

Les administrations africaines à l'heure de la modernisation : la RSO comme facteur clé de succès au Sénégal

Georges BIDI

Doctorant

Université de Reims / Université de Dakar

57, rue Pierre Taittinger

51096 Reims Cedex

georges.bidi@univ-reims.fr

Mouhamadou BANE

Doctorant

Université de Reims

57, rue Pierre Taittinger

51096 Reims Cedex

mouhamadou-falilou.bane@univ-reims.fr

Jimmy FEIGE

Maître de conférences

CIRFAM - Université de Reims

IUT de Troyes

9, rue de Québec - BP 396 -

10026 Troyes Cedex

jimmy.feige@univ-reims.fr

Résumé : Les administrations publiques se doivent d'être exemplaires ; des pratiques socialement responsables permettent de prendre en considération leur impact sur la société. La Responsabilité Sociétale des Organisations (RSO) définit la démarche responsable d'organisations soucieuses des préoccupations sociales et environnementales de la communauté. Dans une logique de modernisation de ses services et d'intégration des questions et problématiques liées à la RSO dans sa stratégie, l'administration publique « change ». Si on assiste à une vague de réformes visant à moderniser l'administration publique en Europe, qu'en est-il des autres zones géographiques ? Nous nous intéressons au contexte sénégalais, avec la

réalisation d'une étude pilote ; la responsabilité sociétale y est émergente. Ainsi, l'objectif de notre recherche est d'analyser et de caractériser l'orientation stratégique de l'administration publique étudiée et ses pratiques ; en l'occurrence la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) du Sénégal.

Préalablement, nous articulons les thèmes du New Public Management (NPM), de la modernisation, de la stratégie RSO et les enjeux et pratiques africaines. A partir de documents officiels mis à notre disposition, nous faisons l'état des lieux des pratiques de modernisation de l'administration Africaine francophone (Maroc, République Démocratique du Congo, Bénin, Côte d'Ivoire, Sénégal). Par la suite, nous focalisons notre recherche dans un pays en particulier : le Sénégal - compte tenu de notre accès terrain -. Nous interrogeons, à partir d'entretiens semi-directifs, des responsables de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) du Sénégal sur la stratégie RSO, la performance et les actions menées au sein de la structure. Nous restituons alors les premiers enseignements quant au modèle RSO développé par la DGID.

Les enseignements des entretiens menés au sein de la DGID indiquent que la modernisation de cette structure est essentiellement axée sur le social. Il ressort également que l'administration publique étudiée est politisée. Pour l'essentiel, les enseignements de cette étude vont dans le sens d'une amélioration de la prise en charge des usagers qui passerait par de meilleures pratiques de management et de gestion des ressources humaines en interne.

Mots clés : Modernisation - Modèle RSO - Administration africaine - Sénégal - RH

Introduction

A l'heure de profonds changements liés au NPM (Abord de Chatillon et Desmarais, 2012) et de préoccupations sociales, sociétales et environnementales croissantes, les administrations publiques se modernisent pour améliorer le fonctionnement de leurs ressources humaines et la qualité des services rendus aux usagers. Elles se « responsabilisent » de plus en plus. La Commission Européenne (2001) définit la Responsabilité Sociétale des Organisations (RSO) comme étant « un *processus volontaire au moyen duquel des organisations intègrent des préoccupations sociales et environnementales à leurs activités et à leurs relations avec les parties intéressées* ».

Dans plusieurs pays, se développent une vague de réformes administratives visant à « moderniser » la gestion des affaires publiques. Le lien entre recherche de performance et éthique publique est une préoccupation centrale dans les administrations publiques (Bartoli et al., 2011). Même si le pilotage par les résultats du changement organisationnel responsable

(Méreaux et Feige, 2015) des administrations pourrait remettre en cause la valeur première du service public - la satisfaction de l'intérêt général -, il se pose la question de la pertinence de la mise en place d'outils de gestion (De Montricher, 1998).

En Afrique, une question importante est celle des différentes logiques d'action dans les administrations. Celles qui peuvent être en conflit sont les logiques administratives et bureaucratiques (respect des règles et des procédures) ; politiques - qui supposent de répondre aux attentes des populations en adéquation avec les promesses électorales qui ont été formulées - ainsi que la logique managériale, axée sur les résultats. Celle-ci implique un glissement de la culture bureaucratique vers une culture de résultats, avec les outils et la démarche appropriée ; ici, la RSO permettrait de concilier les attentes des différentes parties prenantes, au service d'un modèle d'administration « négocié ». Des interrogations sont alors soulevées autour de la démarche RSO et quant à sa mise en œuvre, à savoir : quelle RSO pour ces organisations ? Serait-elle spécifique ? Et surtout et principalement, quelles en sont ses dimensions, manifestations et variables de contingence ?

