

Analyse de la performance des entreprises publiques sous le régime de la budgétisation axée sur les résultats au Sénégal : le cas du Groupe La poste

Présenté par

Ibrahima DIOUF

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Management

Spécialité **Gouvernance et management public**

Directeur de mémoire : Dr Serigne Moussa DIA

le 8 oct. 2025

Devant le jury composé de :

Prof. ONDOUA BIWOLE Viviane Présidente

Enseignante-Chercheure à l'Université de Yaoundé
II/Soa Cameroun

Dr ABDELLATIF Mahamat Examinateur

Directeur du département management, université
Senghor

Dr. Serigne Moussa DIA Directeur de mémoire

Enseignant chercheur à l'université Alioune Diop de
Bamby

Remerciements

Avant tout je rends grâce à Allah pour tout.

Au seuil de cette étude, c'est avec un immense plaisir que j'exprime ma profonde gratitude à Monsieur Serigne Moussa DIA pour avoir accepté la direction de ce mémoire. Qu'il soit remercié pour sa disponibilité, son affabilité, son sens de l'écoute et ses conseils avisés tout au long de ce travail.

Je remercie également l'administration de l'université Senghor et l'ensemble des professeurs qui ont participé à ma formation. Qu'ils soient bénis pour tous les efforts qu'ils consacrent à la vulgarisation de la connaissance.

Nos remerciements vont également au Groupe La Poste Sénégal, plus particulièrement à la Direction de la Stratégie et de la Prospective ainsi qu'à la Direction du Contrôle de Gestion. À travers elles, j'exprime ma gratitude à l'ensemble du personnel de La Poste, qui m'a accueilli en stage et m'a permis d'accéder aux données ayant servi à la réalisation de ce travail empirique.

Dédicace

A la mémoire de mon Père Mignane DIOUF

A ma mère Codou THIAW

A Ma bien aimée, chère épouse

A mes deux enfants

A ma meilleure amie, Chère Amy SÈNE

Résumé

Ce mémoire analyse la performance des entreprises publiques sénégalaises dans le cadre de la budgétisation axée sur les résultats (BAR), en prenant pour étude de cas le Groupe La Poste. L'objectif est d'évaluer dans quelle mesure l'adoption de la BAR a permis d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la redevabilité dans la gestion des ressources publiques. La recherche mobilise une méthodologie mixte, combinant l'exploitation de données documentaires, d'entretiens avec des responsables institutionnels et l'analyse des rapports de performance. Les résultats révèlent que, malgré les avancées enregistrées, la mise en œuvre de la BAR reste confrontée à plusieurs défis, notamment l'insuffisance de la culture de la performance, la faiblesse du suivi-évaluation, la persistance des contraintes organisationnelles et la résistance au changement. L'étude met également en lumière les efforts de réforme entrepris par l'État et leur impact sur la gouvernance financière et managériale de La Poste. En conclusion, il apparaît que la réussite de la BAR dépend non seulement d'un cadre institutionnel renforcé, mais aussi de l'appropriation par les acteurs et de l'instauration d'une culture de résultats au sein des administrations publiques.

Mots-clefs

Budgétisation axée sur les résultats, performance publique, gestion des programmes, La Poste Sénégal, réforme budgétaire, UEMOA.

Abstract

This thesis analyzes the performance of Senegalese public organizations in the context of results-based budgeting (RBB), using the La Poste Group as a case study. The objective is to assess the extent to which the adoption of the RBB has improved effectiveness, efficiency, and accountability in the management of public resources. The research uses a mixed methodology, combining the use of documentary data, interviews with institutional leaders, and the analysis of performance reports. The results reveal that, despite the progress made, the implementation of the RBB still faces several challenges, including insufficient performance culture, weak monitoring and evaluation, persistent organizational constraints, and resistance to change. The study also highlights the reform efforts undertaken by the State and their impact on the financial and managerial governance of La Poste. In conclusion, it appears that the success of the BAR depends not only on a strengthened institutional framework, but also on ownership by the actors and the establishment of a culture of results within public administrations.

Key-words

Results-based budgeting, public performance, program management, La Poste Senegal, budget reform, UEMOA

Liste des sigles et acronymes

ARM	Agence de Régulation des Marchés
ARMP	Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes
BAD	Banque Africaine de Développement
BAR	Budgétisation Axée sur les Résultats
CCP	Compte Courant Postal
CM	Conseil des Ministres
DRP	Direction Régionale de la Poste
FMI	Fonds Monétaire International
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
IGE	Inspection Générale d'Etat
KPI	Indicateur Clé de Performance
LOLF	Loi Organique portant sur les Lois de Finance
NBE	Nomenclature Budgétaire de l'Etat
NMP	Nouveau Management Public
ODD	Objectifs du Développement Durable
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
PAP	Projet Annuel de Performance
PCE	Plan Comptable de l'Etat
PPBS	Planning Program Budgeting System
PPP	Partenariat Public-Privé
PSE	Plan Stratégique d'Expansion
PTBA	Plan de Travail Budgétaire Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAP	Rapport Annuel de Performance
RGCP	Règlement Général sur la Comptabilité Publique
SA	Société Anonyme
SMART	Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste, Temporel

SN	Sénégal
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
Uemoa	Union Monétaire Ouest Africaine
UPAP	Union Panafricaine des Postes
UPU	Union Postale Universelle

Table des matières

Remerciements.....	I
Dédicace.....	II
Résumé.....	III
Abstract.....	IV
Liste des sigles et acronymes.....	V
Table des matières.....	VII
Introduction.....	1
Chapitre I : Problématique de l'analyse de la performance des entreprises publiques sénégalaise : le cas de La Poste.....	3
1.1. Contexte de l'étude.....	3
1.1.1. L'évolution des réformes de la gestion publique sénégalaise.....	3
A. Les réformes issues du droit communautaire de l'UEMOA.....	4
B. La transposition des réformes communautaires au niveau national.....	5
1.1.2. Les enjeux de la budgétisation axée sur les résultats pour les organismes publics sénégalais.....	6
1.1.3. Le rôle de l'Etat sénégalais vis à vis du secteur postal.....	8
A. L'Etat actionnaire.....	8
B. L'Etat stratège.....	8
C. L'Etat contrôleur.....	9
1.2. Questions, Objectifs, et hypothèses de recherche.....	10
1.2.1. Questions de recherche.....	11
1.2.2. Objectifs de la recherche.....	11
1.2.3. Hypothèses de recherche.....	11
Chapitre II : Revue de la littérature.....	13
2.1. Les fondements conceptuels de l'Étude.....	13
2.1.1. La notion de performance publique.....	13
A. Les conceptions doctrinaires de la performance publique.....	13
B. Les critères doctrinaux de la performance des organismes publics.....	16
1. L'efficacité organisationnelle.....	16
2. L'efficience organisationnelle.....	16
3. Une bonne qualité des biens et services offerts.....	17
4. La pertinence.....	18
C. La doctrine managériale et les mesures de la performance publique.....	18
D. Les dimensions de la performance des entreprise publiques : le cas du secteur postal Sénégalais.....	20

a. La rentabilité économique et financière.....	20
b. La recherche d'une performance durable.....	21
c. La poursuite d'une mission de service public postal et ses implications.....	22
2.1.2. La budgétisation axée sur les résultats : un outils de gestion axée sur les résultats.....	24
A. Les conceptions doctrinales du budget programme.....	24
B. Les origines et évolution de l'approche budgétaire de la gestion axée sur les résultats.....	25
C. Critiques et limites de la budgétisation axée sur les résultats.....	26
2.1.3. La présentation du secteur postal sénégalais.....	27
1.1.1. Cadre institutionnel supranational.....	27
1.1.2. Cadre National d'organisation du secteur postal.....	28
2.2. Les fondements théorique de l'analyse de la performance des organismes publics à la lumière de la budgétisation axée sur les résultats.....	30
2.2.1 La doctrine du nouveau management public : fondement principal d'une recherche de performance des organismes publics.....	30
A. Naissance et évolution du nouveau management public.....	30
B. Les principes et composantes du nouveau management public.....	31
C. Les critiques et limites du nouveau management public.....	31
2.2.2. La théorie des organisations, fondement de la recherche d'un management public.....	32
A. Les apports de max Weber : La bureaucratie.....	32
B. La doctrine administrative de Fayol, un précurseur du nouveau management public.....	33
Chapitre 3 : Méthodologie de la recherche.....	35
3.1. Le cadre méthodologique : les fondements.....	35
3.1.1. Type d'étude et justification.....	35
3.1.2. L'approche méthodologique.....	36
3.2. Cadre de la Revue documentaire.....	36
3.3. Le cadre d'enquête.....	37
3.3.1. Objectif de la collecte des données.....	37
3.3.2. Groupes ciblés.....	38
3.3.3. Méthodes de collecte de données.....	38
3.3.4. Echantillonnage :.....	38
3.3.5. Déroulement de la collecte.....	39
3.4. Analyse et traitement des données.....	40
3.4.1. Analyse des données issues des entretiens.....	41
3.4.2. Analyse des données secondaires issues des rapports d'activités annuels.....	41
3.4.3. Validation des résultats de l'étude.....	42
4. Résultats et discussion.....	42

4.1. Présentation des résultats.....	42
4.1.1. Tableau 5 : récapitulatif du cadre d'évaluation de la performance du Groupe La Poste SN.....	42
4.1.2. Une efficacité discutable.....	45
4.1.3. Une gestion peu efficiente.....	46
4.1.4. Une programmation peu pertinente.....	47
4.1.5. Une faible amélioration de la qualité de service.....	48
4.2. Les défis liés à la performance du Groupe La Poste SN.....	48
4.2.1. Une faible culture de pilotage par performance.....	49
4.2.2. Un capital humain non préparé.....	49
4.2.3. Un sérieux problème de mobilisation des ressources financières.....	50
4.3. Recommandations.....	50
4.3.1 : Renforcement des capacités des gestionnaires de programmes.....	50
4.3.2. L'autonomisation des gestionnaires et la souplesse des processus internes....	51
4.3.3. Amélioration de la qualité de la programmation.....	52
4.3.4. Renforcement du partenariat stratégique.....	53
4.4. Plan d'action pour la mise en oeuvre des recommandations.....	53
Conclusion.....	56
Références bibliographiques.....	58
Liste des Tableaux.....	62
Liste des figures.....	62
Liste des graphiques.....	62
Annexe.....	63

Introduction

Les exigences citoyennes, la dynamique des marchés, la pluralité des rôles et l'évolution des missions de l'État ainsi que l'avancement des pratiques de management sont autant de facteurs qui contribuent à la légitimation des transformations subies ou initiées par les administrations publiques et d'autres organisations de l'État (Bachir MAZOUZ et al, 2017). Ces Transformations, dans un contexte de raréfaction des ressources dans le secteur public, se matérialisent par l'adoption d'outils de gestion orientés sur la performance, dans le but de permettre aux organismes publics d'être plus efficaces et plus efficents.

Partant de cette optique, le Sénégal entame une nouvelle logique de gestion axée sur les résultats qui se traduit par l'adoption d'une série de réformes de la gestion publique en général et du droit des finances publiques en particulier. Cette nouvelle orientation s'inscrit dans la vision de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) qui, depuis 2009¹, œuvre pour la modernisation du cadre de gestion des finances publiques des pays membres.

Ainsi, le pays a adopté la loi organique n°2020-07 du 26 février 2020² relative aux lois de finances qui régit le cadre de gestion des finances publiques du pays et instaure une ligne de démarcation entre la logique de moyens et la logique de résultats. Ce nouveau cadre est facilité par l'adoption d'autres textes juridiques allant dans le sens de l'organisation de la gestion des politiques publiques notamment le guide méthodologique d'élaboration des lettres de politique sectorielle de développement datant de 2014, qui est un document de référence pour la conception des politiques publiques.

Le processus d'implantation de la budgétisation axée sur les résultats (BAR) par le Sénégal est puisé des modèles contemporains de management notamment de la théorie du nouveau management public institué par des auteurs comme Christopher HOOD (1976)³. Cette approche établit une orientation nouvelle fondée sur la recherche de performance dans la gestion publique jugée depuis l'origine comme inefficace. En balbutiement dans les pays en voie de développement (Viviane BIWOLE, 2015), ce nouveau management public, à travers le budget programme implique l'adoption des outils de gestion notamment la planification stratégique et opérationnelle visant à définir des objectifs à long, moyen et court terme, mesurables aux moyens d'indicateurs de performance objectivement vérifiables.

Ces outils de gestion sont destinés entre autres à la rationalisation des choix d'allocation des ressources budgétaires, au contrôle efficace de l'exécution du budget et au un suivi régulier de l'impact des politiques publiques. Ainsi, conscient des nombreux défis et limites qui

¹ Nous faisons allusion aux initiatives de réformes qui ont débouché sur l'adoption de plusieurs directives depuis 2009, voir les pages 10-11 de la présente recherche.

² <https://www.droit-afrigue.com/uploads/Senegal-Loi-2020-07-lois-de-finances.pdf>

³ Voir la partie revue de la littérature de la présente étude

entourent cette gestion budgétaire, le Sénégal, à travers la LOLF 2020, a renforcé les mécanismes de contrôle et d'évaluation des programmes à tous les niveaux.

Dans un contexte postal marqué par une difficulté de mobilisation de ressources budgétaires du à plusieurs facteurs, une montée en puissance de la concurrence et des besoins en modernisation de ses activités⁴, La Poste sénégalaise a opéré une réforme budgétaire de taille. Cette réforme se matérialise par une transposition, en son sein, des dispositions de la LOLF 2020. En effet, depuis 2024, le Groupe La Poste s'inscrit dans une logique de gestion axée sur les résultats pour relever les défis de développement qui freine le secteur. Cette gestion axée sur les résultats se traduit par l'adoption d'une nouvelle gestion budgétaire organisée sous un **Plan de Travail Budgétaire Annuel (PTBA)**.

A l'image de l'approche de gestion des finances publiques instaurée par la LOLF 2020, le PTBA est un document de planification annuelle bien structuré destiné à la mise en œuvre de l'orientation stratégique de l'Institution. Outil de planification et de gestion, le plan budgétaire annuel de travail définit les objectifs spécifiques de chaque direction opérationnelle, les résultats attendus ainsi que les indicateurs pertinents permettant de mesurer la performance⁵.

L'application du budget programme au sein de La Poste présente plusieurs enjeux et défis dans la quête de performance de l'Institution. Ce qui légitime le choix de porter la présente étude sur l'analyse de la performance des organismes publics sous le régime de la budgétisation axée sur les résultats particulièrement au niveau de la société nationale SN Poste.

Ce mémoire est composé de quatre (4) chapitres. Le premier est destiné à l'étude de la problématique de l'analyse de la performance de la SN Poste à la lumière du budget programme. Le deuxième chapitre porte sur la revue de la littérature qui englobe à la fois le cadre conceptuel de notre approche qui relève les définitions conceptuelles des notions mais aussi l'évolution et la littérature qui y sied, et l'approche théorique qui étudie les fondements de notre approche. Le troisième chapitre décline la méthodologie de l'analyse et le quatrième chapitre est consacré aux résultats et leur discussion et les recommandations que nous jugerons utiles après l'analyse des résultats de la recherche.

⁴ Cf le PTBA 2025, dans la partie introductive.

⁵ Cette définition du PTBA est tirée du Rapport d'activité 2024 produit et validé par le Groupe La Poste.

Chapitre I : Problématique de l'analyse de la performance des entreprises publiques sénégalaise : le cas de La Poste

La performance des entités publiques et parapubliques demeure complexe dans un contexte d'application d'une approche de gestion axée sur les résultats basées sur une composante budgétaire. Le contexte sénégalais est marqué par des réformes des finances publiques depuis une décennie. Entreprise publique, la SN Poste traverse une situation financière difficile⁶, avec une marge de manœuvre budgétaire faible. A cette situation financière sous tension s'ajoutent des obligations de services publics qui rendent très compliquée l'étude de sa performance.

Ainsi, la bureaucratie en vigueur et la résistance au changement constituent un frein à l'adaptation à l'évolution des réalités du marché.

Dans le cadre de l'exposé de cette problématique, il est judicieux de revoir le contexte de cette présente étude, les enjeux de la budgétisation axée sur les résultats pour les entreprises publiques et le rôle de l'Etat vis-à -vis de ses entités. Après cette étape, nous allons dégager les questions, objectifs et hypothèses de recherche.

1.1. Contexte de l'étude

La gestion publique sénégalaise a pris un tournant décisif à notre ère. Ce tournant est marqué par une orientation quittant d'une logique de moyens à une logique de résultats. Deux niveaux de réformes témoignent de ce bouleversement majeur. Il s'agit des réformes communautaires issues du droit de l'UEMOA et leur application effective au niveau national. Ces réformes portant sur le cadre de gestion des finances publiques du pays renferment des enjeux pour le secteur public et parapublic, notamment pour le management des entreprises publiques. La particularité de ces organismes publics, par rapport à l'administration publique proprement dite, s'observe à travers le rôle que l'Etat du Sénégal joue dans la gestion de ces entités destinées à œuvrer dans le secteur industriel et commercial régi par le droit privé. D'où la nécessité de s'interroger sur la performance de ces organismes publics à l'ère d'une orientation vers les résultats matérialisée par l'implantation du budget programme.

Nous développerons dans cette partie ces différents aspects qui justifient le contexte de cette étude.

1.1.1. L'évolution des réformes de la gestion publique sénégalaise

Le cadre réglementaire du budget programme au Sénégal est marqué d'abord par des initiatives au niveau communautaire. Ces réformes sont l'œuvre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA) et sont transposées au niveau national.

⁶ Voir l'introduction du Plan de Travail Budgétaire Annuel 2025.

A. Les réformes issues du droit communautaire de l'UEMOA

L'UEMOA, soucieuse de la situation économique de son espace, a œuvré dans la modernisation du cadre de gestion des finances publiques de ses pays membres. Ces réformes s'inscrivent dans la logique de gestion axée sur les résultats qui s'applique dans plusieurs pays à l'ère actuelle. Comme nous avons l'habitude de le mentionner tout au long de cette étude, l'état actuel des finances publiques est fortement marqué par des déficits en recette budgétaire dans un contexte où les besoins en dépenses sont en croissance constante.

Les réformes de l'uemoa dans le domaine des finances publiques se traduisent par l'adoption des directives servant d'orientation et d'harmonisation de la gestion budgétaire. Les directives datent de 2009 et sont les suivantes :

- la Directive N°01/2009/CM/UEMOA portant Code de Transparence ;
- la Directive N°06/2009/CM/UEMOA portant LOLF ;
- la Directive N°07/2009/CM/UEMOA portant RGCP ;
- la Directive N°08/2009/CM/UEMOA portant NBE ;
- la Directive N°09/2009/CM/UEMOA portant PCE ;
- la Directive N°10/2009/CM/UEMOA portant TOFE.

