

La lettre du BOM

Publication du Bureau Organisation et Méthodes

DÉCEMBRE 2025

Au Sénégal, l'administration publique en pleine mutation



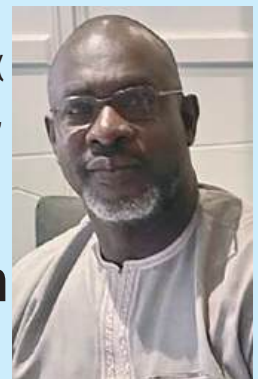
ÉDITORIAL

**Réinventer
l'Administration
publique pour
améliorer sa
performance**



ABDOURAHMANE DIOP, CONSEILLER EN ORGANISATION, COORDONNATEUR DU PÔLE APPUI AUX AGENCES, AUX SOCIÉTÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (PAESC)

« Nous nous estimons satisfaits de la valorisation de notre travail »



SOMMAIRE

EDITORIAL

PAGE 4

Réinventer l'Administration publique pour améliorer sa performance



Au Sénégal, l'Administration publique est en pleine transformation. Les réformes engagées visent à rationaliser les structures et à recentrer les missions essentielles de l'État.

TEMOIGNAGES & GLOSSAIRE

PAGES 17 À 19

Lettres de remerciements de Chemonics, MCN, BOCS, LNR-BTP, USSEIN, HPD, Commune de Diass et SAMU



DOSSIER : « L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT »

PAGES 6 À 14

Contribution du BOM à la Conférence des Administrateurs et Managers publics (CAMP) :

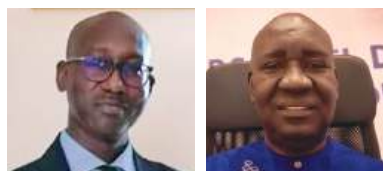


ANALYSE : DECRET N° 2017-314 DU 15 FEVRIER 2017



CONTRIBUTION THEMATIQUE : L'AUDIT ORGANISATIONNEL

Enjeux de la mission d'audit organisationnel du BOM



Méthodologie de l'audit organisationnel

ACTUALITES DU BOM

PAGE 5

La retraite annuelle du BOM



DIRECTEUR DE PUBLICATION :

M. Ibrahima NDIAYE

COMITÉ ÉDITORIAL :

Pr Meïssa DIAKHATE
Mme Binetou BIAYE
Dr Mamadou DIOP
M. Cheikh Fall MBAYE

CONSEILLER ÉDITORIAL :

M. Georges MENDY

MAQUETTISTE :

M. Insa DEMBA

Photographe :

M. Gabriel Diène SARR

ADRESSE :

Building Administratif
1^{er} Étage
Avenue Léopold Sedar Senghor,
DAKAR

TÉLÉPHONE : 33 889 95 96

MAIL :

support@bom.sn

SITE INTERNET :

www.bom.gouv.sn

La Lettre du BOM est une publication du Bureau Organisation et Méthodes.

MOT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE



« Si nous voulons le changement, nous devons résolument être prêts à nous réformer nous-mêmes, dans nos comportements face au bien public, et dans notre manière de servir la collectivité ».

« Nous partageons un socle commun : le primat de l'intérêt général, la culture du service public et le sens élevé des responsabilités. (...) »

La marque de l'État, c'est sa capacité à décider. Quant à l'Administration, sa marque réside dans sa force d'action (...).

La performance de l'État se mesure à la cohérence de ses méthodes et à l'efficacité de ses interventions (...). Nous devons replacer l'utilisateur et le citoyen au centre

de nos préoccupations. (...) Il est impératif de refonder notre administration, pour la rendre plus moderne (...).

La transformation de la fonction publique est une priorité absolue. (...)

Un État stratège confère des délégations à des entités publiques, mais veille à l'exemplarité de leur gouvernance et à leur performance. (...) »

Discours d'ouverture : CAMP 20 janvier 2025

ÉDITORIAL

Réinventer l'Administration publique pour améliorer sa performance



Par M. Ibrahima NDIAYE

Directeur général du BOM

Au Sénégal, l'Administration publique est en pleine transformation. Les réformes engagées visent à rationaliser les structures et à recentrer les missions essentielles de l'État. Cependant, ces changements doivent être accompagnés d'une véritable culture de la performance, où chaque acteur est conscient de son rôle et de ses responsabilités.

La première Conférence des Administrateurs et Managers publics (CAMP), tenue en janvier 2025, s'est fixée comme objectif de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action publique. Le Chef de l'Etat a ainsi appelé à moderniser profondément les secteurs public et parapublic sénégalais afin de les rendre

beaucoup plus efficaces. Il s'agit là d'un impératif de réforme de l'Administration

En effet, les attentes des citoyens n'ont jamais été aussi élevées, il est alors nécessaire de s'interroger sur l'organisation et la performance de nos institutions. Chargée de mettre en œuvre les politiques publiques, l'Administration joue un rôle fondamental dans le développement économique et social de notre pays. Face à ces défis croissants, il est crucial qu'elle s'adapte et se transforme pour répondre aux besoins d'une société en constante évolution. Telle est la substance de l'Agenda national de Transformation Vision Sénégal 2050.

ACTUALITES DU BOM

La retraite annuelle du BOM



La retraite annuelle du BOM, consacrée au bilan des réalisations de 2024 et aux perspectives 2025, s'est tenue du 9 au 11 janvier 2025 à l'hôtel Amarillys de Saly Portudal sous la présidence effective de son Directeur général M. Ibrahima NDIAYE qui s'est réjoui de la tenue de l'atelier, devenu une tradition au BOM, avant de formuler des vœux de bonne et heureuse année à l'attention de tout le personnel.

Cette retraite annuelle constitue un moment qui permet au BOM, non seulement de faire le bilan de ses activités et dresser des perspectives, mais elle offre également l'occasion de mener une introspection sur le fonctionnement et la stratégie d'intervention de la structure. C'est également un moment de communion et de raffermissement des liens entre tous les mem-

bres de la grande famille du BOM composée des conseillers en organisation et du personnel d'appui. Les échanges fructueux et les réflexions approfondies ont permis de dresser un bilan exhaustif des réalisations de l'année écoulée et de définir des orientations claires pour l'année à venir.