Aussi, et autrement dit, si les pratiques RSE/RSO se diffusent en France, il est question de s'interroger sur celles menées dans d'autres contextes géographiques dans un mouvement de modernisation. Dans cette communication, nous cherchons alors à caractériser les actions et enjeux RSO d'administrations africaines. L'objectif est de présenter les pratiques socialement responsables des pays et de s'interroger sur la duplication du modèle français dans les administrations africaines. Aussi, nous nous intéressons en particulier à l'amélioration de la relation avec les usagers par un modèle de RSO orienté RH.

Pour ce faire, nous faisons une première étude documentaire des pratiques d'administrations publiques africaines. Nous analysons par la suite - en fonction de notre accès terrain - celles de la Direction Générale des Impôts et Domaines du Sénégal, (DGID) qui représente 60 % des recettes budgétaires de l'Etat sénégalais. Une première série d'entretiens permet de caractériser le modèle RSO de la DGID.

Nous présentons le paradigme du NPM, la stratégie RSO et les pratiques développées en Afrique (1). Nous précisons alors le contexte de l'étude - l'Afrique et le Sénégal en particulier -, présentons l'administration publique étudiée - la DGID - et la méthodologie de recherche (2). Nous restituons ensuite les enseignements des entretiens menés auprès des responsables interrogés, et discutons du modèle RSO des administrations publiques avec une mise en perspective du continent africain (3).

1. NEW PUBLIC MANAGEMENT, MODERNISATION, STRATEGIE RSO ET PRATIQUES AFRICAINES

1.1 NPM, MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET RSO

L'avènement du NPM (Osborne et Gaebler, 1992) a conduit à mener des changements visant à moderniser les administrations publiques. Dans certains pays (Australie, Grande Bretagne ...), la mise en œuvre du NPM a été brutale ; en France elle s'est faite de manière incrémentale (Abord de Chatillon et Desmarais, 2012).

S'il existe de nombreuses variantes du NPM et de nombreuses tentatives de définition de ce courant, les auteurs s'accordent pour considérer que ses dimensions s'articulent autour du concept de performance (Pollitt, 2003). Le NPM est né dans un contexte où la légitimité des organisations publiques était altérée par un climat d'austérité et une recherche d'efficacité de la dépense publique. Les causes fondamentales qui ont mené à l'adoption du NPM par les dirigeants d'administrations publiques sont : la récession économique, la raréfaction des ressources, la dégradation des équilibres financiers et la croissance continue des dépenses... Le NPM s'articule autour de trois points : la responsabilisation ; le managérialisme avec l'introduction d'outils de gestion issus du secteur privé et les coupes budgétaires dans le but d'améliorer la performance financière ; et la contractualisation, avec le développement des partenariats public/privé.

Avec les réformes de modernisation de l'administration publique, on assiste au développement des pratiques socialement responsables. La modernisation de l'administration publique a pour but l'amélioration de la qualité des services proposées. Pour être efficace et réussie, elle doit être anticipée, planifiée et s'inscrire dans une démarche collective (Feige et al., 2012).

Jeannot et Guillemot (2010) s'interrogent sur la nécessité de réformer l'administration publique par « les hommes » ou par l'appropriation d'outils de gestion et d'organisation du travail. Il ressort de leurs travaux deux modalités de modernisation du service public : l'une concernant les engagements pris quant à la prise en charge des usagers et l'autre concernant les ressources humaines. Bien que les outils soient importants, le comportement responsable des managers des ressources humaines est plus qu'essentielle dans une démarche de modernisation.

L'étude de Côme et al. (2013) porte sur l'utilisation de projets de service dans l'administration française. Les auteurs préconisent une attention particulière sur le pilotage du changement organisationnel (responsable) à l'aide d'outils et d'indicateurs de performance. Un bon management « interne » des hommes permettrait à l'administration d'être plus efficace et de

mieux prendre en charge les usagers. La RSO serait le moteur d'une modernisation « *soft* » des administrations publiques.

Le concept de RSO généralise le comportement socialement responsable de toutes les organisations (Bento, 2009), que ce soit des entreprises (RSE) ou des organisations publiques (Reynaud et Marais, 2008) et celles du secteur non lucratif. Les administrations publiques doivent avoir un comportement responsable et exemplaire, notamment pour le reporting social (Drevet, 2009).