Ces six directives de l'organisation sont complétées par les directives n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des Collectivités Territoriales et n°03/2012/CM/UEMOA portant comptabilité des matières, introduisent dans les Finances Publiques des Etats de profonds changements qui s'inspirent des meilleures pratiques internationales (Monsieur BEUGRÉ Koffi Amos, Directeur de la Comptabilité Publique de la DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE, Cote d'Ivoire)⁷

Ces textes communautaires imposent, entre autres, une gestion rigoureuse des finances publiques à travers des missions, programmes et actions, assorti d'objectifs et d'indicateurs de performance. Ce qui fait que certains auteurs y voient "**une gouvernance budgétaire orientée vers les résultats**" (Samba Gadjigo, 2015). Selon cet enseignant-chercheur, à travers ces directives, l'uemoa adopte « **un modèle normatif destiné à institutionnaliser la logique de performance dans les États membres, avec un fort accent mis sur la transparence et la redevabilité budgétaire** ».

Ce faisant, l'organisation répond aux exigences des partenaires financiers internationaux, qui, à un moment donné migrent vers la conditionnalisation des offres de financement des programmes de développement dans les pays africains (V. Biwolé, 2015). Cette

⁷(<https://www.tresor.gouv.ci/tres/wp-content/uploads/2017/12/Presentation-DCP-REFORME-COMPTABLE.pdf>) .

conditionnalisation de l'aide au développement s'explique par les nombreux échecs dans le pilotage des politiques publiques en Afrique.

C'est ce qui pousse un auteur sénégalais à présenter ces réformes de l'Uemoa comme une « *colonne vertébrale normative* » devant permettre à l'espace UEMOA de « *rompre avec les logiques de moyens et d'opacité, au profit d'un pilotage plus stratégique de l'action publique* » (Abdoulaye Diop, 2017).

B. La transposition des réformes communautaires au niveau national

Le cadre législatif du budget programme au Sénégal est à titre principal organisé par la loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 portant sur les lois de finances (LOLF 2020). Elle représente une transposition en interne de l'esprit du législateur communautaire de l'UEMOA. La loi organique de 2020 précitée abroge et remplace celle de 2001 qui était destinée à l'encadrement des finances publiques.

Cette loi (LOLF 2020) dispose en son article 12 que “*les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministères et institutions constitutionnelles*”.

A l'intérieur des ministères ces crédits sont décomposés en programme ...”. Selon son article 12 alinéa 4 “*Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme*”. En son alinéa 5, elle prévoit que “*chaque programme est assorti d'objectifs précis, arrêtés en fonction des finalités d'intérêt général et des résultats attendus*”.

Cet article informe suffisamment sur le processus de budgétisation axée sur les résultats au Sénégal. En effet, en précisant que ces résultats sont mesurés notamment par des indicateurs de performance et font l'objet d'évaluations régulières, cette LOLF marque profondément le cadre réglementaire de la gestion des finances publiques au Sénégal.

En passant de cette logique de moyen à une logique de résultat ou de performance, le Sénégal a émis des efforts considérables qui se traduit par la mise en place d'autres textes en vue d'encadrer ce processus. Il en est ainsi du guide méthodologique d'élaboration des lettres de politiques sectorielles en 2014 et qui est mis à jour très récemment. Ce guide organise les mécanismes de conception des politiques publiques au Sénégal. Il renferme les différentes phases d'élaboration de ces politiques au niveau des différents ministères. En effet, l'application de la budgétisation axée sur les résultats répond à un long processus.

Cette loi organique est complétée par des décrets d'application et des arrêtés ministériels. Relativement aux décrets, l'article 2 en prévoit cinq. L'adverbe “notamment” employé par le texte laisse à penser que la liste des décrets d'application n'est pas exhaustive. Il s'agit du décret portant règlement général sur la comptabilité publique, du décret relatif à la gestion

budgétaire de l'Etat, du décret portant nomenclature budgétaire de l'Etat, du décret portant plan comptable de l'Etat, du décret portant tableau des opérations financières de l'Etat.

Les arrêtés ministériels sont utilisés au niveau des ministères durant la phase de programmation budgétaire. C'est des instruments juridiques à la portée des ministres ordonnateurs. Ils leur permettent notamment de désigner les responsables de programme. L'article 13 de la LOLF 2020 prévoit que l'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme.

Par ailleurs, selon l'alinéa 3 du même article, sur la base des objectifs généraux fixés par le ministre ou le président d'institution constitutionnel, le responsable de programme détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme.

Les ministres arrêtent des projets annuels de performance (PAP). Ces documents de performance constituent des contrats de performance conclus entre ces ministères que ces agents chargés de la mise en œuvre des actions. Ces projets, comme leur nom l'indique, interviennent à la phase de programmation opérationnelle. Ce sont des indicateurs de performances vérifiables sur la base des rapports annuels de performance (RAP). Ces RAP sont des documents constatant l'exécution d'action et font l'objet d'annexe à la loi de règlement. Cette dernière constate l'exécution effective du budget de l'année. Elle est soumise à l'assemblée nationale par l'organe exécutif pour faire l'objet d'un contrôle.

En somme, la mise en œuvre du budget projet fait l'objet d'un long processus faisant intervenir plusieurs parties prenantes. A travers la LOLF 2020 et les textes réglementaires qui l'accompagnent, le Sénégal a fait un grand pas dans la gestion des finances publiques. En effet, le pays est conscient qu'une bonne gestion des finances publiques constitue la base d'une gestion axée sur la performance.

1.1.2. Les enjeux de la budgétisation axée sur les résultats pour les organismes publics sénégalais

Les réformes portant sur la budgétisation axée sur les résultats présentent d'énormes enjeux pour les entreprises publiques en contexte sénégalais. Elles imposent une réorganisation du pilotage des entreprises publiques qui, depuis longtemps, peinent à décrocher une performance continue et soutenue.

L'avènement du budget-programme correspond à la phase de consolidation des principes de la GAR (Idrissa BALDE, 2020), dans un contexte sénégalais où les organismes publics, y compris les entreprises nationales, sont depuis longtemps marquées par les rigueurs bureaucratiques.

La LOLF précitée ne régit pas d'une manière très explicite la programmation budgétaire de la gestion des entreprises publiques. Certes, les ministères de tutelle impliquent les gestionnaires publiques des ces entités dans le processus de programmation pluriannuelle et dans le cadre de l'élaboration de la loi de finance annuelle. Ces entités disposent de modèles de management pour piloter leur performance. Plusieurs de ces modèles sont inspirés des dispositions de la LOLF précitée.

Le premier enjeux de la budgétisation axée sur les résultats au sein des entreprises publiques sénégalaises est l'amélioration des méthodes de planification et d'allocation des ressources. En effet, la BAR repose sur un long processus alignant plusieurs phases. Il en est de la planification stratégique au sein de chaque entité publique, y compris les entreprises nationales.

Le plan stratégique de chaque entreprise nationale définit les missions, visions, objectifs etc... Cela débouche sur une programmation pluriannuelle alignée sur les orientations globales définies au niveau central par le gouvernement. L'orientation stratégique en vigueur au Sénégal est la vision Sénégal 2050⁸. De ce fait, ces sociétés nationales sont appelées à bien se conformer à cette vision pour mieux participer à la réussite de cet agenda. Ce qui suppose des compétences pointues des ressources humaines dans les domaines qui caractérisent le pilotage organisationnel qui a été présenté par les auteurs comme l'un des handicaps de la gestion des entreprises publiques⁹.

Le deuxième enjeu est relatif à la gouvernance interne et à la responsabilisation des gestionnaires publics. La mise en œuvre de la BAR va de concert avec une transparence et une reddition de compte à l'égard des gestionnaires de programme. Au niveau des entreprises nationales, les gestionnaires justifient l'utilisation des ressources budgétaires, la réalisation des objectifs ainsi que les résultats atteints. Ce qui constitue une modification profonde du système managérial traditionnel marqué par la bureaucratie et la lourdeur des processus et stimule la performance globale de ces entités en question.

Cependant, les sociétés nationales restent marquées par une résistance farouche au changement qui s'explique par le manque de compétence aux nouveaux modèles de management. En effet, la réforme du management des organismes publics a pour conséquence de déstabiliser ces acteurs sur plusieurs aspects, ce qui les pousse naturellement à désapprouver le changement et à y résister du mieux qu'ils peuvent afin de préserver leur zone de confort (Eddie NEBIE , Elmoukhtar TBITBI, 2002).

Nonobstant ces difficultés, la BAR offre plusieurs avantages à l'égard des entreprises publiques. Elle propulse la visibilité de l'action publique exercée par ces entités, une culture

⁸ <https://www.presidence.sn/fr/actualites/senegal-2050-agenda-national-de-transformation>

⁹ A ce titre, Boniface Bampoky, 2018 met l'accent entre autres sur le défaut de qualification des employés et leur nombre pléthorique (l'entreprise est le lieu de réalisation de promesses électorales en matière de chômage).

de résultats et de redevabilité et un pilotage par performance dans le management de ces organisations. Cet outil de gestion stimule l'attractivité des sociétés nationales à l'égard de leurs partenaires techniques et financiers (PTF) tout en facilitant l'atteinte des objectifs de rationalisation des ressources publiques.

1.1.3. Le rôle de l'Etat sénégalais vis à vis du secteur postal

La poste est constituée en société nationale. Ce qui fait que l'Etat y joue un triple rôle. Il intervient à la fois comme actionnaire, stratège et contrôleur. Il convient de voir tour à tour ces trois rôles.

A. L'Etat actionnaire

La Poste appartient à la catégorie des entreprises du secteur parapublic du fait de son statut de Société nationale. En effet la loi 95-24 du 29 août 1995 a autorisé sa création et le décret 95-1067 du 27 novembre 1995 a approuvé les statuts de la poste. Ces dispositions lui confèrent une plus grande autonomie de gestion dans l'exercice de sa mission¹⁰. C'est une société anonyme de droit privé dont le capital est entièrement détenu par l'Etat du Sénégal. En d'autres termes, La Poste sénégalaise est une entreprise publique, mais elle est structurée comme une société commerciale (SA). Elle a été créée par la loi n°1995/24 du 29 août 1995¹¹.

Ce statut juridique confère à l'Etat un rôle d'actionnaire. Ce rôle est un droit qui lui donne des prérogatives. Il en est de la participation aux prises de décisions stratégiques. Grâce à son statut d'actionnaire, l'Etat, à travers le président de la république, nomme les organes de directions de la SN Poste. Le directeur général de la poste ainsi que le président du conseil d'administration sont nommés par décret présidentiel. Par ailleurs, l'Etat conserve le droit de révocation de ces mandataires sociaux à tout moment.

Ce statut confère à l'Etat, en outre, le droit aux dividendes. C'est le bénéfice réalisé par les sociétés dans une année d'exercice. Cependant, comme nous l'avons souligné en haut, l'Etat peut renoncer à ce bénéfice avec une contrepartie.

B. L'Etat stratège

Comme nous l'avons souligné en haut, la poste est un service public, ou du moins participe à une mission d'intérêt général. Elle intervient dans la stratégie globale de l'Etat qui traduit sa vision à long terme. L'Etat en tant que stratège est représenté par le ministère qui assure la tutelle technique de la Poste. C'est le ministère de l'économie numérique et des télécommunications.

¹⁰ ([https://fr.wikipedia.org/wiki/La_Poste_\(S%C3%A9n%C3%A9gal\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/La_Poste_(S%C3%A9n%C3%A9gal)))

¹¹ (<https://www.google.com/search?q>)

Le Sénégal a adopté la stratégie des politiques sectorielles dont la conception et la mise en œuvre interpellent toutes les parties prenantes. L'orientation stratégique du gouvernement central est portée par les ministères. Ces entités administratives élaborent des lettres de politiques sectorielles en accordant des programmes ou actions à des entités dépendantes telles que les agences d'exécution et les entreprises publiques.

La SN Poste élabore en interne un plan stratégique qui répond à la vision globale de l'Etat. Ce plan stratégique se conforme aux programmes ou actions allouées à l'organisation par la lettre de politique sectorielle du ministère de tutelle. En fonction des ses axes stratégiques, La SN Poste décline son plan en programme et sous-programmes. En s'inspirant des dispositions de la LOLF 2020, le Directeur général désigne les responsables de sous-programme en leur fixant des objectifs et des cibles de résultats mesurables à travers des indicateurs bien définis.

Après avoir alloué des actions aux entreprises publiques, l'Etat conclut un contrat de performance avec ces dernières. Le contrat de performance peut être entendu comme un acte écrit par lequel il est confié la réalisation d'une mission, l'atteinte des objectifs et des résultats d'un Programme tout en laissant aux acteurs la responsabilité des opérations courantes¹². C'est un accord pluriannuel conclu entre un organisme public et son ministère de tutelle. Les termes du contrat peuvent porter aussi bien sûr la performance pure et les défis techniques que sur la mutation de l'organisation ou la création de partenariats pour permettre d'atteindre ces objectifs¹³. Dans le cas d'espèce, le contrat est conclu entre le ministère des télécommunications et la direction générale du Groupe La Poste SN. Il permet à l'Etat de suivre la performance de la Poste à l'aide d'un suivi-évaluation périodique et de l'évaluation finale qui intervient au terme fixé par la convention.

Cette approche répond aux règles de la nouvelle gestion publique qui a fortement inspiré les textes du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), transposés au Sénégal entre 2011 et 2012¹⁴.

Après son intervention dans la stratégie de La Poste, l'Etat contrôle l'organisation à travers des instances de contrôle et de régulation.

C. L'Etat contrôleur

L'Etat contrôle La Poste à plusieurs niveaux. D'accord, il effectue un contrôle financier et comptable. Ce contrôle est effectué par les instances de contrôle à l'occurrence l'inspection générale d'Etat et la cour des comptes. Le premier est un organe de contrôle dépendant de l'exécutif plus précisément du ministère des finances qui assure la tutelle financière de la poste. L'IGE effectue entre autres des contrôles budgétaires et financiers. Le contrôle

¹² (<https://e-docucenter.uemoa.int/fr/413-contrat-dobjectifs-et-de-performance>)

¹³ <https://www.eurofiscalis.com/lexiques/contrat-dobjectifs-et-de-performance/>)

¹⁴ (<https://www.sentresor.org/reformes-des-structures/contrat-de-performance>).

budgétaire s'applique sur l'élaboration du budget de la poste et l'exécution de son exécution. Elle contrôle la conformité et la régularité des opérations budgétaires, les rapports d'exécution du PTBA etc. Le contrôle financier concerne l'ordonnancement des dépenses, la régularité des marchés en conformité avec le code de passation des marchés publics du Sénégal. Elle contrôle notamment les états financiers annuels de La Poste et formule ses observations. Le contrôle de l'IGE au niveau de la poste est donc un contrôle à postérieur.

Le second est un organe de contrôle juridictionnel qui juge la comptabilité des organismes publics et parapublics. Il s'agit du contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics (art 29), du contrôle de l'exécution des lois de finances (art. 30), du contrôle du secteur parapublic (art. 31) et de la sanction des fautes de gestion (art. 32)¹⁵ . La cour des comptes intervient, ici, dans le cadre de sa mission de contrôle des entreprises publiques. Son contrôle porte sur la régularité des recettes et des dépenses et du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par le groupe La Poste¹⁶ . Elle peut émettre des sanctions en cas de fautes de gestion.

En plus de ces types de contrôle qui sont internes, l'Etat est un régulateur du secteur postal. A travers les agences d'exécution telles que l'autorité de régulation des marchés (ARM) qui travaille en étroite collaboration avec l'Agence de régulation des télécommunications et de la Poste (ARTP), il régule le marché en installant des mesures anticoncurrentielles avec une parfaite neutralité. Ces agences contrôlent la concurrence et sanctionnent toutes les pratiques qui annihilent la libre concurrence dans le marché. Ces règles empêchent à l'Etat d'intervenir en soutenant directement ou indirectement les entreprises publiques au risque de fausser l'équilibre de la concurrence. C'est ce qui limite les subventions accordées aux entreprises publiques notamment à La Poste.

En somme, ce contexte partant des réformes communautaires de la gestion publiques jusqu'à leur application effective par l'Etat du Sénégal présente des enjeux phares pour les entreprises publiques. L'orientation de notre étude étant posée dans son contexte, nous allons exposer les questions, objectifs et les hypothèses.

1.2. Questions, Objectifs, et hypothèses de recherche

Dans le cadre d'un travail scientifique, cette phase est importante car elle définit les bases de l'orientation de recherche. Nous allons traiter les questions de recherche, les objectifs de notre étude et les hypothèses sur lesquelles notre analyse est basée.

¹⁵ <https://www.courdescomptes.sn/>

¹⁶ <https://www.aisccuf.org/institution/cour-des-comptes-du-senegal/>

1.2.1. Questions de recherche

L'analyse de la performance des organismes publics soulève des questions liées à la maîtrise des ressources, à l'optimisation des processus et à l'atteinte des objectifs et des cibles de résultats. La question de recherche est donc de savoir : **la mise en œuvre du budget programme au sein du groupe La poste Sénégal influence t-elle la performance de cette institution ?**

Au delà de cette question principale, l'analyse cherche à répondre aux questions subsidiaires suivantes :

La budgétisation par programme permet-elle à la poste de maîtriser ses ressources et d'atteindre ses objectifs ?

Quels sont les défis rencontrés dans la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats au sein du groupe La poste ?

Quels sont les mécanismes de suivi-évaluation mis en place par La Poste pour faciliter la réussite de la budgétisation axée sur les résultats ?

1.2.2. Objectifs de la recherche

L'objectif principal de cette recherche est de mettre en évidence l'influence de la budgétisation axée sur les résultats sur la performance globale du Groupe La Poste.

En sus de cet objectif principal, nous avons trois objectifs spécifiques à savoir :

- Évaluer la maîtrise des ressources et l'état d'atteinte des résultats.
- Identifier les différents défis rencontrés dans la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats au niveau de La Poste.
- Examiner les mécanismes de suivi-évaluation mis en place par La Poste pour améliorer la réussite la budgétisation axée sur les résultats et favoriser le retour d'expérience.

1.2.3. Hypothèses de recherche

L'étude de la performance du groupe La poste Sénégal part sur les hypothèses suivantes :

H1 : L'application du budget programme au sein de la poste améliore la performance du groupe en optimisant les ressources, en favorisant l'atteinte des objectifs et en offrant une bonne qualité de service au client.

H2 : La mise en place des outils de pilotage tels qu'un bon cadre de suivi-évaluation des programmes est un levier essentiel pour assurer un impact positif du budget programme au niveau de la poste.

H3 : Le pilotage de la Performance de La Poste par l'application de la budgétisation axée sur les résultats rencontre des défis de nature financière, organisationnelle et humaine.

Chapitre II : Revue de la littérature

La recherche de performance a, depuis très longtemps, intéressé les managers publics. En effet, eu égard au caractère multidimensionnel du secteur public, la question fait l'objet de plusieurs conceptions au sein de la doctrine managériale. Nous allons dans le cadre de la littérature examiner les fondements conceptuels de cette analyse avant de pousser la réflexion sur l'ensemble des théories qui constituent les soubassements de la recherche de performance.