En définitive, quarante (40) activités ont été retenues dans le PTA 2025, réparties comme suit:

- Axe 1 : renforcement du dispositif de pilotage de la performance au sein de l'Administration (**19 activités**) ;
- Axe 2 : amélioration de la gestion des ressources humaines de l'Administration (**6 activités**) ;
- Axe 3 : renforcement des capacités d'intervention du BOM (**15 activités**).



DOSSIER

« L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT »

Contribution du BOM à la Conférence des Administrateurs et Managers publics (CAMP) :



La première Conférence des Administrateurs et Managers publics (CAMP) s'est tenue, le 20 janvier 2025, sous la présidence effective de Monsieur Bassirou Diomaye Diakhar FAYE, Président de la République. **Au cours de la rencontre, le Directeur général du Bureau Organisation et Méthodes Monsieur Ibrahima NDIAYE a fait une communica-**

tion dans laquelle il a rappelé les fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement des administrations de l'Etat.

• Considérations générales

La communication a, d'abord, mis le focus sur des considérations générales relatives aux structures administratives, définies comme un

ensemble d'unités organisées, dont l'objectif est de mettre en œuvre les stratégies et les politiques publiques. Ces unités doivent, en permanence, s'adapter aux mutations de l'environnement politique, économique, social, culturel et technologique afin de répondre aux besoins et exigences des usagers. En raison de son caractère bipo-

DOSSIER

« L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT »

laire, l'organisation administrative oscille entre deux principes : la centralisation (concentration et déconcentration) et la décentralisation (territoriale et technique). Ce qui génère différents niveaux d'administration.

Le premier, avec une dimension centrale, est constituée de l'ensemble des ministères et de leurs services à compétence nationale, chargés d'impulser les politiques publiques et de mettre en œuvre les directives du Gouvernement. En effet, les services centraux des ministères assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle.

Le deuxième se déploie dans les territoires où l'Etat central est représenté par des autorités administratives (prolongements territoriaux de l'administration centrale), sans pouvoir autonome, chargées de la coordination des services déconcentrés qui mettent en œuvre les politiques définies au niveau central.

Le troisième mode d'administration repose sur le transfert d'attributions vers des entités publiques disposant d'une autonomie juridique et financière sous le contrôle de l'Etat. Il en existe deux formes. D'une part, une décentralisation territoriale pour laquelle des compétences sont transférées aux collectivités territoriales qui sont des entités distinctes de l'Etat central, fonctionnant suivant le principe de la libre administration. D'autre part, une décentralisation technique (ou fonctionnelle) qui repose, non sur une sphère géographique limitée mais, sur un service public déterminé et visant à individualiser la gestion de certaines activités d'intérêt général qui sont confiées à des organismes autonomes.

• Organisation des ministères

L'organisation des ministères doit, d'une part, tendre à répartir les attributions entre des unités homogènes aux compétences bien définies, et d'autre part, constituer des circuits d'information simples et cohérents afin de réduire les niveaux hiérarchiques et éviter le morcellement des attributions entre des unités trop nombreuses.

C'est pour répondre à ces exigences organisationnelles qu'un dispositif réglementaire a été mis en place. Il comprend notamment :

- le décret no 2017-313 du 15 février 2017 instituant un Secrétariat général dans les ministères ;
- le décret no 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères ;
- le décret no 2020-1784 du 23 septembre 2020 portant Charte de la déconcentration ;
- le décret no 2020-2327 du 09 décembre 2020 relatif à l'organisation des cabinets des ministres et des secrétaires d'Etats.

Ce dispositif vise à éviter les dysfonctionnements et les incohérences dans l'organisation, à rationaliser les structures administratives et à garantir un bon pilotage et une bonne coordination administrative et technique des activités des différents services des ministères.

La communication a mentionné les spécificités de la superstructure administrative composée de la Présidence et de la Primature qui ne sont pas régies par les textes précités.

Un accent particulier a été mis sur le caractère facultatif de la division, échelon intermédiaire de coordina-

tion entre la direction et les bureaux ainsi que celui de la direction générale dont la création doit obéir à des critères d'efficacité managériale (organisationnel, qualitatif, quantitatif et territorial). D'autres unités, dont la vocation est de remplir une fonction de soutien (cellule, service, etc.), peuvent être créées et placées en staff au niveau du Cabinet, du Secrétariat général ou d'une Direction.

Dans le cadre de l'élaboration des décrets d'organisation des ministères et des arrêtés relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services, le principe de base consiste à confier aux administrations centrales les prérogatives stratégiques à caractère national et l'exécution des politiques gouvernementales aux services déconcentrés.

En ce qui concerne l'organisation des services déconcentrés, les règles de répartition des compétences et des moyens entre les administrations de l'Etat s'appliquent. Les autorités déconcentrées (gouverneurs, préfets et sous-préfets) s'assurent ainsi de la bonne exécution des politiques de l'Etat dans leur circonscription administrative. Les services déconcentrés mettent en œuvre la politique de l'Etat sous l'autorité et la direction du Chef de circonscription administrative qui les organise pour l'exercice d'activités communes. Ils prennent les dénominations suivantes :

- Directions régionales ;
- Service départemental ;
- Service local.

Un point d'attention relatif à l'inégale répartition des compétences et des moyens entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée a été relevé.

• Implications organisationnelles de la LOLF

DOSSIER

« L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT »

La loi organique n° 2020-07 du 26 février relative aux lois de Finances (LOLF) a introduit le budget-programme et consacré une nouvelle gestion publique axée sur les résultats. Le programme, en tant qu'unité de vote des crédits, est le cadre d'exécution des actions et le périmètre d'intervention des structures administratives. Il peut regrouper tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère (Article 12 de la LOLF).