Les travaux de Feige et Anne (2015) portent sur la mise en œuvre et l'appropriation de la RSO dans un service public - la Sécurité Sociale -. Les auteurs nous présentent les quatre dimensions de la RSO : une dimension concernant la gouvernance, une dimension sociale, une dimension environnementale et une dimension économique (Tableau 1).

Tableau 1 : Dimensions de la RSO

Responsabilités	Principes ; mots-clés	Objectifs de l'organisme public
Gouvernance	Système par lequel une organisation prend des décisions et les applique en vue d'atteindre ses objectifs Exemplarité et Principe de transparence dans l'utilisation des ressources humaines, naturelles et financières Pilotage ; participation ; transversalité ; évaluation	Capacité à prendre en compte les attentes de ses parties prenantes = respect des droits fondamentaux du travail
Responsabilité Sociale	La question centrale est relative aux relations et conditions de travail, relevant de la responsabilité sociale interne. La motivation interne repose sur l'implication de chacun dans l'élaboration de la stratégie ou des plans d'actions, sur la cohérence entre le management et les objectifs de l'organisme en matière de DD. Gestion du personnel ; diversité ; développement des compétences ; l'autonomie.	Promouvoir et valoriser la RSO ; Favoriser la diversité, l'égalité des chances et l'égalité de traitement ; Promouvoir la santé au travail ; Adopter une politique de rémunération responsable ; Assurer l'égalité de traitement et l'égalité des chances par des conditions de travail équitables et satisfaisantes ; Favoriser le dialogue social ; Respecter la vie personnelle ; Développer le capital humain ; Développer l'impact local par des relations constructives avec les collectivités locales sur le territoire.
Responsabilité environnementale	Les organismes publics doivent assumer la responsabilité de l'impact de leurs activités sur l'environnement et limiter les pressions exercées sur les ressources, la biodiversité et les écosystèmes. économie de la fonctionnalité ; économie circulaire ; production éco efficiente.	Promouvoir une économie circulaire qui s'oppose à l'économie linéaire actuelle qui épuise les ressources et accumule les déchets ; Promouvoir une économie de la fonctionnalité qui consiste à faire payer l'usage d'un bien ; Atténuer les changements climatiques et s'y adapter : réduire progressivement les émissions de gaz à effet de serre en agissant directement sur son impact carbone, en visant par exemple l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.
Responsabilité économique	Economie verte ; production et consommation durable ; création d'emplois	Soutenir l'économie verte et équitable ; Soutenir des modes de production et de consommation plus durables en privilégiant des projets d'investissement et une politique d'achat permettant de développer la production locale ; Participer à la création d'emplois et au

		développement des compétences ; Protéger les données et la vie privée des usagers du service public.
--	--	--

Source : Feige et Anne (2015)

La performance sociale, *via* les RH et la prise en charge des usagers, est au service de la performance globale. Les auteurs Feige et Anne (2015) ont insisté sur l'importance de la dimension sociale dans le processus de mise en place de la RSO à la Sécurité sociale. En effet, ils considèrent que les multiples parties prenantes doivent être associées pour la réussite d'une démarche d'application du développement durable. Le dialogue institutionnel avec les syndicats a permis de réfléchir autour d'un modèle supposant la définition d'indicateurs RSO opérationnels. Le pilotage RSO du changement organisationnel responsable se pose pleinement (Devreton, 2009).

La relation New Public Management et RSO est étudiée. Si les trois piliers du NPM - que sont la responsabilisation, la managérialisation et la contractualisation - peuvent être reliés à la RSO, la relation inverse est ici envisagée. La RSO et les pratiques responsables peuvent participer « en douceur » au mouvement de modernisation, et introduire les comportements de nature à améliorer la performance (globale) de l'administration, avec comme « clé d'entrée » ou facteur clé de succès : la performance sociale pour améliorer les autres performances, et notamment les économies de coûts.

1.2 PRATIQUES AFRICAINES

Peu d'études empiriques traitent de l'administration publique Africaine, de son fonctionnement et des relations entre fonctionnaires et usagers (de Sardan, 2004). Des travaux portant sur l'Etat africain comme « entité » existent ; des chercheurs définissent l'Etat africain comme clientéliste (Médard, 1981), prédateur (Darbon, 1990), sorcier (Hours, 1985), patrimonial (Médard, 1990), néopatrimonial (Médard, 1991), malfaiteur (Bayart et al., 1997), importé (Badie, 1992) ... Ainsi, on note de nombreuses recherches sur la corruption, le favoritisme et le piston (Blundo et de Sardan, 2001).

