (pp. 3-32). Quebec: Presses de l'Université de Laval.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for Qualitative Research*. New Brunswick USA: Aladine Transaction.

- Greffe, X. (1999). *Gestion publique*. Paris: Dalloz.
- Hughes, M. (2005). Mesurer la performance des services publics: l'expérience des administrations municipales en Angleterre. Dans L. Coté (Éd.), *La Gestion par Résultats dans le Secteur Public* (pp. 55-68). Québec: TELESCOPE.
- Infrastructure Québec. (n.d.). *La gestion des risques dans les grands projets d'infrastructure publique: Guide méthodologique*.
- Jonnaert, P., & Masciotra, D. (2004). *Constructivisme: choix contemporains, Hommage à Ernst Glasersfeld*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Keynes, J. M., & traduit par Jean de Largentaye. (1977). *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, Collections :Petite bibliothèque Payot ; 139* Paris: Payot.
- Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions* (2e ed). Etats-Unis: The University of Chicago Press.
- Laaziz, S. (2007, 26-27 Décembre). *La Gestion Axée sur les résultats*. Communication présentée au Espace Associatif, Rabat. Repéré à [http://www.espace-associatif.ma/IMG/pdf/GAR Document de formation.pdf](http://www.espace-associatif.ma/IMG/pdf/GAR_Document_de_formation.pdf)
- Leclerc, J. (2001). *Gérer autrement l'administration publique: la gestion par résultat*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Louisot, J. P. (2005). *Gestion des risques*. Saint-Denis la Plaine, France: AFNOR.
- Maltais, D. (2012). Performance et gestion de la performance. Dans L. Coté, & J. F. Savard (Éds.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique: La référence pour comprendre l'action publique*. Repéré à [http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/18/Index par auteur.enap?by=aut&id=69](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/18/Index_par_auteur.enap?by=aut&id=69)
- Martinet, A. C., & Pesqueux, Y. (2013). *Épistémologie des sciences de gestion*. Repéré à <http://international.scholarvox.com/book/88816317>
- Mazouz, B. (2012). Gestion par résultat. Dans L. Coté, & J. F. Savard (Éds.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique: La référence pour comprendre l'action publique*. Repéré à [http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/18/Index par auteur.enap?by=aut&id=76](http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/18/Index_par_auteur.enap?by=aut&id=76)

- Mazouz, B., & Leclerc, J., avec la collaboration de Marcel J. B. Tardif. (2008). *La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*. Repéré à <http://international.scholarvox.com/book/88801590>
- Naulot, A. (2011). *Taxer les transactions financières pour la solidarité internationale*. Paris: OXFAM France.
- OCDE. (2002). *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats*. France: OCDE Publications.
- OCDE. (2005a, 28 Février-2 Mars). *Efficacité de l'aide au développement: Appropriation, harmonisation, alignement, résultat et responsabilité mutuelle*. Communication présentée au Déclaration Paris. Repéré à <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>
- OCDE. (2005b). *Moderniser l'État: La route à suivre*. Paris: Les éditions de l'OCDE. doi: 10.1787/9789264010529-fr
- OCDE, & Direction de la Coopération pour le Développement. (2004, 11 Mars). *La Gestion Axée sur les Résultats*. Communication présentée au La deuxième table ronde internationale sur la GAR, Marrakech.
- Payette, A. (1992). Éléments pour une conception du management public. Dans R. Parenteau (Éd.), *Management public: Comprendre et gérer les institutions de l'État* (pp. 3-24). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- PNUD. (2002). *Guide du suivi et de l'évaluation axée sur les résultats*. New York: Bureau de l'évaluation du PNUD.
- PNUD. (2009). *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*. États Unis: PNUD 2009.
- Provost, M., Alain, M., Leroux, Y., & Lussier, Y. (2009). *Normes de présentation d'un travail de recherche (3e ed.)*. Québec: Les Éditions SMG.
- Rigaud, B. (2012). Gouvernance publique. Dans L. Coté, & J. F. Savard (Éds.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique: La référence pour comprendre l'action publique*. Repéré à http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/18/Index_par_auteur.enap?by=aut&id=77
- Secrétariat du Conseil du Trésor. (2014). *Guide sur la Gestion Axée sur les Résultats*. Québec: Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Secrétariat Général du Gouvernement. (2004a, 7 Février). Décret n° 2003-683 du 5 septembre 2003 abrogeant et remplaçant le décret n° 2000-562 du 10 juillet 2000 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence nationale chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux (APIX). *Journal Officiel*. Repéré à <http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article567>

Secrétariat Général du Gouvernement. (2004b). *Plan Sénégal Emergent: Référentiel de la politique économique et sociale sur le moyen et le long terme*. Dakar: SG gouvernement.