La réforme a fait naître un besoin de congruence et d'alignement du schéma organisationnel et fonctionnel sur la structure budgétaire. Dans cette optique, les trois scénarii suivants ont été conçus :

- le premier prévoit une superposition parfaite entre les contours d'un programme et le périmètre d'une direction ou d'une direction générale, avec une maquette budgétaire qui valide l'organisation administrative existante ;
- le deuxième scénario propose un programme composé d'actions exécutées par des directions et services différents, avec la possibilité de regrouper, de fusionner ou de supprimer des entités administratives ;
- le troisième et dernier scénario établit un programme regroupant plusieurs parties de directions d'administration centrale pouvant laisser apparaître une forte divergence entre la structure programmatique et la configuration organisationnelle.

En outre, le budget programme a fait émerger de nouvelles fonctions comme celui de responsable de programme et le contrôleur de gestion. Le contrôleur de gestion intègre l'architecture organisationnelle

des ministères, conformément aux dispositions du décret n° 2020-1036 du 15 mai 2020 relatif au contrôle de gestion.

• La décentralisation technique

Pour plus d'efficacité et de flexibilité dans la gestion, certains pans de l'action publique sont externalisés et confiés à des entités autonomes, investies d'une mission de service public.

Le cadre de gouvernance de ces entités du secteur parapublic prévoit un organe délibérant (avec des comités spécialisés en matière d'audit et de rémunération) et un organe exécutif qui sont essentiellement régis par la loi d'orientation no 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution et la loi d'orientation no 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

Dans le périmètre de son département, le ministre exerce un pouvoir de tutelle ou de contrôle sur des entités juridiquement distinctes de l'Etat, disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Deux principes doivent guider l'action du ministre dans le domaine de la tutelle ou du contrôle des entités du secteur parapublic qui lui sont rattachées :

- la non-immixtion dans la gestion quotidienne de l'entité décentralisée, mais l'exercice d'un rôle de conseil et de veille tout en s'assurant de l'application des orientations politiques ;
- la responsabilité du ministre dans la mise en œuvre, au sein de son département « lato sensu », de la politique définie par le Président de la République .

Le ministre doit ainsi utiliser pleinement les prérogatives dont il est investi par le truchement de l'organe délibérant au sein duquel il est représenté et par les organes de contrôle dont il dispose. Il peut également se faire communiquer toutes les informations utiles dont il a besoin. S'agissant des Autorités administratives indépendantes, on note l'absence de doctrine claire de création et d'encadrement.

• Perspectives

Considérant l'innovation managériale comme la clé de voûte de la transformation du secteur public, quatre mutations majeures sont à opérer, impliquant le passage :

- d'une administration centrée sur son propre fonctionnement à une administration ouverte (écoute des usagers - approche par la demande) ;
- d'une administration bureaucratique et de procédures à une administration flexible et de responsabilité, capable de libérer les énergies et de conduire le développement ;
- d'une administration de moyens à une administration orientée résultats ;
- d'une administration verticale, où tout est commandé par la pyramide hiérarchique, à une administration transversale, fonctionnant en réseau, à travers des espaces de travail plus collaboratifs, plus dynamiques et innovants.

En définitive, trois leviers de transformation s'imposent dans une approche systémique : le capital humain, les structures et les procédures. Ce qui place l'usager-citoyen au cœur du dispositif pour « UN SERVICE PUBLIC AU SERVICE DU PUBLIC »

DOSSIER

« L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT »



ANALYSE : DECRET N° 2017-314 DU 15 FEVRIER 2017

Par Mme Mame Khady Mbaye
Conseiller en organisation

Le décret n° 2017-314 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères, le premier pas vers l'harmonisation du cadre organisationnel des départements ministériels.

L'administration centrale est une pièce maîtresse dans la mise en œuvre des politiques publiques. Au fil des changements politiques, elle a subi des mutations profondes matérialisées par une instabilité institutionnelle permanente entraînant des difficultés de coordination de l'action administrative. Cet état de fait constitue l'une des principales causes de son manque d'efficacité.

Conscient de la perception peu reluisante de l'Administration par les usagers, l'Etat du Sénégal s'est constamment engagé dans un processus de rationalisation de l'organisation administrative. Dans cette perspective, plusieurs décrets ont été pris, notamment ceux relatifs à l'organisation des secrétariats généraux des ministères, des cabinets des ministres et des secrétaires d'Etat et des inspections internes des ministères. C'est dans cette dynamique que s'inscrit la prise du décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères¹.

• **La définition du cadre réglementaire et de l'architecture organisationnelle des ministères**

L'objectif du texte précité est double. Il porte en premier lieu sur l'encadrement

de la création ou de la modification des structures de l'administration centrale et en second lieu sur l'organisation des structures de l'administration centrale. Dans le cadre de la création ou de la modification des structures administratives, le décret circonscrit tout d'abord cette faculté au cadre réglementaire des décrets portant organisation des départements ministériels. Par cette première mesure d'encadrement, le décret n° 2017-314 met fin à un certain désordre né de pratiques irrégulières et multiples qui se traduisaient par la création de structures de l'administration centrale par le biais du décret de répartition des services alors que ce dernier n'a pas vocation à créer des nouvelles structures mais plutôt à procéder à la répartition des services existants entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères. Toujours au registre de ces pratiques injustifiées, le recours à d'autres types d'actes réglementaires tels que des arrêtés, ou de notes de service pour la création de structures de l'administration centrale, avait pu être également constaté.

En outre, le décret n° 2017-314 introduit une innovation majeure relative à la prescription d'un délai de deux mois à compter de la date de signature du dé-

cret portant attributions du Ministre, pour définir et proposer le cadre organisationnel après avis du Bureau Organisation et Méthodes (BOM).

Toutefois, le caractère obligatoire de la saisine préalable du BOM admet une dérogation en cas d'urgence². Il est à relever que la situation d'urgence ne fait pas l'objet d'une délimitation particulière.

S'agissant du cadre organisationnel, il met en place une architecture de base du département ministériel dont les différents niveaux sont le cabinet du Ministre, du Ministre délégué ou du Secrétaire d'Etat, le secrétariat général, la direction et le bureau.