Les travaux de de Sardan (2004) sur la gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone montrent que des pays comme le Sénégal, le Bénin ou le Mali ont des systèmes étatiques assez identiques. L'auteur met en avant le fait qu'une bureaucratie moderne s'est mise en place dans les Etats africains après la colonisation ; les formes de gouvernance sont très convergentes d'un pays à l'autre.

Aussi, les administrations africaines sont politisées. Les affectations des fonctionnaires dépendent des relations de ces derniers avec le chef hiérarchique. Celui-ci affecte ses partisans à des postes administratifs qui peuvent être importants et stratégiques. Cette politisation de l'administration a pour conséquence un manque de soutien des populations à ses règles, procédures et principes de gestion et d'allégeance à ses décisions ; ce qui réduit son efficacité.

La gestion des ressources humaines constitue un enjeu important pour les administrations africaines. En 2014, Kakdeu, chercheur indépendant à l'université de Yaoundé, a discuté dans un article de presse du fonctionnement de l'administration publique Africaine¹. Le recrutement des fonctionnaires se fait par concours d'entrée dans les écoles de la fonction publique dont les modules de formation ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux d'une administration publique moderne, et dont les récipiendaires ne sont pas les plus compétents sur le marché du travail.

2. CONTEXTE DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE

Notre contexte d'étude est le terrain africain. Notre méthodologie est scindée en deux parties : d'abord nous faisons une analyse de documents relatifs au comportement d'administrations africaines (Maroc, République Démocratique du Congo, Bénin, Côte d'Ivoire, Sénégal), ensuite nous présentons le cas étudié (Sénégal).

<i>Méthodologie 1</i>	Analyse documentaire
<i>Méthodologie 2</i>	Etude de cas ; guide d'entretien

2.1 COMPORTEMENT DES ADMINISTRATIONS D'AFRIQUE FRANCOPHONE

Méthodologie 1 : A partir de documents issus de sites officiels de gouvernements à notre disposition, nous analysons les informations relatives à la modernisation de l'administration publique dans les pays d'Afrique francophone. Ici, il est possible de mettre en évidence les orientations, les objectifs et les moyens mis en œuvre.

Dans un contexte marqué par la raréfaction des ressources, les lourdeurs administratives et la problématique des caractéristiques organisationnelles de l'administration publique Africaine, il est légitime de se demander comment elle peut remplir sa mission première qui est la satisfaction de l'intérêt général. Les citoyens africains exigent des pouvoirs publics un service de qualité et à moindre coût. Les Etats des pays d'Afrique francophone sont lancés dans une

¹ <http://www.libreafrique.org/KAKDEU-administration-171114>

vague de réformes visant à privilégier la culture du résultat, la simplification des procédures administratives et le choix des meilleurs profils pour l'ensemble des services publics, afin de parvenir à une administration publique répondant (au mieux) aux attentes des usagers.

Au Maghreb, une stratégie nationale de modernisation de l'administration marocaine a été mise en place depuis avril 2013. Le ministre délégué auprès du chef du gouvernement, Mohamed Moubdi, chargé de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration soutient que les objectifs de l'Etat marocain concernent la transparence, l'efficacité et l'amélioration de la productivité de l'administration.

En Afrique Centrale, la République Démocratique du Congo (RDC) mise sur la qualité de la formation des fonctionnaires pour parvenir à une administration moderne. Le ministre de la fonction publique fait savoir que la finalité de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) est de former la relève tout en assurant la formation continue pour ceux qui sont déjà dans la carrière. De même, des journées portes ouvertes sont organisées à l'ENA, ce qui permet aux usagers de mieux cerner la réforme et la modernisation de l'administration publique.

En Afrique occidentale, les pays comme le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Sénégal, ne sont pas restés dans les vagues de réformes.

Au Bénin, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a aidé le gouvernement dans la mise en place d'une plateforme électronique permanente en vue de la modernisation et de l'efficacité de l'administration publique. En effet, dans le cadre d'une coopération bilatérale, une mission des experts de l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE) du Sénégal a séjourné du 10 au 16 avril 2016 à Cotonou et a permis de faire l'état des lieux en termes d'équipements et d'infrastructures pour un transfert de technologie.