2.1. Les fondements conceptuels de l'Étude

Dans cette partie, il sera question de revenir sur la littérature qui couvre la notion de performance. C'est une occasion de relever les différentes conceptions des auteurs, les évolutions des notions et des critiques de la doctrine en management. Toujours dans l'étude des concepts du sujet, nous ferons une brève présentation du cas d'étude qui est le Groupe La Poste du Sénégal.

2.1.1. *La notion de performance publique*

La littérature sur la notion de performance publique interpelle d'abord sur les éléments de définition avant l'élaboration de ses critères, ses éléments de mesures et ses dimensions.

A. Les conceptions doctrinaires de la performance publique

La notion de performance publique n'a pas fait l'objet d'une définition standard reconnue par les gestionnaires publiques. La littérature de la gestion publique a fini par montrer les complexités qui l'entourent. Maurel et al., 2014 définissent la performance d'une action publique comme multidimensionnelle. Selon eux, la performance d'une action publique se caractérise par la capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de service public adapté, en qualité et en quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets positifs sur son territoire (Mazouz et Al., 2017). Cette définition met en lumière trois dimensions de la performance publique à savoir l'optimisation des ressources, la satisfaction de besoins d'intérêt général et l'impact de l'action publique.

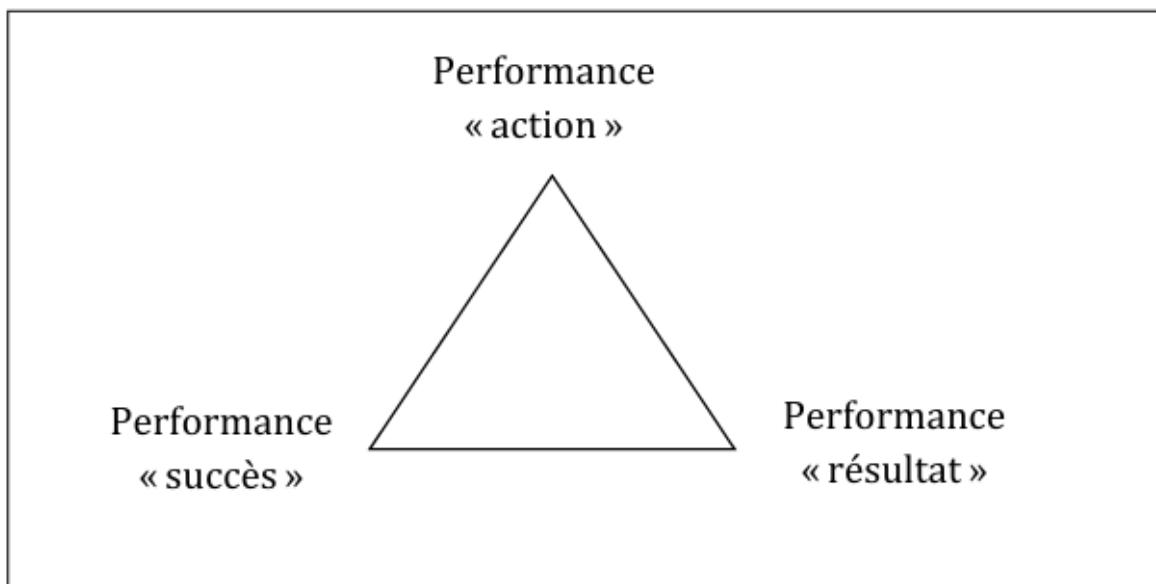
Selon l'encyclopédie du management public, la définition de la performance la plus concise en sciences de gestion est celle de Lebus (1995) selon laquelle "*la performance est la réalisation des objectifs organisationnels*". À travers cette approche, une organisation publique qui réalise ces objectifs est jugée performante. Toutefois, cette définition pose des difficultés en assimilant la notion de performance et les objectifs de l'organisation.

La littérature distingue la performance des organisations publiques et la performance des politiques publiques. La première est souvent exprimée en termes d'efficacité et d'efficience

organisationnelle des entités publiques. Elle conduit à l'examen des résultats accomplis par ces entités au regard des missions qu'elles sont dotées. La deuxième est plus large car elle couvre l'ensemble de la chaîne de décision publique, de la mise à l'agenda jusqu'à l'observation des impacts (Manel Benzerafa Alilat, et Al, 2022)¹⁷. Cette performance vise à optimiser l'utilisation des ressources publiques et à améliorer la qualité des services rendus aux citoyens¹⁸.

La multiplication des approches conceptuelles de la performance publique s'explique par ses caractéristiques complexes et équivoques. Certains auteurs ont mis en avant des modèles de performance organisationnelle. Selon la modélisation de Pesqueux (2004), la performance organisationnelle se raisonne en trois éléments : la performance "action" qui traduit le passage de potentialités à des réalisations; la performance "résultat" qui désigne les conséquences, souhaitées ou non, de ces réalisations; la performance "succès" qui traduit les engagements que des évaluateurs font des actions menées, depuis leurs raisons d'être jusqu'à leurs mise en oeuvre (Simia Khenniche et Julien Henriot, 2021).

Figure 1 : La modélisation de la performance selon Pesqueux



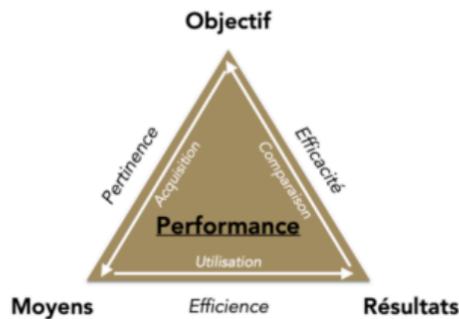
Source : Simia Khenniche et Julien Henriot, 2021

La modélisation de la performance initiée par Gilbert (1980) présente celle-ci à travers un triangle dont le segment entre objectifs et résultats représente l'efficacité, le segment entre résultat et moyen définit l'efficience, le segment entre moyens et objectifs représente la pertinence (Lafram Nora et Lamalem Ahmed, 2021). Cette définition repose sur la réunion de conditions cumulatives pour caractériser la performance. De ce point de vue, une organisation est performante quand elle répond aux critères d'efficacité, d'efficience et de pertinence.

¹⁷ <https://books.openedition.org/igpde/person/15356>

¹⁸ aoconquete.fr/article-performance-publique

Figure 2 : la modélisation de la performance selon Gilbert¹⁹

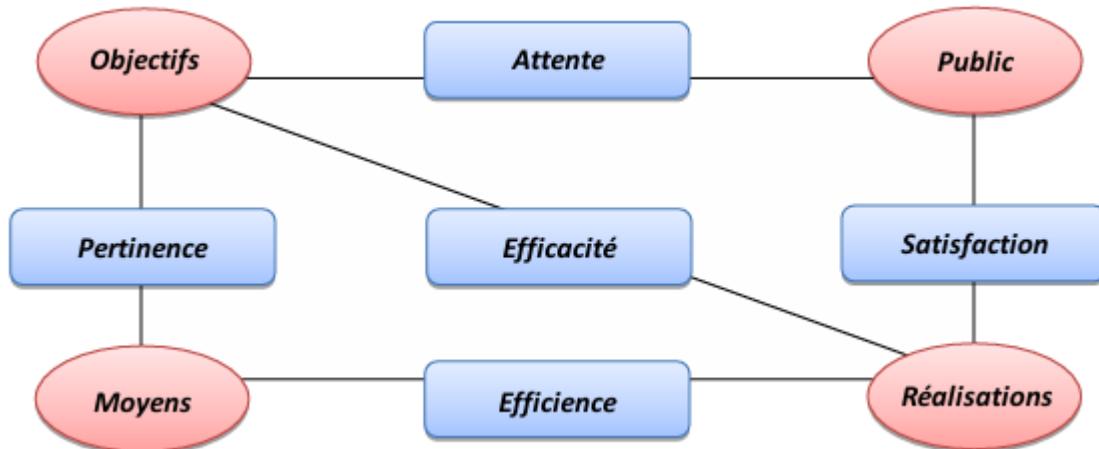


Le triangle de la performance de Patrick Gilbert

Cette modélisation de la notion de performance se rapproche de la définition donnée par Anthony (1965 : 17). Selon cette auteur, la performance est *“un processus par lequel les managers obtiennent l’assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l’organisation”*. Cette approche est fondée sur l’optimisation des ressources dans un contexte marqué par la raréfaction des deniers publics.

En somme, l’exploitation documentaire sur la notion de performance publique démontre son caractère multidimensionnel qui peut se résumer à l’image de la figure suivante

Figure 3 : représentation du caractère multidimensionnel de la notion de performance publique.



Source : BOUAZZA Mohammed, 2020

Après avoir dégagé ces tentatives de définition de la performance publique, nous allons aborder ses critères pour une meilleure compréhension du concept.

¹⁹ Source : <https://www.orquali.com/le-triangle-de-la-performance/772>

B. Les critères doctrinaux de la performance des organismes publics

Les auteurs en management font référence à plusieurs critères de la performance. Nous allons révéler les critères les plus utilisés à savoir l'efficacité, l'efficience, la qualité de service et la pertinence.

1. L'efficacité organisationnelle

Le premier critère de la performance des organisations publiques est l'efficacité. Elle désigne la capacité d'une organisation à atteindre ses objectifs de manière optimale, en utilisant ses ressources de manière efficiente et en maximisant la satisfaction des parties prenantes²⁰. Cette définition de l'efficacité organisationnelle se rapporte à celle de la performance. L'efficacité organisationnelle est un concept intéressant de par les valeurs qu'elle comporte et la signification qu'elle revêt aujourd'hui. Elle est issue principalement de la culture américaine (Etelle M. Morin et Al. 1994).

Généralement, les organisations fixent les objectifs en s'inscrivant dans une vision à long terme. En recherche de performance, les organisations publiques, à l'ère de la nouvelle gestion publique, harmonisent leurs objectifs avec l'agenda politique mise en place par le pouvoir central. Ces organisations définissent leurs missions et objectifs stratégiques mesurables à travers des indicateurs prédéfinis. L'efficacité organisationnelle représente le degré de réalisation de ces objectifs stratégiques. Les objectifs d'efficacité socio-économique répondent aux attentes des citoyens (Stéphanie Flizot, 2014). Ils annoncent le bénéfice attendu de l'action de l'Etat central ou des organismes qui dépendent de lui, pour le citoyen et la collectivité en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle et sanitaire (budget.gouv.fr).

L'efficacité organisationnelle est l'un des critères permettant de mesurer la réussite d'une organisation publique. Une organisation efficace est une machine bien huilée (Devin Maloney, 2019).

L'efficacité organisationnelle est mesurée à travers une évaluation. Cette évaluation s'appuie sur les indicateurs de performance qui sont établis par les gestionnaires dans le cadre de l'élaboration stratégique et opérationnelle des programmes et projets. La mesure de l'efficacité ne pose pas de difficultés majeures si les indicateurs sont bien définis.

Cependant, l'efficacité seule ne suffit pas à déterminer la performance organisationnelle. D'autres critères comme l'efficience doivent être pris en compte.

2. L'efficience organisationnelle

La recherche de l'efficience est une nécessité pour les organisations qui aspirent à être plus performantes. Dans sa plus simple expression, l'efficience indique à quel point une organisation utilise ses ressources pour produire des biens et services. L'efficience est donc

²⁰ (studysmarter.fr)

un concept axé sur les ressources (intrants), les biens et services (extrants) et le rythme auquel on utilise les intrants pour produire ou offrir les extrants²¹ . Le terme efficience est donc à distinguer de l'efficacité. C'est la relation entre les ressources utilisées et le résultat obtenu. En effet, l'efficience consiste à atteindre les résultats recherchés en utilisant de manière optimale des ressources matérielles et immatérielles tout en minimisant les impacts négatifs induits (Christophe Sempels, 2023). En d'autres, elle est tout simplement l'obtention d'un résultat satisfaisant en fournissant le minimum d'effort possible²² . La recherche de l'efficience organisationnelle prend en compte toutes les ressources allouées aux activités en vue de produire des résultats. Il s'agit des ressources financières, humaines et organisationnelles. Ce n'est donc pas l'atteinte des objectifs (efficacité) qui compte mais les organisations doivent optimiser leurs ressources pour atteindre la performance.

L'optimisation des ressources, soubassement de la recherche d'efficience organisationnelle, devient une obligation pour les organisations publiques dans un contexte financier difficile. En effet, à l'ère actuelle, les organisations publiques sont confrontées à des problèmes sérieux de mobilisation des ressources pour financer leurs activités. Les recettes budgétaires deviennent de plus en plus rares. Cependant, la demande en service public de qualité est beaucoup plus élevée, d'où l'importance de l'optimisation des ressources.

La recherche d'efficience organisationnelle est un grand problème dans le secteur public. Cette situation est due notamment aux énormes coûts cachés des services publics et à une mauvaise gestion des fonds publics. Ce qui nécessite une nouvelle approche basée sur une gestion saine des ressources publiques.

En cherchant à minimiser l'utilisation des ressources pour atteindre les objectifs, la performance organisationnelle commande une bonne qualité de services et des biens offerts aux citoyens-clients.

3. Une bonne qualité des biens et services offerts

La gestion par performance implique une offre de biens et services de qualité. Cette conception de la performance découle directement des principes de la nouvelle gestion publique qui accorde une grande importance à la satisfaction des citoyens-clients du service public. Les bureaucraties traditionnelles privilégieraient les besoins de l'organisation, évalués à partir des critères ignorant totalement les demandes et les besoins des usagers (Benmansour N°85 revue recherches en sciences de gestion). Ces modèles de management étaient basés sur des processus et des règles à suivre, qui parfois, n'étaient pas adaptés aux réels besoins des citoyens. Actuellement, les concepts de qualité de biens et de services occupent une place cruciale dans la recherche de la performance organisationnelle.

²¹ oag-bvg.gc.ca/internet/français/meth_gde_f

²² formation-ressources-humaines.com/efficience-et-efficacite-les-differences

Les organisations publiques s'efforcent plus de produire des services de meilleure qualité. Aux Etats Unis d'Amérique, des études ont montré que la construction conceptuelle de l'assurance qualité s'inspire des mesures d'efficacité organisationnelle apparues dans le secteur privé à partir de la fin des années 1950 (Marc Holzer et Al. 2009).

Selon Folz (2004), la qualité du service public est définie et mesurée à la satisfaction totale de chacun. Elle est classiquement définie comme étant son aptitude à l'emploi de manière un peu plus précise. C'est la mesure dans laquelle l'utilisateur ou le consommateur du service ou du produit estime que ce qui lui a été offert répond à ses besoins et à ses attentes²³. Selon la norme ISO 9004 : 2009, “*un organisme réalise des performances durables lorsqu'il est capable de satisfaire les besoins et les attentes des clients et des autres parties intéressées, sur le long terme et de manière équilibrée*” (Baroush, 2010).

Pour atteindre la performance, les organisations publiques doivent être en mesure non seulement de fournir des services exceptionnels, mais aussi de pouvoir les offrir dans un cadre d'une structure de coûts appropriée (Charles Lusthaus et Al., 1998).

Les approches qualité de service diffèrent des systèmes de management. Ainsi, selon le système américain, c'est l'approche fondée sur la “qualité totale” qui est mise en avant. Cependant, les japonais de leur côté visent l'amélioration des processus d'organisation tout entière (Holzer et Al., 2009).

La littérature sur la question de la qualité des services publics démontre des difficultés de conception qui existent sur la notion. En effet, si la qualité des biens et services est rattachée à la satisfaction des usagers-clients du service public, certains auteurs se demandent dans quelle mesure cette satisfaction est atteinte. Cette interrogation est légitime en ce sens qu'il peut exister des conflits d'intérêts entre les besoins individuels et l'intérêt général. Pour faire simple, Tahar et Ragaigne, (2014), avancent que les services publics sont tenus de concilier l'objectif de satisfaction des besoins individuels de leurs usagers et celui du respect d'une finalité d'intérêt général.

En somme, l'offre de biens et services de qualité est un impératif pour les organismes publics qui aspirent à la performance publique. Ces entités sont enclines à concilier la recherche d'efficacité, d'efficience avec une bonne qualité de service ou de produit de l'action publique.

4. La pertinence

La pertinence est reconnue comme l'un des critères de la performance d'une organisation publique. C'est le critère qui examine l'adéquation des objectifs qu'une organisation se fixe avec ses besoins réels.

Dans le triangle représentatif de la modélisation de la performance de Gilbert, elle correspond à l'axe objectifs-moyens. Autrement dit, la pertinence se définit à travers les

²³ journals.openedition.org/pyramides/422?

objectifs qu'une organisation se fixe à l'aune des moyens qu'elle dispose ou qu'elle pourrait disposer. Dans ce cas, la notion de pertinence s'intéresse à la justesse des choix opérés dans la planification des actions et à leur alignement sur les priorités stratégiques de l'organisation. Notre propos rejoint la position de Bouckaert et Halligan (2008) qui pensent qu'une organisation peut être jugée efficace et efficiente, alors que sa performance reste contestée si ses objectifs ne répondent pas à ses besoins et à ceux de ses usagers.

En science de gestion, les auteurs fusionnent la notion de pertinence à la cohérence entre la programmation opérationnelle et la planification stratégique des organisations. A travers le modèle du Balanced Scorecard, Kaplan et Norton (1992) insistent sur l'impératif de joindre les choix organisationnels aux orientations stratégiques à long terme. Cette assertion a été confortée par l'approche de Pollitt et Bouckaert (2001) sur le "*public value management*".

La pertinence est une donnée évolutive, on parle de la dimension temporelle et contextuelle. En effet, certains auteurs soulignent la nécessité de prendre en compte l'évolution des contextes dans le cadre de la planification car les circonstances socio-économiques peuvent changer avec le temps. D'où l'intérêt du suivi-évaluation dans le cadre du pilotage de la performance d'une organisation. D'ailleurs, Mazouz et al (2012) soulignent le dynamisme de la pertinence organisationnelle et la nécessité de la réévaluation dans le cadre du suivi-évaluation des objectifs et actions.

En somme, la pertinence comme critère de la performance publique repose d'abord sur la capacité d'une organisation à répondre de manière conforme à ses besoins. Ce qui ressort de l'étude de la pertinence est qu'il ne suffit pas pour une organisation d'être efficace dans l'atteinte de ses objectifs et efficiente dans l'utilisation des ressources pour être performante.

C. La doctrine managériale et les mesures de la performance publique

Pour renforcer leur légitimité citoyenne, les organismes publics sont appelés à mesurer leur performance. Mesurer la performance organisationnelle dans le secteur public s'inscrit dans une logique d'amélioration de la qualité du service public et de justifier les choix d'allocation des ressources. En effet, les pratiques de gestion publique ont bien évolué afin d'améliorer la performance, favoriser la transparence de l'action publique et de fournir aux citoyens l'information concernant les buts, les coûts et les résultats de ses actions et ses services (J. Moumene, 2020).