Code des marchés publics, (2007).

Code de Transparence dans la Gestion des Finances publiques, (2013).

Sous-secrétariat aux politiques budgétaires et programmes. (2002). *L'Évaluation de programme: Document destiné aux dirigeants et dirigeantes de ministères et d'organismes* (Direction des communications). Québec: Bibliothèque nationale du Québec.

Trudel, L., Simard, C., & Vonarx, N. (2007). La recherche qualitative est-elle nécessairement exploratoire? Dans F. Guillemette, & C. Baribeau (Éds.), *Recherche qualitative* (Vol. Hors série no 5, pp. 38-45). Université McGill, Montréal.

Turgeon, J., & Bernatchez, J. (2003). Les données secondaires. Dans B. Gauthier (Éd.), *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données* (4e ed pp. 431-468). Repéré à <https://ebookcentral.proquest.com/lib/uqac-ebooks>

UEMOA. (2009, 26 Juin). *Directive no 06/2009/CM/UEMOA Portant loi des finances*. Communication présentée au Conseil des ministres de l'union, Dakar. Repéré à <http://www.precaref.gouv.sn/spip.php?article163>

Wagner, P. (2007). *La Logique*. Paris: Presses Universitaires de France.

Weber, M. (2008). La domination légale à direction administrative et bureaucratique. Dans J. M. Tremblay (Éd.), *Théories de l'organisation: personnes, groupes, systèmes et environnement* (pp. 23-32). Québec: Presses de l'Université du Québec.

ANNEXE 1

OUTIL D'ÉVALUATION A MI-PARCOURS : LA VERIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

	PHASE I	PHASE II	PHASE III
ÉTAPES DU PROCESSUS D'ÉVALUATION	Étude préparatoire	Évaluation de mi-parcours	Évaluation finale
		<i>De nature surtout formative</i>	<i>De nature surtout sommative</i>
1. Raison d'être 2. Cibles et indicateurs 3. Objectifs 4. Nature de l'intervention	Analyse logique du programme et de ses intentions (fondements) ✓ <i>Modèle causal</i> ✓ <i>Modèle logique (version I)</i>	Présentation du programme et de son analyse logique ✓ <i>Modèle causal</i> ✓ <i>Modèle logique (version II)</i>	Présentation du programme et de son analyse logique ✓ <i>Modèle causal</i> ✓ <i>Modèle logique (version III finale)</i>
5. Intrants 6. Principales activités de production 7. Extrants	Élaboration des scénarios de suivi de la mise en œuvre du programme	Application des scénarios de suivi de la mise en œuvre	Retour sur la mise en œuvre
8. Effets	Élaboration des scénarios de mesure des effets	Application des scénarios mesure des premiers effets	Application des scénarios de mesure des effets
9. Atteinte des objectifs 10. Rendement absolu des ressources 11. Rendement relatif des ressources (solutions alternatives) 12. Valeur du programme	Élaboration des scénarios de mesure du rendement		Application des scénarios de mesure du rendement <i>En tenant compte des résultats de l'évaluation de mi-parcours</i>

Source : Société Québécoise d'évaluation de programme (ENAP, en ligne)³⁹

³⁹ Support de cours/ http://www.sqep.ca/archives/presentations/Mbadingajl_colsqep05.pdf

ANNEXE 2

MODELE DE REGISTRE DES RISQUES

Registre des risques

Sommaire du tableau

Section 1 : Ce tableau décrit les renseignements détaillés sur les précisions, les décisions de l'équipe de gestion de projet, le suivi et contrôle et le clôture du risque.