Concernant la Côte d'Ivoire, on peut lire sur le site officiel du gouvernement qu'une délégation ivoirienne, conduite par le ministre Pascal Abinan, a séjourné du 25 au 30 juin à Paris 2016, dans le cadre d'une mission de partage d'expériences en matière de modernisation de l'administration publique. Plusieurs séances de travail avec les autorités françaises se sont tenues dans ce cadre, notamment avec le ministre Français de la Fonction Publique, Madame Annick Girardin, et le secrétaire d'Etat, chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification, Monsieur Jean-Vincent Placé.

Pour le cas du Sénégal, l'Etat accorde une place importante à la modernisation de l'administration à travers son plan stratégique de développement communément appelé « PSE » (Plan Sénégal Emergent : référentiel de la politique économique et sociale du Sénégal pour une émergence économique en 2035). Par ailleurs, le Président Macky Sall au forum de

l'administration du 10 avril 2016, abordant la question de la modernisation et de la performance de l'administration publique sénégalaise, a affirmé qu'une nouvelle ère administrative avait débuté : *« elle porte la marque d'une nouvelle convergence entre la légitimité, l'égalité et l'efficacité. La satisfaction des usagers demeure la finalité du service public ... Il nous faut désormais gérer autrement les affaires publiques. Mettre l'intérêt public au-dessus de toute considération. Toute entreprise ne vaut que ce qu'en valent ses agents »*.

Nous avons voulu à travers une analyse documentaire, mettre en lumière les démarches de modernisation qui touchent les administrations des pays d'Afrique francophone. Seulement, en l'absence d'écrits scientifiques, nous avons recueilli des informations sur les sites officiels des gouvernements respectifs. Pour affiner notre recherche, compte tenu de notre accès terrain, nous menons une étude sur l'administration sénégalaise et plus précisément la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).

2.2 PRESENTATION DU CAS : LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES (DGID)

La DGID fait partie des cinq directions générales du ministère de l'Economie, des Finances et du Plan du Sénégal. Elle a pour missions la liquidation et recouvrement des impôts et taxes à l'exception des droits de douanes (mission fiscale) ; et la gestion des régimes de propriété foncière et administration des Domaines public et privé de l'Etat (mission foncière).

Elle est représentée par un directeur général. Ce dernier est assisté d'un coordonnateur - qui fait office de directeur général adjoint -, de conseillers techniques et de chargés de mission. Les compétences de la DGID sont : les impôts directs et taxes assimilées, les impôts indirects et taxes assimilées autres que ceux exigibles à l'importation et à l'exportation, les droits d'enregistrement, de timbre, de publicité foncière et taxes assimilées, le domaine de l'Etat, l'organisation foncière, le cadastre, les biens vacants et sans maître ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale.

La DGID représente 60 % des recettes budgétaires de l'Etat sénégalais ; ce qui démontre l'importance de cette structure dans le financement des politiques publiques sénégalaises.

Méthodologie 2 : Guide d'entretien et personnes interrogées

Notre démarche est qualitative. Nous avons mené des entretiens avec des responsables de la DGID : le directeur général, le chef du bureau de la stratégie et de la modernisation et un conseiller technique du directeur général ayant participé à l'élaboration des contrats de

performance. Notre guide d'entretien porte sur les effets de la modernisation de l'administration sur la DGID à travers la RSO.

Directeur Général : Il pilote la stratégie de la DGID.

Les questions qui lui sont adressées concernent donc la stratégie RSO actuelle et future de la DGID.

1. Quelle est la stratégie RSO de la DGID ?
2. Quelles pratiques RSO comptez-vous développer ?

Chef du Bureau de la Modernisation et de la Stratégie : Il met en pratique les orientations stratégiques fixées par le directeur général.

Nous avons donc échangé sur les thèmes de la performance, de l'importance du bien-être au travail, de la prise en compte des enjeux environnementaux et de l'appropriation de la norme ISO 26000 - boîte à outil RSE visant à structurer les démarches de changement organisationnel responsable d'organisations -.