Pour ce qui est du service, il peut être rattaché au Cabinet du ministre ou au secrétariat général et désigne l'ensemble des entités ayant la vocation de remplir une fonction de soutien à toutes les structures du département. Cependant, le texte ne prévoit pas de dérogation pour certains départements ministériels qui comptent des services rattachés à une direction.

Il est important de relever que la création de la direction générale, aspiration fréquemment observée, reste une faculté qui n'est admise qu'en cas de nécessité de regrouper, pour des raisons d'efficacité managériale, des directions ayant des attributions voisines ou complémentaires. Il en est de même de la division dont la création doit se justifier par le regroupement d'au moins deux bureaux.

DOSSIER

« L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT »

Toujours au chapitre des unités administratives admises, figure l'administration de mission définie comme une structure, à durée de vie limitée, créée pour exécuter des opérations précises et conjoncturelles, avec des objectifs quantifiés et évalués. Ce type d'organisation se caractérise par sa capacité de mise en œuvre des synergies entre les différents acteurs et de mobilisation des ressources financières et matérielles. Les projets et programmes peuvent être classés dans cette catégorie. Outre la fixation du cadre réglementaire approprié et de l'architecture organisationnelle, le décret n° 2017-314 a mis en place un contrôle a priori applicable aux décrets d'organisation des ministères, supports réglementaires de la création ou de la modification des structures administratives.

• Le BOM dans la normalisation de l'architecture organisationnelle des ministères

Le contrôle exercé par le BOM sur les décrets portant organisation des départements ministériels prend la forme d'un avis dont le numéro figure dans la liste des actes visés par le décret.

L'analyse du BOM est basée sur la pertinence de la mise en place de nouvelles structures ou de la modification de celles-ci, au regard des attributions du Ministre et des arguments avancés dans le rapport de présentation, tout en préservant l'idée directrice de la rationalisation et de la mise en cohérence du cadre organisationnel.

Cependant, il serait intéressant de se pencher sur cette procédure de consultation préalable ainsi que sur les obligations du ministère maître d'œuvre vis-à-vis de l'avis formulé par le BOM. L'analyse des dispositions du décret n° 2017-314, permet d'affirmer que si la consultation du BOM est obligatoire, l'avis formulé par ce dernier n'acquiesce pas une valeur d'avis conforme. Dès lors, la valeur consultative de l'avis ôte toute contrainte pour son demandeur qui garde la liberté de suivre ou de ne pas suivre les recommandations formulées. Il est loisible alors de s'interroger sur ce rôle dans lequel est confiné le BOM. L'impérieuse nécessité d'harmonisation de l'organisation des structures de l'ad-

ministration, peut-elle se suffire d'un tel système ? Au regard des enjeux de l'heure, ne serait-il pas plus efficace de donner les coudées franches au contrôle effectué par le BOM par la centralisation de ce pouvoir d'organisation ?

L'analyse du statut du BOM de même que le recours aux grands classiques du droit administratif, peuvent permettre d'apporter des éléments de réponse à de telles interrogations.

En effet, juste une année avant la mise en œuvre de la réforme visant à harmoniser les structures de l'administration centrale, le BOM, anciennement Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance technique, est ressuscité puisqu'il existait déjà sous le magistère du Président Léopold Sédar SENGHOR. Cependant, le BOM, considéré à ses débuts comme un puissant organe de contrôle, a vu ses missions sensiblement évoluer avec le décret n° 2016-300 du 29 février 2016, qui le positionne plutôt comme une structure d'étude, d'appui et de conseil. Cela peut justifier, en partie, la valeur consultative de l'avis du BOM sur les projets de décrets portant organisation des ministères.

En outre, cette posture peut se comprendre au regard du pouvoir que le droit administratif reconnaît au ministre dans l'organisation de ses services. Sur ce point, il existe une jurisprudence assez conséquente¹.

Ainsi, il revient au ministre le pouvoir d'organisation de son ministère par l'élaboration du décret portant organisation et par des arrêtés précisant les règles de fonctionnement des services créés au sein de son département. Ce faisant, la valeur consultative de l'avis du BOM peut également être admise.

Dès lors, il est légitime de se questionner sur les leviers qui peuvent être actionnés par le BOM pour impacter de manière effective la conformité des décrets d'organisation des ministères aux normes réglementaires. Cela nécessite inexorablement une forte implication de cet organe dans la procédure de validation desdits projets de décret.

Ainsi, l'ampliation de l'avis au Secrétariat général du Gouvernement à titre d'information permet d'attester du respect de la consultation préalable et de dévoiler la teneur des observations faites

dans la perspective de la validation du texte en Comité technique. De même, il est impérieux de maintenir la pratique de la saisine préalable du BOM comme condition d'examen des projets de décret par le Secrétariat général du Gouvernement dans le cadre du Comité technique de validation des textes législatifs et réglementaires.

Enfin, il revient à l'autorité suprême la prérogative, à l'étape ultime de la validation des décrets portant organisation des ministères, de prendre en considération l'avis du BOM.

• Conclusion

Par l'encadrement des règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale, l'application des dispositions du décret n° 2017-314 devrait permettre d'atteindre un cadre organisationnel optimal, une rationalisation des structures publiques tout en améliorant le niveau de satisfaction des usagers.

En définitive, les premiers pas d'une réforme sont toujours les plus difficiles et les automatismes se mettent progressivement en place pour donner une allure soutenue à la marche. De ce fait, il incombe aux instances gouvernementales en charge de la validation des décrets portant organisation des ministères, d'initier et de formaliser des procédures permettant la mise en application harmonisée du décret n° 2017-314.