Bien qu'elle soit différente dans le secteur privé, la notion de performance dans le secteur public se mesure à l'aune des services d'intérêt général plus complexes et multiples. Cette situation s'explique par les contraintes politiques et sociales qui creusent la ligne de démarcation avec le secteur privé dont la rentabilité financière est le principal objectif. Eu égard à son caractère multidimensionnel rappelé en haut et réaffirmé par des auteurs

comme Bouckaert et Halligan (2008), la mise en œuvre de la mesure de la performance dans les organismes publics fait recours à des indicateurs aussi bien quantitatifs que qualitatifs.

Ainsi, l'enjeu principal devient la construction d'outils et de méthodes d'évaluation répondant aux caractéristiques du secteur public. Les organisations définissent des indicateurs spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporels, à l'image de la méthode SMART.

Ce processus est inspiré des travaux de Kaplan et Norton (1992) sur "le tableau de bord prospectif qui repose sur la sélection et mise en place d'indicateurs clés de performance (KPI) pour chaque perspective²⁴". C'est un outil permettant de mesurer la performance publique d'une matière multidimensionnelle, mettant en adéquation l'organisation avec sa stratégie. Le tableau de bord prospectif ou plus reconnu sous le nom de « balanced scorecard », est introduit dans de nombreuses entreprises afin de permettre la mesure et l'évaluation de la performance financière et extra financière (ABRABER FATIMA AZAHRAA, 2018). Ses perspectives de mesures sont divisées en quatre domaines, l'apprentissage, les processus, les clients et la finance (Kaplan et Norton, 1992), cité par ABRABER FATIMA AZAHRAA (2018).

Cependant, l'application effective des approches de mesure de la performance dans les organismes publics présente des limites. C'est la raison pour laquelle certains auteurs ont exposé les dangers d'une évaluation portant exclusivement sur les indicateurs. Les auteurs comme Mazouz et Al. (2017) ont mis en évidence des tensions d'ordre éthique, culturelle, organisationnelle pouvant déboucher à des déviances sous plusieurs angles de la gestion publique. Il en est des pratiques non éthiques comme des manipulations des données. Pour illustrer cette thèse, ces auteurs ont mené une étude sur une loi américaine (...). Il en est aussi de la concentration sur les aspects techniques qui peut conduire à une négligence d'autres dimensions de la performance des organisations publiques.

Certains auteurs comme Amartya Sen (1999) proposent une approche qui prend en compte l'impact de l'action publique sur les populations dans sa théorie dite du "choix social". Selon cette position, la performance ne s'obtient pas sans le respect des valeurs fondamentales des citoyens telles que l'étude du bien être, l'inégalité et la pauvreté (Amartya Sen (1999). Cet auteur promeut la méthode de la participation individuelle dans les prises de décisions collectives pour prendre en compte les préoccupations de chacun.

Ainsi, s'inscrivant dans une perspective de gouvernance, la performance organisationnelle met en relation toutes les parties prenantes de l'action publique, allant du centre de décision politique jusqu'aux bénéficiaires.

²⁴ <https://www.eval.fr/management/le-tableau-de-bord-prospectif-de-robert-kaplan/>

En somme, le cadre de mesure de la performance organisationnelle dans le secteur public vise à améliorer l'efficience et l'efficacité de l'action publique. Il doit mettre en symbiose l'évaluation qualitative et quantitative tout en prenant en compte toutes les dimensions qui recouvrent la notion de performance.

D. Les dimensions de la performance des entreprises publiques : le cas du secteur postal Sénégalais

Si la définition de la performance publique, en général, par les auteurs soulève un caractère multidimensionnel (Mazouz et Al, 2017), la rattacher aux entreprises publiques ne fait que confirmer cet état de fait. En effet, l'étude de la performance des organismes publics, y compris les entreprises nationales, fait ressortir des dimensions économiques, sociales, environnementales, financières etc... Les sociétés nationales rencontrent plusieurs difficultés qui expliquent par leur nature juridique d'entités hybrides. D'un côté, elles poursuivent des objectifs de rentabilité financière et économique et sont soumises à la concurrence du secteur privé, de l'autre côté, elles assurent un service public qui aggrave leur redevabilité envers l'Etat et les citoyens-clients de leur service. Ce qui pose davantage le problème de leur performance et rend impératif la mise en place d'une gestion axée sur les résultats.

a. La rentabilité économique et financière

La rentabilité financière des entreprises publiques, notamment La poste, est l'élément le plus facile à comprendre du fait de sa nature quantitative. Elle se mesure souvent en termes de chiffre d'affaires annuel, le bénéfice de l'exercice annuel etc... C'est un ensemble de données financières et comptables découlant de la mise en œuvre des activités génératrices de revenus capables de supporter les charges de fonctionnement de l'entité en question.

Par exemple, selon le directeur général de l'agence de régulation des télécommunications et de la poste (ARTP), *en 2020, la société nationale SN Poste a enregistré un chiffre d'affaires de 13 milliards, passé à 15 milliards en 2021, et à 17 milliards en 2022*. Quant à l'investissement global du secteur, il est estimé à 2 570 484 734 FCFA, renseignent les données consolidées de l'Observatoire postal exercice 2021²⁵.

Ces données résultant d'une source fiable, renseigne sur la performance financière globale du groupe allant de 2020 à 2022 selon un chiffre d'affaires qui passe de 13 milliards à 17 milliards, soit une augmentation de 4 milliards en valeur absolue.

La rentabilité économique se rapporte à l'efficience. Elle est mesurée par rapport à l'utilisation des ressources permettant de générer ce chiffre. Elle repose sur les coups de l'exercice et détermine les choix d'emploi des fonds. Autrement dit, les mandataires sociaux du groupe SN La Poste doivent utiliser les fonds liés à l'exercice de la manière la plus économique possible. L'exemple cité en haut est très illustratif. En effet, les dépenses

²⁵ <https://www.pulse.sn/articles/business/secteur-postal-faits-et-chiffres>

d'investissement sont estimées à 2 570 484 734 FCFA, renseignent les données consolidées de l'Observatoire postal exercice 2021.

La rentabilité financière et économique de la Poste SN s'explique en partie par la digitalisation aux recherches croissantes de modernisation du secteur postal. Plusieurs plateformes en ligne ont vu le jour notamment Digital Poste qui facilite un contrôle efficace des finances et du budget de la Poste. Cette transformation numérique a permis de réduire les délais de traitement, de minimiser les coûts et le volume des activités.

Cependant, les défis liés à la rentabilité financière et économique du secteur Postal sont variés. Il en est de la forte concurrence, le déclin des produits etc...

Le secteur postal se trouve aujourd'hui fortement concurrencé par des entreprises privées nationales et internationales. La Poste n'a pas le monopole et n'occupe plus une position dominante dans plusieurs secteurs d'activités dont elle était traditionnellement le maître. En plus, plusieurs produits sont en déclin. Ce qui rend impérative la mise en place d'une bonne stratégie de modernisation et de diversification des activités.

Toutefois, la rentabilité financière et économique ne suffit pas pour déterminer la performance des entreprises nationales. En plus de ces paramètres, l'entreprise publique poursuit d'autres missions qu'on ne retrouve pas en principe dans les entreprises privées. Il en est du service public et la recherche de la durabilité.

b. La recherche d'une performance durable

Si la performance financière et économique est facile à mesurer et à comprendre, la performance durable s'avère complexe du fait de l'ensemble des dimensions qu'elle prend en compte. L'aspect durable se rapporte le plus souvent au développement social et environnemental. En effet, au delà de la finance traditionnelle qui oriente l'épargne vers des projets plus rentables sans forcément insister sur les relents environnementaux des investissements effectués ou la conscientisation des acteurs économiques à une plus grande prise en compte des désideratas environnementaux, sociaux et/ou éthiques, visant à réduire les inégalités sociales et lutter contre l'exclusion (Frimousse et Peretti, 2021).

La question de la performance durable au sein des entreprises publiques est orientée d'abord vers la responsabilité vis-à-vis des parties prenantes. Les parties prenantes des entreprises publiques sont entre autres, l'Etat à travers des ministères de tutelles, les investisseurs, les citoyens etc.... Les entreprises nationales participent vivement à la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD). Elles mettent en place des politiques, des objectifs et des indicateurs de performance sociale et environnementale.

Selon la Norme ISO 14031, 1999, la performance environnementale peut être définie comme les résultats mesurables du système de management environnemental, en relation avec la maîtrise par l'organisme de ses aspects environnementaux sur la base de sa politique environnementale, de ses objectifs et cibles environnementaux. Pour Henri et Giasson

(2006), la performance environnementale peut être analysée selon quatre dimensions : l'amélioration des produits et processus, les relations avec les parties prenantes, la conformité réglementaire et les impacts financières, les impacts environnementaux et l'image de l'entreprise (Angèle Dohou-Renaud, revue management et avenir).

Au sein de la SN Poste, une politique de responsabilité sociétale est mise en œuvre pour répondre aux besoins sociaux et pour prendre en compte les objectifs de développement durable. Toujours dans le volet social de la performance des entreprises nationales, la SN Poste a mis en place une cellule genre qui s'occupe des aspects sociaux liés à l'inclusion sociale et l'égalité des chances entre les sexes. Ces efforts entrent dans une politique de développement économique et social qui est un pilier de la performance des organismes publics. Le problème se pose sur les coûts budgétaires de ces politiques qui ne sont pas enclines à engendrer des profils financiers. Par ailleurs, c'est une ligne de démarcation du public qui en dehors de l'économie et des finances est responsable devant toutes les parties prenantes de l'action publique sur ces aspects.

La performance durable s'observe aussi à travers la capacité de résilience face à un choc économique. Les entreprises nationales sont souvent confrontées à des problèmes économiques qui peuvent fragiliser leur viabilité financière. Cette performance durable leur permet de résister et de surmonter ces difficultés économiques en mettant en place des mesures d'adaptation rapide à travers un bon système de pilotage.

En somme, la problématique de la performance durable, au-delà de toute recherche de profit financier ou économique, touche plusieurs secteurs notamment sociaux et environnementaux. L'analyse de la performance de la poste doit s'observer à travers ces différentes dimensions.

c. La poursuite d'une mission de service public postal et ses implications

La poste poursuit une mission de service public, c'est la contribution à la matérialisation du droit fondamental à la communication et à l'information inhérent à tout être humain. Le service public est défini comme une activité exercée directement par l'autorité publique (Etat, collectivité territoriale ou locale) ou sous son contrôle, dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général. Par extension, le service public désigne aussi l'organisme qui a en charge la réalisation de ce service. Il peut être une administration, une collectivité locale, un établissement public ou une entreprise du droit privé qui s'est vu confier une mission de service public²⁶.

Le service public postal fait partie des plus anciens. La Poste exerce ce service avant l'indépendance du Sénégal en 1960. Le service public d'intérêt général assuré par la poste se traduit traditionnellement par l'acheminement des courriers à travers le pays et à l'extérieur. Cette fonction est élargie aujourd'hui. La poste effectue plusieurs missions de service public

²⁶ https://www.toupie.org/Dictionnaire/Service_public.htm

pour l'Etat. En effet, dans nos Etats contemporains, l'Etat est garant du service public. Il peut le déléguer à travers des mécanismes juridiques divers tels que la décentralisation territoriale ou technique, la concession, l'affermage, les contrats de partenariat, la privatisation. la liste n'est pas exhaustive.

La délégation de service public à une entité publique ou privée entraîne des conséquences sur plusieurs plans. Elle impose à l'entité déléguée une mise en place d'un dispositif permettant entre autres l'accessibilité du service aux usagers et la redevabilité envers l'Etat et la communauté. De ce fait, il pèse sur la poste une obligation de créer des bureaux de poste partout dans le territoire sénégalais sans tenir compte des zones non rentables. Autrement dit, il peut exister des bureaux de poste dans des circonscriptions où le service peine à générer des profits économiques et financiers.

En contrepartie, l'Etat rémunère les obligations de service public. Cette rémunération peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir des exonérations fiscales, le renoncement pour l'Etat à ses dividendes, une subvention, des garanties, ou un montant forfaitaire budgétisé.

Pour le cas de la Poste, cette contrepartie est évaluée à 12 milliards. L'Etat verse annuellement cette somme à la poste. c'est un montant figurant sur le budget général de l'Etat.

La rémunération du service public pose souvent un problème d'évaluation. Au niveau de la poste, ce montant à depuis très longtemps sous évalué à seulement 3 milliards. Il a fallu la mise en place d'une comptabilité analytique au niveau de la poste pour avoir une estimation compréhensible. Lors du vote du budget général de 2025, cette rémunération de service a été évaluée à 18 milliards de franc cfa par la poste. Cependant, les conclusions du débat budgétaire ont maintenu ce montant à 12 milliards de franc cfa. Ce qui rend nécessaire la mise en place d'un dispositif de pilotage de la performance pour une meilleure évaluation de la valeur du service rendu à la population.

2.1.2. La budgétisation axée sur les résultats : un outils de gestion axée sur les résultats

La budgétisation axée sur les résultats, dans le cadre de cette présente étude, repose sur le budget programme qui est un outil de gestion des finances publiques. Notre revue prendra en compte cette notion dans sa globalité.

Les réformes de la gestion publique orientées vers l'amélioration de la performance publique ont toutes une composante budgétaire (Robert Holzman et Al, 2014). Comme outil de gestion budgétaire axée sur la performance publique, le budget programme est l'une des réformes majeures qui a marqué la gestion publique contemporaine. En liant l'utilisation des ressources budgétaires à des objectifs préalablement déterminés et mesurables, le budget

programme constitue une nouvelle orientation d'une logique de moyens vers une logique de résultats.

Pour mieux le comprendre, il est nécessaire de faire une revue sur ses fondements conceptuels, sa naissance et son évolution et enfin ces critiques et limites.

A. Les conceptions doctrinales du budget programme

Le budget programme trouve sa source dans le contexte budgétaire et les contestations de l'efficacité de l'action publique traditionnelle portée tant par l'École du Public Choice (Mueller, 1997) que par la nouvelle économie publique (Laffont, 2000)²⁷. Un budget programme se définit par une nomenclature budgétaire visant à regrouper les crédits par grandes actions ou politiques publiques au regard d'objectifs que l'on se fixe (Robert Holzman et Al, 2014).

Selon l'Organisation Mondiale de la Santé, "Un « budget-programme » est un budget qui est centré par les objectifs que l'on cherche à atteindre (« sorties » ou « outcome ») plutôt que sur des rubriques classiques de dépenses pour des activités ou des moyens (« entrées » ou « in-put »). En d'autres termes, le budget-programme est le reflet d'un processus qui met en valeur des fins à atteindre et les traduit en dépenses nécessaires" (OMS, juin 1993). Il peut être entendu comme "un instrument de pilotage visant à articuler objectifs, moyens résultats dans une logique de performance".

Le budget programme est une représentation des dépenses publiques en programmes finalisés, associant à chaque action des objectifs précis et des indicateurs de résultats, afin de permettre une évaluation de la performance. Il s'agit de globaliser les crédits et de réduire la fragmentation du budget pour passer d'un budget moyen à un budget orienté vers les résultats (Robert Holzman et Al, 2014).

Sur la période récente, l'OCDE (2007) définit la budgétisation axée sur les performances comme une forme de budgétisation permettant d'établir un lien entre des ressources alloués d'une part et des résultats quantifiables de l'autre (Diagne et faye, 2018). Dans le même sillage, Robinson (2007) assimile ce mode de gestion à un système budgétaire ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques en liant le financement des structures du secteur public aux résultats qu'elles fournissent²⁸.

Selon le Fonds monétaire international (FMI) (2007), le budget programme est "*une forme de budgétisation dans laquelle les dépenses sont regroupées selon les finalités poursuivies, et non plus selon la seule classification organique ou économique*". Cette définition s'inscrit

²⁷ cité par (S. P. ONANA, 2025)

²⁸ cité par Diagne et Faye, (2018).

dans la logique de performance qui repose sur un alignement d'efficacité, d'efficience et de redevabilité.

Pour Askim (2007), le budget programme est un système de gestion de la dépense publique qui favorise l'efficacité de la dépense publique. En clair, cet instrument budgétaire permet à l'Etat de fournir les biens et services publics dans les délais prévus et ce grâce à une facilitation du processus d'exécution du budget (ONANA Simon Pierre, 2024).

Comme outil de pilotage stratégique, le budget de programme concentre l'attention sur l'activité de l'administration et sur son produit final (E. Andréani, 1968). Il permet aux décideurs de mieux orienter l'action de l'Etat en fonction de priorités claires, de matière transparente et évaluables par les citoyens et les institutions.

B. Les origines et évolution de l'approche budgétaire de la gestion axée sur les résultats

L'univers de la gestion des finances publiques connaît le budget programme à partir des années 1950. Le processus a commencé par l'adoption en 1949, aux Etats unis, du "Performance Budgeting System", en vue d'optimiser les ressources financières et de rationaliser les dépenses publiques. Il se poursuit par la mise en place par l'administration du président Kennedy, en 1961, du "Planning-Program-Budgeting System" (PPBS). Le p.p.b.s. entend substituer à cette méthode un processus continu et cohérent d'élaboration de la décision, dont l'horizon soit moins court que celui de l'exercice budgétaire (E. Andréani, 1968).

Il repose sur la logique suivante : examen des dispositifs existants et des objectifs recherchés, définition d'un plan stratégique permettant la meilleure allocation des moyens, puis après exécution, évaluation, réajustement et redéploiement éventuels (Holzman et al., 2014). Cette expérience sera suivie sous l'administration Nixon du projet management by Objectives ou MBO, puis du projet "Budget base Zéro" sous l'administration Carter (Holzman et al., 2014).

Le processus de budgétisation par programme connaît des lenteurs dans le continent européen. Il a débuté en France par la rationalisation des choix budgétaires ou RCB lancée en 1968, qui tentera également de définir, au regard des objectifs fixés à l'action administrative, quelle est la formule permettant d'optimiser les moyens à mettre en oeuvre pour un meilleur rapport coût-efficacité (Holzman et al., 2014). Pour conforter ce processus, la France adopte la loi organique portant sur les lois de finance (LOLF) de 2001. Cette loi, entrant en vigueur en 2006, adopte le budget programme comme cadre réglementaire de gestion des finances publiques. Selon les spécialistes Alain LAMBERT et Didier MIGAUD (2006), la LOLF modifie la perspective de la gestion publique, en substituant une gestion orientée vers les résultats à la traditionnelle gestion orientée vers les moyens. Elle est l'un des actes fondateurs de la

transformation du modèle administratif français, dans une logique d'imputabilité et d'évaluation de la performance.

La budgétisation par programme est adoptée également par plusieurs pays de l'espace OCDE, sous des formes variables. Nous pouvons citer le Canada avec la loi sur l'administration publique de 2000 qui a connu un énorme succès dans une logique de gestion axée sur les résultats (Mazouz et Al, 2017).