Section 1 : Précision sur le risque

N° du risque	Date d'ouverture	Responsable du risque	Description du risque	Catégorie du risque	Probabilité	Incidence
(N°)	(jj-mm-aa)	(Nom)			É/M/F	É/M/F

Sommaire du tableau

Section 2 : Ce tableau décrit les renseignements détaillés sur les précisions, les décisions de l'équipe de gestion de projet, le suivi et contrôle et le clôture du risque.

Section 2 : Décision de l'équipe de projet

Stratégie de gestion des risques	Priorité
(A) cceptation, (Att) énuation, (T) ransfert, (É) limination	É/M/F

Sommaire du tableau

Section 3 : Ce tableau décrit les renseignements détaillés sur les précisions, les décisions de l'équipe de gestion de projet, le suivi et contrôle et le clôturé du risque.

Section 3 : Suivi et contrôle

Plan de gestion des risques	État du risque
	(O) ouvert, (C) clos

Sommaire du tableau

Section 4 : Ce tableau décrit les renseignements détaillés sur les précisions, les décisions de l'équipe de gestion de projet, le suivi et contrôle et le clôturé du risque.

Section 4 : Clôture du risque

Date de clôture	No d'enjeu	Leçons apprises
(jj-mm-aa)	(N°)	

Définition

Sommaire du tableau

Ce tableau décrit les intitulés de colonne et les descriptions du modèle de registre des risques du projet.