1. Pensez-vous que la DGID est performante ?
2. Comment définissez-vous la performance ?
3. Quels sont les indicateurs utilisés pour mesurer la performance (résultats) et comment sont-ils calculés ?
4. Le Sénégal a présenté son plan d'action climat pour l'accord de Paris à la COP 21. Ce plan d'action s'inscrit dans la stratégie de développement du Sénégal à travers le Plan Sénégal Emergent et les programmes de gestion « durable ».
Comment comprenez-vous le mot « durable » ?
5. Selon vous, la performance est-elle liée à la gestion « durable » ?
6. Quelle importance accordez-vous au bien-être au travail ? Existe-t'il un (des) indicateur(s) permettant de mesurer le bien-être au travail (conditions de travail, égalité au travail - homme/femme - octroi de crédit, motivation...) ? Si oui, comment est-il (sont-ils) calculé(s) ?
7. Que fait la DGID en matière de préservation de l'environnement ?
8. Connaissiez-vous l'ISO 26000 ? Si oui, l'appliquez-vous au sein de la DGID ?

Conseiller technique : Il conseille le directeur général. Aussi, il a participé à la conception d'un contrat de performance ; et a eu à évaluer à cette occasion la responsabilité sociale et la gestion des ressources humaines de la DGID.

1. Comment définissez-vous la responsabilité sociale de la DGID ?
2. Quelle importance accordez-vous aux ressources humaines ? Quelles sont les actions menées ?

Les choix méthodologiques ont été dictés par une contrainte « terrain » et une opportunité de réaliser un premier entretien avec le Chef du Bureau de la Modernisation et de la Stratégie. Ce premier entretien a permis l'obtention des deux autres entretiens, en vertu d'une demande formulée pour disposer d'informations quant à la stratégie RSO élaborée et à sa mise en œuvre. Pour compléter cet entretien, nous avons été redirigés vers le conseiller technique, en charge de ce domaine de gestion - la RSO - sur proposition du Directeur Général.

L'outil de collecte de données était alors naturellement plus riche à l'occasion de l'entretien mené auprès du Chef du Bureau de la Modernisation et de la Stratégie, acteur principal quant à la conduite du changement organisationnel et sa mise en œuvre concrète. Ce premier guide suppose l'élaboration d'un second qui traitera de manière plus spécifique les questions pour lesquelles les réponses formulées sont insuffisamment exploitables ou les thèmes à approfondir. Des questions générales constituent la première étape de la démarche de recueil des données. Un risque de non-réponses ou réponses limitées peut en effet porter sur toutes questions relatives à la mesure de la performance et à la définition d'indicateurs pertinents. Lors d'un changement organisationnel, les indicateurs peuvent être utilisés pour conduire la démarche de changement ; l'approche est dite interactive. L'organisation n'a pas encore murement réfléchi ses indicateurs pour les utiliser selon une approche contrôle (Essid et Berland, 2013).

3. ENSEIGNEMENTS DES ENTRETIENS ET DISCUSSION

Nous restituerons les enseignements issus des entretiens avec les responsables interrogées. Nous réalisons ensuite une synthèse.

3.1 ENSEIGNEMENTS DES ENTRETIENS

3.1.1 Stratégie RSO et performance de la DGID

La stratégie RSO de la DGID est celle d'atteindre les objectifs fixés par l'Etat avec prise en considération des attentes des parties prenantes. Ici, le Plan de Développement Stratégique de l'Administration Fiscale (PDSAF) 2016-2018 détermine l'objectif général, les stratégies ainsi que les actions à mener. Les conditions de travail des agents doivent être améliorées ainsi que le service rendu aux usagers. Le management et la gestion des ressources humaines constitueraient alors un levier à actionner pour répondre aussi bien aux attentes des agents et/puis aux usagers. L'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers s'inscrit dans un mouvement de modernisation de l'administration fiscale et implique la réalisation des contributions attendues de la DGID dans le financement du « PSE » (Plan Sénégal Emergent). La recherche de recettes est en effet indispensable au financement des politiques de l'Etat.

Dans ses missions fiscales, l'administration dépasse les objectifs de recettes annuellement assignés. Des résultats moindres sont évoqués quant aux missions foncières du fait de contraintes juridiques, organisationnelles et en ressources. Des indicateurs d'activités et de résultats quantitatifs et qualitatifs sont utilisés. La performance est accolée à la notion de durabilité ; des enjeux de long terme liés aux générations futures sont évoqués. La préservation de l'environnement ne constitue toutefois pas une préoccupation pour la DGID si l'on se réfère

aux propos de ce manager. On peut s'interroger sur l'absence ou non d'actions environnementales. La norme ISO 26000 ne serait pas appliquée.

La qualité des services rendus aux usagers ne fait pas l'objet d'une mesure. Des enquêtes de satisfactions annuelles sont toutefois envisagées en référence au plan stratégique de la DGID.