C. Critiques et limites de la budgétisation axée sur les résultats

Il est relevé dans la littérature que l'application du budget programme par le secteur public présente des limites. Certains auteurs relèvent des incongruités d'ordres techniques, humaines et structurels. Ces problèmes creusent le fossé entre les plans théorique jugée séduisante et pratique caractérisée par les réalités de l'administration. Les chercheurs en sciences de gestion exposent des difficultés liées aux capacités humaines d'appropriation du budget programme dans les administrations publiques. En effet, les ressources humaines sont souvent peu qualifiées; parfois elles ne sont pas préparées aux logiques de performance qui s'accompagnent d'outils sophistiqués tels que les indicateurs de performance destinés à la mesure de l'atteinte des objectifs.

En plus de ces considérations, Bachir MAZOUZ et al (2012), note des risques de déviance à plusieurs niveaux de gestion. Ces risques peuvent s'apparenter à des manipulations de données destinées à masquer les écarts dans l'atteinte des objectifs préalablement fixés. Des auteurs comme Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, (2006), insistent sur ces écarts notamment entre les prévisions stratégiques et la mise en œuvre réelle. Ces écarts découlent de la résistance au changement et le manque de culture et de compétence en gestion axées sur les résultats dans les administrations publiques.

L'idée avancée par Mazouz sur les manipulations de résultats est confortée par Aucoin (1990), qui avertit contre les risques "*d'instrumentalisation des indicateurs*" de performances. Ces risques relevés sont d'ordre éthique. En effet, selon ces auteurs, les gestionnaires astreints à un certain résultat peuvent, d'une manière artificielle, donner des informations qui ne reflètent guère les résultats réellement obtenus.

Un autre problème relevé dans la littérature en sciences de gestion est lié à la responsabilisation des gestionnaires. Cette responsabilisation est limitée par une absence d'autonomie budgétaire qui ne permet pas à ces responsables de programme d'adapter leurs moyens aux objectifs (Tommasi, 2001).

2.1.3. La présentation du secteur postal sénégalais

Le secteur postal est structuré sous plusieurs niveaux qui peuvent être classés en deux ordres à savoir : au niveau supranational et au niveau national.

1.1.1. Cadre institutionnel supranational

Ce cadre institutionnel supranational se matérialise par la création de deux institutions internationales et régionales destinées à régir le secteur poste. Il s'agit de l'union postale universelle et l'union panafricaine des postes.

a. L'Union postale universelle

L'Union postale universelle est une institution spécialisée des Nations Unies et le principal forum de coopération internationale pour le secteur postal²⁹. Ayant son siège en Suisse, l'organisation est créée en 1874 et compte 192 Etats-membres. L'organisation est gouvernée par quatre (4) organes à savoir le congrès, le conseil d'administration, le conseil d'exploitation postale et le bureau international.

L'UPU joue un rôle de conseil, de médiation et de liaison et fournit, s'il y a lieu, l'assistance technique. Elle fixe les règles des échanges de courrier international et formule des recommandations pour stimuler la croissance des volumes de la poste aux lettres, des colis et des services financiers et pour améliorer la qualité de service offert aux clients³⁰. L'UPU promeut, en outre, l'intégration des technologies dans les services postaux pour améliorer la connectivité et la performance.

Le Sénégal fait partie des pays-membres de l'UPU. De ce fait, la poste sénégalaise met en œuvre au niveau national la vision et les orientations stratégiques de cette organisation. En plus de cette organisation à vocation internationale, le secteur postal fait l'objet d'une réglementation au niveau africain, c'est l'Union Panafricaine des Postes (UPAP).

b. L'Union Panafricaine des Postes (UPAP)

Fondée le 18 janvier 1980 et ayant son siège à Arusha, en Tanzanie, l'Union Panafricaine des Postes (UPAP) est une organisation intergouvernementale créée pour coordonner les activités postales en Afrique et promouvoir la coopération et le développement des services postaux sur le continent³¹.

Cette organisation a quatre (4) objectifs principaux à savoir : la coordination et le développement des services postaux, la promotion de l'interopérabilité du secteur postal africain, l'innovation et la modernisation de l'activité postale et le renforcement des capacités. En outre, l'UPAP permet au secteur postal de devenir une composante essentielle de l'économie numérique; de sensibiliser les dirigeants africains pour qu'ils accordent la priorité au secteur postal dans les plans nationaux de développement; de soutenir le

²⁹ <https://www.upu.int/fr/accueil>

³⁰ <https://www.upu.int/fr/union-postale-universelle>

³¹ <https://www.financialafrik.com/event-organizer/union-panafricaine-des-postes-upap/>

développement d'un «modèle de service universel» régional; et de renforcer les voix de l'Afrique dans les dialogues postaux mondiaux³².

L'UPAP joue un rôle crucial dans le développement économique et social de l'Afrique en facilitant la communication et le commerce, en particulier dans les régions éloignées. En modernisant les services postaux et en promouvant l'inclusion financière, l'UPAP contribue à réduire la fracture numérique et à offrir des services essentiels à des millions de personnes sur le continent³³.

Ces institutions supranationales participent à l'amélioration de la performance du secteur postal en intervenant dans plusieurs domaines stratégiques gouvernant ce secteur. Cela étant, il est crucial de voir l'organisation interne du secteur postal.

1.1.2. Cadre National d'organisation du secteur postal

La poste sénégalaise est une entreprise nationale présente dans l'ensemble du territoire. Nous allons voir, sur le plan structurel, comment elle est organisée avant de s'intéresser sur ses missions et activités.

a. Organisation structurelle de La Poste

Le Groupe La Poste SN est composée de la Direction centrale, des directions régionales et des bureaux de poste.

La direction centrale a son siège à la ville de Dakar. Elle regroupe un ensemble de directions dont la direction générale, la direction du contrôle de gestion, la direction des ressources humaines, la direction des moyens généraux, la direction de la logistique et du courrier, la direction des affaires juridiques, la direction de la stratégie et de la prospective, la direction du marketing et de la communication. Chaque direction est gérée par une équipe dirigée par le directeur.

Dans le cadre de la mise en application de la budgétisation axée sur les résultats, ces directeurs sont nommés comme responsables de programme et sous-programmes formulés dans le Plan de travail budgétaire annuel (PTBA).

Les directions régionales (DRP) représentent le Groupe La Poste au niveau des circonscriptions administratives. Chaque région administrative du Sénégal a une direction régionale. Elles exercent la politique de développement de La Poste et gèrent le budget décentralisé de la Poste. La direction centrale exerce un pouvoir de contrôle sur les directions régionales.

³² <https://au.int/es/node/34879>

³³ <https://www.financialafrik.com/event-organizer/union-panafricaine-des-postes-upap/>.

Les bureaux de Poste sont rattachés aux directions régionales. Ce sont les démembrer des DRP à l'intérieur des régions administratives. Ce qui fait qu'ils sont soumis au contrôle et sous la direction des DRP.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de souligner que le Groupe La Poste SN a deux filiales à savoir Poste finance et EMS.

b. Les services de La Poste SN

La Poste SN a deux (2) services principaux. Il y a le service courrier et colis et le service financier.

Le premier englobe les sous-service "envoi au Sénégal" qui gère les courriers et colis envoyés à l'intérieur du Sénégal, "envoi à l'international" qui gère courriers et colis envoyés à l'extérieur du Sénégal et "la Boîte Postale". Ce dernier est un service qui vous permet de centraliser et de collecter votre courrier au bureau de poste de votre choix au lieu qu'il vous soit distribué à domicile³⁴.

Le deuxième est géré principalement par Postfinance. Elle gère les produits et services financiers proposés comme les comptes courants postaux (CCP), des comptes d'épargne, un fonds commun de placement (Postefinances Horizon)³⁵ etc. Actuellement, le Groupe La Poste SN est en train de formuler un projet portant sur la transformation de ce secteur en Banque postale pour mieux répondre aux besoins des clients et de participer au développement de la Poste.

En somme, le secteur postal bénéficie d'une bonne organisation institutionnelle et structurelle lui permettant d'assurer sa mission de service public d'intérêt général.

2.2. Les fondements théorique de l'analyse de la performance des organismes publics à la lumière de la budgétisation axée sur les résultats

La recherche de performance dans le secteur public et parapublic a depuis très longtemps fait l'objet de débat au sein de la doctrine managériale. Les exigences de productivité du secteur économique ont exacerbé l'invention de différentes théories et courants de pensée qui portent sur la mise en place de modèles de management innovant. Ces théories qui peuvent être considérées comme fondements de notre analyse de la performance organisationnelle, sont nombreuses. Cependant, pour des soucis méthodologiques, les plus marquantes seront étudiées dans cette deuxième partie de ce présent chapitre.

³⁴ <https://www.laposte.sn/envois-de-courriers/boite-postale/>

³⁵ <https://www.laposte.sn/ouverture-de-compte/>

2.2.1 La doctrine du nouveau management public : fondement principal d'une recherche de performance des organismes publics

La doctrine du nouveau management public est présentée comme le principal fondement théorique de l'analyse de la performance des organismes publics et parapublics à l'ère du budget programme. Nous allons voir ses origines et évolution contemporaine, ses principes et enfin ses critiques et limites.

A. Naissance et évolution du nouveau management public

Historiquement, le NMP est tout d'abord apparu aux royaumes unis avant de se répandre dans tous les pays de l'OCDE (Anne Amar, Ludovic Bertier, 2007). Le NMP est un nouveau système de gouvernance, qui suit une approche néoclassique de l'Etat, réorientant l'économie selon les règles du marché (Alguazil Tomas et al. 2009-2010). Cette doctrine est née pour répondre à plusieurs défis de la gestion publique. Selon cet auteur précité (Alguazil Tomas et al. 2009-2010), les problèmes qui touchent la gestion publique sont le manque d'efficacité du secteur public, la douleur bureaucratique, le manque de transparence, le manque de coordination entre les secteurs administratifs, la gestion incohérente et le manque de flexibilité de l'administration.

En réponse à ses problèmes, le NMP propose entre autres la substitution d'une approche gestionnaire à une approche réglementaire par référence à la notion de contrat afin d'accroître l'efficacité et la flexibilité des services publics par simplification des procédures administratives et une plus grande autonomie en échange d'obligation de résultats (Yvon pesqueux, 2024).

Le NMP fait partie de ses adaptations du management public au contexte économique. Christopher Hood est celui qui proposa la dénomination "nouveau management public" dans un article publié en 1991 (Michèle Charbonneau, 2012).

L'événement qui consacra l'émergence du nouveau management public est la réforme de l'administration britannique entreprise dans la mouvance du néolibéralisme naissant, lors de l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en 1979 (Michèle Charbonneau, 2012). Les réformes sont par la suite propagé en Europe et dans les autres pays développés et en voie de développement. En Afrique subsaharienne, les réformes du nouveau management public sont l'œuvre des institutions financières telles que la Banque mondiale et le FMI (Biwolé, 2017).

En somme, le nouveau management public a, aujourd'hui, marqué les pratiques de gouvernance et de management public dans le monde entier. Le succès de sa mise en œuvre repose sur des principes bien déterminés.

B. Les principes et composantes du nouveau management public

Le NMP repose sur plusieurs principes. Dans son célèbre article “un management public pour toutes les saisons”, paru en 1991, Hood a dégagé les sept principes suivants :

- La désagrégation des organisations publiques en entités entrepreneuriales;
- Favoriser une plus grande compétition au sein de l’organisation publique, avec le privé;
- L’utilisation des méthodes managériales privées;
- La recherche méthodique du moindre coût
- La décentralisation du pouvoir
- L’importance accrue accordée aux standards de mesure de la performance;
- Le contrôle des organisations à partir de la mesure d’objectif de production.

Selon Pesqueux (2024), le NMP se fonde sur l’introduction d’une forme de concurrence entre les services administratifs, utilisation des “mécanismes” de marché comme mode de régulation interne, délégation maximale et encouragement de la gestion participative, redéfinition du bénéficiaire ou de l’usager comme client, conduite des administrations publiques au regard de mission stratégique, attitude “proactive” et non réactive, volonté de gagner de l’argent en rentabilisant les prestations quand c’est possible, séparation stricte entre le niveau politique et le niveau opérationnel.

C. Les critiques et limites du nouveau management public

La doctrine du nouveau management public ou de la nouvelle gestion publique n’est pas exempte de critique malgré les plusieurs cas de réussite notée dans la pratique. En effet, la littérature managériale montre que ce mouvement est aujourd’hui largement interrogé (Pollitt, 2000).

L’une des critiques est consacrée aux effets pervers de la gestion par résultats. Cette critique s’appuie sur la surabondance d’outils et les données engendrées par le système de mesure, qui font perdre de vue l’objectif pour lequel ils avaient été conçus (Emery et Giauque, 2005). Mazouz et Al, (2012) démontrent ces effets pervers à travers notamment des tensions éthiques qui engendrent des déviances comme la manipulation des données et des indicateurs de performance. A son tour, Aucoin (1990) avance le caractère problématique des indicateurs qui peuvent devenir une fin en soi à la merci des gestionnaires. Il affirme la nécessité de maintenir de maintenir des principes de gestion bureaucratique pour préserver la bonne gestion de l’administration publique (Aucoin, 1997, cité par Charbonneau, 2012).

Une autre critique repose sur “la non neutralité” du NMP (Dwive et Gow, 1999). Ces auteurs affirment que le NMP prône le libéralisme qui impacte foncièrement la gestion publique. En effet, la recherche de performance, vecteur du NMP, importe des principes et des valeurs connus dans le secteur privé. Ce qui ne prend pas souvent en compte les réalités spécifiques

du service public qui n'est pas toujours orienté vers la recherche de profits financiers et économiques. Cette critique conforte l'idée de Crozier (1997). Cet auteur conçoit mal le principe d'application des mécanismes de marché et de la logique de concurrence dans le secteur public. Selon sa logique, toute réforme de la gestion publique doit prendre en compte les spécificités du secteur public. Certains auteurs partagent son idée. Aucoin (1997), cité par Charbonneau (2012), affirme la nécessité de maintenir des principes de gestion bureaucratique pour préserver la bonne gestion de l'administration publique.

En définitive, les critiques attribuées au NMP sont nombreuses, touchant les principes et valeurs de cette approche de gestion mais aussi les réalités observées dans la mise en œuvre à travers les différents outils de gestion. Ainsi, certains auteurs traitent aujourd'hui de la post-nouveau management public malgré les résultats positifs de cette approche de management public.

En plus de cette théorie du NMP présentée comme fondement principal de l'analyse de la performance des organismes publics, d'autres théories intéressent cette étude.

2.2.2. La théorie des organisations, fondement de la recherche d'un management public

Parlant de la théorie des organisations, nous faisons allusion aux approches classiques comme base des modèles de management, les approches humanistes et les nouvelles théories. Dans le cadre des développements, les apports de Weber sur la bureaucratie et la vision de l'administration de Fayol retiendront notre attention.

A. Les apports de max Weber : La bureaucratie

Le père fondateur de la théorie de la bureaucratie est le sociologue Max Weber. Elle est l'une des théories les plus citées de l'histoire des sciences sociales. En Allemagne comme dans d'autres pays, elle a souvent été interprétée comme une sorte de "modèle" pour la construction d'une administration fonctionnelle (Anter et Al. 2010).

Weber définit la bureaucratie à l'image d'une organisation légitime et rationnelle du pouvoir dans les sociétés contemporaines. Cherchant la modernité capitaliste, il avance l'idée selon laquelle la bureaucratie est le modèle prévisible et adapté à l'administration (Weber, 1919).

La bureaucratie est un modèle de management appliqué majoritairement dans le secteur public. Elle répond aux exigences de rationalité et de légalité formelle (Weber, 1919). Elle se traduit par l'organisation mécanique du travail à travers des processus rigides et au respect des règles générales appliquées de manière uniforme au sein des organisations.

Weber a développé un modèle d'administration bureaucratique qui repose sur la stricte différenciation des rôles politiques et administratifs, la subordination de l'administration aux organes politiques, la mise en place de règles impersonnelles pour protéger les agents contre

l'arbitraire politique, le recrutement des agents sur la base de leur compétence et la séparation des agents et les moyens d'administration (Pierre Brasseur, 2021).

En outre, la bureaucratie incarne l'inévitable marche du monde vers le renforcement de la technique, l'efficacité accrue, le profit exponentiel, mais aussi simultanément la dépersonnalisation des échanges, la perte des origines, l'accroissement des conflits et de la misère (Bafoil, 2010). Ce système a été considéré comme la plus efficace car elle ne tient pas compte des qualités personnelles des individus, c'est la fonction plutôt que l'individu qui est doté d'une autorité (Audrey Portes, AU NEGe, CC-BYNC ND).

Cependant, cette forme d'organisation proposée par Weber présente des limites dans la mise en œuvre. En effet, la bureaucratie est un système qui prône le travail mécanique et standardisé. Ce manque de souplesse, qui s'explique par des règles à suivre, rend difficile l'adaptation des organisations aux réalités et à l'évolution du marché.

B. La doctrine administrative de Fayol, un précurseur du nouveau management public

La doctrine administrative d'Henri Fayol est l'un des courants les plus remarquables en théorie des organisations. Cette doctrine de Fayol est née d'un besoin de s'approprier d'une fonction de direction à laquelle l'auteur ne s'est pas préparé (Odile Henry, 2012).

La doctrine de Fayol repose sur la définition de la matière administrative qu'il décline en cinq éléments : selon lui, "administrer c'est prévoir, organiser, coordonner et contrôler ». commander" (Laurence Morgana, N°2 décembre/ 2012). Cependant, il y incorpore les opérations de commandement, mais fait remarquer qu'elles ne s'y rangent pas obligatoirement, qu'elles pourraient être étudiées séparément (Henri Zimnovitch, 2021). Par ailleurs, il accorde une importance particulière à la fonction de prévention qu'il présente comme la compétence principale du chef au sommet de la hiérarchie, celle qui permet de « confectionner », terme qu'il utilise en 1916, le programme d'action, c'est-à-dire la stratégie de court, moyen et long terme de l'entreprise, la capacité à anticiper et à concevoir le futur en somme (cité par Marco BERTILORENZI et Anne-Françoise GARÇON, 2016). Fayol indique, en outre, que le plus simple est le prolongement (la « continuité ») des programmes présents mais accepte l'imprévisibilité et admet explicitement les nécessités de la souplesse dans l'élaboration et le suivi des programmes³⁶.

En plus de ces éléments d'administration, la doctrine de Fayol repose sur des principes. En effet, après avoir reconnu que le management est une affaire de tous, en permanence, il s'observe au tour de "la division du travail, l'autorité, l'unité de commandement, la centralisation, la hiérarchie, la discipline, l'équité, l'initiative" (Henri Zimnovitch, 2021). La

³⁶<https://www.observatoire-management.org/single-post/2017/04/26/principes-dadministration>

liste n'est pas exhaustive (voire les 14 principes dégagés par Fayol, *Administration Industrielle et Générale* », Fayol, 1916).

Cette doctrine fait de Fayol un des plus grands réformateurs de l'administration. Ce qui fait de lui, selon certains auteurs, un précurseur du nouveau management public. En effet, Ce « moment Fayol » est à la fois marqué par une codification plus grande des activités de conseil et par un ensemble d'initiatives visant à appliquer les méthodes de gestion industrielle à l'État (Odile Henry, 2012).