¹ - Décret n° 2017-313 du 15 janvier 2017 instituant un secrétariat général dans les ministères ;
- Décret n° 2020-2327 du 09 décembre 2020 relatif à l'organisation des cabinets des ministres et des secrétariats d'Etat ;
- Décret n° 2021-827 du 16 juin 2021 relatif aux inspections internes des ministères

² Article 2 in fine du décret n°2017-314 du 15 février 2017

³ Conseil d'Etat, 07 février 1936, arrêt JAMART
Conseil d'Etat, 22 avril 2004, arrêt n° 16/04 Arlette Tahirou SYLLA

DOSSIER

« L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT »

CONTRIBUTION THEMATIQUE : L'AUDIT ORGANISATIONNEL



L'audit organisationnel est une démarche d'analyse et d'évaluation de l'organigramme, des processus, des pratiques et des performances d'une organisation. Il vise principalement à identifier les dysfonctionnements d'une organisation afin de proposer des recommandations ou points d'amélioration. Cet audit peut concerner divers aspects tels que la stratégie, la gestion des ressources humaines, la structure hiérarchique, les processus, etc....

Ainsi, Henry Mintzberg, un des auteurs les plus influents dans le domaine de la gestion et de l'organi-

sation, dans son ouvrage "The Structuring of Organizations", après avoir identifié cinq configurations organisationnelles de base (la structure simple, la bureaucratie mécaniste, la bureaucratie professionnelle, la forme divisionnalisée et l'adhocratie ou structure flexible et dynamique), souligne la nécessité, pour toute organisation, de s'assurer que sa structure soutient efficacement ses stratégies et ses objectifs. C'est tout l'enjeu de l'audit organisationnel pour l'Administration publique en permanente quête de performance.



DOSSIER

« L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT »

Enjeux de la mission d'audit organisationnel du BOM



Par : Amadou Lamine SY, Conseiller en Organisation, Conseiller technique du DG BOM - Oumar El Foutiyou BA, Conseiller en Organisation et Coordonnateur du Pôle Conseil stratégique et Appui à l'organisation de l'Administration

Le Bureau Organisation et Méthodes (BOM), structure d'appui-conseil rattachée à la Présidence de la République, accompagne le Gouvernement dans la modernisation de l'Administration, en particulier dans l'amélioration de la qualité du service public à travers plusieurs instruments dont l'audit organisationnel. Considéré comme un processus permettant à une entité de couvrir correctement ses missions en améliorant son organisation et son fonctionnement à travers plusieurs éléments de contingence, l'audit organisationnel est au carrefour de plusieurs enjeux qui répondent aux exigences d'adaptation de l'Administration en perpétuelle mutation en vue d'améliorer la qualité du service public.

Dans cet article, seront abordés, entre autres, les enjeux de performance organisationnelle, de gouvernance et de rationalisation des dépenses publiques consubstantiels à la philosophie et aux finalités des audits menés par le BOM.

- La performance organisationnelle

Les entités administratives obéissent à des règles d'organisation et de fonctionnement censées guider leur action à l'effet de réaliser les missions qui leur sont imparties. C'est en cela qu'elles ont besoin d'interroger ces missions afin de les jauger à l'aune des besoins exprimés par les clients

que constituent les acteurs publics et privés.

Il est donc important d'examiner la cohérence des organigrammes et d'éprouver leur capacité à porter les fonctions réellement assumées, mais aussi de vérifier s'ils sont encore adaptés à l'évolution des demandes des clients et arrivent à assurer une bonne couverture des besoins nouveaux.

Au-delà de la structuration des entités, l'animation des structures administratives constitue aussi un aspect fondamental de la performance organisationnelle qui peut s'apprécier à travers le comportement des acteurs et la qualité des procédures qui ne doivent pas être des facteurs de blocage, des sources de démotivation des bénéficiaires de l'action publique.

- L'amélioration de la gouvernance

L'audit organisationnel renvoie aussi à un enjeu de gouvernance. Celle-ci constitue une préoccupation majeure dans les objectifs poursuivis par le BOM à travers son rôle d'appui conseil aux pouvoirs publics.

Il va au-delà de la cohérence interne des unités administratives (bureau, division, direction...) des entités considérées (Etat, organismes publics, sociétés publiques et collectivités territoriales), traitée en filigrane dans le point précédent, en vue d'interroger la

complétude des cadres institutionnels, la fonctionnalité des instances de décision ou de gestion (organes de pilotage, techniques...) voire le style de management, soit autant de points d'attention destinés à mobiliser les acteurs de développement.

Cette dimension met en lumière la fonction de conseil exercée par le BOM puisqu'elle permet de vérifier et de mettre à jour la conformité de l'organisation des entités aux normes juridiques de création et de modification des structures administratives.

L'enjeu de gouvernance remet également au-devant de la scène l'exigence de transparence qui constitue un volet fondamental dans la conduite des affaires publiques destiné à rassurer les citoyens-usagers-contribuables-clients, à renforcer leur participation.

La clarté des règles établies entre les acteurs constitue, à ce niveau, un jalon de taille garantissant un choix judicieux des ressources humaines et la prise en charge des éléments de capacitation adaptés aux exigences de performance organisationnelle.

- La rationalisation des dépenses publiques

Le contexte de mise en œuvre du budget-programme oblige à accorder une attention plus soutenue à l'efficacité dans la gestion publique, une préoccupation qui rentre en droite ligne des modalités d'intervention du BOM. A travers les résultats auxquels aboutissent ses recommandations, l'audit organisationnel constitue une source d'optimisation des ressources, de l'organisation et des processus.

En somme, les enjeux liés à l'audit organisationnel s'organisent autour des dynamiques irrigant les missions du BOM qui rejoignent un certain nombre de préoccupations des décideurs publics et des bénéficiaires finaux de l'action publique. L'audit organisationnel constitue un outil clé de performance à la disposition des administrations publiques.

DOSSIER

« L'ORGANISATION
ET LE FONCTIONNEMENT
DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT »

Méthodologie de l'audit organisationnel



Oumar SARR et Makhtar DIOP, Conseillers en Organisation

Le Bureau Organisation et Méthodes (BOM), structure d'appui à la modernisation des structures publiques a inscrit l'audit organisationnel parmi ses processus phares. Le présent article propose de passer en revue les différentes étapes de la démarche appliquée dans le cadre des interventions auprès des administrations accompagnées.