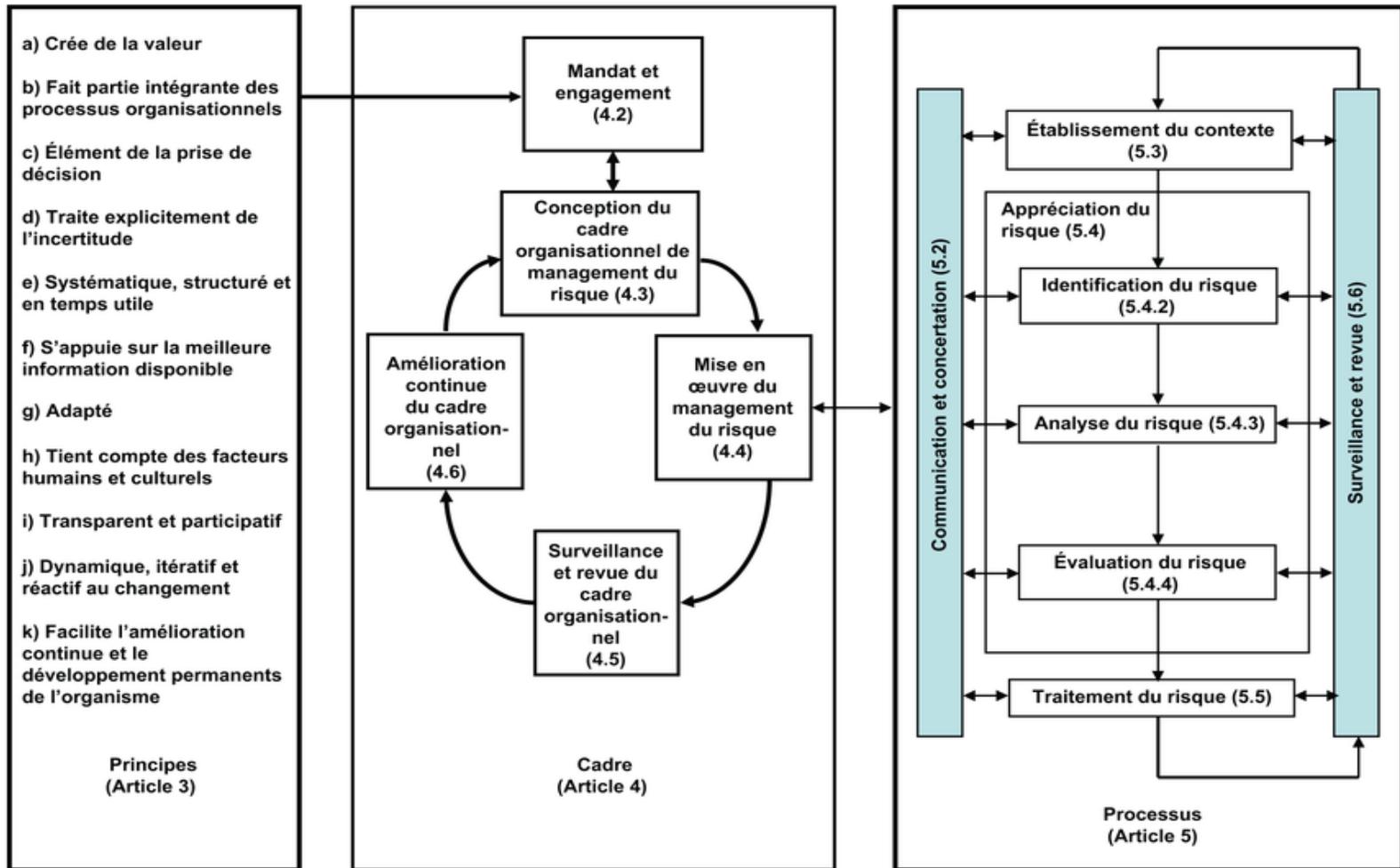
Intitulé de colonne	Description
No du risque	Désigne le numéro unique que le gestionnaire de projet ou le gestionnaire responsable des risques attribue à un risque consigné et géré.
Date d'ouverture	Désigne la date d'identification du risque et de l'affectation du responsable.
Responsable du risque	Désigne la personne chargée d'élaborer, de mettre en œuvre et de gérer le plan d'intervention devant les risques ciblés.
Description du risque	Permet de décrire brièvement le risque.
Catégorie du risque	Désigne la catégorie ou le groupe auquel le risque est associé, par exemple un risque au chapitre des opérations, des applications ou des processus de gestion du rendement (voir d'autres exemples dans la feuille de classement).
Probabilité	Désigne la probabilité du risque selon les termes suivants : (É) levée s'il y a au moins 75 % de chance que le risque survienne, (M) moyenne s'il y a de 25 à 75 % de chance que le risque se concrétise ou (F) faible si la possibilité que le risque se produise est de 25 % ou moins.
Incidences	Désigne l'incidence du risque au moyen des termes suivants : (É) levée, (M) moyenne ou (F) faible.
Stratégie de gestion des risques	Désigne la stratégie d'atténuation adoptée au moyen des termes suivants : (A) acceptation - aucune mesure prise, la probabilité et l'incidence du risque étant faibles, (Att)énuation - prise de mesures pour réduire la probabilité ou l'incidence du risque, (T)ransfert - affectation d'un tiers externe au projet à la gestion du risque ou (É)limination - prise de mesures pour éliminer complètement le risque.
Priorité	Désigne la priorité du risque au moyen des termes suivants : (E) levée, (M) moyenne ou (F) faible.
Plan de gestion du risque	Permet de décrire brièvement le PGR à mettre en pratique pour gérer un risque donné.
État du risque	Désigne l'état du risque, (O)uvert signifiant qu'il est géré et (C)los, qu'il ne l'est plus.
Date de clôture	Désigne la date de clôture du risque.
No d'enjeu	Le plus souvent, quand un risque se concrétise, il devient un enjeu. Dans ce contexte, le risque est clos et consigné au registre des enjeux. Cette colonne sert à indiquer le numéro d'enjeu associé au risque. Les risques devenus enjeux figurent toujours au registre des risques.
Leçons apprises	Sert à indiquer, par les mots oui ou non, si l'on a tiré des leçons de la gestion du risque. Il est possible d'ajouter un résumé sur le sujet.

Source : Services publics et approvisionnement Canada/Gouv. Canada⁴⁰

⁴⁰ <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/biens-property/sngp-npms/ti-it/rgtenjx-rsklg-fra.html>

ANNEXE 3

ISO 31000 :2009(FR) MANAGEMENT DU RISQUE



Source : ISO/Plateforme de consultation en ligne(OBP)⁴¹

⁴¹ <https://www.iso.org/obp/ui/fr/#iso:std:iso:31000:ed-1:v1:fr>