En préconisant une gestion axée sur l'organisation et l'administration, cette doctrine jette les bases d'un modèle contemporain de management spécifique aux organisations publiques. Cette doctrine de Fayol apparaît alors comme ultra-moderniste : proposant des réformes de structures, elle offre des instruments de rationalisation des hiérarchies industrielles et une tentative de codification de la fonction de direction générale (Odile Henry, 2012). En présentant Fayol comme le père du management moderne, Daniel DIGUET pense que le fayolisme doit être considéré comme l'une des théories les plus importantes du management, socle même de la pensée managériale moderne, bien que critiqué et critiquable (rigidité, ignorance des facteurs humains stricto sensu, centralisation excessive... à la française)³⁷.

En somme, malgré les différentes critiques et limites que présente la doctrine de Fayol, elle demeure néanmoins parmi les courants les plus déterminants de la théorie des organisations qui est tout fondement de la recherche d'un modèle type de management.

³⁷ <https://www.aqm-normandie.com/histoire-du-management-et-de-la-qualite/henri-fayol>

Chapitre 3 : Méthodologie de la recherche

Le terme méthodologie représente l'ensemble des méthodes et techniques mises en place dans un domaine particulier. Autrement dit, la méthodologie est l'ensemble des règles et des démarches adoptées par un chercheur pendant son travail de recherche pour parvenir à une ou plusieurs conclusions³⁸.

Constituant l'épine dorsale de toute recherche en sciences³⁹, cette partie décrit les canaux qui nous ont permis de parvenir aux résultats escomptés de notre analyse. Elle offre donc une vue approfondie sur la manière dont cette recherche a été menée, de la collecte des données à l'interprétation des résultats, garantissant ainsi la validité et la crédibilité des conclusions tirées (Manassé Elianus MICHEL, 2023).

Nous verrons les fondements de notre cadre méthodologique, en passant par le cadre de la revue documentaire, le cadre d'enquête, l'échantillonnage, pour enfin aboutir à l'analyse et au traitement des données.

3.1. Le cadre méthodologique : les fondements

Pour Chaque étude, son auteur arrive à faire des choix d'approche en fonction de son terrain et les résultats qu'il cible. Selon notre cas d'espèce, nous exposerons le type de méthode utilisé en le justifiant avant de dégager l'approche méthodologique qui y sied.

3.1.1. Type d'étude et justification

Pour mener à bien une analyse de la performance des organismes publics sous le régime de la budgétisation axée sur les résultats au Sénégal, particulièrement du Groupe La Poste, nous avons emprunté la voie d'une étude évaluative.

Ce type d'étude est utilisé pour désigner la démarche plus spécifique consistant à utiliser les méthodes et techniques de recherche scientifique à des fins d'évaluation (Edward A. Suchman, 1967⁴⁰). En effet, cette méthode évaluative est celle utilisée le plus souvent dans le secteur public afin d'apprécier l'efficacité et l'impact d'un programme ou d'une politique publique, mis en œuvre par les autorités centrales ou décentralisées, sur la population en générale ou sur un groupe social donné.

Ainsi définie, nous trouvons que cette méthode est plus adaptée à notre contexte d'étude qui se base sur un phénomène déjà connu (le budget programme) dont les effets sur notre cas d'étude reste jusque là non évalué.

³⁸ <https://www.scribbr.fr/category/methodologie/>

³⁹ Friedrich Ebert STIFTUNG, MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE POUR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE Réponses pratiques à des questions essentielles.

⁴⁰ <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/>

Ce choix se justifie par la nécessité de faire une évaluation d'une réforme de gestion budgétaire qui passe d'une logique de moyens à une logique de résultats. Nous avons l'objectif de vérifier l'impact de cette réforme sur la performance globale de l'institution. Autrement dit, en se basant sur les critères de la performance déjà évoqués en haut, nous aurons à examiner cette nouvelle forme de gestion budgétaire. En évaluant l'efficacité de sa mise en œuvre, nous allons relever les facteurs bloquant et proposer à l'institution des mesures de recommandations pour mieux étendre ses chances de réussite.

Enfin, le choix d'une méthode évaluative est basé sur notre volonté d'évaluer le dispositif de pilotage organisationnelle mise en place par le groupe pour accueillir cette réforme en question.

3.1.2. L'approche méthodologique

En choisissant la méthode évaluative, nous allons combiner une approche qualitative et quantitative.

L'approche qualitative regroupe des perspectives diverses en termes de bases théoriques, de techniques de recueil et d'analyse des données. Elle utilise une démarche rigoureuse et un processus de recueil d'informations qui tiennent compte du contexte social (Florence Piron et Élisabeth Arsenault,2021) . Cette approche nous a permis de collecter des données importantes qui exposent la perception des acteurs clés de la mise en œuvre de cette réforme. Cette approche met en nue les difficultés rencontrées par ces derniers dans la conduite des programmes et sous programmes, et les défis de nature à bloquer son efficacité.

De l'autre côté, l'approche quantitative nous a permis d'avoir à notre possession des documents de performance de l'institution et une analyse de l'état d'exécution des actions et activités, le taux de réalisation final, les écarts constatés et leur mécanisme de correction.

3.2. Cadre de la Revue documentaire

Dans le cadre de la rédaction de ce mémoire nous avons effectué une recherche documentaire basée sur l'exploitation des documents de doctrine, des rapports publiés à travers des sites officiels et des documents stratégiques de performance de la société nationale La Poste SN.

D'abord, en ce qui concerne la partie théorique de notre mémoire, nous avons revisité des ressources en ligne pour faire notre revue de la littérature. Pour cela, les sites documentaires, notamment cairn info, justor nous ont été très utiles. Nous avons le plus souvent utilisé la recherche google et la technique de recherche par mots clés ou la recherche avancée.

Nous avons, en outre, exploré les sites officiels de l'ARTP et de la SN Poste, qui nous ont permis d'avoir des rapports officiels sur la situation financière et économique de la poste. Ces documents nous ont donné une vue claire sur la situation de la poste et nous ont permis de réussir le chapitre sur la problématique de l'étude.

Enfin, nous avons exploité le plan stratégique de développement de La Poste, le plan de travail annuel budgétisé de 2024, rapport d'activité final validé par les organes de direction et de contrôle de l'institution. L'obtention de ces documents est rendue possible grâce au soutien du directeur du contrôle de gestion en sa qualité de maître de stage. En amont, nous avions rédigé et déposé une lettre de demande de mise à notre disposition de ces documents.

3.3. Le cadre d'enquête

Cette expression est plus connue en procédure pénale. Elle décrit la phase de réunion des preuves destinées à établir la culpabilité d'une personne poursuivie pour des faits constitutifs d'infractions à la loi pénale. Elle est utilisée dans le cadre de la recherche scientifique pour présenter la manière dont les données d'une étude sont collectées pour parvenir à un résultat.

Dans cette perspective, les points suivants ont été élaborés.

3.3.1. Objectif de la collecte des données

L'objectif de cette collecte de données est de nous procurer de la matière pour évaluer l'impact de la réforme budgétaire sur la performance des organismes publics. Conscient de l'impossibilité de principe de faire cette évaluation dans le domaine public en général, nous avons choisi le cas particulier du Groupe La Poste qui est une entreprise publique.

Notre objectif est de recueillir des informations à plusieurs niveaux pour mesurer la performance du Groupe à la lumière du budget programme en se basant sur les critères de la performance déjà explicités en haut. Nous collectons ces données dans le but d'évaluer la gestion des ressources et l'offre de service, de relever les défis et contraintes de la mise en œuvre de la réforme et de proposer des mesures correctives afin de mieux booster le secteur Postal sénégalais. Ce choix se justifie par le grand intérêt que nous portons aux questions liées à la gestion axée sur les résultats, soubassement d'une saine gestion des finances publiques.

3.3.2. Groupes ciblés

Nous avons eu comme cibles les responsables de programmes et sous-programmes chargés de la bonne exécution des actions et activités décrites sur le PTBA. Il s'agit des directeurs

centraux rattachés à la direction générale de la Poste. Ces responsables sont entre autres le directeur de la stratégie et de la prospective, le directeur adjoint de la direction du contrôle de gestion, la cellule de passation des marchés, la directrice marketing et communication, la directrice des finances et de la comptabilité, le directeur de la logistique et du courrier, la direction des affaires juridiques, la direction des ressources humaines etc...

3.3.3. Méthodes de collecte de données

La collecte de données a été réalisée par deux méthodes. La première concerne des données secondaires contenues dans des documents et rapports déjà réalisés par les services de l'institution. Il s'agit du plan de travail annuel budgétisé de l'exercice 2024 et son rapport d'activité.

Pour la deuxième méthode, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs avec les responsables de programme et sous programmes désignés en haut. Nous avons, en outre, côtoyé une large partie du personnel, même si cela a été dans un cadre informel. Cette stratégie a été mise en place pour éviter les biais.

3.3.4. Echantillonnage :

Comme indiqué par Bekele et Yohannes (2022), une taille d'échantillon comprise entre six (6) et douze (12) unités est amplement suffisante dans le cadre d'une étude qualitative pour atteindre la saturation des données (Manassé Elianus MICHEL, 2023). En effet, les échantillons qualitatifs regroupent d'ordinaire un nombre plus limité de participantes et participants (CRSH, CRSNG & IRSC, 2014) sélectionnés avec soin en raison de leur capacité présumée à fournir des informations pertinentes sur le phénomène à l'étude (CRSH, CRSNG & IRSC, 2014; Morrow, 2005), cité par (Valérie DEMERS⁴¹, MAI 2019).

Nous avons opté pour un échantillon homogène composé de haut cadre et responsable de programmes et sous programmes du Groupe La Poste. Il s'agit des responsables nommés gestionnaires de programmes pour piloter ensemble la gestion et le développement de l'activité postale.

Cette stratégie répond à notre approche qualitative. Nous avons choisi un échantillon basé sur la qualité et la pertinence de la population cible. Ces responsables, choisis du fait de la place qu'ils occupent dans la conception et la mise en œuvre du budget programme au sein de la poste, ont été interviewés jusqu'à l'obtention de la saturation des données.

⁴¹ (Valérie DEMERS1, DÉMYSTIFIER LES MÉTHODES QUALITATIVES PARTIE 1: LES DIFFÉRENCES ENTRE LE «QUALI » ET LE «QUANTI », MAI 2019 – VOL. 9 N° 1

3.3.5. Déroulement de la collecte

Nous avons effectué une collecte de données en deux phases. D'abord, nous avons exploité des données secondaires issues des documents officiellement validés par la direction générale et les services intermédiaires. Il s'agit des PTBA et le rapport d'activité final qui fait rend compte de l'exécution du plan. Pour ce faire, nous en avons formulé une demande par lettre adressée au directeur général de l'institution. Cette lettre déposée au service du courrier (rattaché directement à la direction générale et logé au 4e étage) a fait l'objet d'un visa du directeur du contrôle de gestion (DCG). Cette autorisation nous a permis d'avoir à notre disposition les documents de performance précités.

Ensuite, nous avons procédé aux interviews. Ces interviews se sont déroulées en deux phases. Premièrement, sous recommandation du directeur du contrôle de gestion, nous avons été reçus par le chef de service de l'administration générale. Nous avons exposé devant ce dernier notre guise d'entretien en lui explicitant l'objet de la collection de données et les prémisses de notre projet pour l'institution. A l'issue de cet entretien, le SAGE a diligenté notre requête par un courrier électronique à l'endroit de tous les responsables de programme, avec une injonction de nous accueillir au sein de leur direction. Ce message contenait, en outre, selon lui, un exposé sommaire de notre guide d'entretien. Ce qui nous a permis d'enclencher la deuxième phase.

Nous avons eu des entretiens très simples et enregistrés par moi-même. Nous avons procédé directement à une série de questions et réponses en suivant notre guide d'entretiens. Le tableau suivant représente la taille de l'échantillon à fonction du notre d'entretien prévu et le nôtre d'entretien réalisé.

Tableau 1: récapitulatif des entretiens prévus et réalisés

Responsables de programmes	Entretiens réalisés
Direction des ressources humaines	OUI
La cellule de passation des marchés	NON
La cellule genre et inclusion	NON
Direction des moyens généraux	OUI
Direction de la stratégie et de la prospective	OUI
Direction du courrier et de la logistique	OUI
Direction des affaires juridiques	OUI
Direction Finances et comptabilité	OUI
Direction Marketing et communication	OUI

Directeur du service informatique	OUI
Direction du contrôle de gestion	OUI
Direction de l'inspection et de l'audit	NON

Source : Auteur

Tableau 2 : Identification des gestionnaires de programmes interviewés

Direction gestionnaire de programme	Responsable interviewé
Direction des ressources humaines	Le directeur adjoint
Direction des moyens généraux	Le directeur assisté du chargé du suivi des programmes
Direction de la stratégie et de la prospective	le directeur en qualité de maître de stage
Direction du courrier et de la logistique	le chef de département étude
Direction des affaires juridiques	le directeur
Direction des finances et de la comptabilité	la directrice
Direction marketing et communication	la directrice
Direction du service informatique	le directeur
Direction du contrôle de gestion	le directeur adjoint, chef de département contrôle financier

Source : Auteur

Après la clôture de ces entretiens, nous avons procédé à la transcription des enregistrements grâce à l'outil Speechify. C'est une application disponible sur Apple Store.

3.4. Analyse et traitement des données

C'est une phase cruciale dans le cadre d'un travail de recherche. Elle porte sur les différentes données collectées. En guise de rappel, nous avons effectué deux types de collectes. L'une concerne les données secondaires détenues par l'Institution à travers des documents dit de performance et l'autre est relative à l'enquête effectuée auprès des gestionnaires de programmes. Nous allons expliquer le traitement de ces deux types de données collectées.

3.4.1. Analyse des données issues des entretiens

Après transcription des audios issus des entretiens, nous avons synthétisé les informations reçues et les avons répertoriées sur un tableau google sheet. Cette analyse nous a permis de classer les informations reçues en fonction des thématiques développées et qui sont destinées à l'évaluation du dispositif mis en place par le Cas étudié..

Nous avons fait une évaluation de la situation en fonction des critères définis en haut. Ce qui nous a permis de ressortir les points forts de l'application de la BAR, les défis et problèmes rencontrés dans le pilotage des programmes. Ces résultats ont été confrontés aux données issues des documents de performance pour éviter les biais.

3.4.2. Analyse des données secondaires issues des rapports d'activités annuels

Nous avons effectué une série de lecture des documents qui ont été mis à notre disposition. Nous avons fait à la fois une analyse qualitative et quantitative. Nous avons fait des tableaux pour relever les informations issues des rapports d'activités de l'institution. Ces données ont été classées en fonction des programmes, sous programme, actions et taux de réalisation. Ce travail, très difficile, nous a permis d'avoir une idée sur les indicateurs de performance utilisés et les écarts de réalisation. Les tableaux suivants représentent le résumé quantitatif des PTBA de 2024 et 2025.

Tableau 3 : résumé du rapport d'activité du PTBA 2024

Nombres de programmes	Nombre de sous programmes	Nombres d'actions	Les activités prévues	Budget prévisionnel	Taux de réalisation Globale
06	35	84	164		32,9%

Source : PTBA 2024 de la SN Poste

Tableau 4 : résumé quantitatif du PTBA 2025

Nombre de programmes	nombre de sous programme	nombre d'actions prévues	Nombre d'activités à réaliser	budget prévisionnel	Taux de réalisation trimestriel
06	28	61	147		

Source : PTBA 2025

Nous avons, enfin, effectué une évaluation globale de la performance en alignant ces informations avec notre enquête terrain.

3.4.3. Validation des résultats de l'étude

Dans le cadre de la collecte de données, nous avons mis en place une stratégie visant à contourner les biais. Ce point crucial pour tout chercheur nous a permis de valider les résultats de notre analyse évaluative.

D'abord, relativement à la recherche documentaire, nous avons consulté les documents officiels publiés par les organes de régulation et de contrôle du service postal et des rapports validés par la direction centrale de la Poste et les services afférents. Ce qui nous a permis d'éviter les biais.

Ensuite, en ce qui concerne les données issues de l'enquête, nous nous sommes efforcés de formuler et poser des questions le plus neutre et le plus ouvert possible. Cette stratégie est confortée par la règle de l'anonymat qui a permis aux gestionnaires interviewés d'être plus relaxes et de répondre d'une manière très indépendante et impartiale. Cette règle a d'ailleurs été sollicitée par certains responsables interviewés. C'est ce qui nous a permis de déboucher aux résultats suivants

4. Résultats et discussion

Dans le cadre de ce chapitre, nous avons effectué une évaluation de la performance de La Poste sous le régime de la budgétisation axée sur les résultats. Cette évaluation a été faite sur la base des données collectées et présentées au chapitre précédent. Nous allons d'abord rappeler le cadre d'évaluation avant de présenter les résultats de l'évaluation en tenant compte des critères évoqués dans la définition de la performance. Ensuite, les défis relevés seront exposés avec exactitude. Nous allons finir par les recommandations alignées aux défis présentés, avec un plan d'action pour leur mise en œuvre.

4.1. Présentation des résultats

L'évaluation de la performance de la poste depuis la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats est effectuée sur la base des données collectées et traitées. Nous allons, dans cette partie, exposer les résultats issus de l'analyse de ces données.