Dans le cadre de la démarche du

BOM, le processus d'audit organisationnel se déroule généralement suivant quatre étapes:

- La saisine

Le processus est subordonné à une saisine du Directeur général du BOM par la structure administrative qui souhaite réaliser l'audit organisationnel. Il s'agit soit du Ministre pour les départements ministériels,

soit de la tutelle technique ou du DG pour les organismes autonomes.

En cas d'accord, le DG du BOM désigne un chef de mission qui met en place une équipe de deux (02) à trois (03) conseillers et adresse une lettre réponse à l'auteur de la saisine.

- Le cadrage de la mission

Deux situations peuvent se poser :

DOSSIER

« L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT »

- absence de termes de référence (TDR) : l'équipe mise en place organise une séance de travail avec le commanditaire en vue de recueillir les attentes qui serviront à l'élaboration des TDR et d'une note d'orientation méthodologique (NOM),
- disponibilité de TDR : l'équipe de mission élabore la NOM.

Dans les deux cas, cette NOM, structurée autour du contexte, de la compréhension de la demande, des objectifs visés, des résultats attendus, de la méthodologie d'intervention et du chronogramme, est soumise à la validation de la structure accompagnée. Celle-ci désigne un point focal interne chargé de faciliter l'intervention du BOM. Cette première étape préparatoire est considérée comme une phase de planification du champ d'intervention. L'audit organisationnel peut concerner l'ensemble de la structure ou circonscrit sur une unité ou un processus spécifique.

- La collecte de données

À cette étape, l'équipe de mission recueille toutes les informations pertinentes sur l'organisation suivant les modalités de collecte ci-après :

- une revue documentaire sur l'organisme accompagné. Cette documentation, sans être exhaustive, peut comprendre les textes d'organisation, l'organigramme, la description de postes, la lettre de politique sectorielle, le plan stratégique de développement, les textes internes, les rapports d'activités, les documents financiers, les rapports d'études ;
- des entretiens : Des rencontres avec le top management, les managers, le reste du personnel et les autres par-

ties prenantes permettent de recueillir leur point de vue sur l'organisation et le fonctionnement. Les entretiens peuvent être conduits de façon directe, semi-directe avec le management et en focus-group avec les opérationnels, le personnel d'appui et les parties prenantes.

- une observation directe : elle permet d'analyser des pratiques de travail et les différentes interactions au sein de l'organisation.
- Analyse des données et rédaction du projet de rapport

L'équipe de mission analyse les informations recueillies pour identifier les dysfonctionnements dans l'organisation. Cela peut inclure l'identification de doublons, de goulots d'étranglement, de processus inefficaces, ou de manques dans la communication. Cette analyse s'appuie notamment sur le cadre juridique, les missions, la structuration, les ressources et le fonctionnement.

L'analyse des résultats débouche sur des recommandations visant à améliorer la performance organisationnelle. Ces recommandations, consignées dans un projet de rapport provisoire, peuvent conduire à des réajustements portant sur l'organisation du travail, la gestion des ressources, la mise en place de nouveaux outils ou processus, voire la révision de la stratégie.

L'analyse des données et la rédaction du projet de rapport sont généralement réalisées dans un délai de quinze (15) jours, à compter de la fin des entretiens.

Le projet de rapport ainsi élaboré est soumis à l'ensemble des Conseillers en Organisation en vue de recueillir leurs avis et observations, avant d'être soumis à l'appréciation du DG du BOM. Celui-ci transmet officiellement le rapport provisoire au demandeur.

- Validation du rapport provisoire

Le rapport provisoire ainsi transmis fait l'objet d'un examen par la structure commanditaire, qui dispose généralement d'un délai de quinze (15) jours pour formuler ses observations. La phase de validation comprend également l'organisation d'un atelier ou réunion de présentation des résultats de l'audit. Cette rencontre permet au management de la structure de demander des éclaircissements sur des points ambigus, de discuter de ses observations éventuelles et de proposer des reformulations le cas échéant. Il est fortement recommandé de convier à cette rencontre des représentants du personnel de l'organisme accompagné et d'autres parties prenantes pour une meilleure appropriation.

- Finalisation du rapport

Cette phase consiste à intégrer dans le rapport les observations jugées pertinentes. Elle permet de consolider le schéma organisationnel choisi et de déterminer l'effectif optimal souhaité.

Le rapport définitif est transmis au Ministre Secrétaire général de la Présidence de la République (SGPR), au ministre demandeur le cas échéant et à l'organisme accompagné.

- Conclusion

L'audit organisationnel est un processus déterminant pour toute organisation qui cherche à améliorer sa performance et son efficacité. Bien mené, dans le cadre d'une démarche maîtrisée, il permet non seulement de déceler les points d'amélioration, mais aussi d'optimiser les processus internes, de renforcer la structure organisationnelle et de mieux aligner la stratégie de l'organisation avec ses objectifs à long terme.

LA GRANDE INTERVIEW

ABDOURAHMANE DIOP, CONSEILLER EN ORGANISATION, COORDONNATEUR
DU PÔLE APPUI AUX AGENCES, AUX SOCIÉTÉS ET ETABLISSEMENTS
PUBLICS, ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (PAESC)

« Nous nous estimons satisfaits de
la valorisation de notre travail »



LA GRANDE INTERVIEW

Le BOM est structuré autour de trois pôles dont le Pôle Appui aux Agences, aux Etablissements publics, aux Sociétés nationales et aux Collectivités territoriales (PAESC) chargé de contribuer à la rationalisation et à la normalisation des structures personnalisées, d'accompagner le processus d'élaboration des plans stratégiques de développement (PSD) et des Contrats de performance (CP), de veiller à l'optimisation des systèmes de gestion des entités du secteur parapublic et des Collectivités territoriales. Tels sont les axes d'intervention présentés par Monsieur Abdourahmane DIOP, Coordonnateur du PAESC.

Monsieur Abdourahmane DIOP, pouvez-vous nous parler des missions du service que vous dirigez ?