Enfin, il est prévu de mesurer la performance des agents à travers l'évaluation d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs de performance et la relier au système de répartition des avantages.

Une meilleure gestion des ressources humaines et une amélioration des conditions de travail des agents sont recherchées par la DGID pour accroître la performance économique d'ici 2018.

3.1.2 Responsabilité sociale des agents

La qualité de la prise en charge des usagers passe par une bonne gestion des ressources humaines. C'est la raison pour laquelle il a été créé une Mutuelle des Agents de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (MA-DGID) pour ce qui relève de la protection sociale et de la prise en charge sanitaire. La prise en charge des transferts de la DGID au profit des associations socio-professionnelles ainsi que certaines dépenses à caractère social se réalisent *via* un fonds des œuvres sociales. Ici, les dépenses éligibles au titre de ce fonds sont les frais liés aux départs à la retraite, l'aide relative aux frais médicaux d'un agent de la DGID et lors de décès. D'autres dépenses renvoient aux subventions à la Mutuelle des Agents de la DGID, aux amicales et autres associations de la DGID, mais aussi aux aides au profit des agents retraités. A cela s'ajoute, les frais de participation aux pèlerinages aux lieux saints de l'Islam et de la Chrétienté et toute autre activité ou opération à caractère social en faveur du personnel de la DGID.

La recherche d'un logement est aussi une action menée par la DGID au profit de ses agents.

Dans le cadre du PDSAF (2008-2012), l'équipement des services en matériels informatiques et mobilier de bureau, groupes électrogènes, climatiseurs a été amélioré. Des véhicules ont également été acquis. Et les infrastructures de la DGID ont été réhabilitées pour améliorer le cadre de travail. A Dakar et dans certaines régions, des bâtiments en état de délabrement ont été restaurés. Trois restaurants au profit des agents dans les sites du Bloc fiscal, de la Foire et de Bourguiba ont été ouverts ; les repas servis y sont subventionnés par la direction générale. Il a aussi été institué un fonds social en appui aux agents.

La santé et la sécurité au travail est un volet dans lequel le bien-être au travail est jugé essentiel pour éviter le « *burn out* » et pour accroître la motivation des agents de la DGID. Cela concourt à expliquer le recrutement d'une assistante sociale. Aussi, des salles de sport sont également aménagées dans tous les sites de la DGID. Le PDSAF (2016-2018) de la DGID a prévu la mise

en place d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et un dispositif de gestion du stress.

Figure 1 : Synthèse et thèmes développés par les personnes interrogées



Source : Notre réalisation

3.2 DISCUSSION : VERS UN MODELE DE RSO ORIENTE RH EN AFRIQUE ?

A titre de synthèse, la DGID a repensé ses pratiques pour atteindre ses objectifs tout en minimisant ses coûts. Le fonctionnement interne fait l'objet de modernisation pour accroître son efficacité ; la qualité des services n'est toutefois pas l'objet de mesures directes. La DGID n'a pas défini d'indicateurs à cet effet. Les attentes des usagers seront toutefois prises en considération par le biais d'enquêtes annuelles. Au plan social, un plan de carrière explicite au sein de la DGID n'est pas proposé. Certains postes sont difficiles d'accès et les formations sont coûteuses et non prises en charge par l'administration. Les promotions « politiques » affectent la motivation des agents. La compétence, l'expertise et l'expérience devraient constituer des critères de promotion. La politique de rémunération semble être à revoir. Selon Evina (2014), l'esprit communautaire régit les relations sociales en Afrique ; l'organisation est ancrée dans la société. La modernisation des services publics concerne un grand nombre de pays d'Afrique francophone. Il s'avère que l'administration Africaine est politisée, ce qui affecte la performance et la logique inhérente à une gestion des ressources humaines, des effectifs et des compétences adéquates. Cela peut aussi concourir à expliquer que les solutions adoptées/les problèmes rencontrés par l'administration sont liées aux politiques RH et au volet social de la RSO (notamment le recrutement et la formation).