4.1.1. Tableau 5 : récapitulatif du cadre d'évaluation de la performance du Groupe La Poste SN

Critères d'évaluation	Questions	Variables	Indicateurs	Méthode/Outils de collecte de données	Sources de données	Méthodes d'analyses
Efficacité	-La mise en œuvre du budget programme a-t-elle permis l'atteinte des résultats escomptés ?	la réalisation des actions prévues	le taux de réalisation des actions	Enquête Revue documentaires	Les documents publiés, Les gestionnaires de programmes	Analyse statistique descriptive Calcul des écarts entre prévisions et réalisations
Efficience	-les ressources mobilisées sont-elles utilisées de manière optimale, dans le respect des prévisions budgétaires?	Optimisation de la gestion des ressources	Écarts entre les prévisions et les réalisations	Collecte des données via des rapports d'activités, bilans d'exécution budgétaire	Rapport d'activité rapport d'exécution budgétaire	Analyse des écarts
Qualité de service	La mise en œuvre du budget programme a-t-elle eu un impact positif sur la qualité du service rendu aux clients ?	Satisfaction des parties prenantes	taux de satisfaction des parties prenantes du service postal	Collecte des données chez les gestionnaires de programmes et les parties prenantes	Rapport d'enquête	Analyse statistique descriptive

Pertinence	<ul style="list-style-type: none"> -La programmation budgétaire est-elle adaptée au contexte actuel de la Poste ? - A-elle était accompagnée par une bonne politique de mobilisation des ressources ? 	<ul style="list-style-type: none"> Adéquation des ressources mobilisées - Capacité d'allocation des ressources 	<ul style="list-style-type: none"> Pourcentage de couverture des besoins dû aux ressources mobilisées 	<ul style="list-style-type: none"> Collecte via rapport d'exécution budgétaire et rapport d'activité 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport d'activité rapport d'exécution budgétaire Gestionnaire de programme 	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des écarts entre prévisions et exécution effective
------------	---	--	--	---	---	--

Source : Auteur

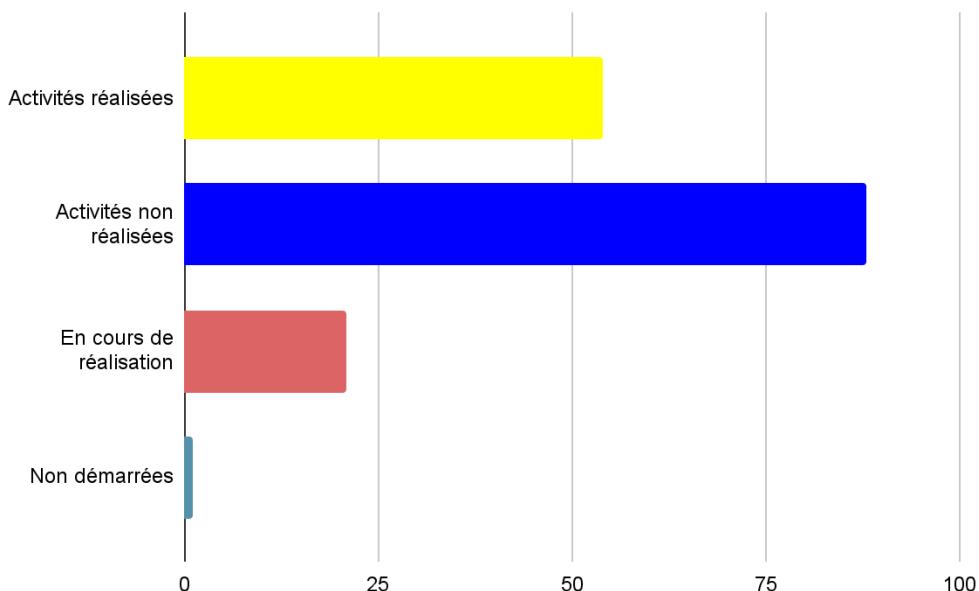
Ce tableau donne des informations du cadre d'évaluation de la performance du Groupe La Poste depuis l'application de la budgétisation axée sur les résultats. Cela étant, nous exposons les résultats de l'évaluation effectués selon les de la performance présentés par certains auteurs. Nous précisons que tous les critères ne sont pas pris en compte dans le cadre de cette évaluation. Nous avons mis l'accent sur les suivants.

4.1.2. Une efficacité discutable

L'efficacité se mesure à travers le rapport objectifs-résultats tel que décrit en haut (partie revue de la littérature). Dans le cas d'espèce, il résulte des rapports d'activités et de l'appréciation des responsables interviewés que le Groupe La Poste SN s'efforce à devenir plus efficace. Cependant, le constat, découlant des sources précitées, est que La Poste reste un peu efficace malgré cet effort croissant noté dans l'organisation de ses activités.

Il ressort du PTBA de 2024 six (6) programmes décomposés en trente cinq (35) sous programmes, en quatre vingt quatre (84) actions et cent soixante quatres (164) activités. L'analyse révèle la figure suivante.

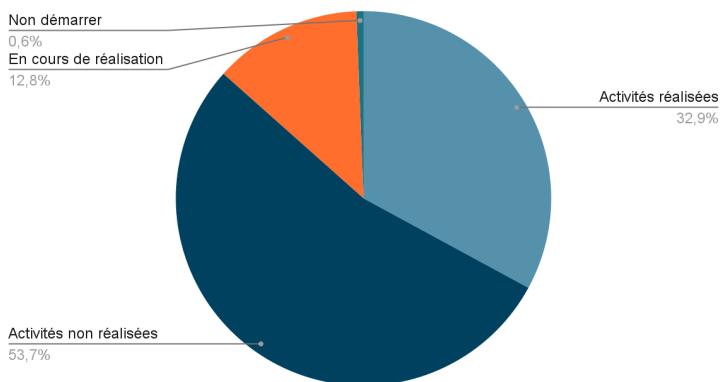
Graphique n° 1. : Représentation du rapport d'activité du PTBA 2024.



Source : PTBA 2024

Graphique n° 2 : Représentation du rapport d'activité en valeur relative

Rapports d'activités en valeur relative



Source : PTBA 2024

Il ressort de l'exploitation des documents une volonté ambitieuse de performance. Cependant, ce faible taux de réalisation de 32,9 % contre 53,7% d'activités non réalisées montre que l'efficacité du groupe est discutable.

Cette réalité est partiellement confirmée par les responsables de programmes et sous programmes interviewés. En effet, quatre des sept responsables ont donné des réponses peu favorables à l'efficacité de l'institution sous le régime du budget programme.

Les données contenues dans ces documents officiels, confrontés à l'appréciation des responsables de programmes et sous programmes nous ont permis de conclure que le Groupe La Poste SN peine à atteindre ces objectifs et les cibles de ses résultats. Ces écarts résultant du PTBA de 2024, sont remarquables dans le cadre du rapport trimestriel d'exécution du PTBA de 2025. En effet, sept responsables de programme sur sept interviewés ont répondu en confirmant cet état de fait.

4.1.3. Une gestion peu efficiente

L'efficience décline la relation entre les résultats obtenus et les moyens ou ressources utilisés pour parvenir à ce résultat. Il s'agit de consentir moyen de ressources dans l'atteinte du résultat globalement souhaité. En suivant les rapports d'exécution budgétaire, l'exercice s'avère peu efficient dans la mesure où, le montant représentant les charges constitue un goulot d'étranglement.

Si l'on s'en tient à l'enquête, bon nombre de responsables de programmes et de sous programmes ont confirmé que la budgétisation axée sur les résultats facilitent, à bien des égards, l'optimisation des ressources. Selon eux, la définition claire des actions, des activités, des cibles de résultats et des indicateurs leur permet de bien gérer les ressources.

Cependant, globalement, la gestion reste peu efficiente pour plusieurs facteurs. La masse salariale reste insoutenable. Selon les sources de l'enquête, elle demeure supérieure au

chiffre d'affaires annuel de l'institution. Ceux qui révèlent la pléthore des effectifs pour un exercice largement déficitaire.

Deux constats permettent de déduire la non efficience de La Poste. D'abord, les ressources disponibles sont faiblement converties en résultats concrets. L'ensemble des programmes prévus n'ont connu une réalisation très faible. Nous pouvons prendre des exemples sur le programme de rationalisation des effectifs, de gestion et de développement qui capital humain, le programme de relance et de développement de l'offre de service, le programme d'optimisation des ressources financières et matériels. Ces trois programmes phares ont connu un taux de réalisation très faible pour des raisons liées à des contraintes financières récurrentes.

Ensuite, nous constatons des écarts significatifs entre les moyens engagés et les résultats obtenus. Cela est conforté par l'absence d'un dispositif de suivi des résultats et des indicateurs de performance. Nous pouvons citer en exemple l'absence du taux de satisfaction des clients, le rapport sur les délais de réalisation des actions etc...

4.1.4. Une programmation peu pertinente

La programmation est une phase stratégique très importante dans le cadre de la budgétisation axée sur les résultats. Cette phase permet de décliner les objectifs stratégiques en programmes ou actions. Elle repose sur une planification budgétaire en suivant les moyens concrets et sincèrement disposés par une organisation.

Le plan stratégique actuel de La Poste est une stratégie à moyen terme couvrant la période 2025-2029. Cette orientation nouvelle vient de supplanter le plan stratégique d'expansion (PSE) qui a vu naître la réforme budgétaire majeure. Le PSE était basé sur les axes prioritaires suivants :

L'orientation stratégique actuelle met en avant les priorités à savoir : le redressement des finances, le développement de l'offre de service, l'optimisation des processus et de la gouvernance et la valorisation du capital humain. Cette stratégie de développement qui est la base de la programmation du BTBA est pertinente au vue de la situation actuelle et au contexte Postal parqué par une crise financière profonde (PTBA 2025 de la Poste).

Cependant, l'analyse faite sur les moyens et ressources mis en œuvre dans le cadre de ces deux années d'exercice révèle une disproportion entre les ambitions stratégiques et les moyens opérationnels. Ce qui remet en question la pertinence globale du dispositif de pilotage de la performance.

En effet, en se référant aux documents validés par la direction générale de La Poste, les écarts entre les actions prévisionnelles et celles effectivement réalisées sont très significatifs. Avec un pourcentage de 53,7% d'activités non réalisées, près de 90% sont justifiés par des insuffisances de fonds ou des problèmes financiers. Ces données sont confirmées par les

résultats de notre enquête. Cent pour cent des responsables de programmes interviewés révèlent un déséquilibre significatif entre les prévisions et les moyens réellement alloués aux différentes activités.

Celà relève d'une programmation très ambitieuse mais qui est globalement peu pertinente. En effet, nous pouvons déduire que le budget de l'exercice 2024, qui a initié le budget programme, n'a pas été adopté en l'équilibre réel. Ce déséquilibre significatif se matérialise par la supériorité manifeste des dépenses prévues aux recettes que l'institution dispose. Ce qui explique que les choix d'allocation de ressources ne sont pas trop soutenables, rendant une discipline budgétaire peu floue. D'ailleurs, plusieurs programmes ou actions prévus par le PTBA de 2024 ont été repris dans le PTBA de 2025.

Cela s'explique par une faible anticipation, par la direction stratégique, sur les contraintes financières qui secouent l'institution depuis des années.

4.1.5. Une faible amélioration de la qualité de service

Depuis la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats au sein du groupe, nous pouvons constater une faible amélioration de l'offre de service pour plusieurs raisons.

D'abord, le programme destiné à la relance et au développement de l'offre de service est insuffisamment réalisé. Plusieurs actions et activités sont reprises dans le PTBA de 2025. Selon les données découlant des documents étudiés, des actions phares et importantes dans le cadre de l'adaptation et l'amélioration du service public postal restent inachevées. Il en est de la mise en place d'une plateforme de réseau mobile virtuel qui permet de développer un service de commercialisation en ligne et la construction des sites de production. En outre, le programme portant sur la digitalisation interne est majoritairement concentré sur les services en interne.

Ensuite, il est à noter une absence regrettable des indicateurs tels que le taux de satisfaction de la clientèle et des études de satisfaction. Ce constat est confirmé par les données de l'enquête. Selon l'avis des responsables interrogées, l'application du budget programme depuis 2024 n'a pas permis à la poste d'améliorer son offre de service en raison du poids des contraintes financières.

Ces résultats peu satisfaisants, découlant des données issues des documents internes et de l'enquête, s'expliquent par un ensemble de défis internes et externes. Certains d'entre eux seront étudiés dans la partie suivante.

4.2. Les défis liés à la performance du Groupe La Poste SN

La performance du Groupe La Poste SN est discutable si l'on se réfère à notre étude évaluative. L'étude révèle, en outre, les défis suivants, qui constituent un entrave à cette

performance recherchée par les acteurs postaux à travers l'application de la budgétisation axée sur les résultats. Les défis les plus marquants sont exposés.

4.2.1. Une faible culture de pilotage par performance

Le contexte de la poste est marqué par une rigidité organisationnelle avec une dominance du contrôle a priori sur tous les actes de gestion. Cette rigidité des processus et des procédures découle de la culture bureaucratique qui caractérise le secteur public traditionnel.

La Poste est caractérisée par une gestion fortement centralisée. Ce qui fait que les responsables de programmes et sous programme n'ont aucune autonomie de gestion. Cent pour cent des responsables interviewés affirment leur dépendance à la direction du contrôle de gestion. Ils affirment, en outre, l'inexistence des outils de suivi-évaluation de la mise en œuvre des actions. En outre, le suivi des indicateurs activités est très faible. Le suivi régulier de la mise en œuvre des actions se fait par la direction du contrôle de gestion. Cette direction n'effectue pas une évaluation de la performance, le contrôle a priori effectué se limite à un contrôle de conformité et de régularité.

Ce contrôle rigide a priori affecte négativement la performance globale de l'institution dans la mesure où il crée des lenteurs et des blocages organisationnels

Le pilotage de la performance va de concert avec une souplesse des procédures et une large autonomie de gestion des programmes et sous programmes. A cela s'ajoutent les problèmes liés au capital humain.

4.2.2. Un capital humain non préparé

L'application de la budgétisation axée sur les résultats au sein du Groupe La Poste est expliquée par un fort besoin de croissance, de rentabilité et de performance globale. En effet, dans un contexte postal marqué par des difficultés de trésorerie et une forte concurrence, revoir le modèle de pilotage de l'organisation est plus que nécessaire. Cependant, le défi lié au capital humain se ressent.

Dans le cadre de l'enquête que nous avons mené, cent pour cent des responsables interviewés affirment l'absence d'une formation en budgétisation axée sur les résultats. Il résulte des résultats de cette enquête un besoin réel de formation de la ressources humaines.

Certains responsables de sous programme pensent que cet outil de gestion n'est pas compatible avec la structure postal. Tandis que 3/7 affirment leur incapacité de piloter des programmes car n'ayant pas été formés au préalable. Enfin, une troisième vague révèle avoir effectué une autoformation sur le pilotage du budget programme à travers leur propre recherche.

4.2.3. Un sérieux problème de mobilisation des ressources financières

En s'en tenant à l'enquête et à la revue documentaires, le plus profond des handicaps de la performance du Groupe La Poste reste le problème de mobilisation des ressources pour financer son développement.

Le rapport d'activité final de l'exercice 2024 montre un taux de réalisation en dessous de la moyenne (32.9%), contre 53.7% d'activités prévues et non réalisées. Sur l'ensemble des actions inachevées, quatre vingt dix pour cent (90%) des commentaires justifs des écarts sont liés aux problèmes de finances. Ce même constat nous est parvenu par les responsables interrogés par rapport à l'exécution trimestrielle du PTBA de 2025 même si des efforts de correction ont été apportés.

L'étude des PTBA 2024, 2025 montre une large ambition de développer le Groupe. Cependant, le principal défi reste le déficit de trésorerie.

Cent pour cent des responsables de sous programmes interviewés confirment ce problème financier qui freinent leur volonté de financer leur action.

Le constat est que la plupart des actions réalisées sont celles qui nécessitent le moins un financement.

Le service postal révèle un bilan largement déficitaire. Selon les personnes interrogées, même dans un cadre informel, la principale source de financement reste la rémunération de service public octroyée par l'Etat. D'autres sources révèlent, en outre, que le chiffre d'affaires de l'activité est inférieur à la masse salariale de l'institution. Ce qui constitue un sérieux problème de développement malgré les efforts consentis par l'ensemble des parties prenantes.

4.3. Recommandations

Après l'analyse des données et la présentation des résultats obtenus, il est évident que La performance de La Poste à la lumière de la budgétisation axée sur les résultats se heurte à plusieurs défis. Pour compléter l'étude, nous proposons des mesures en guise de recommandation pour renforcer la performance et assurer la résilience de l'institution postale. Les mesures suivantes ont été retenues. Nous les avons choisies sur la base des données de l'enquête et de la revue documentaire.

4.3.1 : Renforcement des capacités des gestionnaires de programmes

Le premier pilier de la réussite de la gestion axée sur les résultats est le capital humain. C'est cette masse humaine porteuse de changement de par son professionnalisme et sa compétence. Le capital humain est très important pour le développement d'une structure. Il

doit être préparé aux défis pour assurer son adaptabilité aux changements organisationnels et aux nouvelles réalités engendrées par l'évolution des mécanismes de marché.

Les résultats de l'enquête menée au niveau des responsables ou gestionnaires de programmes montrent ce besoin de renforcement des capacités. Cet aspect "renforcement de capacité" a été le centre de toutes les revendications.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que La Poste a entamé une phase décisive de son pilotage qui est l'accueil et l'application d'une gestion axée sur les résultats. Cette nouvelle forme de pilotage de la performance organisationnelle nécessite, à bien des égards, de nouvelles compétences. D'où l'intérêt de mettre à jour des compétences de son personnel stratégique et opérationnel.

Cette mise à jour se traduit, sur le plan pratique, par l'organisation des séances de formation sur la logique de performance, le pilotage, la formulation et le suivi des indicateurs d'activité et de performance. Il en est de même pour le développement des compétences pointues en planification opérationnelle et en évaluation d'impacts.

Ces séances de formations peuvent être accompagnées par l'élaboration et la mise à la disposition des gestionnaires de programme d'un guide pratique simplifié et axé sur la planification opérationnelle et la gestion des programmes et sous programmes.

Cette capacitation par la formation facilitera notre deuxième recommandation qui est l'autonomie des gestionnaires de programmes.

4.3.2. L'autonomisation des gestionnaires et la souplesse des processus internes

La gestion axée sur les résultats repose sur des principes fondamentaux de gouvernances. Il en est de la responsabilisation des gestionnaires. Cette responsabilisation garantit l'autonomie des gestionnaires de programmes dans le cadre de l'approche budgétaire.

Dans le cadre de notre analyse, nous avons relevé un certain nombre de points pour favoriser la réussite de la nouvelle approche de gestion de La Poste.

D'abord, nous militons pour l'assouplissement du contrôle de gestion. En effet, La Poste est gouverné par un contrôle de gestion très strict a priori. Ce qui révèle un manque d'autonomie totale des gestionnaires. Cette situation crée, en outre, des lenteurs dans la gestion des programmes. Notre enquête menée auprès des gestionnaires de programmes confirme cet état de fait.

La loi instituant le budget programme au Sénégal prévoit l'autonomie des gestionnaires, ce qui les rend responsables vis-à -vis des ministères de tutelle qui les nomment. Nous pensons que les sociétés nationales qui appliquent le budget programmes doivent adopter ce mécanisme pour favoriser une rupture avec les méthodes traditionnelles.

Le contrôle a priori, de surcroît très rigide, n'est pas compatible avec la logique de résultats. Les spécialistes du domaines proposent, à la place de l'audit et du contrôle de gestion classic, l'évaluation qui permet d'apporter des corrections et favoriser l'apprentissage organisationnel et le retour d'expériences.

Toutefois, nous ne proposons pas la suppression de l'audit et du contrôle de gestion mais nous proposons la mise en place d'une réforme de ce contrôle qui pourrait se faire a posteriori pour permettre une accélération de la gestion des programmes.

Ensuite, La Poste doit mettre en place un bon dispositif de suivi-évaluation de la gestion des programmes. Pour favoriser l'autonomie, ce dispositif doit être mis à la disposition des gestionnaires de programme qui pourront suivre à leur niveau la mise en œuvre et l'exécution des actions et activités. Ce suivi ne doit pas se focaliser uniquement sur l'exécution budgétaire. En plus de l'autonomie dans le suivi-évaluation des programmes mis en œuvre, La Poste doit favoriser la coordination des gestionnaires de programmes. Cette coordination facilitera la réussite du budget programme au sein de l'institution.

4.3.3. Amélioration de la qualité de la programmation

L'orientation actuelle de La Poste est en phase avec la vision Sénégal 2025 en vigueur. Ce qui fait que la programmation budgétaire soit adaptée aux besoins de transformation et de développement du service postal. Les quatres axes stratégiques et les six programmes opérationnels corroborent cet état de fait.