Comme son nom l'indique, le PAESC a pour attributions l'appui aux organismes du secteur parapublic, en général, et aux autres entités administratives publiques qui ne sont pas directement rattachées (lien hiérarchique) aux départements ministériels. Les domaines couverts par cet appui sont l'organisation administrative, l'élaboration de documents de pilotage, le conseil et toute autre forme d'appui allant dans le sens de l'organisation, du fonctionnement et de la performance.

Quelles sont les actions concrètes que votre service a eu à réaliser ?

Dans le cadre de ses attributions, le PAESC a eu à réaliser plusieurs activités notamment :

- le pilotage du processus d'élaboration des plans stratégiques de développement de plus d'une vingtaine d'entités du secteur parapublic ;
- la réalisation d'audits organisationnels pour plus d'une dizaine d'entités ;
- l'accompagnement de quelques administrations dans la mise à jour de manuels de procédures ;
- le pilotage du processus d'implémentation de la démarche de management de la qualité totale avec le cadre d'autoévaluation des fonctions publiques (CAF) ;
- la participation à l'animation de plusieurs sessions de renforcement des compétences des agents de l'Etat sur la gestion axée sur les résultats, l'éthique et la déontologie, la conduite du changement, etc

Quels sont les impacts de l'accompagnement que vous apportez aux agences, aux collectivités territoriales ?

Pour parler d'impact, il faudrait qu'il y ait eu des évaluations. Cela n'a pas été le cas. Aujourd'hui, tout ce que nous pouvons comptabiliser, ce sont des retours d'informations de la part des administrations accompagnées, soit pour exprimer leur satisfaction (résultat de perception), soit pour rendre compte du niveau de mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre des missions. Parfois, il s'agit de sollicitations pour prendre en charge de nouvelles problématiques qui ont émergé à la suite de la mise en œuvre des recommandations.

Qu'est-ce qu'il faut pour améliorer la performance des agences et des collectivités territoriales ?

A ce propos, il faut noter, pour le saluer, la généralisation des plans stratégiques de développement au niveau des sociétés et organismes publics. La démarche permet d'internaliser le principe de l'évaluation qui est pris en compte depuis la phase de planification. Il sera, ainsi, possible au bout de la mise en œuvre d'une stratégie de parler de performance ou pas.

Pour répondre à la question, nous considérons que l'élaboration de documents de pilotage est une condition incontournable de la performance organisationnelle. Elle permet d'éviter le pilotage à vue qui disperse les ressources et ne garantit pas un alignement de l'action organisationnelle sur les politiques publiques, autre condition de sa performance. Les aspects organisationnels et fonctionnels qui sont des leviers pour aller vers la performance sont aussi intégrés dans la stratégie organisationnelle.

D'une manière générale, êtes-vous satisfait du niveau d'application de vos recommandations par les structures qui bénéficient de votre accompagnement ?

Nous nous situons dans une logique d'amélioration continue qui ne déprécie ou ne sous-estime aucune avancée, mais qui s'appuie aussi sur l'assertion qu'il est toujours possible de faire mieux. Il n'y a pas une uniformité dans le comportement des administrations accompagnées. Certaines semblent être dans une logique conformiste, sollicitant le BOM chaque fois que le contexte attire l'attention dessus. En revanche, nous avons pu collaborer avec des managers engagés qui veulent faire avancer les choses et qui s'appuient effectivement sur les travaux réalisés avec le BOM pour évoluer. Nous mettons le focus sur ceux-là et nous nous estimons satisfaits de la valorisation du travail que nous faisons à ce niveau.

TEMOIGNAGES :

Lettres de remerciements de Chemonics, MCN, BOCS, LNR-BTP, USSEIN, HPD, Commune de Diass et SAMU

Dans le cadre l'accompagnement des structures de l'Administration publique, le Bureau Organisation et Méthodes (BOM) a réalisé plusieurs missions. En guise de reconnaissance, les structures accompagnées ont témoigné leur satisfaction.

GLOSSAIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (1re partie)



Par M. Amadou Lamine SY, Conseiller en Organisation, Conseiller technique du DG BOM - Zacria GUEYE, Conseiller en Organisation.

Administration publique :

L'administration publique est composée d'entités instituées par décision politique pour exercer un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur un espace territorial donné. Les principales fonctions économiques des administrations publiques consistent 1) à fournir à la collectivité des biens et des ser-

vices non marchands destinés à la consommation collective ou individuelle et 2) à redistribuer le revenu et la richesse au moyen de transferts. Les administrations publiques se caractérisent en outre par le fait que ces activités doivent être financées principalement par l'impôt ou par d'autres transferts obligatoires. Le secteur des administrations publiques exclut les sociétés pu-

bliques (aussi appelées entreprises publiques) dans la mesure où celles-ci produisent principalement des biens et des services marchands.

Administration centrale : Elle représente l'administration dont les pouvoirs s'étendent sur la totalité du territoire national. L'administration centrale a le pouvoir de lever

GLOSSAIRE

des impôts sur toutes les unités résidentes et les unités non résidentes engagées dans des activités économiques dans le pays. Elle est d'une manière générale responsable de la prestation de services collectifs au profit de l'ensemble de la population. Elle peut en outre fournir directement aux ménages des services comme l'éducation ou la santé, et procéder à des transferts au profit d'autres unités institutionnelles.



UN ÉPICÉA.

- (E)** : état d'avancement dans la carrière (corps, grade, échelon, indice) ;
- (P)** : position (activité, détachement, disponibilité, temps plein/temps partiel, stage, etc.)
- (I)** : imputation budgétaire de son emploi (administration centrale, services déconcentrés, etc.),
- (C)** : caractéristiques (état civil, expérience, formation, compétence)
- (E)** : évaluation annuelle (notation et création récente de l'évaluation)
- (A)** : affectation (administrative, géographique, fonctionnelle)

Administration locale : Administration publique qui exerce ses pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif sur les plus petits des territoires géographiques pouvant exister d'un point de vue administratif et politique. Elle peut être habilitée ou non à prélever des impôts sur des unités institutionnelles ou sur les activités économiques situées sur leur territoire.