Conclusion

Une vague de réformes et de modernisation caractérise le service public de pays africains francophones. L'efficacité de la dépense publique et l'amélioration de la prise en charge des usagers sont recherchées. Un personnel formé et sensibilisé aux enjeux sociétaux du service

public permettrait de délivrer un service de qualité et de répondre au mieux aux attentes de l'utilisateur. L'exemple de la DGID illustre la volonté d'améliorer son fonctionnement en interne et, si la politique de gestion des ressources humaines et la prise en compte des doléances des parties prenantes sont perfectibles, des actions RSO orientées RH sont menées pour la bonne réalisation des missions de l'administration fiscale. La performance sociale doit être visée et la gouvernance doit être repensée dans ce sens. La RSO est un facteur clé de succès dans cette administration. Le cas de la DGID présente des enseignements stimulants et suppose une étude plus approfondie en direction des multiples parties prenantes de cette organisation. Ici, les pratiques responsables (RSO) introduiraient un NPM en douceur, orientées vers l'humain. De manière générale, on peut s'interroger sur les spécificités africaines en l'occurrence quant aux pratiques RH en termes de formation et de recrutement. D'autres études doivent alors être menées dans d'autres administrations au Sénégal et en Afrique francophone pour mieux caractériser les pratiques africaines dans le domaine du management public.

Références bibliographiques

- Abord de Chatillon, E. et C. Desmarais (2012), Le nouveau management public est-il pathogène?, *Management international/International Management/Gestión Internacional*, 16 : 3, 10-24.
- Badie, B. (1992), *L'État importé*, Paris : Fayard.
- Bartoli, A., Keramidias, O., Larat, F., et B. Mazouz (2011), Vers un management public éthique et performant, *Revue Française d'Administration Publique*, : 140, 629-639.
- Bayart, J. F., Ellis, S., et B. Hibou (1997), *La Criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles : Editions Complexe.
- Bento, L. (2009), De la CSR-Corporate Social Responsibility à la RSO-Responsabilité sociale des organisations. Quelques apports à la réflexion, *Management & Avenir*, : 23, 73-82.
- Côme, T., Feige, J. et K. Kijowski (2013), Principaux enseignements de projets de service élaborés dans une administration française : Prise en charge des usagers, efficacité opérationnelle, leviers d'optimisation et pilotage, XXIV^e Congrès de l'AGRH, Paris.
- Darbon, D. (1990), L'Etat prédateur, *Politique Africaine*, : 39, 37-45.
- De Montricher, N. (1998), Les valeurs du secteur public face aux réformes administratives, in Peters, B. Guy et Savoie, Donald. J. (dir.) *Réformer le secteur public : où en sommes-nous ?*, , Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval, 81-102.
- de Sardan, J. P. O. (2004). État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. *Politique Africaine*, : 96, 139-162.

- Drevet, B. (2009), Les outils de contrôle de gestion à l'épreuve de la RSE. Le cas de l'organisation publique, *Revue de l'Organisation Responsable*, 4 : 2, 30-44.
- Evina, J. F. N. (2014), La compétitivité des entreprises africaines : le cas du Cameroun, *La Revue des Sciences de Gestion*, : 267-268, 51-58.
- Feige, J., Kijowski, K. et T. Côme (2012), La gestion des ressources humaines d'une administration déconcentrée française : un levier d'optimisation organisationnelle ? », II^e Colloque International AIRMAP, Paris.
- Goy, H. (2009), La " stratégie en pratiques " comme cadre d'analyse des outils de gestion ?, XVIII^e Conférence de l'AIMS, Grenoble.
- Hours, B. (1985), *L'État sorcier. Santé publique et société au Cameroun*, Paris : L'Harmattan.
- Jarzabkowski, P., Balogun, J. et D. Seidl (2007), Strategizing: The Challenges of a Practice Perspective. *Human Relations*, 60 : 1, 5-27.
- Jeannot, G. et D. Guillemot (2010), Réformer par les outils ou par les hommes ? Un bilan quantitatif de la « modernisation de la gestion » de l'Etat, *Politiques et Management Public*, 27 : 4, 73-102.
- Médard, J. F. (1981), L'Etat clientéliste transcendé, *Politique Africaine*, 1 : 1, 120-124.
- Médard, J. F. (1990), L'État patrimonialisé, *Politique Africaine*, : 39, 25-36.
- Médard, J. F. (1991), *États d'Afrique noire, formation, mécanismes et crise*, Paris : Karthala.
- Méreaux, J. P. et J. Feige (2015), Changement organisationnel « responsable » et outils de gestion stratégique du capital humain, *La Revue des Sciences de Gestion*, : 275-276, 41-48.
- Pollitt, C. (2003), *The essential public manager*, McGraw-Hill Education : Maidenhead.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1992), *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York : Penguin.
- Reynaud, E. et M. Marais (2008), Comparaison entre les entreprises françaises publiques et privées face aux exigences du développement durable, *Management international/International Management/Gestión Internacional*, 12 : 4, 45-69.