Cependant, le manque de pertinence souligné en haut découle du déficit significatif entre cette ambition de développement et les ressources disponibles. Nous proposons deux points essentiels pour améliorer la qualité de la programmation budgétaire.

D'abord, la programmation budgétaire doit tenir en compte des critères notamment de faisabilité. Ce critère se définit à travers les ressources probablement disponibles. Le budget doit être arrêté en suivant les principes fondamentaux d'équilibre et de sincérité budgétaire. Un plan ambitieux doit être adapté aux contextes techniques, humains, économiques et financiers.

Ensuite, nous proposons l'instauration des possibilités de révision des PTBA soit trimestriel, soit semestriel pour selon les moyens disponibles. Les arbitrages budgétaires doivent tenir compte de cette situation.

Les PTBA renferment d'actions très pertinentes et capables de relever les défis de développement de La Poste. Le leadership doit être orienté à la recherche de partenaires stratégiques capables de combler les déficits existants.

4.3.4. Renforcement du partenariat stratégique

Comme souligné en haut, La Poste traverse une situation financière sous tension. Cela constitue une entrave grave à l'exécution des programmes. Nous pensons que le financement de ses TPBA à l'ère actuelle doit faire appel à un partenariat solide.

L'institution doit renforcer d'abord son partenariat avec l'Etat à travers les ministères de tutelle. Pour ce faire, elle doit être une force de proposition pour faire partir des priorités des autorités actuelles.

En plus du partenariat avec l'Etat, La Poste doit rechercher des partenaires pour financer son développement. Elle peut faire appel à des mécanismes tels que les partenariats publics-privés. En effet, comme toute entreprise publique, La Poste peut avoir recours à ses mécanismes modernes de financement du développement. Elle doit juste rassurer les partenaires, les inciter à l'investissement. Ce qui nécessite, à bien des égards, le soutien de l'Etat à travers des garanties. Le recours aux PPP peut notamment concerter les secteurs du transport et de la logistique, l'infrastructure numérique, le développement des réseaux d'agences et la transition énergétique à travers la migration vers l'énergie solaire pour minimiser le coût des charges.

En plus des PPP, La Poste peut renforcer son partenariat avec les partenaires financiers à l'image de la Banque Africaine de Développement, l'Agence Française de Développement, la Banque Ouest Africaine de Développement etc... Nous pensons qu'avec la couverture de l'Etat du Sénégal, ces partenaires techniques et financiers peuvent financer la restructuration de La Poste.

Pour inciter ces partenaires, La Poste doit présenter des garanties techniques et de bonne gouvernance. Cela passe surtout par une saine gestion financière, le développement de l'éthique organisationnelle, la mise en avant de la culture du résultat et de la performance.

4.4. Plan d'action pour la mise en oeuvre des recommandations⁴²

⁴² Source : Auteur

Recommandations	Objectifs	Actions	Responsables	Durée	Indicateurs
Le renforcement de capacité des gestionnaires de programmes	Améliorer le pilotage des actions avec une bonne maîtrise des outils de la gestion axée sur les résultats	-organisation des ateliers de formations -l'élaboration des guides sur le pilotage des programmes	-DRH -Partenaires privés (en cas de besoin)	6 mois à un an	-nombre de gestionnaires formés -la disponibilité du guide pratique
Autonomisation des gestionnaires de programmes et la souplesse des processus internes	-Accélérer la gestion des programmes en luttant contre les blocages organisationnels -Favoriser un suivi-évaluation rigoureux avec une forte décentralisation du processus interne	-délégation de pouvoirs de décision aux gestionnaires -révision des procédures internes pour favoriser plus de souplesse -instaurer un contrôle de gestion a posteriori et l'évaluation postérieure	-Direction générale -direction du contrôle de gestion	6 mois	-Réduction des délais de traitement -le nombre de pouvoirs de décision décentralisés -taux d'exécution budgétaire par programme -le rapport d'évaluation par programme
Amélioration de la Programmation budgétaire	-Rendre la programmation plus réaliste, priorisée et exécutable	- Intégrer des critères de faisabilité (ressources, délais) dans la programmation - Instaurer une révision semestrielle du PTAB selon les moyens disponibles- Intégrer des critères de faisabilité (ressources, délais) dans la programmation	Direction du contrôle de gestion, direction de la stratégie et prospective	Annuel (à démarrer dès le prochain cycle budgétaire)	- Écart moyen entre prévision et réalisation - Nombre de programmes ajustés en cours d'année
Renforcement du partenariat pour face aux défis financiers	-Élargir la capacité de financement des projets	-la cartographie des partenaires privées et des PTF -Elaboration des projets à	Direction générale Direction de la	un an	-nombre de partenaires obtenus -nombre de projets financés

	- Améliorer l'offre de services	soumettre aux PPP Entamer un dialogue constructif avec les partenaires institutionnels	stratégie et de la prospective -cellule de passation des marchés		par ppp montant de financement reçu
--	---------------------------------	---	---	--	--

Source : Auteur

Conclusion

L'analyse de la performance du Groupe La Poste du Sénégal en tant qu'entreprise publique nous a donné une occasion de faire une évaluation de l'impact de la budgétisation axée sur les résultats nouvellement mise en œuvre au niveau de l'Institution. En effet, cette évaluation menée, grâce à un pénible travail de recherche s'inscrit dans la dynamique de la réalisation des objectifs auxquels nous nous sommes assignés dans le cadre de la présente recherche.

Cette analyse s'inscrit dans un contexte marqué par des réformes fondamentales consacrant une évolution des logiques de gestion des finances publiques du pays en général et des organismes publics en particulier. Ces séries de réformes issues de la vision et des orientations stratégiques de l'UEMOA depuis des décennies, se sont matérialisées par l'adoption d'une gestion axée sur les résultats dans le secteur public sénégalais en vue de maximiser la performance publique, l'optimisation des ressources publiques et l'incitation des partenaires financiers.

Le cadre de la revue de la littérature a été une phase importante qui nous a permis de revisiter le cadre conceptuel et les théories fondamentales qui forment le soubassement de notre orientation. C'est une étape de la recherche qui reproduit les approches notionnelles autour des concepts clés pour faciliter la compréhension des termes du sujet de recherche et les fondements théoriques à la base desquels ces concepts clés ont été forgés.

La méthode évaluative utilisée dans une approche mixte (qualitative et quantitative) a mis en évidence le niveau d'efficacité, d'efficience et de pertinence de la logique de résultat mise œuvre au niveau de La Poste dans le cadre du pilotage de la performance. Cette étude empirique basée sur l'exploitation des documents de performance validés par l'Institution et de la synthèse des réponses fournies par les gestionnaires de programmes a exposé le niveau d'efficacité, d'efficience et de pertinence de la budgétisation axée sur les résultats appliquée par La Poste. Cette évaluation a, en outre, révélé des contraintes de plusieurs natures dont les plus importantes sont d'ordre financières, humaines et techniques ou organisationnelles.

Après l'obtention de ces résultats, nous avons tenté d'apporter des solutions qui, à notre avis, participeront à la réussite du budget programme à La Poste et à booster la performance de l'Institution dans un contexte sous tension.

En somme, cette étude montre que la mise en œuvre d'une gestion axée sur les résultats par La Poste sénégalaise, à travers une approche budgétaire, constitue un pas important dans la recherche de performance. Toutefois, la réussite de cette nouvelle orientation dépendra de la prise en compte effective des mesures recommandées dans le cadre de la présente étude. La société le Groupe La Poste et l'Etat du Sénégal ainsi que toutes les autres parties

prenantes doivent œuvrer ensemble pour éradiquer ces contraintes et améliorer le dispositif de pilotage à travers des mesures d'accompagnement très fortes.

Références bibliographiques

OUVRAGES :

Bachir MAZOUZ et al., *Gestion par résultats : concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*, Presses de l'Université du Québec (PUQ), 2017.

Bouckaert, Geert & Halligan, John. *Managing Performance: International Comparisons*. London : Routledge, 2008.

Charles LUSTHAUS, Marie-Hélène ADRIEN, Gary ANDERSON, Fred CARDEN et al., *Améliorer la performance organisationnelle*, Manuel d'Auto-évaluation, Centre de recherche pour le développement international, 1998.

Christopher HOOD, *The Limits of Administration*. London : Wiley, 1976.

Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT, *Public Management Reform : Comparative Analysis*, Press, 2004.

Daniel TOMMASI, *Gestion des dépenses publiques : guide de référence pour les pays en transition*, Paris OCDE, 2001.

Devin MALONEY, *Efficacité organisationnelle : la clé de la réussite de votre entreprise*, 2019.

Holcman, Robert (dir.) et al., *Management public*. Paris : Dunod, 2014, 317 p.

Marco BERTILORENZI et Anne-Françoise GARÇON, *De la pratique à une science ? La « nouvelle doctrine » d'Henri Fayol dans son contexte conceptuel*, Éditions ESKA, 2016.

Michèle CHARBONNEAU, *Nouveau management public*, Bibliothèque et Archives Canada, 2012.

Soufyane FRIMOUSSE, Jean-Marie PERETTI, *La contribution de la finance verte et durable à la performance extra-financière*, Éditions EMS, 2021.

Viviane Ondoua BIWOLE, *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne : entre balbutiements et résistances*, Éditions CLÉ, Yaoundé, 2015.

Zimnovitch, Henri. *Henri Fayol – Ses contributions au contrôle de gestion*, Les grands auteurs en contrôle de gestion – 2^e éd., 2021.

ARTICLES

ABRABER Fatima Azahraa, *Le Tableau de bord prospectif, outil de pilotage de la performance, Revue du contrôle de la comptabilité et de l'audit*, n° 5, juin 2018.

Amartya SEN, *La possibilité du choix social*, Conférence Nobel, *Revue de l'OFCE*, 1999/70, pp. 7–61.

Andréani, E., *Budget de programme et rationalité de la décision publique*, *Revue économique*, 1968, pp. 638-673.

Angèle DOHOU-RENAUD, *Le rôle des outils de mesure de la performance environnementale*, *Revue management et avenir*, n°29.

Anne AMAR, Ludovic BERTIER, *Le nouveau management public : avantages et limites*, *Gestion et Management Publics*, vol. 5, déc. 2007.

AUCOIN, P., *Réforme administrative dans la gestion publique : paradigmes, principes, paradoxes et pendules*, *Gouvernance*, 3, pp. 115–137, 1990.

BAFOIL, François, *Marché, bureaucratie, formes de la domination politique : une économie politique wébérienne*, *Questions de Recherche*, n°31, avril 2010.

BALDE, Idrissa, *La gestion axée sur les résultats dans les politiques publiques d'éducation au Sénégal*, *Revue internationale des sciences de gestion*, vol. 3, n° 4, 2020.

BAMPOKY, Boniface, *Comment améliorer le pilotage de la performance des entreprises du secteur public sénégalais ?*, *HAL Open Science*, oct. 2018.

BAROUCH, Gilles, *La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics : une difficile transmission*, *Politiques et management public*, vol. 27/2, 2010.

BENMASSOUR, Nada Abdel Kader, *Qualité et services publics “à la française”*, *Revue recherches en sciences de gestion*, n°85, pp. 109-146.

BOUAZZA, Mohammed, *Analyse de la démarche de performance publique à l'aune de la réforme budgétaire*, *Revue internationale des sciences de gestion*, vol. 3, n° 4, 2020.

BRASSEUR, Pierre, *Bureaucratie*, *HAL Open Science*, mai 2023.

DEMERS, Valérie, *Démystifier les méthodes qualitatives : différences entre le “quali” et le “quanti”*, vol. 9, n°1, mai 2019.

DIAGNE, Youssouphe S. & FAYE, Issa, *Passage des budgets de moyens aux budgets de programmes : quels impacts sur l'économie sénégalaise ?*, janv. 2018.

FLIZOT, Stéphanie, *Performance, efficacité, contrôle et évaluation de l'action publique*, *Management public*, 2014, pp. 165-222.

Patrick GILBERT, *Objectifs, moyens, résultats : un triangle pour évaluer la performance publique*. *Revue Française d'Administration Publique*, 1980.

HENRY, Odile, *Un entrepreneur de réforme de l'État : Henri Fayol (1841-1925)*, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°193, 2012, pp. 38-55.

KHENNICHE, Simia & HENRIOT, Julien, *Piloter la performance globale dans les organisations publiques*, n°124, août 2021.

Kaplan, Robert S. & Norton, David P., *Le tableau de bord prospectif*, *Harvard Business Review*, janv.-févr. 1992, pp. 71-79.

LAFRAM, Nora & LAMALEM, Ahmed, *La performance de l'administration publique marocaine à la lumière du nouveau management public*, *Revue du contrôle de la comptabilité et de l'audit*, vol. 5, n°3, 2021, pp. 576-589.

MAZOUZ, Bachir, GARZON, César, PICARD, Pascal, *Les déviances dans les organisations publiques en quête de performance*, *Management international*, 2012.

NEBIE, Eddie & TBITBI, El Moukhtar, *La résistance au changement organisationnel*, *Revue de management et cultures*, n°7, 2002.

ONANA, Simon Pierre, *Les mécanismes du budget programmes permettent-ils d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques ?*, *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 90 (1), 2014.

ONANA, Simon Pierre, *Analyse de l'impact du budget programme sur l'économie camerounaise*, *Revue des études multidisciplinaires en sciences économiques et sociales*, vol. 5, n°1.

PESQUEUX, Yvon, *La notion de performance globale*, 5^e Forum international ETHICS, Tunis, déc. 2004.

TAHAR, Caroline, *Contrôler la qualité des services publics : quelle place pour les usagers ?*, *Open Science*, 2014.

MORGANA, Laurence, *Un précurseur du New Public Management : Henri Fayol (1841-1925)*, *Revue Gestion et Management Public*, n°2, déc. 2012.

MÉMOIRES

ALGUAZIL Thomas, BONNIN Aurélie, COUTET Charlène, PARIAUD Rudy, *Le New Public Management en question*, Mémoire de master, Contrôle de gestion des administrations publiques, 2009-2010.

Manassé Eliantus MICHEL, *Analytique des données dans les projets de développement en Afrique : leçons tirées de l'expérience des agences des Nations Unies en Guinée-Bissau*, Mémoire, université Senghor, 2023.

Webographie

<https://www.droit-afrique.com/uploads/Senegal-Loi-2020-07-lois-de-finances.pdf>
<https://www.tresor.gouv.ci/tres/wp-content/uploads/2017/12/Presentation-DCP-REFORME-COMPTABLE.pdf>
<https://www.presidence.sn/fr/actualites/senegal-2050-agenda-national-de-transformation>
[https://fr.wikipedia.org/wiki/La_Poste_\(S%C3%A9n%C3%A9gal\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/La_Poste_(S%C3%A9n%C3%A9gal))
<https://www.google.com/search?q>
<https://e-docucenter.uemoa.int/fr/413-contrat-dobjectifs-et-de-performance>
<https://www.eurofiscalis.com/lexiques/contrat-dobjectifs-et-de-performance/>
<https://www.sentresor.org/reformes-des-structures/contrat-de-performance>
<https://www.courdescomptes.sn/>
<https://www.aisccuf.org/institution/cour-des-comptes-du-senegal/>
<https://books.openedition.org/igpde/person/15356>
<https://aoconquete.fr/article-performance-publique>
<https://www.orquali.com/le-triangle-de-la-performance/772>
studysmarter.fr
https://oag-bvg.gc.ca/internet/français/meth_gde_f
<https://formation-ressources-humaines.com/efficience-et-efficacite-formation>
<https://journals.openedition.org/pyramides/422>
<https://www.eval.fr/management/le-tableau-de-bord-prospectif-de-robert-kaplan/>
<https://www.pulse.sn/articles/business/secteur-postal-faits-et-chiffres>
https://www.toupie.org/Dictionnaire/Service_public.htm
<https://www.upu.int/fr/accueil>
<https://www.upu.int/fr/union-postale-universelle>
<https://www.financialafrik.com/event-organizer/union-panafricaine-des-postes-upap/>
<https://au.int/es/node/34879>
<https://www.financialafrik.com/event-organizer/union-panafricaine-des-postes-upap/>
<https://www.laposte.sn/envois-de-courriers/boite-postale/>
<https://www.laposte.sn/ouverture-de-compte/>
<https://www.observatoire-management.org/single-post/2017/04/26/principes-dadministration>
<https://www.aqm-normandie.com/histoire-du-management-et-de-la-qualite/henri-fayol>
<https://www.scribbr.fr/category/methodologie/>
<https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub>

Liste des Tableaux

Tableau 1: récapitulatif des entretiens prévus et réalisés

Tableau 2 : Identification des gestionnaires de programmes interviewés

Tableau 3 : résumé du rapport d'activité du PTBA 2024

Tableau 4 : résumé quantitatif du PTBA 2025

Tableau 5 : récapitulatif du cadre d'évaluation de la performance du Groupe La Poste SN

Liste des figures

Figure 1 : La modélisation de la performance selon Pesqueux

Figure 2 : la modélisation de la performance selon Gilbert

Figure 3 : représentation du caractère multidimensionnel de la notion de performance publique.

Liste des graphiques

Graphique n° 1. : Représentation du rapport d'activité du PTBA 2024

Graphique n° 2 : Représentation du rapport d'activité en valeur relative

Annexe

Guide d'entretien sur la performance du groupe La poste sous le régime de la budgétisation axée sur les résultats

Objectif du guide :

L'objectif de ce guide d'entretien, réalisé dans le cadre d'un mémoire de recherche, est de recueillir les perceptions des gestionnaires de programme sur l'application du budget programme à La Poste SN. Il vise à analyser les effets de cette réforme sur la gestion des ressources, l'atteinte des objectifs et la qualité du service. L'entretien permet également d'identifier les outils de suivi-évaluation utilisés ainsi que les principales difficultés rencontrées. Enfin, il sert à recueillir des pistes d'amélioration pour renforcer la performance de l'institution.

Prénom et nom du gestionnaire :

Poste occupé :

Sous-programme (s) géré(s) :

Questions	Réponses
Depuis la mise en œuvre du budget programme, avez-vous constaté une amélioration dans la gestion des ressources (humaines, financières, matérielles) ?	
Selon vous, le budget-programme a-t-il permis de mieux atteindre les objectifs fixés dans vos programmes ? Pourquoi ou pourquoi pas ?	
Avez-vous constaté une évolution dans la qualité du service rendu aux clients depuis l'adoption du budget programme ?	
Disposez-vous d'outils ou de mécanismes concrets pour suivre et évaluer les résultats de vos programmes ? Sont-ils efficaces ?	
Quelles sont, selon vous, les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du budget programme ?	
Lorsqu'il y a des écarts entre les activités prévues et celles réellement réalisées, comment sont-ils justifiés et traités au sein de votre direction ?	
Quelles améliorations ou appuis recommanderiez-vous pour renforcer l'efficacité du budget programme à La Poste ?	