Agence d'exécution entre dans le cadre de la modernisation de l'Etat. A défaut de pouvoir moderniser tout l'appareil administratif, un organe, indépendamment de sa dénomination (agence, fonds, délégation générale, programme ...), est créé par l'Etat ou ses démembrements, pour prendre en charge une activité ou un ensemble d'activités ou la mise en œuvre d'une politique publique. Son périmètre d'intervention peut être national ou territorial, sectoriel ou multisectoriel. En tant qu'organisme public, sa création doit intervenir obligatoirement après une étude d'opportunité validée par la commission d'évaluation des agences d'exécution.

Agents de l'Etat : Les agents de l'Etat sont répartis entre des corps. Le corps est l'unité de gestion d'un agent de l'Etat. Il peut être adossé sur une loi, mais, en général, c'est un décret qui fixe les règles de recrutement, d'avancement et de rémunération applicables à des agents de formation et de niveau comparable. Chaque agent fonctionnaire est classé dans un corps tandis que les agents non fonctionnaires sont référencés à un corps de fonctionnaire exception faite de certains agents relevant de textes particuliers (journalistes, personnel de secrétariat, etc.).

Autorité administrative indépendante (AAI) est un organe de régulation. L'érection d'une AAI semble être nécessaire à chaque fois qu'on passe d'une gestion directe de services publics stratégiques (Télécommunication, Poste, Energie, Transport, Eau, Assainissement...) à une gestion déléguée ou dans le domaine de la concurrence (marchés publics, marchés financiers...) ou pour la protection de droits fondamentaux dans laquelle l'Etat pourrait être mis au banc des accusés. A défaut, le citoyen- contribuable-usager en pâtit.

Budget de l'Etat : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ; ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat.

GLOSSAIRE

Budget général : Document qui retrace toutes les recettes budgétaires et toutes les dépenses de l'État, à l'exception des recettes affectées par la loi aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

Budget Programme : Nomenclature de présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation l'utilisation de crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre. Les crédits sont regroupés et présentés au sein de programmes. Le Budget Programme intègre les notions d'efficience et d'efficacité à travers l'évaluation permanente des politiques publiques mises en œuvre : les activités et les coûts du programme sont associés à des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les résultats. Par sa présentation pluriannuelle, le Budget Programme permet, également, d'évaluer l'évolution à moyen terme des politiques publiques.

Contrôle de Gestion : processus visant à mieux connaître et à mieux maîtriser les activités, les coûts, les résultats et les rapports entre eux caractérisant les notions d'efficacité et d'efficience. Contrairement à ce que laisse penser ce mot, il ne s'agit pas d'un contrôle mais plutôt d'un élément du pilotage d'une institution ou d'un programme. Le contrôle de gestion a vocation à alimenter en données objectives le dialogue de gestion entre les différents niveaux de l'administration, en éclairant les enjeux de performance.

Organigramme

Un organigramme permet de visualiser une organisation. Il donne une vue d'ensemble de la répartition des postes et fonctions au sein d'une structure (ministère, agence, mairie, société...). Dans un organigramme, on distingue le cœur de métier de la structure (fonctions opérationnelles), les compétences, techniques qui soutiennent le métier (fonctions de support) et les organes de gestion de la performance (fonctions de pilotages). Les flèches figurant dans un organigramme indiquent les relations hiérarchiques tandis que les lignes pointillées symbolisent les relations fonctionnelles.

Il n'existe pas d'organigramme standard. Les organigrammes sont en effet soumis à un phénomène habituel d'usure. Tout l'enjeu est de trouver le bon équilibre entre des retouches permanentes d'adaptation de l'organigramme par rapport au service rendu par l'entité et un organigramme immuable ne reflétant plus la réalité.

Des deux extrêmes, nous distinguons « l'organigramme en grappe » de « l'organigramme en râteau ». Chacun de ces deux modes d'organisation présente des avantages et des inconvénients qu'il

convient très tôt d'identifier afin de favoriser la performance de la structure.

Un organigramme en grappe a l'avantage de rationaliser les organes (un gouvernement resserré ou l'érection dans un département ministériel de grandes directions générales) et de présenter plus de cohérence dans l'action. Cependant l'épaisseur des organes, si on y prend garde, peut être source de lourdeurs et de lenteurs administratives comme on pourrait le constater dans certains départements ministériels de souveraineté. La mitigation de ces risques requiert une application du principe de subsidiarité, des mesures de simplification et de digitalisation des procédures, des délégations de pouvoirs et de signatures entre autres.

Dans un organigramme en râteau, l'éclatement des structures peut être gage de fluidité, de célérité, d'une rationalisation de la chaîne de commandement tout en présentant des risques d'accroissement des coûts d'agence et d'interférences dans les interventions qui requièrent plus d'énergie dans le travail de coordination et d'arbitrage.

Programme budgétaire

Méthode de présentation des crédits budgétaires par action ou ensemble d'actions cohérents et concourants à la réalisation d'une politique publique. Regroupement des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme et qui relèvent d'un même ministère. C'est l'unité de présentation et de spécialisation des crédits.

A chaque programme sont associés des objectifs spécifiques, des indicateurs et des cibles chiffrées de performance, dont la réalisation effective sera évaluée. Un programme peut englober plusieurs services administratifs et même plusieurs directions générales ; il peut aussi correspondre à une partie de service seulement.

Responsable de programme : Haut fonctionnaire désigné par le ministre pour coordonner la mise en œuvre du programme dont il a la charge. Sur la base d'une large concertation avec les acteurs concernés, le responsable de programme arrête la stratégie et le budget du programme, ainsi que ses objectifs et cibles de performance – sur lesquels il s'engage ; il organise le dialogue de gestion et la cohérence des cadres nationaux et locaux de pilotage de la performance ; il suit les aspects de mise en œuvre opérationnelle et rend compte des résultats annuels du programme. Il est formellement responsable de la production du PAP et du RAP pour son programme.

BOM

 Bureau Organisation et Méthodes

République du Sénégal
Un Peuple-Un But-Une Foi



Présidence de la République
Secrétariat général

Une structure d'étude, de conseil et d'appui